

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**LEANDRO TEODORO ANDRADE**

**DIREITO À CIDADE, PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:  
PERSPECTIVAS DESDE A ANÁLISE DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2014**

**FRANCA**

**2017**

**LEANDRO TEODORO ANDRADE**

**DIREITO À CIDADE, PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:  
PERSPECTIVAS DESDE A ANÁLISE DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2014**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.**

**Orientadora: Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi**

**FRANCA**

**2017**

Andrade, Leandro Teodoro.

Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade :  
perspectivas desde a análise do plano diretor estratégico do  
município de São Paulo de 2014 / Leandro Teodoro Andrade.

– Franca : [s.n.], 2017.

181 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual  
Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Soraya Regina Gasparetto Lunardi.

1. Direito urbanístico. 2. Função social da propriedade.  
3. Plano diretor. I. Título.

CDD – 341.374

**LEANDRO TEODORO ANDRADE**

**DIREITO À CIDADE, PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:  
PERSPECTIVAS DESDE A ANÁLISE DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2014**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania.

**BANCA EXAMINADORA**

Presidente: \_\_\_\_\_  
                  **Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi**

1º Examinador: \_\_\_\_\_

2º Examinador: \_\_\_\_\_

Franca, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

*Para Vó Vanda.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi que, nesses longos meses de trabalho acadêmico, sempre esteve de prontidão perante minhas aflições, com toda a atenção e generosidade pelas quais guardarei eternos sentimentos de gratidão.

Agradeço aos meus pais, Maria Izilda e Gaspar, pelos valores humanos que me ensinaram exercer e pela confiança e reconhecimento dispensados de forma incondicional ao longo de minha vida.

Agradeço à Larissa e à Daniela pelo carinho, apoio e receptividade de sempre, mas, sobretudo, por não deixarem que eu perca as esperanças pela construção de um mundo melhor.

Agradeço ao Rafael por ter ajudado a despertar minha paixão pelo estudo das cidades.

Agradeço aos meus amigos Caio, Giovanni, Luís, Cairo, Lucas, Luis Felipe, Fernando, Felipe e Dalmo, e também às amigas Aline e Fernanda, por deixarem meu cotidiano mais alegre.

Agradeço também aos meus amigos do Programa de Pós-graduação em Direito da UNESP: Zulaiê, minha irmã intelectual; Esteves, filho da Pérola do Índico e, ainda, Theuan, Sabina e Ana Luíza: amigas de outros tempos que o mestrado fortaleceu.

Por fim, agradeço à Amanda, pelo carinho, paciência, confiança e cumplicidade.

*Eu amo a Rua. Esse sentimento de natureza toda íntima não vos seria revelado por mim se não julgasse, e razões não tivesse para julgar, que por este amor assim absoluto e assim exagerado é partilhado por todos vós. Nós somos irmãos, nós nos sentimos parecidos e iguais; nas cidades, nas aldeias, nos povoados, não porque soframos, com a dor e os desprazeres, a lei e a polícia, mas porque nos une, nivela e agremia o amor da rua.*

*João do Rio*

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade**: perspectivas desde a análise do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014. 2017. 181 f. Dissertação (Mestre em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a análise do instrumento jurídico e político do Plano Diretor naquilo que se refere à indução da aplicação efetiva do princípio constitucional da função social da propriedade urbana, à luz do horizonte do direito à cidade e da ordem jurídica urbanística brasileira. Ao estabelecer o Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana, a Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 1º), delegou a este modelo de legislação a função de dinamizar, normativamente, a produção social do espaço urbano nos municípios brasileiros. Somando-se a isso, a inserção da direito à Moradia no rol de direitos fundamentais sociais do art. 6º do texto constitucional e a entrada em vigor da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), consolidaram uma nova ordem jurídica urbanística que, encontrou no Plano Diretor, a ferramenta elementar de vinculação dos Poderes Executivo e Judiciário à obrigação positiva da efetivação do Direito à Moradia, estabelecendo critérios objetivos e formais para verificação do cumprimento gradativo da função social da propriedade, tanto no âmbito político, quanto no âmbito judiciário. Dessa forma, a análise se inicia a partir da relação genética entre Direito, Cidade e Urbanismo, tomando por consideração as características singulares e as instituições que permearam a formação dessas três categorias na realidade social, econômica e espacial do Brasil. Adiante, delinea os aspectos e os marcos normativos gerais da ordem jurídica urbanística brasileira, da utopia do direito à cidade à meta da função social da propriedade, apontando os aspectos substanciais da tutela jurídica da propriedade no direito brasileiro para, enfim, adentrar no estudo específico do instrumento do Plano Diretor e sua contribuição para o efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana. Para coleta e análise de dados empíricos, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 (Lei Municipal nº 16.050/2014), por sua abrangência, riqueza de conteúdo e premiada aclamação crítica, foi considerado objeto central de estudo neste trabalho. Desse modo, foi observado o conteúdo geral deste Plano Diretor, tendo recebido maior relevância a observância de seus instrumentos indutores da função social da propriedade, quais sejam: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), imposto territorial predial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação mediante pagamentos em títulos da dívida pública. Nesse diapasão, foram analisados empiricamente os números da aplicação desses institutos pelo Poder Executivo do Município de São Paulo entre 31 de julho de 2014 e 31 de dezembro de 2016. O mesmo recorte temporal foi utilizado para que, comparativamente, fosse examinada a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo envolvendo o Plano Diretor em análise e o princípio da função social da propriedade urbana. Essas aproximações foram fundamentais para que se pudesse concluir se o Plano Diretor é um instrumento realmente apto à indução da Função Social da Propriedade e o quanto a ordem jurídica brasileira caminha no sentido do horizonte do direito à cidade.

**Palavras-chave:** plano diretor. função social da propriedade. direito à cidade. direito urbanístico. São Paulo.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Right to the city, master plan and social function of the property**: perspectives since the analysis of the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo of 2014. 2017. 181 f. Dissertação (Mestre em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

### ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the legal and political instrument of the Master Plan in relation to the induction of the effective application of the constitutional principle of the social function of urban property in light of the horizon of the right to the city and the Brazilian urban legal order. In establishing the Master Plan as the basic instrument of urban policy, the Federal Constitution of 1988 (article 182, § 1), delegated to this model of legislation the function of dynamizing, normatively, the social production of urban space in Brazilian municipalities. In addition, the insertion of the right to housing in the list of fundamental social rights of art. 6 of the constitutional text and the validity of Law 10.257 / 2001 (City Statute), consolidated a new urban legal order that, in the Master Plan, found the elementary tool for linking the Executive and Judiciary Powers to the positive obligation to enforce the Right to Housing, establishing objective and formal criteria for verifying the gradual fulfillment of the social function of property, both in the political and judicial spheres. Thus, the analysis starts from the genetic relation between Law, City and Urbanism, taking into consideration the unique characteristics and institutions that permeated the formation of these three categories in the social, economic and spatial reality of Brazil. It outlines the general normative aspects and frameworks of the Brazilian urban legal order, from the utopia of the right to the city to the goal of the social function of property, pointing out the substantial aspects of the legal protection of property in Brazilian law, in order to study the specific study of the Plan of the Master Plan and its contribution to the effective fulfillment of the social function of urban property. In order to collect and analyze empirical data, the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo, in 2014 (Municipal Law 16,050 / 2014), for its comprehensiveness, content richness and critical acclaim, was considered the primary object of study in this work. In this way, the general content of this Master Plan was observed, having received more relevance the observance of its instruments inducing the social function of the property, such as: installment, building or compulsory use (IBC), urban land tax (ULT) time and expropriation through payments on public debt securities. In this passage, the numbers of the application of these institutes by the Executive Power of the Municipality of São Paulo between July 31, 2014 and December 31, 2016 were analyzed empirically. The same time cut was used to comparatively examine the jurisprudence of the Court of Justice of the State of São Paulo involving the Master Plan under analysis and the principle of the social function of urban property. These approximations were fundamental to the conclusion that the Master Plan is an instrument capable of inducing the Social Function of Property and that the Brazilian legal order is moving towards the horizon of the right to the city.

**Keywords:** master plan. social function of property. right to the city. urban law. São Paulo.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Registro da primeira audiência pública sobre o PL 688/13 (projeto de novo Plano Diretor) .....	88
FIGURA 2 - Mapa das áreas de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade .....	102
FIGURA 3 - Prédios inteiros não utilizados na Praça Roosevelt (centro de São Paulo) em 2013 .....	104
FIGURA 4 - Tipologias de ociosidade .....	105
FIGURA 5 - Interface do GeoSampa .....	114
FIGURA 6 - Interface do Sistema de Monitoramento do Plano Diretor Estratégico.....	115
FIGURA 7 - Mapa de Imóveis Cadastrados por Subprefeitura e Imóveis Notificados por Subprefeitura (adaptado) .....	122

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução da população urbana brasileira .....	30
GRÁFICO 2 - Organograma do conteúdo legislativo a ser verificado na interpretação da aplicação da função social da propriedade no município de São Paulo .....	100
GRÁFICO 3 - Distribuição mensal do processo de análise de notificação para fins de PEUC no município de São Paulo .....	119
GRÁFICO 4 - Distribuição dos imóveis notificados por tipologia .....	120
GRÁFICO 5 - Distribuição territorial da área de imóveis notificados, por categoria de fato que caracteriza o imóvel como ocioso (adaptado).....	121
GRÁFICO 6 - Situação dos imóveis notificados – outubro/2014 a novembro/2016.....	123
GRÁFICO 7 - Evolução da área de terrenos notificados que se encontram em cobrança de IPTU progressivo no tempo .....	124
GRÁFICO 8 - Planos Diretores citados na pesquisa jurisprudencial dos acórdãos que contemplam as expressões “Função Social da Propriedade” e “Plano Diretor” .....	138
GRÁFICO 9 - Incidência das legislações citadas nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade” e “Plano Diretor” .....	139
GRÁFICO 10 - Matéria dos julgados nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade” e “Plano Diretor” .....	140
GRÁFICO 11 - Incidência das legislações citadas nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade”.....	142
GRÁFICO 12 - Incidência sobre os objetos centrais debatidos nas lides das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade” .....	142
GRÁFICO 13 Incidência das legislações nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002” ....	145
GRÁFICO 14 - Incidência das legislações nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 16.050/2015” .....	148

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Coeficiente de aproveitamento nos eixos .....	98
TABELA 2 – Características do aproveitamento construtivo por macroárea .....	99
TABELA 3 – Objetos centrais debatidos nas lides das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002” .....	146
TABELA 4 – Objetos centrais debatidos nas lides das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 16.050/2014” .....	149

## LISTA DE SIGLAS

CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
EC	Estatuto da Cidade
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUPAM	Fundação para Pesquisa Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Territorial e Predial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano Diretor Estratégico
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de lei
PNAD	Programa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEP	Zonas Especiais de Preservação
ZEPAM	Zonas Especiais de Proteção Ambiental
ZEPEC	Zonas Especiais de Preservação Cultural

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1 DIREITO, CIDADE E URBANISMO NO BRASIL .....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 A genética do Direito: entre o Capitalismo e o Urbano .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 Brasil: urbanização, industrialização e segregação espacial .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3 O Direito Urbanístico: quando a ciência jurídica expande seus horizontes à complexidade do urbano .....</b>	<b>32</b>
<i>1.3.1 Autonomia e objeto do Direito Urbanístico desde a Constituição Federal de 1988 .....</i>	<i>35</i>
<b>1.4 Apontamentos iniciais sobre o Direito à Cidade.....</b>	<b>38</b>
<i>1.4.1 Do Direito à Cidade como reivindicação política e o seu possível conteúdo jurídico... 41</i>	
<b>CAPÍTULO 2 DO DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO META: A ORDEM JURÍDICA URBANÍSTICA BRASILEIRA. ....</b>	<b>45</b>
<b>2.1 A essencialidade da efetivação do Direito à Moradia na busca pelo Direito à Cidade.....</b>	<b>48</b>
<i>2.1.1 Direito fundamental social à moradia: status legislativo e conteúdo jurídico .....</i>	<i>52</i>
<i>2.1.2 A moradia entre direito fundamental social e mercadoria especial .....</i>	<i>56</i>
<b>2.2 Aspectos da tutela jurídica da propriedade privada no Brasil .....</b>	<b>61</b>
<b>2.3 A introdução da Função Social da Propriedade no direito brasileiro .....</b>	<b>66</b>
<b>2.4 A Função Social da Propriedade Urbana.....</b>	<b>71</b>
<b>CAPÍTULO 3 ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA .....</b>	<b>74</b>
<b>3.1 Aspectos gerais do Plano Diretor .....</b>	<b>79</b>
<i>3.1.1 Natureza jurídica e política do Plano Diretor .....</i>	<i>80</i>
<i>3.1.2 A participação popular na elaboração, implementação e aplicação do Plano Diretor. 82</i>	
<i>3.1.3 O conteúdo mínimo do Plano Diretor .....</i>	<i>84</i>

<b>CAPÍTULO 4 O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: HORIZONTE DE BUSCA PELO DIREITO À CIDADE E CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>87</b>
<b>4.1 Do Conteúdo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.....</b>	<b>90</b>
<b>4.2 Direito à cidade e funções sociais da cidade e da propriedade no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.....</b>	<b>95</b>
<b>4.3 Os instrumentos indutores da Função Social da Propriedade no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.....</b>	<b>100</b>
<i>4.3.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....</i>	<i>105</i>
<i>4.3.2 O IPTU progressivo no tempo no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo .....</i>	<i>109</i>
<i>4.3.3 A Desapropriação mediante pagamentos em títulos da dívida pública no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....</i>	<i>111</i>
<i>4.3.4 Da listagem dos imóveis que não cumprem a função social.....</i>	<i>113</i>
<b>4.4 A aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade pelo Poder Executivo do Município de São Paulo .....</b>	<b>116</b>
<i>4.4.1 Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios pelo Poder Executivo .....</i>	<i>117</i>
<b>CAPÍTULO 5 PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO .....</b>	<b>127</b>
<b>5.1 Princípios gerais de direito urbanístico e interpretação judicial .....</b>	<b>128</b>
<i>5.1.1 Princípios de Direito Urbanístico derivados da Constituição Federal.....</i>	<i>129</i>
<i>5.1.1.1 A Função Social da Propriedade Urbana como princípio constitucional.....</i>	<i>130</i>
<i>5.1.1.2 A vinculação judicial ao Plano Diretor.....</i>	<i>130</i>
<i>5.1.1.3 A essencialidade do Direito Fundamental Social à Moradia.....</i>	<i>131</i>
<i>5.1.2 Princípios de Direito Urbanístico derivados do Estatuto da Cidade e da legislação urbanística correlata.....</i>	<i>132</i>
<i>5.1.2.1 Sustentabilidade urbana.....</i>	<i>132</i>
<i>5.1.2.2 Justa distribuição dos ônus e benefícios da cidade.....</i>	<i>133</i>
<i>5.1.2.3 Gestão democrática das cidades .....</i>	<i>134</i>
<i>5.1.3 A sociabilidade urbana diretriz geral do direito urbanístico .....</i>	<i>135</i>

<b>5.2 Principais estatísticas das decisões sobre Plano Diretor e Função Social da Propriedade na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo....</b>	<b>135</b>
5.2.1 <i>Números envolvendo “Função Social da Propriedade e Plano Diretor” na jurisprudência do TJSP.....</i>	<i>137</i>
5.2.2 <i>Números envolvendo “Função Social da Propriedade” na jurisprudência do TJSP... </i>	<i>140</i>
5.2.3 <i>“Plano Diretor” na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ..</i>	<i>143</i>
5.2.3.1 <i>Números sobre “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002” na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.....</i>	<i>145</i>
5.2.3.2 <i>Números sobre “Plano Diretor” e “Lei 16.050/2014” na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.....</i>	<i>147</i>
<b>5.3 Principais Abordagens sobre Plano Diretor e Função Social da Propriedade na argumentação jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo .....</b>	<b>150</b>
5.3.1 <i>O discurso da tutela jurisdicional da propriedade presente no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo .....</i>	<i>151</i>
5.3.2 <i>Critérios para aplicação jurisdicional do Plano Diretor na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo .....</i>	<i>154</i>
5.3.3 <i>Caracteres da tutela jurisdicional do direito à moradia no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo .....</i>	<i>156</i>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>160</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>164</b>
<b>ANEXO</b>	
<b>ANEXO A. LISTA DE DECISÕES ANALISADAS NA PESQUISA .....</b>	<b>172</b>

## INTRODUÇÃO

O trabalho que se apresenta é fruto de uma pesquisa realizada, entre os anos de 2015 e 2017, junto ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP).

Nesse período, uma crescente instabilidade política abalou as estruturas da República Federativa do Brasil e o Poder Judiciário passou a, diuturnamente, estampar as grandes manchetes do jornalismo nacional. Não foi por menos, tendo em vista as grandes narrativas que o direito produziu.

O impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff, cujas motivações foram contestadas por grande parte da comunidade acadêmica, da mídia e outros setores da sociedade, bem como os desdobramentos do conjunto de investigações da Polícia Federal denominado “Operação Lava-jato” que, visando apurar esquemas criminosos envolvendo corrupção e lavagem de dinheiro, colocaram no banco dos réus um número significativo de políticos de alto escalão, conferiram ao Poder Judiciário e, por conseguinte ao próprio direito, um papel de constante protagonismo nos variados meios de difusão de notícias em atuação no país.

Enquanto isso, qualquer pessoa que caminha por um grande centro urbano brasileiro, não precisa estar muito atenta para perceber o quanto as cidades daqui são espaços de profunda desigualdade e segregação. De escancarados antagonismos, das mais diversas naturezas.

A gigantesca população em situação de rua, o altíssimo número de famílias vivendo em assentamentos precários e o imensurável número de habitações ociosas são apenas aspectos de uma histórica e patológica crise na produção do espaço urbano, que acomete as cidades do país e parece estar despercebida pelo suntuoso direito que protagoniza o noticiário brasileiro.

É nessa inconformidade que surge a motivação fundamental da realização deste trabalho, que se propõe enquanto uma pesquisa acadêmica voltada às atribuições do direito frente a essa hostil realidade, aparentemente indiferente a boa parte da comunidade jurídica brasileira.

Por conta disso, foi escolhido como objeto da pesquisa, a relação de complementariedade entre as duas principais estruturas jurídicas, constitucionalmente consagradas, disponíveis no direito brasileiro para defrontar os antagonismos da urbe: o princípio da função social da propriedade e o instrumento do plano diretor.

Para tanto, primeiramente, foi preciso tomar ciência de que estudo da complexidade urbana e dos antagonismos que preenchem as cidades brasileiras, sob a luz do Direito, reclama um esforço científico que transcende os próprios postulados da ciência jurídica, buscando o apoio inesgotável em diversas áreas das ciências sociais aplicadas, tais como a geografia, a sociologia e a economia.

Nesse sentido, foi fundamental que a análise partisse daquilo que geneticamente constituem o Direito e o Urbano, circunstanciados na formatação social, política e econômica a que estamos submetidos, qual seja, o Capitalismo. É por conta dessa necessidade que o presente trabalho inicia sua análise tendo como noções basilares a relação existente entre esses três pilares da sociabilidade contemporânea.

Adiante, o capítulo embrionário da pesquisa perpassa pelas formas de como consolidou historicamente a segregação urbana no Brasil, referenciando alguns aspectos políticos, sociais, econômicos e geográficos que germinaram os caracteres essenciais da Cidade republicana e ainda hoje se estabelecem como paradigmáticos à urbanidade brasileira.

O Capítulo 1 ainda se ocupa de apontar noções essenciais para a compreensão de dois conceitos basilares para a análise dos objetos centrais da pesquisa: o direito urbanístico e o direito à cidade. O primeiro, salientado em suas categorias de autonomia científica e de campo de investigação próprio nas ciências jurídicas. O segundo, enquanto horizonte filosófico tal qual gerado por Henri Lefebvre e que hodiernamente se consolida enquanto plataforma de enfrentamento político em direção à democratização social, econômica e espacial das cidades.

No Capítulo 2, é proposto identificar um conjunto normativo definido como a ordem jurídica urbanística brasileira, inaugurada, enquanto disciplina própria do direito nacional, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nessa divisão do trabalho, é pontuada a evolução da legislação urbanística e os parâmetros jurídico-normativos contemporâneos disponíveis à produção social do espaço urbano. Também foram analisados os aspectos da tutela jurídica da propriedade no Brasil, desde suas raízes, pressupostos ideológicos, e paradigmas normativos.

A etapa seguinte da pesquisa, adentra no programa da reconfiguração da política urbana brasileira desde a funcionalização social da propriedade até a entrada em vigor da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Assim, procura-se, em linhas gerais, caracterizar o instrumento jurídico e político constitucionalmente incumbido de manejar a realização substancial da política urbana nos municípios brasileiros: o Plano Diretor.

O terceiro capítulo inicia a discussão a respeito da aplicabilidade e eficiência do Plano Diretor a partir da análise específica do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014. A escolha dessa legislação se realizou não apenas pelo fato de este ser o Plano Diretor que ordena e regulamenta a política urbana do maior município do país, e pelo prestígio que essa lei tem ganhado tanto pela crítica acadêmica quanto pelos profissionais e militantes das várias frentes do urbanismo, atingindo seu ápice quando premiado no concurso ONU-habitat de melhores práticas urbanas em janeiro de 2017. Mas, também, pelos vários mecanismos de verificação de seu cumprimento advindos com sua vigência e disponibilizados, *on-line*, pelos portais virtuais ligados à Prefeitura de São Paulo.

Assim, lançados os aspectos gerais do Plano Diretor Estratégico de 2014, a análise aborda, com mais especificidade, os instrumentos indutores da função social da propriedade neles descritos e sua aplicação pelo Poder Executivo do Município de São Paulo. Para isso, foram as seguintes bases de dados: o cadastro dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade, o sistema de monitoramento do Plano Diretor Estratégico, e os relatórios de aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios dos anos 2015 e 2016, todas essas disponibilizadas pela própria Prefeitura do Município de São Paulo.

Dessa forma, as informações coletadas foram analisadas, quantitativamente, no lapso temporal recortado entre 31 de julho de 2014, primeiro dia de vigência do Plano Diretor Estratégico, e 31 de dezembro de 2016, último dia do mandato do prefeito Fernando Haddad junto ao Poder Executivo do Município de São Paulo. Este recorte foi utilizado para que a política pública em torno do Plano Diretor pudesse ser considerada nos limites de um governo já completado e, assim, comparada ao comportamento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, frente a esses objetos, dentro do mesmo lapso temporal.

O capítulo 5, por fim, analisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, dentro do mesmo recorte temporal do capítulo anterior, sendo subdividido em três partes que se complementam. A primeira fornece diretrizes gerais à interpretação judicial do direito urbanístico, sobretudo no que diz respeito à verificação do cumprimento da função social da propriedade e à aplicação jurisprudencial do Plano Diretor. A segunda, analisa quantitativamente as decisões coletadas envolvendo Função Social da Propriedade e Plano Diretor, de forma a verificar como e, por que, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é provocado a decidir sobre tais matérias, quais são as fontes legislativas utilizadas em tais decisões e, ainda, como é a interação entre este Tribunal e o Poder Executivo do Município de São Paulo na verificação do cumprimento da função social da propriedade e da aplicação do Plano Diretor. Por fim, buscou-se analisar, qualitativamente, a argumentação utilizada pelo

Tribunal nessas decisões, considerando as diretrizes gerais, as fontes normativas e os pressupostos básicos utilizados nos julgamentos envolvendo função social da propriedade e Plano Diretor. Cabe ressaltar, a base de dados utilizada para coleta das decisões foi o portal virtual de serviços “e-Saj”, do próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Dessa forma, a partir dos marcos teóricos e normativos debatidos e referenciados nos capítulos 1, 2 e 3, e da pesquisa empírica realizada nos capítulos 4 e 5, é possível que se tenha subsídios para formulação de respostas para algumas inquietantes perguntas que motivaram a realização deste trabalho, tais como: em que medida e sob quais pilares pode o direito contribuir para a redução dos antagonismos da urbanidade brasileira? A legislação urbanística brasileira é suficiente para tutelar os problemas estruturais de diversas natureza que diuturnamente emergem em nossas cidades? O plano diretor é um instrumento efetivo para cumprimento da função social da propriedade e promoção da reforma urbana? A práxis política urbana e a aplicação do direito urbanístico caminham institucionalmente no mesmo sentido? O Poder Judiciário, tal como configurado atualmente, está apto julgar demandas de natureza jurídica urbanísticas, sobretudo envolvendo direito de propriedade?

Sob tais perspectivas o presente trabalho não tem como desígnio encerrar um debate evidente, mas, pelo contrário, tecer linhas iniciais que, em maior ou menor escala, possam colaborar com um gradual amadurecimento na construção de horizontes jurídicos aptos à tutela normativa e jurisdicional da produção social do espaço urbano.

## CAPÍTULO 1 DIREITO, CIDADE E URBANISMO NO BRASIL

A Cidade é, hodiernamente, o grande *locus* de exercício, afirmação, efetivação e, até mesmo, negação de direitos de toda natureza. Assim, pois a Cidade é “[...] o lugar do possível, na medida em que ela reúne todos os níveis da realidade e da consciência, os grupos e suas estratégias, os subconjuntos e os sistemas sociais, a vida cotidiana e a festa.”<sup>1</sup>

A construção da Cidade contemporânea se faz a partir das relações intersubjetivas entre pessoas que, submersas nos antagonismos sociais e materiais de nossa época, procuram seu lugar em determinado tempo, em determinado espaço. É das trocas de experiências entre as pessoas que as cidades adquirem forma e conteúdo, uma vez que qualquer cidade jamais pode ser reduzida (somente) aos seus aspectos físicos, cartográficos, ambientais e naturais. É da prática socioespacial que cada cidade constrói sua própria identidade dentre os inúmeros núcleos urbanos espalhados pela Terra.

Diuturnamente, a complexidade urbana faz com que as pessoas que dialogicamente constroem sua realidade material reinventem suas próprias formas de lidar com as questões do modo de vida<sup>2</sup>. Tudo isso faz com que a Cidade enquanto um objeto de estudo se torne um desafio do tamanho da própria multiplicidade de sua natureza. A cidade não é um fenômeno estático, estagnado ou improgressivo. Pelo contrário. A Cidade é uma transfiguração constante, obrigando que as análises debruçadas sobre suas transformações venham acompanhadas de um rigor epistemológico capaz de apreender a heterogeneidade de sua produção, sob a pena de cair em formalismos e tecnicismos que acobertam os variados sentidos das relações sociais e materiais que nela se desenvolvem. Segundo Ana Fani Alessandri Carlos:

A análise espacial da cidade, no que se refere ao processo de produção, revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade, na medida em que as relações sociais se materializam em um território real e concreto, o que significa dizer que, ao produzir sua vida, a sociedade produz/reproduz um espaço através da prática sócio-espacial. A materialização do processo é dada pela concretização das relações sociais produtoras dos lugares, está é a dimensão da produção/reprodução do espaço, passível de ser vista, percebida, sentida, vivida. O homem se apropria do mundo através da apropriação de um espaço-tempo determinado, que é aquele da sua reprodução na sociedade. Desloca-se, assim, o enfoque da localização das atividades no espaço, para a análise do

---

<sup>1</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Ed. FFLCH, 2007. p. 31.

<sup>2</sup> Já em 1979, Leandro Konder assinalava que “As cidades modernas, pontos de concentração industrial, lugares de elevada densidade populacional, influem poderosamente sobre o modo de viver e o modo de sentir dos homens. Engendraram novas formas de angústia e solidão.” Cf. KONDER, Leandro. **O marxismo na batalha das ideias**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 145.

conteúdo da prática sócio-espacial enquanto movimento de produção/apropriação/reprodução do espaço da cidade.<sup>3</sup>

A produção social da Cidade contemporânea assume seus desdobramentos conforme se dá a própria relação de forças reproduzida por uma sociedade em certo espaço, naquilo que Henri Lefebvre afirma constituir o essencial do fenômeno urbano: “[...] a centralidade considerada como o movimento dialético que a constitui e a destrói, que a cria ou a estilhaça.”<sup>4</sup>

Tudo isso vem afirmar que a partir da indissociabilidade entre espaço e sociedade, à medida que a cidade se desenvolve e o espaço se produz e reproduz, o conhecimento humano que se debruça sobre o fenômeno urbano deve levar em conta um processo em movimento, fato que ainda segundo Ana Fani Alessandri Carlos, leva com que a análise sobre a Cidade, em sua dimensão socioespacial, na abertura da vida humana em sua multiplicidade, sinaliza a articulação de três planos:

O *econômico* (a cidade produzida como condição de realização da produção do capital – convém não esquecer que a reprodução das frações de capital se realizam através da produção do espaço), o *político* (a cidade produzida como espaço de dominação pelo Estado na medida em que este domina a sociedade através da produção de um espaço normatizado); e o *social* (cidade produzida como prática sócio-espacial, isto é, elemento central da reprodução da vida humana).<sup>5</sup>

Na encruzilhada, entre o econômico, o político e o social, no produção e reprodução do fenômeno urbano, encontra-se o jurídico. O Direito enquanto ciência e os direitos enquanto *práxis*. O Direito, *lato sensu*, na sua capacidade singular de intervenção na vida das pessoas.

No entanto, a despeito da tendência de urbanização da vida, enquanto a sociedade atual se direciona rumo a uma sociedade urbana, a comunidade jurídica de forma geral ainda não tem respostas prontas para questionamentos como: qual a possibilidade de intervenção do direito na transformação da Cidade? Como as generalizações jurídicas podem se adaptar à singularidade plural de cada núcleo urbano? E ainda... o que é o Direito no fenômeno urbano?

Assim, enquanto o ordenamento jurídico positivo é incapaz, por sua própria natureza, de regular as relações que se desenvolvem na Cidade como um todo, por estas a todo momento emergirem e se alterarem em suas características de acordo com as

<sup>3</sup> KONDER, Leandro. **O marxismo na batalha das ideias**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 21.

<sup>4</sup> LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. p 108.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 21. (grifo do autor).

peculiaridades socioespaciais de cada tempo e lugar, o somatório do “[...] conhecimento parcial do saber dogmático do direito não torna os juristas, por si só, aptos ao desvelar da realidade social.”<sup>6</sup>

Na contemporaneidade (alguns diriam, em tempos de pós-modernidade<sup>7</sup>), em que a complexidade das relações urbanas atinge níveis de diferenciação inesgotáveis, é papel do jurista exercer uma alteridade que lhe permita desvelar as mais magníficas peculiaridades presentes no outro; na diferença; na singularidade na pluralidade. Na heterogeneidade da Cidade em seu aspecto econômico, político e social. É necessário que o Direito absorva e se reproduza naquilo que interminavelmente é produzido socialmente no espaço urbano.

Em busca da realização daquilo que se pretende enquanto uma abordagem que tenha por premissa dar conta de desafios propostos à ciência do direito na análise do fenômeno urbano, necessário é, então, tomar consciência acerca de qual é a genética do Direito que lançamos mão no hodierno, e, assim, sua relação com o estado de coisas para além dos muros da ciência jurídica, analisando a totalidade da Cidade em sua dimensão histórica, dialética e econômica.

É necessário circunstanciar e pormenorizar o direito em sua relação com o urbano. Buscar as nuances que morfologicamente encontram as matrizes comuns nas genéticas entre o direito e a cidade, bem como a relação simbiótica de existência que reciprocamente as duas categorias constituem entre si.

### 1.1 A genética do Direito: entre o Capitalismo e o Urbano

Se o direito é um fenômeno histórico<sup>8</sup> circunstanciado nas limitações fáticas condicionantes de seu tempo, o avultado horizonte das ciências jurídicas deve ter como

---

<sup>6</sup> MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16.

<sup>7</sup> Segundo Eduardo Bittar, “[...] a pós-modernidade não surgiu do nada, ou como mera invenção do gabinete do filósofo. Não se trata de uma moda acadêmica, ou de um tema que recheia as prateleiras de livros novos. É da história que colhem as evidências de sua construção, de uma construção que lenta e paulatinamente vem se operando no subterrâneo do inconformismo com relação à colheita dos descabros realizados da modernidade. Como problema, a pós-modernidade somente foi captada pela sensibilidade teórica e humana do pensamento contemporâneo, após a grande recaída a que o projeto moderno conduziu a humanidade, seguindo o pensamento de Adorno. A pós-modernidade é por isso, como movimento intelectual, a crítica da modernidade, a consciência da necessidade de uma outra visão de mundo, a consciência do fim das filosofias da história e da quebra das grandes metanarrativas, demandando novos arranjos que sejam capazes de ir além dos horizontes fixados pelos discursos da modernidade. Ao mesmo tempo, como contexto histórico, a pós-modernidade é sintoma de um processo de transformações que estão profundamente imersas em uma grande revolução cultural, que desenraiza paradigmas ancestralmente fixados [...]” BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. p. 145-146.

<sup>8</sup> Cf. MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 2.

objetos nucleares o estudo das condições e contradições que permeiam nossa dimensão socioespacial, ou seja, a realidade urbana brasileira.

Todavia, se certo é que o Direito, como consagrado, é um dever ser social, historicamente engendrado e circunstanciado em seu tempo, também é lúcida a afirmação de que o Direito é produto e condição de legitimidade da reprodução das contradições sociais emergidas pelo sistema socioeconômico do capitalismo.

São as estruturas sociais do capitalismo advindas desde o mercantilismo que formam os alicerces daquilo que atualmente concebemos por Direito. O capitalismo, assim como o direito, cria condições de impessoalidade na reprodução de um mundo mecânico cuja lógica absoluta seja a exploração do trabalho para a acumulação e especulação financeira<sup>9</sup>.

Temos, portanto, que o direito em todas as suas etapas, desde o momento legiferante até sua aplicação *in factum*, não é ideologicamente (tampouco politicamente) neutro, mas orientado por condições políticas, econômicas e sociais incumbidas de manter o estado de coisas germinado no desenvolvimento do capitalismo.

As breves considerações acima explanadas apenas ilustram a complementariedade no surgimento de fenômenos geneticamente indissociáveis no mundo ocidental: a urbanização, a propriedade privada, o capitalismo e o direito.

A preexistência de certos núcleos urbanos<sup>10</sup>, locais essenciais à troca de bens e valores, favoreceu o desenvolvimento do mercantilismo e o apogeu da burguesia. Posteriormente, a industrialização – que caracteriza a sociedade moderna – veio a desencadear o êxodo das pessoas à realidade urbana e, com isso, ressignificando, então, aquilo que se entendia por Cidade e edificando as bases do direito como o conhecemos<sup>11</sup>. Conforme afirma Henri Lefebvre:

Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade. Após o quase desaparecimento das cidades arcaicas, na Europa ocidental, no decorrer da decomposição da romanidade, a Cidade

---

<sup>9</sup> Conforme ilustra Alysson Leandro Mascaro, “Ninguém diz, no nosso direito capitalista, que o favelado está numa situação injusta quando não possui um chão para morar. Para o capitalismo, como todo chão já tem um proprietário, para resolver esse problema a única solução possível, dentro da técnica jurídica, será a de deixar qualquer um comprar seu chão, ou, no máximo, que o Estado compre a terra do particular, sempre por meio dos contratos previstos pelo direito, garantindo a propriedade privada e sua equivalência mercantil.” MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 15.

<sup>10</sup> Ilustra Henri Lefebvre que “Houve a cidade oriental (ligada ao modo de produção asiático), a cidade arcaica (grega ou romana ligada à posse de escravos), depois a cidade medieval (numa situação complexa: inserida em relações feudais mas luta contra a feudalidade da terra). Cf. LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 11.

<sup>11</sup> Esta, base edificante do direito moderno e categoria de central primazia à compreensão e revelação dos objetos do presente estudo.

retomou seu desenvolvimento. Os mercadores mais ou menos errantes elegeram para outro centro de suas atividades aquilo que substituiu de grandes centros urbanos. Inversamente, pode-se supor que esses núcleos degradados exerceram a função de aceleradores para aquilo que restava da economia de troca, mantida por mercadores ambulantes. A partir do subproduto crescente da agricultura, em detrimento dos feudos, as Cidades começam a acumular riquezas: objetos, tesouros, capitais virtuais. Já existe nesses centros urbanos uma grande riqueza monetária, obtida pela usura e pelo comércio.<sup>12</sup>

Não coincidentemente, é justamente neste período de empoderamento político e econômico da burguesia que são forjadas formas jurídicas importantes até os dias de hoje, como as noções de sujeito de direito, igualdade jurídica e a de propriedade privada, existentes e preponderantes até os dias contemporâneos.

Ainda que a análise da forma jurídica da propriedade privada tenha maior centralidade no presente trabalho, é importante esclarecer, ainda que brevemente, a importância atual daquelas duas outras categorias acima referidas.

Se em épocas anteriores ao surgimento da Cidade e do Direito Moderno era necessário utilizar-se da força física, da submissão familiar ou da guerra para alguém subordinar outro alguém à prestação de serviços a si, é possível verificar que desde a formulação do direito gestado à época da revolução industrial e da expansão dos grandes centros urbanos, a forma jurídica legitima essa subordinação e ainda outorga ao Estado poderes para salvaguardar essa lógica.

A noção de sujeito de direito, apesar de forjada a partir da própria gênese do direito moderno - ou seja, só existe em virtude da formatação econômica e social do Capitalismo - constitui-se como pressuposto basilar das práticas jurídicas contemporâneas. É uma ficção do direito, inclusive da dogmática jurídica, que ajuda a manter esse Sistema em funcionamento, de forma a camuflar os antagonismos sociais de que o direito é cúmplice. Ou, segundo Alysson Leandro Mascaro:

O sujeito de direito é considerado, assim, desde o começo do capitalismo como aquele que pode portar direitos e deveres, isto é, aquele que é proprietário, detém bens, faz circular mercadorias e serviços, estabelece contratos, vincula-se à sua declaração de vontade. O Capitalismo não apenas considera sujeito de direito o burguês, mas também o comprador dos bens burgueses. E, acima disso, na fase da Revolução Industrial a noção de sujeito de direito se esparrama de tal modo pela lógica da sociedade capitalista que até o corpo e o trabalho humanos, enfim, são tornados objetos de compra e venda. O capitalismo explora não só a venda dos objetos, mas também faz da ação

---

<sup>12</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 12.

dos homens um mercado, o mercado de trabalho. O sujeito de direito é tanto o burguês que compra e força o trabalho quanto o trabalhador que a vende.<sup>13</sup>

Sendo civilmente capazes, as pessoas são livremente estabelecidas na produção social de cada espaço concreto. A partir disso, podem tomar as opções de contratar, serem contratadas, comprar, vender, realizarem transações bancárias, adquirir títulos de posse e propriedade, circulando livremente bens e riquezas. Quando não entre essas possibilidades, da capacidade civil do sujeito de direito advém também a capacidade de que as pessoas sejam processadas criminalmente e, eventualmente, retiradas de qualquer âmbito político-social de convivência, da vida cotidiana, da festa. Da cidade.

O conceito de sujeito de direito, enquanto ficção jurídica que ocupa status de categoria à construção concreta do Direito, veio a ser construído como amálgama legitimador de uma submissão involuntária da cidadania de nossos tempos<sup>14</sup>.

Com a noção de Igualdade Jurídica, por sua vez, o direito é capaz de colocar abstratamente no mesmo degrau o mais poderoso dos Capitalistas com o mais humilde dos miseráveis de nossa Nação para poderem celebrar um contrato de compra e venda de força de trabalho. Essa noção de Igualdade Jurídica reforça a força e a função ideológica do Direito, ao passo que ao igualar a partir de uma ficção, abstratamente todos os jurisdicionados de um Estado nacional, vem, por tantas vezes a camuflar uma verdadeira desigualdade material escancarada em nossa sociedade de classes.

A constituição das categorias de Sujeito de Direito e Igualdade Jurídica foram elementares para que se institucionalizasse, à época do Capitalismo industrial, o conceito de salário. Contemporâneo destes fenômenos que resultaram nas grandes transformações do mundo ocidental, Karl Marx já denunciava que o salário:

É a parte de mercadoria já existente, com a qual o capitalista compra, para si, uma determinada quantidade de força de trabalho produtiva. A força de trabalho é, portanto, uma mercadoria que o seu proprietário, o operário assalariado, vende ao capital [...]. O salário é, portanto, determinado pelas mesmas leis que determina o preço de qualquer outra mercadoria.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 101.

<sup>14</sup> Em sua célebre Teoria Geral do Direito e Marxismo, Evguéni B. Pachukanis já em breves linhas apontava que “[...] Toda relação jurídica é uma relação entre sujeitos. O sujeito é o átomo da teoria jurídica, o elemento mais simples e indivisível, que não pode ser decomposto.” PACHUKANIS, Evguéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 117.

<sup>15</sup> MARX, Karl. **Trabalho assalariado e capital & salário, preço e lucro**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 36-38.

Assim estava pronto o roteiro da financeirização de todos os aspectos da vida no mundo moderno, a partir da chancela dos postulados fundamentais do direito moderno. Os conceitos de sujeito de direito, igualdade jurídica e, conseqüentemente, o trabalho assalariado, se transformam até o próprio ser-humano em mercadoria, o mesmo não deixaria de acontecer com o espaço.

A forma jurídica da propriedade privada veio a ocupar, então, espaço central no desenvolvimento de um mundo baseado na troca de bens e riquezas. O protagonismo da burguesia enquanto setor determinante da lógica das relações sociais culminou na evolução de uma toda economia em que a realização do valor do uso e da troca da propriedade financeirizada assumissem desdobramentos de exclusão e segregação até hoje petrificados em nossa sociedade de classes. Assim, assevera Ana Fani Alessandri Carlos:

Sob o capitalismo, a produção do espaço realiza-se na contradição fundante do próprio ato de produzir: uma produção social (que, nesta dimensão, revela-se como momento de criação e realização do ser social) em conflito frontal com sua apropriação privada (o espaço tornado mercadoria subsume, no processo capitalista, as formas de apropriação ao mercado como momento de alienação). Esta contradição, no processo de produção, pressuposta na estruturação da sociedade capitalista, se desenvolve no movimento da constituição da propriedade, bem como sua forma jurídica, o contrato social que determina quem é o dono da propriedade, auferindo-lhe direitos e acessos à vida urbana. Isso significa afirmar que como mediação necessária entre cidadão-cidade nos deparamos com a propriedade privada da riqueza social, incluindo-se o espaço socialmente produzido.<sup>16</sup>

A propriedade privada (sobretudo a propriedade privada da terra), por mais que a princípio não fosse transformada diretamente em capital<sup>17</sup>, foi a forma jurídica que criou possibilidades infinitas da realização da mais-valia. Foi o passo capital para que o sujeito de direito proprietário pudesse livremente comprar a mercadoria do sujeito de direito não proprietário. Foi a chancela jurídica da organização da sociedade de classes. Conforme ilustra Isabel Pinto Alvarez:

A propriedade da terra não é em si capital, mas pelo monopólio de sua posse, por meio da forma jurídica da propriedade, ela possibilita a capitalização da parte a mais-valia como renda, o que confere aos seus detentores não apenas a possibilidade do uso, mas a de absorver parte da riqueza social por

---

<sup>16</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o 'Direito à Cidade' como horizonte utópico. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 96.

<sup>17</sup> Fenômeno que só veio a acontecer mais tarde com o *boom* da especulação imobiliária, de forma mais acentuada em países de economia dependente, como o Brasil.

intermédio da troca, liberando este capital imobilizado para entrar no circuito geral da valorização do capital.<sup>18</sup>

A tutela jurídica da propriedade privada ainda assume outros desdobramentos no Estado e no direito brasileiro. Desde a Primeira República até o hodierno, como veremos na seção 2.2. Por ora, todavia, são importantes estes apontamentos iniciais para verificar o quanto a gênese das bases edificantes do Direito moderno está absolutamente relacionada com o surgimento do Capitalismo e da Cidade moderna, ilustrando a importância do domínio destes fatos para que seja verificada a raiz daqueles que se surgem enquanto os problemas fundamentais observados no presente trabalho.

Todavia, devemos-nos atentar ao seguinte: se é da fase do capitalismo comercial, ou seja, aquele que se desenvolveu pela Europa entre os séculos XVI e XVIII, ilustrado pelas chamadas grandes navegações que culminaram na colonização europeia sobre as Américas, África e parte da Ásia, que é germinado o Direito burguês, é, sobretudo, na fase do capitalismo industrial, advindo desde a Revolução Industrial<sup>19</sup> europeia do século XVIII, que o Direito, ora patrocinado por uma reprivatização e readequação dos princípios jurídicos da Roma antiga<sup>20</sup>, emerge como um instrumento de legitimação e perpetuação dos pressupostos impostos pelo funcionamento, deste sistema de formatação política, econômica e social<sup>21</sup>.

Também é importante ressaltar, no presente trabalho, o fato de que assim como o apogeu do direito moderno, a urbanização europeia se desencadeou a partir de seu processo de industrialização, sobretudo a partir da chamada Revolução Industrial que se desenvolveu na

---

<sup>18</sup> ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p.113.

<sup>19</sup> Para Celso Furtado, “Foi a subordinação das atividades diretamente produtivas aos critérios mercantis – mediante o desmantelamento das corporações e a usura ou eliminação dos privilégios feudais – que conduziu a gestação da Revolução Industrial, essa mutação histórica que pôs em marcha o rápido processo de desenvolvimento das forças produtivas, característico do capitalismo contemporâneo. A subordinação das atividades diretamente produtivas à lógica do mercado significou a transformação dos recursos produtivos primários - a força de trabalho do homem e a terra – em mercadoria, ou seja, em objetos que se transacionam com base em valor de troca. (FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 59).

<sup>20</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 96.

<sup>21</sup> Em “A Ideologia Alemã”, Marx e Engels já partiam por esta perspectiva: “O direito privado se desenvolve simultaneamente com a propriedade privada, a partir da dissolução da comunidade natural. Entre os romanos, o desenvolvimento da propriedade privada não gerou consequências industriais e comerciais, pois o seu modo de produção manteve-se o mesmo. Entre os povos modernos, em que a comunidade feudal foi dissolvida pela indústria e pelo comércio, o nascimento da propriedade privada e do direito privado deu início a uma nova fase, suscetível de desenvolvimento ulterior. Amalfi, a primeira cidade que, na Idade Média, praticou um extenso comércio marítimo, formulou também o direito marítimo. Tão logo a indústria e o comércio desenvolveram a propriedade privada, primeiro na Itália e mais tarde noutros países, o desenvolvido direito romano foi imediatamente readotado e elevado à posição de autoridade.” (MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 76).

Inglaterra do final do Século XVIII e que deu origem às configurações citadinas tais quais preponderaram até os dias atuais. Conforme Henri Lefebvre:

Com preeminência da burguesia específica (“os empresários”), a riqueza já deixou de ser principalmente imobiliária. A produção agrícola não é mais predominante, nem a propriedade da terra. As terras escapam aos feudais e passam para as mãos dos capitalistas urbanos enriquecidos pelo comércio, pelo banco, pela usura. Segue-se que a “sociedade” no seu conjunto, compreendendo a cidade, o campo e as instituições que regulamentam suas relações, tende a se constituir em rede de cidades, com uma certa divisão do trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente) feita entre essas cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias. Pode-se pensar que a divisão do trabalho entre as cidades não foi tão extremada, nem tão consciente que determinasse associações estáveis e pusessem fim às rivalidades e concorrências. Esse sistema urbano nunca chegou a se instalar. O que se levanta sobre essa base é o Estado, o poder centralizado.<sup>22</sup>

A configuração da centralidade dos núcleos urbanos e a divisão social do trabalho com sua consequente divisão social do espaço, no período após a Revolução Industrial, acentuou a centralidade do papel do Direito nos conflitos da época. Todavia, essa análise tem sua relevância apenas no fato de que o Direito brasileiro é, *lato sensu* e em suas bases edificantes, importado e derivado do Direito Europeu. Sobretudo do Direito Privado germinado a partir do Código Civil Francês (1804) e do Código Civil Alemão (1900).

O Brasil, por sua vez, tornou-se um país essencialmente urbano muito após o fenômeno da industrialização da Europa. Mesmo assim, aqui, a forma jurídica da função social da propriedade, haja vista as particularidades em que a comunhão entre a cidade e o Direito que aqui se estabeleceu, ainda é de central importância.

Por sua vez, o desenvolvimento da cidade brasileira e os paradigmas de política urbana, aqui, tiveram um desenrolar ainda mais socialmente discrepante e segregacionista, num vertiginoso desencadeamento de políticas públicas que escancaravam a exclusão sócio espacial em nossos núcleos urbanos.

## **1.2 Brasil: urbanização, industrialização e segregação espacial**

Apesar das análises supra formuladas, o capitalismo periférico a que estamos submetidos, ainda que dependente da vontade política e econômica dos países centrais, nos conduz a uma realidade particular. Segundo Ermínia Maricato, “[...] o Brasil viveria a relação

---

<sup>22</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 12-13.

entre propriedade da terra/industrialização/urbanização, com algumas semelhanças e muitas diferenças [ao fenômeno análogo ocorrido na Europa], quase dois séculos depois.”<sup>23</sup>

Diferentemente daquilo que se estabeleceu por algumas partes da Europa ao final do século XVIII, o fenômeno urbano no Brasil e, conseqüentemente, a tutela jurídica sobre ele, veio a se tonificar muito posteriormente, sendo sensato afirmar que o processo de urbanização brasileira vem a ser estabelecido apenas no século XX<sup>24</sup>. Estima-se que em 1890, entre as 14 milhões de pessoas que viviam no Brasil, o percentual da população urbana era entre 6,8% e 10% deste total<sup>25</sup>, enquanto o Censo Demográfico do IBGE de 2010 indicava que de uma população total de 196,8 milhões de pessoas, 84,4% habitavam núcleos urbanos<sup>26</sup>.

Apesar de inegável importância dos pequenos núcleos urbanos que se edificaram no período colonial e no Brasil imperial para a afirmação histórica das cidades brasileiras, inclusive em suas características arquitetônicas<sup>27</sup>, é sobretudo no início do período republicano que o país vai assumir seus primeiros traços de urbanização, com caracteres políticos, por sua vez, herdados do período colonial.

Quando em 1808<sup>28</sup> a família real portuguesa chega ao Rio de Janeiro, fugitiva de Napoleão Bonaparte e seu exército, e acompanhada por mais de 10 mil pessoas<sup>29</sup>, a cidade não tinha a infraestrutura minimamente adequada para acomodar tanta gente de uma só vez. As melhores construções foram esvaziadas para o recebimento da família real e suas portas eram marcadas as letras “P.R.” que sinalizavam “Príncipe Regente” ou, para os cariocas da época, “Prédio Roubado”. Eram então forjados, ainda que timidamente, os primeiros delineamentos paradigmáticos da excludente política urbana brasileira.

Após a declaração de Independência, as disputas políticas que se estenderam por todo o Império do Brasil e culminaram em importantes marcos na história institucional brasileira, como a Lei de Terras em 1850 e, sobretudo, a abolição da escravidão em 1889,

---

<sup>23</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004. p. 15.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Cf. PORTAL BRASIL. **Total de habitantes das áreas urbanas cresce e chega a 84,4% em 2010**. Brasília, DF, 29 abr. 2011. Atual. 28 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/04/total-de-habitantes-das-areas-urbanas-cresce-e-chega-a-84-4-em-2010>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

<sup>27</sup> A título de ilustração, Ermínia Maricato exalta que, à época do período colonial “É notável – pode-se dizer absoluta - a importância da Igreja Católica nos dois primeiros séculos e meio da colonização. Uma estreita relação entre Estado e Igreja garantia a ela legitimação do domínio sobre as terras descobertas e a ela a exclusividade sobre a vida espiritual (frequentemente não tão espiritual) desses territórios. A criação dos núcleos urbanos vinha sempre acompanhada da construção da capela, que ocupada lugar de destaque.” MARICATO, op. cit., p. 10.

<sup>28</sup> Quatorze anos antes da declaração formal de Independência do Brasil.

<sup>29</sup> MARICATO, op. cit., p. 16.

viabilizaram, ainda que timidamente, as condições de industrialização e urbanização ao país no final daquele período.

Do período de entraves políticos que marcaram todo o Brasil imperial, mas, sobretudo, na transição da mão-de-obra escrava para o trabalhador “livre”, o processo de industrialização começou concomitantemente em quase todas as regiões. “Foi no Nordeste que se instalaram, após a reforma tributária de 1844 as primeiras manufaturas têxteis modernas e ainda em 1910 o número de operários dessa região se assemelhava ao de São Paulo.”<sup>30</sup>

Nesse diapasão, é sabido que a proclamação da República do Brasil, em 15 de novembro de 1889, iniciava uma nova mentalidade política. Era necessário criar uma estética urbana que contribuísse para legitimar a nova ordem aos países do capitalismo central e com isso forjava-se o paradigma que iria compor toda a política urbana brasileira do século XX: o paradigma da exclusão.

O primeiro grande marco da política urbana do Brasil republicano veio em 1902, quando o Presidente Rodrigues Alves indicou para prefeito da cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, Francisco de Passos. Conforme anota Ermínia Maricato:

O prefeito teve poderes ditatoriais (infraconstitucionais na época) para desapropriar, demolir, contratar, construir, sem possibilidade de contestação por parte de qualquer cidadão que se sentisse atingido. Foram construídos 120 novos grandes edifícios no lugar de 590 prédios velhos em apenas vinte meses. As famílias pobres eram despejadas sem complacência dos cortiços ou “cabeças-de-porcos” (casas cujos cômodos era repartidos por várias famílias) localizados nas áreas centrais. [...] A reforma urbana do Rio de Janeiro, chamada de “Regeneração”, foi a mais importante em razão de a cidade ser na época a capital federal. Outras cidades, contudo, ganharam o mesmo caminho, que foi inspirado na reforma de Paris, executada pelo urbanista barão de Hausmann, sob o comando de Napoleão III, entre 1850 e 1870. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, São Paulo passaram pelas obras que 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 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 da massa trabalhadora pobre, entretanto, não fazia parte desses projetos de reforma urbana.<sup>31</sup>

---

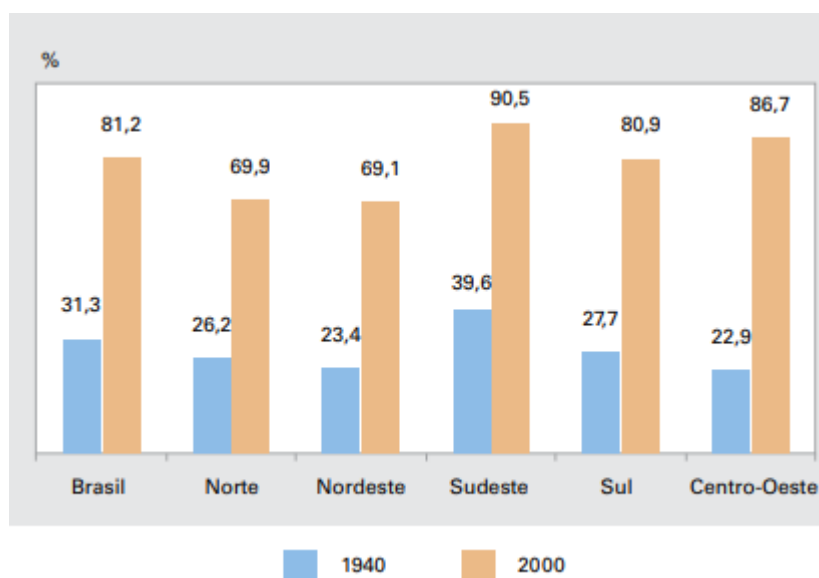
<sup>30</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 329.

<sup>31</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004. p. 28-29.

Inauguravam-se, assim, os pressupostos e diretrizes basilares que iriam nortear a política urbana nas cidades brasileiras até os dias atuais<sup>32</sup>.

A urbanização do Brasil, no entanto, veio a se intensificar apenas em meados da década de 1950. Foi a partir do governo Juscelino Kubistcheck, e sua política desenvolvimentista, que a população brasileira, em geral veio a migrar do campo para a cidade, sobretudo nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, até que no Censo Demográfico de 1970, seis anos após o golpe de Estado que instaurou a ditadura militar no país, pela primeira vez foi constatado que a maior parte da população brasileira vivia em áreas urbanas.

GRÁFICO 1 – Evolução da população urbana brasileira



**Fonte:** IBGE. **Tendências demográficas:** uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv34956.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Assim, a consolidação do Brasil enquanto um país predominantemente urbano é um fenômeno recente. Entretanto, a migração da população brasileira do campo para as

<sup>32</sup> Sob uma perspectiva de análise da geografia crítica, Ana Fani Alessandri Carlos, anota que: “A produção das metrópoles latino-americanas criadas no processo de urbanização decorrente da industrialização poupadora de mão de obra, assentada em altas taxas de exploração da força de trabalho e com extrema concentração de riqueza, deixou à margem do processo industrial (todavia produto dele) um contingente de mão de obra que se abrigou no setor informal da economia e obrigou imensas parcelas da sociedade a ocupar lugares acessíveis às suas rendas irrisórias. Coube a essa parcela ocupar as periferias, com seus terrenos baratos pela ínfima ou total falta de infraestrutura ou construindo as favelas nas áreas onde a propriedade do solo urbano não vigorava – isto é, terrenos em litígio ou de propriedade pública. Esse processo produziu a explosão da cidade antiga com a extensão do tecido urbano, amontoando pessoas em habitações precárias, submetidas à lógica e ao tempo linear e abstrato da esfera produtiva.” CARLOS, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o ‘direito à cidade’ como horizonte utópico. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea:** segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 96.

idades expandiu-se em escala vertiginosa em um lapso temporal de pouco mais de quarenta anos. Conforme dados supra referidos, se em 1970, o Censo Demográfico do IBGE apontava um índice de 56% das pessoas vivendo nas cidades, em 2010 este número já era de 84,4%.

Esse *boom* demográfico a que se entregaram as cidades brasileiras ao final dos século XX e início do século XXI reclamou uma reconfiguração das perspectivas teóricas e práticas envolvendo o campo das políticas públicas e das ciências sociais aplicadas, o que em algumas áreas do conhecimento não ocorreu.

No campo do Direito propriamente dito, não foi cedo que tomamos conhecimento das primeiras obras que trabalhavam da questão direito e urbanismo dentre a comunidade jurídica pátria. Por mais que os primeiros anos da verificação do Brasil enquanto um país eminentemente urbano no início dos anos 1970 foram cruciais para a formulação da análise jurídica dos problemas urbanos, a literatura que se apresentava ainda era muito tímida em isso, conforme anotado por Fernando Guilherme Bruno Filho:

O estudo do direito urbanístico aporta no Brasil na década de 70 do século passado, sem (i) uma lei nacional sobre urbanismo e planejamento urbano ou (ii) estruturas administrativas consolidadas, em que pese já certa experiência com planos urbanísticos municipais, de resultados questionáveis, entretanto. Some-se a isso frágeis regulamentação e compreensão do princípio da função social da propriedade, por força inclusive da herança patrimonialista brasileira, com consequências negativas a uma cultura do planejamento, e podemos talvez então perceber os desafios que se apresentavam aos primeiros comentadores.<sup>33</sup>

Todavia, a obra a ser considerada a grande pedra fundamental das análises jurídicas do fenômeno urbano brasileiro é, sem dúvida, “Direito Urbanístico Brasileiro”, de autoria do já então renomado constitucionalista José Afonso da Silva e que teve sua primeira publicação em 1982, ainda em anos chumbo, todavia quatro anos após a revogação do Ato Institucional nº 5, quando o número pessoas vivendo em áreas urbanizadas no Brasil – conforme Gráfico 1 – já era o dobro daquelas que viviam na zona rural<sup>34</sup>.

Há que se respeitar, todavia, todas as contribuições anteriores da doutrina jurídica brasileira à análise da questão urbana pelo viés do direito. Entre elas, destacam-se: “Direito de Construir” (1961) e “Direito Municipal Brasileiro” (1964) de Hely Lopes Meirelles; “Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico” (1975) de Diogo Figueiredo

<sup>33</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 40-41.

<sup>34</sup> Conforme o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, 84,36% da população do Brasil vive em áreas urbanas. Cf. IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

Moreira; “Disciplina Jurídica da Propriedade”, de Lúcia Valle Figueiredo (1980); “Elementos de Direito Urbanístico”, de Pedro Milanelo Piovezane (1981); “Desapropriações para fins urbanísticos”, de Adilson Abreu Dallari, entre outras obras que em menor ou maior escala contribuíram para a inauguração, evolução e consolidação de uma nova área do conhecimento no Direito brasileiro<sup>35</sup>. Eram erguidos, então, os postulados para o debate acerca de uma nova disciplina jurídica em discussão: o “Direito Urbanístico”.

### **1.3 O Direito Urbanístico: quando a ciência jurídica expande seus horizontes à complexidade do urbano**

Muito embora José dos Santos Carvalho Filho afirme que “[...] o direito urbanístico não se propõe a regular qualquer relação social, até porque não tem cunho coercitivo”<sup>36</sup>, certo é que o direito urbanístico é uma área própria do saber dentre as várias ramificações da ciência jurídica, tais como são o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Penal, o Direito Civil, dentre tantas outras que diuturnamente surgem e se consolidam a partir da força regulatória dos fatos sociais manipulada pela instituição do Direito.

Apesar da obra supracitada José Afonso da Silva<sup>37</sup> ter se estabelecido mais enquanto um manual do uso do solo e do direito da propriedade do que uma manifestação científica que passasse a vislumbrar a complexidade do urbano a partir do prisma da ciência do direito, não pode ser refutada pela superlativa importância em pioneiramente trazer, de forma macro, a importância aos juristas de que fosse analisado, por eles mesmos, o desenvolvimento, a heterogeneidade, a produção e a reprodução da cidade.

Assim, devemos lembrar que a primeira edição obra “Direito Urbanístico Brasileiro”, de José Afonso da Silva, foi pensada e redigida sob a égide do Código Civil de 1916 e da Constituição Federal de 1967. Na época, nossa ordem jurídica emergia sob a luz de uma Constituição outorgada por um Estado de exceção e o direito privado sobrepunha sobre o interesse coletivo. Quase não falavam, os juristas, acerca de direitos fundamentais sociais.

---

<sup>35</sup> Cf. BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 41.

<sup>36</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 6.

<sup>37</sup> Atualmente, “Direito Urbanístico Brasileiro”, de José Afonso da Silva, encontra-se em sua sétima edição, concluída dia 1º de janeiro de 2012 e comercializada por Malheiros Editores. (SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012).

De lá para cá, não foram poucas as transformações apreendidas por nosso Direito. Atualmente, algumas oposições que eram sedimentadas como absolutas pela comunidade jurídica brasileira – tais como a oposição entre direito público e direito privado – não são mais tão evidentes, uma vez que a Constituição Federal de 1988, ora promulgada em período de busca pela retomada do Estado democrático, com um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, sociais e individuais, a serem observados mesmo nas relações entre os particulares, veio a incidir diretamente em todas as relações jurídicas, inclusive naquelas que anteriormente passavam despercebidas pela seara do direito constitucional.

Um grande exemplo disso é a própria função social da propriedade, presente no art. 5º inciso XXIII<sup>38</sup> de nossa carta magna, e tão cara aos objetos de estudo do direito urbanístico.

Liana Portilho Mattos aponta nisso o marco inaugural de uma nova ordem jurídica. Segundo suas próprias palavras:

O paradigma constitucional democrático inaugura, como se viu em outros campos, o marco de uma nova ordem jurídico-urbanística, para a qual é estruturante, matricial mesmo, o princípio da função da propriedade e da cidade. Em outras palavras, o direito de propriedade só pode ser garantido e legitimamente exercido se satisfeito o condicionamento intrínseco do atendimento a uma função social.<sup>39</sup>

Nesse sentido, é importante ressaltar que semelhante ao que aconteceu em outros campos do saber jurídico, o Direito Urbanístico alcança uma verdadeira ruptura paradigmática com a promulgação da Constituição de 1988.

Se antes o Direito Urbanístico limitava-se a regular tecnicamente as possibilidades de uso e ocupação do espaço das cidades brasileiras, desde 1988 seu protagonismo torna-se indubitavelmente singular. Agora, não só adstrito à fabricação de normas técnicas para o manejo político da ocupação populacional nos centros urbanos, o Direito Urbanístico é uma ferramenta elementar para a efetivação dos compromissos constitucionais em todos seus aspectos, que demandam, naturalmente, uma tutela jurídica da democratização do espaço de nossos centros urbanos.

---

<sup>38</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

<sup>39</sup> MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídica-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 36.

Além disso, há que se agregar que a Constituição Federal de 1988 favoreceu o surgimento de microssistemas jurídicos de certa natureza que transcende a dicotomia da relação entre o direito público e o direito privado. Várias ramificações do plano geral do direito não mais opõem, mas, sobretudo, se complementem, em respeito à eficácia e efetividade do texto constitucional.

Dentre os microssistemas de direito presentes no sistema jurídico brasileiro que transcendem a dicotomia entre o direito público e o direito privado na busca pela eficácia e efetividade do texto constitucional, o Direito Urbanístico é um dos mais evidentes. Isso ocorre porque os institutos de análise e aplicação do Direito Urbanístico busca suas fontes em áreas que vão desde o Direito Civil até o Direito Administrativo, formando um campo autônomo, próprio e singular do Direito.

Todavia, há que se verificar que a discussão jurídica acerca da complexidade da cidade ainda caminha a passos lentos. Embora a pesquisa voltada ao Direito Urbanístico venha crescendo desde a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 2001, existe uma estampada falta de interesse político e educacional em reconhecer a autonomia da disciplina do Direito Urbanístico, diagnosticada por Edésio Fernandes:

As razões de tal “falta de interesse” no Direito por parte dos pesquisadores são preocupantes, já que é mais fácil compreender por que a pesquisa jurídica, profundamente impregnada com a ideologia dos direitos privados e do individualismo, nega-se a reconhecer a existência da legislação urbana até para fins acadêmicos. [...] A maioria dos estudos jurídicos tende a ignorar o Direito Urbanístico, ou a analisar a legislação urbana tão-somente a partir das perspectivas limitadas do Direito Civil e/ou do Direito Administrativo.<sup>40</sup>

Certo é, no entanto, que cada dia mais o direito urbanístico se constitui enquanto uma área elementar das ciências jurídicas. Seu objeto nuclear de estudo é a análise da complexidade do urbano a partir do paradigma jurídico. Creditamos ao Direito Urbanístico uma singularidade no que tange à condução de políticas públicas de democratização na produção e reprodução do espaço e na efetivação de direitos fundamentais sociais urbanos, sobretudo o direito à moradia, pelo qual se fundamenta, ademais, a efetivação e realização da Cidade enquanto direito, bem como aos direitos sociais lato sensu.

---

<sup>40</sup> FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 204-205.

### *1.3.1 Autonomia e objeto do Direito Urbanístico desde a Constituição Federal de 1988*

Embora ainda seja tímida, a evolução no estudo do direito urbanístico é inevitável pela própria necessidade social. Cada vez mais, os fatos econômicos, geográficos e demográficos impostos pela urbanização da vida reclamam a composição e solidificação de uma teoria jurídica que tenha por objeto a produção do espaço urbano. Assim, hoje o direito urbanístico pode ser considerado um ‘laboratório’, em que novos princípios e institutos estão sendo gerados<sup>41</sup> e o amadurecimento de seu rigor epistemológico surge como quase inevitável.

Conforme aponta Bruno Filho, o debate acerca da autonomia científica do direito urbanístico remonta à própria emergência do direito urbanístico no Brasil<sup>42</sup>, tendo sido enfrentado, desde logo, por José Afonso da Silva que situa o debate acerca da autonomia da disciplina na diferenciação entre autonomia didática e autonomia científica<sup>43</sup>.

Nessa perspectiva, então, teria o direito urbanístico uma autonomia meramente didática, haja vista que a autonomia científica:

Só será alcançada pela existência de normas específicas, razoavelmente desenvolvidas, que regulem condutas ou relações conexas ou vinculadas a um objeto específico, conferindo homogeneidade ao sistema normativo de que se trata [...]. Diante dessas ideias, parece ainda cedo para falar-se em autonomia científica do direito urbanístico, dado que só muito recentemente suas normas começaram a desenvolver-se em torno do objeto específico que é a ordenação dos espaços habitáveis ou sistematização do território.<sup>44</sup>

Dessa forma, José Afonso da Silva, embora afirme que o Direito Urbanístico não seja um simples capítulo do Direito Administrativo ou do Direito Econômico<sup>45</sup>, o considera enquanto uma “disciplina de síntese” ou “[...] ramo multidisciplinar do direito que, segundo suas próprias palavras, vai aos poucos configurando suas próprias instituições.”<sup>46</sup>

Não obstante, conforme já apontado, a Constituição Federal de 1988 foi responsável por rupturas paradigmáticas em todos os campos do direito brasileiro, bem como

---

<sup>41</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 27.

<sup>42</sup> BRUNO FILHO, **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 45.

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 42.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 44.

no Direito Urbanístico, sobretudo quando, de forma pioneira<sup>47</sup>, reserva um capítulo próprio ao tratamento da política urbana.

Isso reconfigurou todo o debate acerca da autonomia científica do Direito Urbanístico e da aplicação de seus institutos, desvinculando-o, então, então do regime geral do Direito Administrativo, conforme anota Victor Carvalho Pinto:

Ao consagrar o direito urbanístico como um ramo próprio do direito, a Constituição desvinculou-o do regime geral do direito administrativo. Uma consequência disso é a alteração do regime jurídico de produção de suas normas. Como regra geral, as normas de direito administrativo são produzidas pela mesma unidade federativa que as aplicará, em decorrência de sua autonomia constitucional (art. 18). A constituição reserva, no entanto, competência para legislar sobre algumas matérias administrativas específicas à União, como desapropriações (art. 22, II), licitações e concessões de serviços (art. 175). Já as normas de direito urbanístico são produzidas pela União e pelos Estados (art. 24, I), mas aplicadas ao Município (art. 30, VIII).<sup>48</sup>

Decorre, então, da própria Constituição e da tecnologia por ela escolhida à aplicação de suas normas e regimes gerais, um dos aspectos da científica do direito urbanístico.

Para além disso, consideramos ser o direito urbanístico um ramo autônomo do direito brasileiro por conta de seu objeto singular em relação a demais áreas do direito, qual seja: a tutela jurídica da produção social do espaço.

Afirmar a autonomia científica do direito urbanístico não consiste, sem qualquer embargo, em uma atividade meramente diletante, narcisista ou qualquer manifestação que aparenta algo similar à satisfação da vaidade acadêmica do estudioso dessa ciência. Mesmo porque o Direito Urbanístico jamais conseguiria, por si só, dar conta dos problemas a ele submetidos utilizando-se apenas dos institutos e diplomas normativos por seus operadores fabricados.

Em maior ou menor escala em relação às demais áreas do direito, a efetivação dos institutos edificados pela doutrina e pela legislação urbanística é dependente não somente de sua harmonia com o todo sistema jurídico nacional vigente, mas carece da compreensão de institutos que extrapolam a própria seara das ciências jurídicas.

---

<sup>47</sup> Victor Carvalho Pinto anunciou que “A Constituição de 1988 foi a primeira do Brasil e talvez seja uma das únicas do mundo a tratar diretamente da política urbana. O tema é objeto de um capítulo específico de dispositivos relativos às competências dos entes federados. Embora os seus artigos sejam autoaplicáveis, eles podem ser regulamentados, o que ocorreu por meio de leis infraconstitucionais.” (PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 104).

<sup>48</sup> Ibid., p. 120.

Afirmar a autonomia do direito urbanístico significa, portanto, defender a autoaplicabilidade do conjunto de normas e regulamentos que formam a ordem jurídica nacional vigente, a partir do emprego de todo o conhecimento através ou por consequência dela formulado com suas fontes e seus institutos e princípios próprios.

O Direito Urbanístico, dessa maneira, deixa de ser apenas uma disciplina síntese das normas que regem os instrumentos de que dispõe a Administração Pública para realização de política urbana em nível nacional, estadual ou municipal, como o era em seu período pré-Constituição de 1988.

Agora, para além disso, o Direito Urbanístico, em sua totalidade, passa a ser não só o conjunto de normas que se apresenta ao Poder Público para a promoção de política urbana em nossas cidades. O Direito Urbanístico é, hoje, a ciência que vincula o próprio Poder Judiciário à efetivação das normas e princípios, constitucionais e infraconstitucionais consagrados, regentes ordem jurídica que tutela a produção social do espaço urbano nas cidades brasileiras, tais como a Função Social da Cidade e a Função Social da Propriedade.

Ademais, há que depreender que o Direito Urbanístico, consolidado e emergido a partir das próprias contradições sociais, econômicas e espaciais que permeiam os centros urbanos representa, muitas vezes, uma ruptura de vários paradigmas outrora estupefatos na gênese do direito moderno. Por exemplo, a ruptura com a noção absoluta de propriedade privada.

Se o Direito moderno, *lato sensu*, como já afirmado, surge enquanto um instrumento de legitimação do sistema de formatação socioeconômica do Capitalismo, ou seja, uma ferramenta para outorga dos postulados jurídicos e políticos forjados pela burguesia que emergia nos grandes centros da Europa nos séculos XVIII e XIX, o Direito Urbanístico surge numa perspectiva de, se não opor, aos antagonismos impostos pela organização social, econômica e espacial de sua época, pelo menos minimizar os danos por ela causados.

A busca pela afirmação de uma disciplina jurídica que possibilite o uso de ferramentas para uma melhor distribuição dos ônus e recursos obtidos na Cidade e verifique as condições para o uso da função social da cidade e da propriedade, é a principal tarefa do jurista brasileiro que se depara com o Direito Urbanístico. Este que tem, em sua própria natureza, o dever de conduzir os três Poderes ao cumprimento dos compromissos impostos pela ordem jurídica urbanística contemporânea na busca pela democratização do espaço nos núcleos urbanos brasileiros.

O Direito Urbanístico, portanto, se compreendido não somente como um repertório legislativo que concentra as disposições acerca da disciplina do uso e ocupação do

solo urbano, mas, como uma ciência comprometida com o inexorável engajamento ao cumprimento da Função Social da Cidade e da Propriedade e à minimização das contradições e antagonismos advindos da organização social, econômica e especial na qual se emergiu, torna-se mais que uma matéria jurídica de síntese ou meramente descritiva de procedimentos administrativos. Surge como uma ruptura, mesmo que sobre objetos específicos da urbanidade da vida contemporânea, ao enlace genético do direito com o desenvolvimento e legitimação da realidade capitalista.

De toda forma, espera-se, no mínimo, conforme afirma Victor Carvalho Pinto, que: “O fortalecimento do direito urbanístico possa contribuir para a institucionalização do urbanismo e, em consequência, para melhor a qualidade de vida nas cidades brasileiras.”<sup>49</sup>

#### 1.4 Apontamentos iniciais sobre o Direito à Cidade

O Direito à Cidade é, inquestionavelmente, uma grande matriz epistemológica apta para fornecer os horizontes condutores da edificação e da consolidação do Direito Urbanístico brasileiro.

Hoje, é praticamente impossível verificar um trabalho nas ciências sociais aplicadas que explore as contradições que permeiam a urbanidade e não mencionem, ainda que timidamente, a expressão Direito à Cidade que, apesar de não ter sido formulada como um instituto propriamente jurídico, tem ganhado espaço e notoriedade - apesar de ainda acanhada sua popularidade - entre os operadores do direito contemporâneo<sup>50</sup>.

Sem embargo, diuturnamente surgem imersões doutrinárias e referências jurisprudenciais em busca de possibilidades por uma possível juridicidade do Direito à Cidade, por vezes desprovidas de uma compreensão acerca do verdadeiro sentido da expressão.

A título de ilustração, em pesquisa jurisprudencial realizada perante as decisões publicadas até a data de 17 de abril de 2017 no sítio virtual *e-saj* Portal de Serviços do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foram encontrados registros de 57 (cinquenta e sete) acórdãos e 03 (três) decisões monocráticas contendo a expressão “direito à cidade”.

<sup>49</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 28.

<sup>50</sup> Ocasionalmente, surgem tentativas de interpretar sintetizar direito à cidade sob os parâmetros das ciências jurídicas, mas algumas vezes o equívoco é grande a ponto de o direito à cidade ser confundido com a própria disciplina do direito urbanístico. Entre outros: LOPES, Samuel Henderson Pereira. **Direito à cidade: evolução da legislação, instrumentos de participação disponíveis a sociedade e a papel do estado na ordem urbanística. Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 14, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9157](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9157)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

Dentre as decisões consultadas, aquela que demonstrou mais significativamente a pretensão pela busca da juridicidade do direito à cidade foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9055901-19.2008 em que o Procurador Geral de Justiça pretendia a declaração de inconformidade com a Constituição do Estado de São Paulo de certa legislação do município de Mairiporã. Decisão, cujo relator designado foi Renato Nalini.

Nalini, em sua decisão, segundo suas próprias palavras, procura interpretar e preencher o campo semântico do direito à cidade, afirmando ser este:

O direito difuso e coletivo de toda uma comunidade de usufruir do espaço da cidade. Espaço que pode ser caracterizado como verdadeiro meio ambiente urbano, a fazer incidir, em sua proteção, toda a principiologia constitucional aplicável ao direito fundamental ao meio ambiente saudável.<sup>51</sup>

E reafirma o porquê da importância que se respeite o direito à cidade:

Porque a emergência da desordem nas grandes metrópoles do mundo fez erigir o direito à cidade como um direito humano fundamental, a merecer, inclusive, especial atenção do legislador constituinte e de organismos multilaterais internacionais, como a Organização das Nações Unidas, além de inúmeros documentos, dos quais se destacam ao menos os dois últimos planos nacionais de Direitos Humanos (PNDHs) do Brasil.<sup>52</sup>

Ora, afirmar juridicamente o direito à cidade requer um esforço que vai além de preencher, em forma jurídica, um campo semântico em aberto. O direito à cidade, embora em momento algum deva ser olvidado pela ciência do Direito lato sensu seja em suas formulações teóricas, seja na vitalidade cotidiana dos tribunais, resulta de uma complexa investigação teórica e filosófica de Henri Lefebvre que, em tempo, não se preocupava com seus desdobramentos judiciais propriamente ditos.

A noção de realização do direito à cidade, que não deve ser confundida com o direito coletivo e difuso a morar ou pertencer a determinar cidade, tampouco a efetivação de determinados direitos urbanos, mas o direito à realização das manifestações vitais de cada cidadão em sua relação de habitação em uma nova perspectiva sobre a centralidade urbana.

O Direito à Cidade, portanto, não se refere a uma vida melhor e mais digna no limite dos antagonismos e segregações submetidos pela cidade capitalista. Lefebvre descreve em seu conceito, horizontes para uma utopia em que as cidades sejam guiadas pelo valor do

---

<sup>51</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9055901-19.2008. SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

<sup>52</sup> Ibid.

uso sobrepondo ao valor da troca. Em termos contemporâneos, cidades em que a produção social do espaço urbano não seja reservada à lógica do mercado imobiliário.

Assim, o Direito à Cidade, segundo as formulações designadas por seu autor, não se traduz em um mais um direito a ser assegurado pelo arcabouço institucional e legislativo do Estado. Segundo o próprio Lefebvre, o Direito à Cidade

Não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o ‘urbano’, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.<sup>53</sup>

O Direito à Cidade surge, com Lefebvre, como uma base filosófica para transformação global da centralidade da vida nas cidades. Trata-se um abandono dos postulados da especulação e acumulação emergidos na urbanidade capitalista e serve, hodiernamente, como um horizonte. Um guia para avaliação do nível de democratização espacial em nossos centros urbanos. E, para além: uma utopia<sup>54</sup>. Conforme bem descreve Ana Fani Alessandri Carlos:

É possível entender o direito à cidade como uma necessidade prática de superação da contradição de uso-valor de troca, que só se resolveria na superação daquilo que funda o capitalismo: a propriedade privada. Como produto de um “carecimento radical”, ele surgiria na contramão da história que transforma a propriedade comunal em propriedade privada, potência abstrata na sociedade capitalista, dominando a vida [...]. O direito à cidade, portanto, aponta a negação do mundo invertido, aquele das cisões vividas na prática socioespacial, das representações que criam a identidade abstrata (na indiferença da constituição da vida como imitação de um modelo de felicidade forjado na posse de bens); da preponderância da instituição e do mercado sobre a vida; do poder repressivo que induz à passividade pelo desaparecimento das particularidades; da redução do espaço cotidiano ao homogêneo, destruidor da espontaneidade e do desejo.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 118.

<sup>54</sup> Neste sentido, ocupamos aqui posição análoga de Thiago Aparecido Trindade quando, acerca do direito à cidade em perspectiva jurídica, afirma que: “A abordagem desse conceito exige, portanto, esta mediação analítica: se as preocupações de Lefebvre estavam voltadas para uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista (e conseqüentemente com o próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção), as nossas são bem mais modestas, à medida que procuramos analisar o que significa o direito à cidade em termos institucionais e jurídicos na cidade e na sociedade capitalista.” Cf. TRINDADE, Thiago Aparecido. *Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 141, 2012.

<sup>55</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A Prática Espacial Urbana como Segregação e o ‘Direito à Cidade’ como horizonte utópico*. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 108-109.

### 1.4.1 Do Direito à Cidade como reivindicação política e o seu possível conteúdo jurídico

Formulado por Henri Lefebvre em 1967, o Direito à Cidade passa então a ser, além de uma referência teórica para a compreensão e buscas pela revolução urbana frente aos antagonismos da urbanidade, uma plataforma política para reivindicação dos agentes coletivamente organizados em busca de melhores condições nas cidades<sup>56</sup>, próximo daquilo que David Harvey vem a afirmar ser, portanto, o Direito à Cidade:

Muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com os nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende individualmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades.<sup>57</sup>

Essa incorporação da reivindicação Direito à Cidade pelos movimentos e agentes coletivos organizados em prol da reforma urbana, no Brasil, vem a ser bastante significativa na pauta do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), uma articulação nacional que aglutina diversos movimentos sociais, organizações de classe, organizações não governamentais dentre outros setores que lidam diuturnamente pela transformação da realidade urbana nas cidades brasileiras.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> David Harvey, em obra em que discorre sobre aspectos atuais do Direito à Cidade, faz o seguinte relato: “[...] foi naquele ano, 1967, que Henri Lefebvre escreveu seu ensaio seminal, *Le droit à la ville* [*O direito à cidade*]. Esse direito, afirmava ele, era ao mesmo tempo uma queixa e uma exigência. A queixa era uma resposta à dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade. A exigência era, na verdade, uma ordem para encarar a crise nos olhos e criar uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, porém, como sempre em Lefebvre, conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos, aos embates (tanto temíveis quanto prazerosos), e à eterna busca de uma novidade icognoscível.” (HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 11).

<sup>57</sup> Ibid., p. 28.

<sup>58</sup> Conforme sua própria descrição: “Organizado nas cinco regiões do país e desde 1987, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) atua para modificar o processo de segregação social e espacial existente nas cidades brasileiras, a fim de que se tornem mais justas, democráticas e sustentáveis. Atua pressionando por políticas públicas distributivas, visando permitir acesso aos serviços públicos de qualidade a toda a população, exigindo que se garanta o cumprimento da função social da propriedade e se aprimore a democracia, com a criação de instâncias de participação e controle social que sejam efetivas. Enquanto uma rede de atores sociais, o FNRU, é instrumental na resistência e contestação contra as forças dominantes que tem determinado o atual modelo urbano. A recente proliferação de articulações de caráter popular demonstra um potencial elevado de solidariedade e aprendizado político, ainda mais em momentos em que a lógica da cidade mercadoria vai se impondo, e meios autoritários são retomados. Isto, de forma a ignorar, isolar ou até mesmo reprimir as demandas populares urbanas por moradia digna e pelo direito à cidade sustentável, apontando a premente necessidade de defender os direitos humanos, a participação democrática e suas conquistas.” Cf. FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA URBANA. **Campanha pela função social da cidade e da propriedade**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://funcaosocial.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

Para o FNRU, o Direito à Cidade constitui enquanto um próprio eixo de suas atividades que, em breve síntese, são lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas, afirmando o Direito à Cidade como o direito a que: “Todos os moradores das cidades devem ter direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, ao transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.”<sup>59</sup>

A inserção da pauta da luta pelo Direito à Cidade aos agentes coletivos que se preocupam pela democratização dos núcleos urbanos do hodierno, tem uma expressiva importância. Como plataforma política, este conceito tem se apresentado como um vetor apto a conglomerar as mais diversas frentes de reivindicação da luta pela reforma urbana, tais como o direito à moradia e a habitação social, o direito à mobilidade urbana, direito à não segregação espacial, a luta pelo cumprimento da função social da propriedade, dentre outras manifestações que encontram no Direito à Cidade o amálgama para a unificação de uma perspectiva universal de cidade ideal<sup>60</sup>.

Assim, no Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006 foi produzida a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que visando dar um norte concreto à realização do direito à cidade como plataforma política e pauta a ser reivindicada, em suas disposições gerais o sistematiza como:

O usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe

<sup>59</sup> SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009. p. 2.

<sup>60</sup> A inclusão do Direito à Cidade como plataforma política e pauta de reivindicação não é uma exclusividade de sujeitos coletivos brasileiros, mas conforme afirma Pablo Vitale, a partir de uma análise que aborda as características comuns da produção social do espaço urbano nas cidades da América Latina, “*No es casual que en América Latina el concepto de «derecho a la Ciudad» haya sido tomado por parte de organizaciones comunitarias y territoriales como bandera de su lucha por vivienda y hábitat. Este derecho implica, por una parte, el derecho a habitar la ciudad: a usar y disfrutar completamente de la vida urbana, con todos sus servicios y ventajas. Pero también hace referencia al derecho colectivo de sus ciudadanos a participar en la gestión urbana, a definir cómo debe ser la ciudad y a transformarla. Esta doble dimensión está presente en las disputas en y por las ciudades latinoamericanas. En sus manifestaciones callejeras y en los conflictos por el acceso al suelo que diferentes colectivos y organizaciones protagonizan.*” VITALE, Pablo. El acceso a la ciudad: entre el mercado y la producción social. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, 2017. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/el-acceso-la-ciudad-entre-el-mercado-y-la-produccion-social/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.<sup>61</sup>

Mesmo antes de seu reconhecimento ante aos aspectos jurídicos, o direito à cidade de formulação teórica de Henri Lefebvre passa a tomar proporções tamanhas que já surge na esfera da agenda política como uma espécie de macrodireito a orientar a concretização de direitos de liberdade, de igualdade, de individualização na socialização e nortear os paradigmas de desenvolvimento da sociabilidade urbana.

Daí também extraímos essencial do conteúdo jurídico do Direito à Cidade. Paulatinamente, em alguns diplomas normativos já encontramos essa expressão *ipsis litteris* transcrita<sup>62</sup>, mas, por ora, o Direito à Cidade consiste mais em um vetor para verificação da qualidade e aplicação social de determinadas políticas públicas bem como para a busca pela efetivação de direitos inerentemente ligados ao desenvolvimento urbano, como o direito fundamental social à moradia.

Além disso, a noção de Direito à Cidade, se bem compreendida<sup>63</sup>, possibilita parâmetros para um melhor uso de aplicação de determinadas categorias jurídicas ao caso concreto, como, por exemplo, as funções sociais da cidade e da propriedade.

A relevância da compreensão do Direito à Cidade no presente trabalho é ilimitada. Sob uma perspectiva teórica e filosófica, o Direito à Cidade proporciona elementos perante os quais deve se guiar uma abordagem científica que tenha como objetos diretos e indiretos os antagonismos urbanos da cidade capitalista.

<sup>61</sup> O texto completo pode ser encontrado em: CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. [S.l.], 2006. <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>62</sup> O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº. 16.050/2014), em seu art. 5º elenca o Direito à Cidade como um dos princípios regentes da Política de Desenvolvimento Urbano: “Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são: V - Direito à Cidade. E ainda lhe confere critérios de avaliação de seu cumprimento: § 5º Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.” SÃO PAULO (Cidade). Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16050/lei-ordinaria-n-16050-2014-aprova-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-o-plano-diretor-estrategico-do-municipio-de-sao-paulo-e-revoga-a-lei-n-13430-2002>>. Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>63</sup> David Harvey alerta para o fato de que “[...] cada vez mais o direito à cidade vem caindo nas mãos de interesses privados ou quase privados.” Cf. HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 62.

Dessa forma, é possível compreender o Direito à Cidade, em relação ao direito urbanístico, na medida em que ele pode e deve se estabelecer como uma fonte epistemológica para a compreensão e apreensão do fenômeno urbano pela ciência do direito. Essas possibilidades permitem, ao presente trabalho, o uso dos instrumentos intelectuais considerados por Henri Lefebvre indispensáveis ao estudo dos problemas urbanos à luz do Direito à Cidade: a Transdução<sup>64</sup> e a Utopia Experimental<sup>65</sup>.

Numa perspectiva de plataforma política, o Direito à Cidade também é uma reivindicação importante ao presente trabalho uma vez que, compreendido enquanto a confluência de todos os vetores necessários à democratização do espaço urbano, é possível constatar-se que a luta pelo direito à cidade é, dessa forma, nuclear entre seus objetos e coletiva entre os mais variados sujeitos.

Aqui, conforme esclarece David Harvey acerca da unificação das diversas lutas que pelo mundo despontam em oposição aos antagonismos da vida urbana:

Um passo rumo à unificação dessas lutas – ainda que de maneira alguma o último – consistiria em concentrar-se clara e inequivocamente nesses momentos de destruição criativa nos quais a economia de acumulação de riquezas se transforme violentamente na economia de espoliação e ali proclame, em nome dos espoliados, seu direito à cidade – seu direito a mudar o mundo, mudar a vida e a reinventar a cidade de acordo com seus mais profundos desejos. Esse direito coletivo, tanto como palavra de ordem quanto como ideal político, nos remete à antiquíssima questão de saber quem é que controla a conexão interna entre urbanização e produção e uso de excedentes.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> “Uma operação intelectual que pode ser realizada metodicamente e que difere da indução e da dedução clássicas e também da construção de ‘modelos’, da simulação, do simples enunciado de hipóteses. A transdução elabora e constrói um objeto teórico, um objeto possível, e isto a partir de informações que incidem sobre a realidade, bem como a partir de uma problemática levantada por essa realidade. A transdução pressupõe uma realimentação (*feedback*) incessante entre o contexto conceitual utilizado e as observações empíricas.” LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 109.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 110 - “A utopia deve ser considerada experimentalmente, estudando-se na prática suas implicações e consequências. Estas podem surpreender: Quais são, quais serão os locais que socialmente terão sucesso? Como detectá-los? Segundo que critérios? Quais tempos, quais ritmos de vida cotidiana se inscrevem, se escrevem, se prescrevem nesses espaços ‘bem sucedidos’, isto é, nos espaços favoráveis à felicidade? É isso que nos interessa.”

<sup>66</sup> HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 68.

## **CAPÍTULO 2 DO DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO META: A ORDEM JURÍDICA URBANÍSTICA BRASILEIRA**

A Constituição brasileira de 1988 trouxe consigo, na esteira de um constitucionalismo ocidental do período pós-guerra, uma série de objetivos primordiais a serem alcançados pelo Estado Brasileiro, levando alguns autores a caracterizar nossa nova Carta Política como uma Constituição Dirigente, ao passo que esta dispõe elementos normativos que vinculam o legislador ordinário à efetuação de políticas públicas a serem trilhadas no caminho da transformação social, indo muito além de uma mera Constituição Garantia

1.

Independentemente de certas objeções que se propagam quanto ao prevalecimento do dirigismo constitucional nos dias atuais, tais objetivos supra mencionados podem ser ilustrados pela leitura do artigo 3<sup>o</sup>2 de nossa Carta Magna, e somados a um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, além de novas possibilidades de acesso da população à justiça formal e às instituições jurídicas, consagraram a Constituição Federal de 1988 como uma verdadeira fonte de esperança por justiça social ao povo brasileiro, desde muito carente por democracia.

Assim, certo é que desde 1988 temos uma democracia formal assegurada em nossa pátria: “[...] voto secreto e universal, competição partidária, alternância nos vários escalões dos legislativos e executivos e controle pelo poder judiciário do processo eleitoral.”<sup>3</sup>

Entretanto, este aspecto democrático da República brasileira figura-se apenas em seus critérios formais. O acesso a bens e recursos, assim como aos direitos sociais constitucionalmente consagrados, fundamentais à realização da dignidade da pessoa humana ainda é restrito a apenas uma parcela de nossa população. Raquel Rolnik, nesse diapasão, pondera:

---

<sup>1</sup> Gilberto Bercovici classifica a *Constituição Garantia* como aquela que “[...] não possui qualquer conteúdo social ou econômico, sob a justificativa de perda de juridicidade do texto. As leis constitucionais [na concepção da Constituição Garantia] só servem, então, para garantir o *status quo*. A Constituição estabelece competências, preocupando-se com o procedimento, não com o conteúdo das decisões, com o objetivo de criar uma ordem estável.” BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista do Senado Federal**, Brasília, DF, ano 36, n. 142, p. 38, 1999.

<sup>2</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>3</sup> KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: 34, 2009. p. 67.

Em vez de promover os direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 ou as demandas dos movimentos sociais, a agenda governamental dos anos 1990 estava focada no retraimento da intervenção estatal, no ajuste e na consolidação de instituições de mercado. Se o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso retórico do que uma verdade, a natureza de suas ações mudou de forma drástica.<sup>4</sup>

Essa agenda governamental apartada dos compromissos de redução de desigualdades e promoção direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988 foi marcante nos anos seguintes à promulgação da *nova* carta política e tem suas consequências absolutamente perceptíveis até hoje.

Segundo os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2013<sup>5</sup>, o contingente de 1% dos brasileiros mais ricos ainda ganha quase cem vezes mais do que os 10% mais pobres. A renda média é de R\$ 235,00 por mês entre 8,6 milhões de trabalhadores mais pobres<sup>6</sup>. Além disso, a pesquisa do IBGE também aponta outros grandes problemas sociais, como o analfabetismo que atinge um número de aproximadamente 13 milhões de pessoas maiores de 15 anos de idade no país, e o trabalho infantil a que são submetidas cerca de meio milhão de crianças e adolescentes com idades entre 5 e 13 anos.

Tais condições levam ao questionamento de se o Estado de Direito da República Federativa do Brasil, consagrado logo no *caput* do art. 1º da Constituição Federal é, efetivamente, um Estado de Direitos<sup>7</sup>, levando-se em consideração toda a desigualdade e segregação que acomete as cidades brasileiras.

A cidade de São Paulo, *ad exemplum*, ilustra categoricamente toda essa negação de acesso a bens e direitos fundamentais a boa parte da população. A segunda maior cidade da América Latina e maior metrópole do Brasil, com população estimada em mais de 11 milhões

<sup>4</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. P. 270.

<sup>5</sup> IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio**: síntese dos indicadores-2013. 2. ed. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

<sup>6</sup> Cf. CARNEIRO, Júlia Dias. IBGE: desigualdade social no Brasil estaciona nos níveis de 2011. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 18 set. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140918\\_desigualdade\\_ibge\\_brasil\\_pnad\\_rb.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140918_desigualdade_ibge_brasil_pnad_rb.shtml)>. Acesso em: 20 out. 2016.

<sup>7</sup> O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), a partir de sua Pesquisa Nacional de Cesta Básica de Alimentos, revela que em julho de 2013, época em que o PNAD acima referido estava em realização, para que o trabalhador brasileiro conseguisse efetivar todos os seus direitos fundamentais sociais constitucionalmente garantidos, seus vencimentos mínimos mensais deveriam ser de R\$ 2.750,83 (dois mil setecentos e cinquenta reais e oitenta e três centavos), valor bem acima salário mínimo nacional de R\$ 678,00 (seiscentos e setenta e oito reais) vigente àquela época e, mais ainda, da média salarial de R\$ 235,00 (duzentos e trinta e cinco reais) destinada a 8,6 milhões de brasileiros. Cf. DIEESE. **Pesquisa nacional de cesta básica de alimentos**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

de habitantes<sup>8</sup>, concentra uma variedade infinita de culturas e dimensões intersubjetivas que se relacionam dialogicamente na pluralidade do urbano.

Entretanto, essa pluralidade existe permeada por contradições. A plenitude do exercício do direito à cidade de São Paulo encontra barreiras e variações de ordem financeira, social e espacial, o que leva à existência de várias “São Paulos” diferentes submetidas à lógica mercantil pela qual a cidade se desenvolve<sup>9</sup>. Segundo Glória da Anunciação Alves:

Quando se pensa na cidade de São Paulo, características contrastantes sempre são lembradas. De um lado, a pujança da cidade cujos agentes políticos e econômicos buscam criar e reforçar a ideia de cidade mundial; e de outro, a grande desigualdade socioeconômica existente que se materializa nas periferias precárias e no aumento da violência urbana.<sup>10</sup>

Das maiores contradições encontradas na pluralidade intersubjetiva da metrópole paulistana, há que se destacar a efetivação e o exercício do direito fundamental social à moradia. Segundo os principais resultados do último Censo da População em Situação de Rua na Municipalidade de São Paulo<sup>11</sup>, publicado em 2015, a população que se encontra em situação de rua na Cidade é de 15.905 (quinze mil, novecentos e cinco) pessoas que, à margem da lógica de consumo criada pela especulação imobiliária ao exercício da cidade, não possuem sua própria morada.

A isso, há que se agregar que os dados acima referidos camuflam uma realidade ainda mais excludente, uma vez que não contemplam estatísticas de pessoas que habitam a cidade em condições precárias, como famílias que vivem em áreas isoladas sem acesso a outros bens e direitos, tais como saúde, educação, lazer, saneamento básico e transporte público; pessoas que habitam imóveis objetos de ação de reintegração de posse ou ainda cidadãos e cidadãs cujos tetos sob os quais edificaram a particularidade de suas vidas foram simplificados a motivação de ações de despejo.

As condições de existência (ou resistência) acima referidas são asseveradas pelo fato de que a moradia é um bem indispensável à vida humana. Cada pessoa, diante dessa lógica

---

<sup>8</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atualizado em 28 de agosto de 2014. IBGE. **Estatísticas:** por cidade e estado: São Paulo-SP. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

<sup>9</sup> Ana Fani Alessandri Carlos afirma que “[...] a generalização do valor de troca no espaço, englobando-o ao mundo da mercadoria, aparece como possibilidade de realização do consumo produtivo no espaço.” CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano:** escritos sobre a cidade. São Paulo: Ed. FFLCH, 2007. p. 77.

<sup>10</sup> ALVES, Glória da Anunciação. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 109-118, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/08.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

<sup>11</sup> Cf. FIPE. **Censo da população de rua na cidade de São Paulo, 2015:** Resultados. São Paulo, [2015]. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/observatorio\\_social/2015/censo/FIPE\\_smads\\_CENSO\\_2015\\_coletivafinal.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015.

urbana excludente, pode comprometer a maneira como se veste, como cuida de sua saúde pessoal e familiar, como proporciona para si e para seus próximos momentos de lazer e recreação, ou ainda como se alimenta, para assegurar um teto sob o qual possa repousar e guardar seus bens e utensílios pessoais. Um teto sob o qual seja edificada sua singularidade no mundo; sua existência histórica particular na sociedade, o que faz dessa pessoa, efetivamente, uma pessoa humana em sua concretude existencial. Ou, nas palavras de Arlete Moysés Rodrigues:

Não se pode viver sem ocupar espaço. Morar é uma das necessidades básicas, assim como comer, vestir, etc. As quantidades de artigos ou de meios de subsistência que são julgados necessários em cada período são determinados historicamente. A moradia, em qualquer período histórico, é considerada uma necessidade vital. Mudam as características da moradia, desde o abrigo em cavernas, do chamado processo de hominização, até as diversidades das construções atuais ou as casas do futuro, do século XXI.<sup>12</sup>

Isto posto, resta indubitável que a efetivação do Direito Fundamental Social à Moradia é condição basilar para o cumprimento dos compromissos constitucionais de 1988. Sua realização é premissa para realização de vários outros direitos fundamentais, individuais e sociais, e por isso merece tratamento especial no que tange às prioridades da agenda política das cidades brasileiras.

## **2.1 A essencialidade da efetivação do Direito à Moradia na busca pelo Direito à Cidade**

O problema do déficit habitacional nas cidades brasileiras é mórbido. Trata-se de uma enfermidade política, econômica, social e espacial presente em todo território nacional e que sobrevém das mais diversas práticas e fatores patronos da exclusão e segregação urbana.

O caso específico da cidade de São Paulo é apenas um exemplo, emblemático, da realidade que perpassa a maioria das metrópoles brasileiras, muito embora o direito à moradia, cabe ressaltar, seja previsto no rol de direitos fundamentais sociais do art. 6º da Constituição Federal brasileira, desde a Emenda Constitucional nº 26/2000. Sua efetivação tem uma importância nuclear para a realização de demais direitos fundamentais sociais - tais como saúde, educação e lazer, e é pressuposto para o respeito à dignidade da pessoa humana, fundamento de nossa República.

---

<sup>12</sup> RODRIGUES, Arlete Moyses. **Na procura do lugar o encontro da identidade:** um estudo do processo de ocupação de terras: Osasco: Ed. FFCLH, 2009. p. 45.

Assim, afirmar a Moradia, como direito fundamental social, constitucionalmente tutelado, significa afirmar que Moradia não pode ser reduzida a um produto qualquer que se encontra nas prateleiras do mercado especulativo. Todavia, a organização socioeconômica e as formas de sociabilidade contemporânea atrelam a (re)produção do espaço urbano a uma lógica pautada pelos interesses de mercado, gerando desagregações e segregações típicas do capitalismo, uma vez que os recursos que formam a estrutura das cidades, necessários ao mínimo de cidadania à vida dos cidadãos são, em boa parte das vezes, restritos a apenas uma parcela da população que não está relegada às zonas periféricas longínquas de habitação, como ainda tem acontecido frequentemente com os extratos mais baixos de nossa sociedade.

A distribuição de moradias nas cidades assume contornos hierarquicamente delimitados. Qualificam-se conjuntos habitacionais e glebas territoriais de uma mesma cidade conforme o estrato social mais apto para ali se estabelecer. Hodiernamente, o espaço assume assim o seu valor de uso e troca, traduzido em valorização e desvalorização pecuniária, ao passo que o direito à moradia se transforma em um bem intangível a boa parte da população por confundir-se, ainda, na relação de propriedade tutelada pelos institutos de direito civil.

Ana Fani Alessandri Carlos, por sua vez, assevera que:

A produção do espaço como mercadoria efetua-se em dois níveis: através da produção da habitação, uma mercadoria intercambiável no mercado imobiliário, sem o qual a função da moradia não se realiza; e através da produção da própria cidade pelo trabalho social presente e acumulado ao longo da história. Para o capital, a materialidade do espaço é o suporte do valor de troca, a forma como a natureza, pela extensão do processo de urbanização, criou o espaço como produto imobiliário e como rede de infraestrutura, articulando o público e o privado numa morfologia diferenciada socialmente. Para a vida.<sup>13</sup>

Muitas vezes essa lógica de exclusão e segregação é promovida pelo próprio Poder Público, seja por conta de políticas habitacionais que criam conjuntos populares para financiamento de casa própria em áreas urbanas longínquas, longe da infraestrutura necessária a que a moradia seja adequada, tanto geográfica quanto estruturalmente, ou ainda pelas condições precárias de acesso e permanência espacial, seja pela distância dos bens vitais disponibilizados pela cidade - tais como emprego, saúde, educação e lazer -

---

<sup>13</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana. In: \_\_\_\_\_; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 50.

institucionalizando a segregação social do espaço<sup>14</sup>. Ou ainda criando programas de valorização imobiliária de determinadas áreas que, por sua vez, gera uma expulsão dos moradores originários a áreas mais precárias da cidade.

É exatamente por conta destes fatores que um programa habitacional que vise reverter o problema do déficit por moradia adequada nas cidades brasileiras<sup>15</sup>, equacionando as necessidades habitacionais nacionais num período razoável, não deve seguir a lógica especulativa sob a qual desde muito vem sendo construída a produção do espaço urbano, mas conceber a moradia enquanto um direito fundamental social indispensável ao respeito da dignidade da pessoa humana e à efetivação de demais direitos fundamentais sociais.

Todavia, oferecer um conceito simplista de moradia e, por sua vez, habitação, como simplesmente um teto sob o qual uma pessoa pode morar é absolutamente insuficiente à preservação e promoção da Cidadania e da Dignidade da Pessoa Humana. Não podemos entender por Habitação simplesmente a possibilidade de um teto sob o qual cada cidadão possa morar, mas sobretudo, seguir à risca e compreender um conceito de Habitar à luz de uma busca efetiva à realização do Direito à Cidade, que, segundo Carlos, compreende

Um conjunto de ações que articula planos e escalas espaciais, como o público e o privado; o local e o global, os quais envolvem a vida que se realiza pela mediação do outro, imersos em uma teia de relações que constrói uma história particular, e ao mesmo tempo coletiva. É nesta história coletiva que a história particular se insere e ganha significado. A relação entre a esfera pública e a privada se coloca como condição necessária para a constituição tanto do sujeito coletivo quanto da vida. Na condição de acumulação privada de tempo, o espaço é também, possibilidade futura, virtualidade, por isso a realidade urbana traz em seu bojo um projeto de realização.<sup>16</sup>

No sentido acima, então, cumpre ressaltar que o projeto de realização que a realidade urbana traz em seu bojo jamais se contemplará se o habitar das pessoas na Cidade não vier acompanhado de uma configuração da moradia adequada para a realização das demais necessidades vitais basilares à dignidade humana consignadas constitucionalmente enquanto direitos fundamentais sociais, tais como saúde, educação, lazer e trabalho.

---

<sup>14</sup> Um grande exemplo é a atuação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na região metropolitana de Natal, como bem abordado em: MOURA, Jéssica Moraes de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 339-359, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v6n3/06.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

<sup>15</sup> Objetivo primordial descrito no Plano Nacional de Habitação de 2010. Cf. BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, DF, 2010.

<sup>16</sup> CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Ed. FFLCH, 2007. p. 111.

Seguro então dizer que a materialização de uma moradia que não ofereça as condições básicas do habitar não contempla também a realização do direito à cidade. Neste sentido, a realização do direito à moradia perpassa por uma observação da realização de demais direitos fundamentais sociais. Segundo Soraya Regina Gasparetto Lunardi,

Uma abordagem sistemática dos direitos fundamentais sociais é necessária para demonstrar que a omissão estatal do direito à moradia, além de privar o titular da prestação constitucionalmente imposta, afeta de maneira direta ou indireta uma série de outros direitos fundamentais.<sup>17</sup>

Lunardi atenta ainda que para uma possível efetivação, dependem diretamente da satisfação da Habitação adequada, os seguintes direitos: ao desenvolvimento pessoal; à proteção familiar; à saúde; à privacidade e intimidade e à assistência aos desamparados. E também, dependem de forma indireta, os direitos à educação; à segurança; e à proteção à maternidade, aos idosos e à infância<sup>18</sup>, não restando dúvidas de que a realização do Direito à Moradia é o primeiro passo à plenitude da realização de fundamentos da República Federativa do Brasil como a Cidadania e a Dignidade da Pessoa Humana, bem como ao horizonte do Direito à Cidade.

A própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em 2013, expediu uma publicação em que ressalta a importância da realização da moradia adequada para a efetivação de outros direitos fundamentais sociais:

O acesso à moradia adequada pode ser uma pré-condição para a realização de vários outros direitos humanos, incluindo o direito a trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade ou educação. A possibilidade de ganhar a vida pode ser seriamente prejudicada quando uma pessoa for transferida, depois de uma remoção forçada, a um lugar isolado, onde não haja oportunidades de emprego. Sem comprovante de residência, as pessoas sem-teto podem não ser capazes de votar, desfrutar de serviços sociais ou de receber cuidados de saúde. Moradia inadequada pode ter repercussões diretas sobre o direito à saúde, por exemplo, se as casas e assentamentos tiverem pouca ou nenhuma água potável e saneamento, ou se estiverem em locais expostos a resíduos tóxicos, em razão dos quais os moradores podem cair gravemente doentes.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Finalidades e Formas de efetivação do Direito Fundamental à Habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Inclusão social e sua efetivação**. Curitiba: CRV, 2011. p. 177.

<sup>18</sup> Ibid., p. 177-179.

<sup>19</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF, 2013. p. 70.

Ter para si uma moradia adequada, com possibilidade de acesso aos bens da Cidade é o requisito básico para que cada ser-humano produza sua singularidade histórica no mundo e, assim, torne-se, efetivamente, um cidadão.

Dessa forma, não é demais ressaltar que, sendo o direito fundamental à Moradia, à luz do direito à cidade, pré-requisito indispensável à efetivação de outros direitos fundamentais sociais, as preocupações frente à habitação devem ocupar um protagonismo na agenda de políticas sociais pelos agentes estatais. Todavia, a preocupação com a redução do déficit habitacional nas cidades brasileiras, como vimos, esbarra nos mais escusos interesses, apesar do arcabouço legislativo consagrado em torno do direito fundamental social à moradia.

### *2.1.1 Direito fundamental social à moradia: status legislativo e conteúdo jurídico*

O déficit habitacional que acomete boa parte das cidades brasileiras tem vários motivos, dentre eles a má administração dos agentes públicos frente este problema, a especulação imobiliária, sobretudo nas metrópoles, a má distribuição de renda sintomática do Brasil e, ainda, em alguns casos, a própria falta de recursos financeiros e materiais que abala inúmeras famílias por todo o território nacional e, principalmente, como veremos adiante, a mercantilização do direito à moradia e suas consequências fáticas.

Todavia, entre os motivos desse déficit, não deve ser elencado a falta de estrutura legislativa no que tange o direito fundamental social à moradia, dado que este, atualmente é previsto não apenas na Constituição Federal, como também em pactos de direito internacional de que o Brasil é signatário.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, dado sua importância e repercussão, tem em si um marco emblemático na luta global pelo acesso à moradia, uma vez que a habitação se encontra elencada no rol daqueles denominados direitos econômicos, sociais e culturais, quando seu artigo XXV (1), assim proclama:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948

Mais tarde, de forma mais enfática e específica, a moradia adequada foi revisitada pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 19 de dezembro de 1966, ao qual o Brasil tornou-se signatário em 1992. Proclama o artigo 11º do referido documento:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>21</sup>

Ainda no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é de salutar importância asseverar o Comentário Geral n. 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, publicado em 1991 – ainda antes da ratificação do Brasil ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - que define como moradia adequada, aquela que contempla os seguintes critérios:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.<sup>22</sup>

Levando-se em conta especificamente o ordenamento jurídico nacional, o Direito Fundamental Social à moradia ganhou *status* constitucional somente com a Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que alterou o artigo 6º da Constituição Federal, acrescentando a

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966.

<sup>22</sup> BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF, 2013. p. 13.

moradia ao rol dos demais direitos fundamentais sociais previstos no dispositivo<sup>23</sup>, o que ressignificou, no entanto, profundamente o *status* jurídico e as possibilidades de reivindicação deste direito.

Atribuir à moradia status constitucional é algo juridicamente importante, pois facilita a justificação de limitações à propriedade privada de moradias, permitindo controlar os preços de aluguéis, limitar os despejos, facilitar requisições, permitir a tributação punitiva de imóveis vazios, promover a edificação compulsória e as desapropriações para fins sociais etc.<sup>24</sup>

A Constituição Federal de 1988 reservou, ainda, um capítulo próprio sobre Política Urbana, contemplado pelos artigos 182 e 183, que, embora representassem um avanço nas discussões sobre planejamento urbano, reclamavam uma regulamentação infraconstitucional que só veio treze anos mais tarde, com a aprovação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Sua aprovação certamente representou um avanço relevante na luta por moradia e reforma urbana no Brasil, trazendo à tona princípios que valorizam o uso coletivo da propriedade urbana, como o cumprimento da função social da cidade e da propriedade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e a gestão democrática da cidade.

Já se foram dezessete anos desde que o direito à moradia assumiu o status de direito fundamental social e dezesseis da aprovação do Estatuto da Cidade, uma legislação ainda pouco conhecida e proclamada entre a comunidade jurídica pátria. Todavia, ainda hoje as cidades brasileiras são polos de extrema desigualdade e segregação.

Os recursos que formam a estrutura das cidades, necessários ao mínimo de cidadania à vida dos cidadãos são, em boa parte das vezes, restritos a apenas uma parcela da população que não está relegada às zonas periféricas longínquas de habitação, como *ainda* tem acontecido frequentemente com os extratos mais baixos de nossa sociedade. Conforme Arlete Moyses Rodrigues enfatiza:

Somente os que desfrutam de determinada renda ou salário, podem morar em áreas bem servidas de equipamentos coletivos, em casas com certo grau de conforto. Os que não podem pagar, vivem em arremedos das cidades, nas extensas e sujas ‘periferias’ ou nas áreas centras ditas ‘deterioradas’. Nestes arremedos de cidades, há inclusive aqueles que ‘não moram’, vivem

---

<sup>23</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

<sup>24</sup> LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. Finalidades e formas de efetivação do direito fundamental à habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Inclusão social e sua efetivação**. Curitiba: CRV, 2011. p. 177.

embaixo de pontes, viadutos, em praças, em albergues, não tem um teto fixo ou fixado no solo. Nestes arremedos de cidade, de sujeira, o que torna cada dia mais difícil de ter força para resistir a esta cidade e aos efeitos da miséria.<sup>25</sup>

Mesmo diante de todos os instrumentos, formais e materiais, advindos com o a evolução dos instrumentos legislativos voltados à efetivação do direito à moradia, a relação com as possibilidades de habitação e vivência entre um e outro cidadão com sua cidade ainda são absolutamente discrepantes.

Cabe ressaltar, muitas são as objeções criadas pelo Poder público quando a pauta se torna para a efetivação do direito à moradia. Não são raras as vezes que tais objeções encontram guarida na própria doutrina do direito público, quando eminentes juristas relegam os Direitos Fundamentais Sociais à categoria de normas de eficácia limitada e aplicabilidade indireta<sup>26</sup>, enquanto outros recorrem à invocação e o uso indiscriminado de certos princípios, como o caso do Princípio da Reserva do Possível<sup>27</sup>.

Todavia, o certo é que os principais motivos pelo qual o Direito à Moradia ainda está longe de ser efetivado em sua plenitude, são aqueles que podem ser considerados desdobramentos da lógica mercantil de produção do espaço urbano, tais como a especulação imobiliária e o conseqüente uso da moradia enquanto valor de troca.

Antes de analisarmos tais aspectos, importante salientar que a mercantilização dos direitos fundamentais sociais não é um fenômeno que incide somente à Moradia, mas também a outros como a saúde, a educação e o transporte. Todos estes oferecidos, via de regra na realidade brasileira, de prestação precária por parte do poder público, forçando, cada vez mais, a população das classes mais abastadas e medianas a deixarem de utilizar serviços públicos, substituindo-os pelos oferecidos a partir do setor privado.

---

<sup>25</sup> RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989. p. 12.

<sup>26</sup> Segundo José Afonso da Silva, “A eficácia e aplicabilidade das normas que contêm os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto que está em função do Direito positivo. A Constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados de direitos fundamentais. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias de democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 178-179).

<sup>27</sup> “A expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas.” (BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 276).

Este fator, além de fortalecer os conglomerados lobistas do mercado, em setores que vão desde convênios médico-hospitalares até grupos de prestação de serviços ligados à educação – seja ela básica, média, técnica e superior – estigmatiza aqueles que dependem dos serviços públicos para sua sobrevivência, marginalizando-os perante nossa formatação socioeconômica, fortalecendo e, legitimando as perversas discrepâncias sociais de nosso país ao criar ainda mais espaços e formas de exclusão.

### *2.1.2 A moradia entre direito fundamental social e mercadoria especial*

Diz-se que um determinado direito social é mercantilizado quando, na omissão de obrigação positiva que o ente estatal tem para com sua efetiva realização material, esse direito passa a ser exercido somente por aqueles que possuem condições para comprar seu direito de uso e fruição ou uma adequada prestação de serviço correspondente.

Nesse diapasão, Vanice Regina Lírio do Valle ressalta que:

A conversão de direito fundamental em dinheiro transforma o primeiro em mercadoria, numa aproximação incompatível com a sua própria essência teórica, desconsiderando ainda que no mais das vezes, as linhas de atuação que efetivamente garantem o direito social em cogitação não se têm disponíveis no mercado.<sup>28</sup>

No caso da mercantilização do direito fundamental social à Moradia, a situação torna-se ainda mais drástica por diversos fatores. Apesar disso, certo é que, em nível federal, o Brasil nunca viveu uma política de habitação desvinculada de uma lógica que obedecesse aos ditames mercadológicos. Desde a época da Primeira República, quando o já referido projeto modernizador do Rio de Janeiro imposto pelo Governo Federal de Rodrigues Alves expulsou a população pobre da então capital federal aos morros e áreas longínquas da cidade (originando o fenômeno urbano que hoje conhecemos como favelização) até os dias atuais, em que apesar da previsão constitucional da moradia enquanto direito fundamental social e de todo o arcabouço jurídico disponível, as políticas públicas de habitação ainda são erigidas sob a lógica do mercado especulativo.

Os primeiros frutos do enlace entre a construção civil e o mercado imobiliário, cujo governo militar é patrono, advém com a criação do próprio Banco Nacional de habitação (BNH).

---

<sup>28</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. Mercantilização de direitos fundamentais e o potencial regressivo das decisões judiciais. In: RIBEIRO, Marcelo; DINIZ, João Janquiê Bezerra. **Constituição, processo e cidadania**. Brasília: Gomes & Oliveira, 2015. p. 268.

O BNH foi Instituído no dia 27 de agosto de 1964, período em que a Ditadura Militar brasileira vinha delineando seus contornos e diretrizes políticas - apesar de sua criação ter sido a primeira manifestação de intervenção estatal em grandes níveis na área de habitação - mostrou-se, em seu desenvolvimento, mais um projeto de natureza econômica do que um suporte para financiamento de programas de habitação. O surgimento do Banco Nacional de Habitação, também acompanhou um período de intensa transição da população do campo para as cidades, que criou no imaginário popular brasileiro uma nova relação com a centralidade da vida urbana.

A forma produtivista e a cultura de propriedade que a utilização econômica da terra consolidou historicamente no Brasil, bem como a esperança por dias melhores do trabalhador que migrava do campo para a cidade, gerou no imaginário coletivo brasileiro o famigerado sonho da casa própria. Além disso, a casa própria, devido também à particular relação de produção privada do espaço, assumia para as famílias brasileiras uma certa segurança patrimonial, o que contribuía também para que cada vez mais a relação de moradia e propriedade ficassem entrelaçadas.

Diante de uma crescente instabilidade política e econômica em que o governo militar brasileiro se encontrava, a proliferação do sonho da casa própria alicerçado pelo aumento da demanda do rentável setor da construção civil foi aquilo que a organização burocrática estatal precisou para transformar política habitacional em estratégia de política econômica, uma vez que assim era possível um enlace entre as perspectivas políticas e econômicas do governo com os anseios sociais.

Assim, o BNH se mostrou enquanto um eficaz instrumento para potencializar a economia, uma vez que o setor da construção civil consumia cada vez mais mão de obra, enquanto o crescente setor imobiliário movimentava o capital do sonho da casa própria, e ainda, para auxiliar o lado empresarial do BNH, foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), que captava recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), com base no sistema de poupança voluntária, sendo o FGTS utilizado para financiar os estratos da classe baixa e o SBPE para os estratos da classe média. Neste sentido, o BNH e seu componente empresarial, o SFH, já deslocavam a questão da habitação do social para o financeiro. O habitar já, desde então, não é um componente básico para a dignidade da pessoa humana do cidadão, mas uma estratégia política de engendramento econômico-financeiro.

Este modelo enraizou a ideia do enlace moradia/propriedade, favorecendo ainda mais noção de moradia, não enquanto um direito, mas enquanto uma mercadoria. O grande

problema desta situação é que a moradia enquanto mercadoria assume um custo altíssimo. Trabalhadores, trabalhadoras e famílias, muitas vezes se endividam por toda a vida, comprometendo outras necessidades básicas vitais (como saúde, alimentação, vestuário, lazer e outras) por conta do sonho da casa própria, comprometendo drasticamente a qualidade de vida de milhares de pessoas das classes média e baixa da sociedade brasileira. Neste diapasão, orienta Soraya Lunardi:

A propriedade particular é percebida socialmente e juridicamente como elemento de segurança. O tão explorado “sonho da casa própria” mostra que a propriedade funciona como elemento estabilizador, conferindo maior tranquilidade ao indivíduo. Conforme a pessoa adquire prestígio e efetivo poder graças ao acúmulo patrimonial aumenta a sensação de segurança. Por outro lado, a propriedade particular é um dos elementos que geram insegurança, criando desigualdades e sendo o principal mecanismo de exclusão social. Em perspectiva macrossocial, a propriedade particular desestabiliza, marginaliza [...]. Mesmo quando a Constituição impõe ao Estado o dever de garantir aos particulares o direito à moradia, não o obriga a conferir um título de propriedade aos beneficiários, isto é, não cria um direito de propriedade. Dito de maneira diferente, o Estado não deve garantir a propriedade enquanto um direito social.<sup>29</sup>

O BNH foi extinto em 1986 no então governo Sarney, em uma época de reabertura política e grande crise econômica. Suas atribuições foram pulverizadas em diversos órgãos governamentais, tendo a Caixa Econômica Federal (CEF) assumido a maior responsabilidade sobre financiamento habitacional no país. Todavia, seu grande legado de trabalhar moradia enquanto mercado ainda permanece arraigado na realidade habitacional brasileira, enquanto as bolhas especulativas do setor da construção civil e do setor imobiliário fornecem grandes obstáculos à efetivação do direito fundamental social à moradia no país.

Não obstante, a política do BNH estimulou a associação entre direito à moradia e direito à propriedade, pois se pautava pela diretriz de “acesso à casa própria”, reduzindo a questão da moradia digna e da cidadania aos que podiam ser “proprietários”, contribuindo para formar o ideário do “sonho da casa própria”, tão difundido em nossa cultura. Encontrava-se implícita ainda a ideia de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem”<sup>30</sup>, sendo assim mais uma manobra de controle das camadas populares do que propriamente uma política de acesso ao direito fundamental à moradia.

<sup>29</sup> LUNARDI, Soraya. Direito social à segurança. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Direitos fundamentais sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 235.

<sup>30</sup> ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Política urbana no Brasil: o paradigma da organização e a política. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 18, p. 117-147, out./dez. 1976.

Para Ermínia Maricato, a habitação, exatamente por conta de seu custo absolutamente antagônico à realidade salarial do trabalhador brasileiro, torna-se uma espécie de mercadoria especial, segundo seus próprios dizeres:

A habitação é uma mercadoria especial, que tem produção e distribuição complexas. Entre as mercadorias de consumo privado (roupas, sapatos, alimentos, etc.) ela é a mais cara. Seu preço é muito maior do que os salários médios, e por isso o comprador demora muitos anos para pagá-la ou para juntar o valor que corresponde ao seu preço. Dizemos que é uma mercadoria que tem longo período de circulação e por isso exige um financiamento prévio para o consumo, pois em geral os trabalhadores não possuem tanto dinheiro à vista.<sup>31</sup>

Como já referido, a satisfação da moradia adequada é condição substancial para a efetivação de outros direitos fundamentais sociais, que dela necessitam para se materializarem.

Outra questão fundamental é que a Moradia, exatamente por sua essencialidade ao desenvolvimento da vida, torna-se cada vez mais um bem de alto valor financeiro. Este valor, variável conforme fatores que vão desde o tamanho físico-espacial da área dimensionada até questões envolvendo a infraestrutura disponível às imediações do imóvel esperado enquanto habitação.

Assim, a valorização e a desvalorização comercial de determinadas moradias, em sentido lato, são de fácil manipulação por parte do Estado que, muitas vezes move suas políticas públicas de caráter habitacional de acordo com o interesse dos grandes grupos investidores da especulação imobiliária e/ou da construção civil. Isso assevera, legitima, intensifica e ainda programa a idealização de determinadas regiões da Cidade como nobres, boas ou adequadas e a percepção de outras enquanto periféricas, ruins ou inadequadas, quando não geograficamente, financeiramente.

A moradia enquanto negócio, enquanto objeto de compra e venda legitimado, assegurado e intensificado por parte do Estado, separa e segrega as pessoas e faz com que o direito à cidade, ou ao exercício e acesso aos bens nela disponíveis, exista apenas a uma parcela da população provida de financeiros para tanto. Assim, a Cidade fica separada entre ricos e pobres, sendo que cada bairro, cada distrito e cada vila possui seus próprios personagens de forma consolidada no tecido social. Segundo Arlete Moysés Rodrigues:

Quando se trata da riqueza do local de moradia esta é visível no tipo e tamanho dos edifícios construídos, nas ruas asfaltadas, com iluminação pública, onde circulam, predominantemente automóveis particulares, em

---

<sup>31</sup> MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004. p. 46.

geral luxuosos. Há pequena circulação de pessoas, mas, quando isto ocorre, estas estão “bem” vestidas. No interior destes edifícios – casas e apartamentos – há também alguns lugares, em geral não visíveis, pobres, restritos, ocupados pelos empregados domésticos, dispersos e isolados nas unidades. Quando se trata da concentração no local de trabalho, a visibilidade da riqueza e da pobreza é muitas vezes contrastante: edifícios luxuosos, intensamente ocupados, tanto por aqueles que representam os que detém o poder e a riqueza, como pelos que garantem esta riqueza, ou seja, pelos que representam aqueles que concentram a pobreza – a grande parcela dos trabalhadores. Nas ruas o tráfego intenso de pessoas, o comércio ambulante mostra com toda a força contraste da riqueza e da pobreza.<sup>32</sup>

E quando se trata da concentração da pobreza, a autora aduz:

Quando se trata da concentração da pobreza, sua visibilidade também é maior nos locais de moradia: unidades pequenas e inacabadas, e em muitos lugares as unidades construídas de “sobras”, nas ruas esburacadas trafegam alguns ônibus para transporte coletivo, em precário estado de conservação; paisagem árida, sem árvores, sem iluminação pública. Na maioria das ruas, sem asfalto, há uma intensa circulação de pessoas, mal vestidas, descalças, muitas crianças e animais domésticos. Nos locais de trabalho, como nas fábricas, lugar de produção de riqueza, concentram-se muitos destes moradores/trabalhadores. Nas ruas, o comércio ambulante completa o quadro da concentração de pobreza.<sup>33</sup>

Assim, se antes era o sonho no imaginário coletivo das famílias brasileiras a aquisição da casa própria, hoje, além disso, o sonho de emancipação vai além, na busca de uma Moradia instalada em área de prestígio, refinamento e estrutura.

Sendo assim, da moradia enquanto um direito fundamental social apenas no texto escrito da Constituição à moradia simplesmente enquanto objeto de negócio e especulação financeira, além de segregar e separar as pessoas, rotularem espacialmente enquanto desejáveis e indesejáveis, levam muitas vezes ao empobrecimento de cidadãos e cidadãs que, na perspectiva de aquisição desta mercadoria especial que é a habitação, sacrificam a aquisição de outros bens de salutar importância à promoção de sua cidadania e preservação de sua dignidade, tais como alimentação, saúde, lazer e vestuário.

Outro aspecto fundamental sobre a dificuldade do acesso à moradia no Brasil, é a cultura pela qual foi consolidada a tutela jurídica da propriedade no direito brasileiro, constituída, sobretudo, sob a égide do código civil de 1916 que criou, na doutrina e na jurisprudência, a ideia absoluta do discurso proprietário aos moldes daquilo que, em geral, concebido pelo direito de tradição ocidental influenciado pelo *Code Civil* francês de 1804.

<sup>32</sup> RODRIGUES, Arlete Moyses. **Na procura do lugar o encontro da identidade**: um estudo do processo de ocupação de terras. Osasco: Ed. FFCLH, 2009. p. 29.

<sup>33</sup> Ibid., p. 29-30

## 2.2 Aspectos da tutela jurídica da propriedade privada no Brasil

No dia 1º de janeiro de 1916, Wenceslau Braz, então Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, decretou e sancionou a Lei nº 3.071, O Código Civil Brasileiro, redigido, como é sabido, por Clóvis Beviláqua<sup>34</sup>.

Elaborado no tempo em que vigorava a Constituição de 1891, ele inaugura, ainda no período da República Velha, os postulados jurídicos que irão reger as relações privadas no Brasil republicano.

Sem embargo, sua entrada em vigor representou um despertar para a afirmação da estrutura institucional de uma República ainda jovem que precisava de elementos formais para se afirmar tanto interna, quanto externamente. Consolidava em uma compilação jurídica os usos e costumes de uma sociedade em construção que, desde o período colonial construiu uma economia essencialmente escravagista e precisava se modernizar para abraçar o novo mundo republicano.

Clovis Beviláqua, ao redigir do projeto do Código Civil da República dos Estados Unidos no que tange à tutela da propriedade, confessamente inspirou naquela que foi a obra proclamadora do direito civil ocidental: *Le Code Civil des Français*, o Código Napoleônico. A título de ilustração, segundo sua própria arguição:

O Codigo Civil francez oíferece-nos outra prova. Com os preceitos fundamentaes do Direito Privado implantou elle e propagou o principio da laicidade do Direito, a protecção da liberdade individual, a inviolabilidade da propriedade e igualdade civil [...]. Pode-se dizer que a doutrina individualista se mostra muito rispida e apprehensiva nesse systema de leis, mas outra não podia ser a sua orientação na época em que foi preparado, e acoimal-o de anti-liberal, dada a relatividade do tempo, será grave injustiça.<sup>35</sup>

O Código Napoleônico, que entrou em vigor no ano de 1804, sendo redigido na França incandescente do período pós-revolucionário, foi importante para assentar por todo o território francês os valores esculpidos pela burguesia revolucionária durante todo o processo que culminou na queda do Estado absolutista. Estruturado em três grandes livros, quais sejam, pessoas; bens e aquisição de propriedade, *Le Code* foi responsável por instituir a forma jurídica que iria se estabelecer no modelo de Estado burguês por todo o ocidente.

---

<sup>34</sup> O Código Civil Brasileiro foi encomendado a Beviláqua por Epitácio Pessoa, então Ministro da Justiça.

<sup>35</sup> BEVILÁQUA, Clovis. **Código Civil brasileiro**: trabalhos relativos á sua elaboração. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917. p. 12.

No que concerne à propriedade, o Código Napoleônico lhe outorga uma posição de centralidade<sup>36</sup>. Com as revoluções burguesas, o paradigma da propriedade individual ganha força no ocidente e, assim, a forma jurídica da propriedade privada começa a assumir seus primeiros contornos legislativos. Segundo, Eroulths Cortiano Junior, é: “O Código de Napoleão que, além de fixar em termos legais o nascimento da propriedade moderna, vai coloca-la como um modelo extensível a toda a sociedade organizada nas fronteiras da atividade mercantil/capitalista.”<sup>37</sup>

E não é para menos. O Código Napoleônico, em seu título respectivo destinado à propriedade<sup>38</sup>, lhe confere uma proteção nuclear, a descrevendo no *Article 544* como o direito de desfrutar e dispor das coisas de maneira mais absoluta, desde que não seja proibido pelas leis ou regulamentos<sup>39</sup>. Dessa forma, o título II do Livro II do *Le Code*<sup>40</sup> em plena vigência até hoje, inaugura aquilo que Cortiano Junior revela ser o paradigma do discurso proprietário:

*Livre II : Des biens et des différentes modifications de la propriété (...)*

*Titre II : De la propriété*

*Article 544: La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.*

*Article 545: Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.*

*Article 546: La propriété d'une chose soit mobilière, soit immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit, et sur ce qui s'y unit accessoirement soit naturellement, soit artificiellement.*<sup>41</sup>

Assim estava instituído a forma jurídica da propriedade privada e suas particularidades conforme iria se consolidar por boa parte do direito ocidental moderno, que

<sup>36</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 96.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>38</sup> *Livre II : Des biens et des différentes modifications de la propriété. Titre II : De la propriété*

<sup>39</sup> *Article 544: La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.*

<sup>40</sup> FRANCE. Code Civil. **Journal Officiel République Française**, Paris, 3 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20170516>>. Acesso em: 10 maio 2017.

<sup>41</sup> *Ibid.* - “Livro II. Dos bens e das diferentes formas de modificação da propriedade [...] Título II. Da propriedade.

Artigo 544. A propriedade é o direito de desfrutar e alienar as coisas da maneira mais absoluta, desde que não proibida por leis ou regulamentos;

Artigo 545. Ninguém pode ser obrigado a ceder seus bens, exceto por razões de utilidade pública, e por uma indenização justa e anterior;

Artigo 546. A propriedade de uma coisa, seja móvel ou imóvel, dá direito a tudo o que produz, e ao que pertence a ela, naturalmente ou artificialmente.” (tradução nossa).

ao invés de carregar uma natureza revolucionária procurou defender a legitimação da nova ordem instituída<sup>42</sup>.

Foi o que aconteceu no direito brasileiro. Conforme afirmado, Clovis Beviláqua, como boa parte dos juristas de sua época, era um confesso admirador do código civil francês, razão pela qual transmitiu amplamente a influência de seus institutos basilares ao projeto do Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

Tratando-se especificamente da propriedade, o Código Beviláqua, assim como o Código Napoleônico, reservou um título próprio para sua definição e formas de aquisição, alienação e modificação. Assim, o Título II (Da Propriedade) do Livro II (Do Direito das Coisas), representado do art. 524 ao 529, reservou ao Código Civil brasileiro similitude até mesmo topográfica no que se refere ao tratamento jurídico da propriedade empregado pelo Código Civil francês:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

Art. 525. É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel.

Art. 526. A propriedade do sobre e do subsolo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário impedir trabalhos, que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em obstá-los.

Art. 527. O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário.

Art. 528. Os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por motivo jurídico, especial, houverem de caber a outrem.

Art. 529. O proprietário, ou o inquilino de um prédio, em que alguém tem direito de fazer obras, pode, no caso de dano iminente, exigir do autor delas as precisas seguranças contra o prejuízo eventual.<sup>43</sup>

Dessa forma Código Beviláqua, inaugurou na história institucional do Brasil republicano, tanto em aspectos legislativos, quanto em aspectos hermenêuticos o paradigma do discurso proprietário no direito brasileiro.

Por conta do baixíssimo índice de urbanização do Brasil naquele período, o tema do acesso à propriedade imóvel urbana não era das maiores preocupações. Todavia, a construção da interpretação dos contornos, limites e não-limites do exercício do direito de

<sup>42</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 98.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2017.

propriedade, delineada a partir do Código Civil de 1916 conserva até hoje influências ao Poder Judiciário quando provocado a decidir sobre conflitos envolvendo a propriedade imóvel urbana.

O direito de propriedade do Código Civil de 1916 é, então, absoluto. A proteção legal e absoluta ao exercício do direito propriedade era vista como um aspecto da luta pela liberdade individual proveniente do ímpeto sentimental da confirmação do Brasil republicano e da própria capacidade civil outorgada a todo homem pelo código em seu art. 2º.<sup>44</sup>

Assim, o Brasil da República Velha caminhava e afirmava institucionalmente enquanto um Estado moderno burguês. Assumindo o modelo da propriedade absoluta, esta, vem a ser um poder outorgado ao seu titular, que pode excluir qualquer modalidade de participação comunitária no uso e gozo de seu domínio de direito, uma vez que seus limites são apenas aqueles impostos pela própria legislação. A propriedade, então, além de absoluta torna-se exclusivista e ilimitada.<sup>45</sup>

Esse modelo assumido pelo direito brasileiro de realizar a tutela jurídica da propriedade, tem seus desdobramentos na própria forma de organização e formatação social a ser perseguida pelo Estado. Conforme afirma Cortiano Junior, o desenho do modelo proprietário:

O desenho do modelo proprietário – mediante poderes proprietários – serve, então, para manter o princípio proprietário como fundamento da organização social. Os poderes proprietários são garantidos não somente para proteger o proprietário, mas também para proteger o próprio instituto, que sem como fundamental para um tipo de sociedade baseada na apropriação de bens.<sup>46</sup>

Estavam então fundados os postulados exordiais da tutela jurídica da propriedade no Brasil republicano.

O Código Civil de 1916, concebido e redigido, como já ressaltado, sob a realidade de uma nova República que precisava se afirmar, entrou em vigor numa época em que o Brasil era um país indubitavelmente rural, tanto em seus aspectos populacionais quanto econômicos. De fato, não haviam grandes problemas decorrentes de alta densidade demográfica nos grandes centros, razão pela qual não é condenável o fato de que Clovis Beviláqua não tenha delineado parâmetros para o acesso à realização da propriedade imóvel urbano em seu projeto.

---

<sup>44</sup> Art. 2º. Todo homem é capaz de direitos e obrigações na ordem civil.

<sup>45</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 106.

<sup>46</sup> Ibid., p. 123.

Todavia, o modelo proprietário perseguido pela legislação brasileira, não era mais compatível com a realidade de um país essencialmente urbano que se firmou no Brasil a partir de 1970.

O Código Beviláqua viveu durante oitenta e cinco anos quando em 2002 foi revogado pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, o então novo Código Civil brasileiro, redigido por uma comissão de juristas coordenada por Miguel Reale.

No período de sua vigência o Brasil não apenas deixou de ser um país rural para ser um país urbano, mas se consolidou enquanto uma república de grande instabilidade política.

A ditadura militar estabelecida desde o golpe de 1964 rompeu drasticamente com o amadurecimento e desenvolvimento das instituições ligadas aos três Poderes, fator que teve como uma, de suas tantas e tantas consequências, a prevalência interna do Direito Civil sobre a Constituição<sup>47</sup>.

Assim, o operador do direito brasileiro, de forma geral, se alimentou da grande fonte legislativa do direito privado para construir, na jurisprudência e na doutrina, os horizontes da aplicação do vigente.

Ao passo que o êxodo rural se tonificava e o Brasil se tornava predominantemente urbano, foi necessária uma legislação específica para definir as regras do novo jogo da ocupação espacial das cidades brasileiras, razão pela qual em 19 de dezembro 1979 foi sancionada a Lei 6.766<sup>48</sup>, dispoendo sobre o parcelamento do solo urbano. De acordo com Fernando Guilherme Bruno Filho:

As novas áreas ocupadas pela expansão urbana eram (e são ainda hoje) tomadas ao meio rural, mas deixando para trás inúmeros terrenos vazios e setores de ocupação mais antiga, propícios à degradação. A expansão nesse sentido arrasta consigo as demandas por serviços públicos (transporte, saneamento, eletrificação, equipamentos comunitários, etc.), necessárias ao atendimento da população que irá se instalar nos espaços então incorporados (por vezes precariamente) à malha urbana. Esse processo ainda predomina, especialmente nas cidades médias, ora sob a forma de loteamentos, ora de ‘condomínios fechados’. Por isso a – ainda hoje – relevância estratégica das

---

<sup>47</sup> Mesmo porque a Constituição brasileira de 1967, tinha uma finalidade restrita de institucionalização do Governo Militar, conferindo-lhe legitimidade e, quase não vigorou. De maior relevância que a própria Constituição eram os textos complementares denominados Atos Institucionais (AI) expedidos pelo próprio Poder Executivo, destacando-se o Ato Institucional nº. 5 que em 1968 deu ao próprio Poder Executivo autonomia legislativa sobre qualquer assunto, fechando o Congresso e suspendendo todas as garantias constitucionais.

<sup>48</sup> BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

normas de parcelamento do solo, encimadas pela lei federal 6766/79 e desdobradas no plano estadual, mas, sobretudo, no municipal.<sup>49</sup>

A Lei 6.766 foi importante no estabelecimento de diretrizes gerais para a normatização da ocupação e parcelamento do solo urbano. Também tem relevância no que se refere aos aspectos notariais e registrais dos títulos de propriedade privada imóvel urbana. Todavia, não representou qualquer transformação à concepção do direito de propriedade forjada sessenta anos antes de sua entrada em vigor no Código Civil de 1916.

Assim, a Lei 6.766/79 apresentou um avanço significativo tão somente aos aspectos técnicos e formais no que tange à tutela jurídica da propriedade. Era, e ainda é, um manual de instruções gerais sobre o uso e parcelamento do solo urbano. No mais, contemplou os interesses e estabeleceu regras que institucionalizavam o *modus operandi* do modelo de urbanização que se instaurava à época no Brasil, capitaneado pelos setores da construção civil e do mercado imobiliário. A lei reservava longas disposições sobre a regulamentação de loteamentos e condomínios residenciais - horizontais e verticais - fechados.

O modelo do discurso proprietário e seu conteúdo axiológico que classificava o direito à propriedade intangível em suas características ilimitadas, exclusivistas e absolutas preponderou no direito brasileiro por longas décadas.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, além de ser um expressivo marco político na história institucional da Nação em processo de redemocratização, foi o fato responsável pela ruptura paradigmática e refundação dos postulados do direito nacional. Dessa forma, não passou despercebida pela *nova* carta política, a tutela jurídica da propriedade, sobretudo a propriedade imóvel urbana, agora submetida constitucionalmente ao cumprimento de sua função social.

### **2.3 A introdução da Função Social da Propriedade no direito brasileiro**

O campo semântico envolvendo a expressão função, nas ciências jurídicas e mesmo em outras áreas do saber, por mais amplo que seja, está sempre condicionado a uma finalidade, utilidade, uso ou aplicação. Afirmar que a aplicabilidade de determinado instituto do direito está condicionado ao cumprimento de sua função social é reconhecer, então, que sua execução deve amparar interesses legítimos por toda a coletividade.

---

<sup>49</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 64.

O surgimento da função social no direito brasileiro dá seus primeiros sinais de previsão legislativa com o Decreto-lei 4.657 de 6 de setembro de 1942<sup>50</sup>, a então Lei de Introdução ao Código Civil, até hoje vigente, mas em 2010 rebatizada como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que em seu art. 5º impõe que na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Todavia, a então Lei de Introdução ao Código Civil se limitava a uma legislação que buscava dar uma maior dinamicidade técnica e diretrizes de aplicabilidade àquela que era, na época, a base orgânica do sistema jurídico brasileiro. Apesar de sua importância simbólica, seu art. 5º não apresentou qualquer relevância naquilo que se refere a algum tipo de refundação paradigmática do discurso proprietário vigente, mantendo o uso absoluto do *jus proprietatis*, mesmo porque em momento algum o artigo citado se refere ao direito de propriedade propriamente dito.

Foi somente com a Constituição Federal de 1988, responsável pela refundação paradigmática de todo o direito brasileiro, que o conceito de função social, sobretudo a função social da propriedade veio de fato a se estabelecer no sistema jurídico pátrio.

A propriedade, tanto em sua garantia enquanto direito fundamental quanto à exigência de seu cumprimento de forma socialmente funcionalizada já aparece logo no título constitucional que dispõe acerca dos direitos e Garantias Fundamentais (respectivamente art. 5º XXII e XXIII):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Quando a Constituição Federal categoriza a propriedade enquanto direito fundamental, conciliando, também como direito fundamental o cumprimento de sua função social, ela não retém o pleno desse direito. A função social da propriedade não é, por si só, limitações ao direito de propriedade, mas carrega em si um apanhado de condições a serem

---

<sup>50</sup> BRASIL. Decreto-lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

verificadas para que seu uso seja juridicamente legítimo. Fernando Guilherme Bruno Filho aponta neste aspecto:

Ao invés da faculdade de usar, gozar e dispor do bem, como se traduzia o direito de propriedade na concepção liberal que ainda percorre os mais variados aspectos da vida social, é correto o entendimento de que se trata de uma obrigação ao exercício desses atributos em certa direção. Assim, a função social legitima a propriedade individual, mas não a subtrai, salvo se violada.<sup>51</sup>

A Constituição também concilia o direito à propriedade e a previsão de cumprimento de sua função social no capítulo dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Neste caso, a propriedade privada aparece como princípio fundador da ordem econômica, assim como própria a função social da propriedade, ao lado de outros, como a soberania nacional; a livre concorrência; a defesa do consumidor; a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos e elaboração e prestação; a redução das desigualdades regionais e sociais; a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País<sup>52</sup>.

A previsão da função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais juntamente com, além da própria propriedade privada, outros princípios norteadores da atividade econômica, como a livre concorrência, e a busca do pleno emprego demonstra que a previsão constitucional da propriedade privada subordinada ao cumprimento de sua função social, por si só, não se reveste de uma busca do texto constitucional por horizontes que visam a superação do sistema de formatação social e econômica historicamente consagrado no país, mas harmonizar alguns institutos do direito privado ao uso

---

<sup>51</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 56.

<sup>52</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

socialmente equilibrado. Conforme pôde demonstrar Gilberto Bercovici, a função social da propriedade:

Não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, dentro de certos parâmetros constitucionais, como exercida dentro do interesse geral. A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a. A função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário.<sup>53</sup>

Todavia, se a função social da propriedade por si só não é instrumento apto a militar por uma reorganização da economia global de determinada sociedade por uma pretensa planificação econômica, sua previsão constitucional é de máxima importância em perspectiva de uma nova análise da tutela jurídica da propriedade privada no Brasil. Lilian Regina Gabriel Moreira Pires também leciona neste sentido, afirmando que:

A grande novidade é que o exercício do *jus proprietatis* não é absoluto e egoística, ou seja, o detentor do domínio não está livre para a utilização do seu bem do modo que lhe aprouver. O direito de propriedade é garantido e respeitado, mas seu exercício é condicionado pelo princípio da função social.<sup>54</sup>

Nesse diapasão, a Constituição Federal reserva uma valorização maior à função social da propriedade nos capítulos da Política Urbana (arts. 182 e 183) e da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (arts. 184 a 191).

No primeiro, o texto constitucional cita o Plano Diretor como fonte normativa de verificação de critérios ao cumprimento da função social da propriedade em cada município, estabelecendo, inclusive, sanções objetivas, em caso de seu descumprimento<sup>55</sup>. Além disso,

<sup>53</sup> BERCOVICI, Gilberto. Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpra-funcao-social-nao-protacao-constitucional#\\_ftn3](http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpra-funcao-social-nao-protacao-constitucional#_ftn3)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

<sup>54</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 58.

<sup>55</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

confere status constitucional à Usucapião urbana (art. 183), reforçando a possibilidade de sua aplicação direta como instrumento indutor do cumprimento da função social da propriedade.

No capítulo da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a Constituição Federal autoriza a desapropriação de imóvel rural improdutivo, conforme critérios e graus de exigência estabelecidos em lei<sup>56</sup>.

De forma geral, as previsões constitucionais da função social da propriedade reformulam plenamente a abordagem da tutela jurídica da propriedade consagrada pelo direito civil francês e amparada pelo direito brasileiro desde o Código Civil de 1916. Faz-se necessário uma abordagem teórica e política que dê conta dessa nova abordagem e se desfaça completamente dos paradigmas empreendidos a partir do modelo do discurso proprietário e seu conseqüente uso absoluto do direito de propriedade. Conforme enaltece Cortiano Junior, na aplicação da função social da propriedade:

O operador do direito tem de atentar para a concretude da situação proprietária, levando em conta a posição ocupada pelo sujeito proprietário – na sua vida de relações e na sua relação com o bem apropriado –, as características do bem sobre o qual incide a propriedade e a forma do exercício dos poderes proprietários. A função social da propriedade remete, sempre, a uma visão concreta das relações em que incide o fenômeno proprietário, cujo balizamento será feito a partir da normativa, mas cujo objetivo é garantir a melhor utilização social da propriedade. Aqui se dá a ruptura do modelo proprietário.<sup>57</sup>

A ruptura do modelo proprietário em direção à aplicação da propriedade socialmente funcionalizada também uma ruptura com um modelo de tutela jurídica da propriedade outrora institucionalizado. Essa nova abordagem é acompanhada por todas as formas de manifestação do direito de propriedade, ocupando uma singular importância neste

---

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>56</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

<sup>57</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulth. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 146-147.

aspecto, dado a realidade urbana brasileira, tutela jurídica da propriedade urbana, agora submetida ao cumprimento de sua função social.

## 2.4 A Função Social da Propriedade Urbana

A função social da propriedade urbana é base fundamental do direito urbanístico contemporâneo. É sua peça-chave, uma vez que na Constituição Federal o seu cumprimento está associado ao atendimento das exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor<sup>58</sup> (art. 182, § 2º). Entretanto, a despeito disso, seu verdadeiro sentido ainda permanece nebuloso, incompreendido, intocável. Por vezes chega a ser confundido com vagas ideias de justiça social e de sobreposição do interesse público à autonomia privada<sup>58</sup>.

Assim, a função social da propriedade urbana se estabelece no direito brasileiro como um norte condutor de execução política, legislativa e jurisprudencial. A propriedade urbana, em todas as suas formas e conteúdo, então, deve caminhar junto com os interesses coletivos, sem, no entanto, se sobrepor a eles<sup>59</sup>. Isso provoca uma mudança paradigmática na própria estrutura do direito de propriedade indo além de seu próprio exercício.

A tutela jurídica da propriedade dada a partir da Constituição Federal de 1988, indica uma perspectiva coletivista para compreensão do exercício do direito de propriedade urbana. A Constituição ainda não impede diretamente, em termos jurídicos e políticos, a especulação imobiliária, a mercantilização do direito fundamental social à moradia, a injustiça espacial, dentre outras disfunções políticas, econômicas e jurídicas promoventes de desigualdade social e espacial nos centros urbanos brasileiros. No entanto, a garantia constitucional da função social da propriedade é de uma precursora importância na edificação de uma legislação urbanística que acostume os Tribunais e as políticas públicas às percepções da reforma urbana e redução de danos causados pela urbanidade capitalista.

Atribuir à função social da propriedade o status de princípio constitucional, é também garantir sua judiciabilidade. A sua aplicação direta nos conflitos jurídicos envolvendo direito de propriedade urbana, sendo seu cumprimento o primeiro requisito a ser verificado na atividade hermenêutica da pessoa ou órgão julgado. Todavia, é comum o tratamento da função social da propriedade como um simples comando constitucional generalista. Liana

---

<sup>58</sup> Cf. PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 161.

<sup>59</sup> MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídica-urbanística**: função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2006. p. 37.

Portilho Mattos, refutando esse posicionamento, serenamente ilustra que, como princípio constitucional, a função social da propriedade:

A função social da propriedade é uma espécie de norma jurídica superior e hegemônica em relação às demais regras do ordenamento jurídico que dispõem sobre a propriedade, pois faz parte do elenco das opções políticas fundamentais do constituinte, que congregam os valores éticos e sociais mais elevados de um Estado e de uma sociedade.<sup>60</sup>

Assim, a propriedade que não cumpre a função social não é legítima de proteção constitucional, o que também significa proteção estatal e jurídica.

Nesse sentido, a função social da propriedade, traz em seu bojo uma perspectiva de reorientação jurídica da produção social do espaço urbano. Numa perspectiva atual, a função social da propriedade estabelece uma categoria imperativa do uso e gozo a ser cumprido em determinada propriedade pelo seu proprietário. Isso significa que, juridicamente, a Cidade deve ser interpretada como uma totalidade construída coletivamente, com cada sujeito ativo, proprietário ou não-proprietário, contribuindo, à sua medida, com o harmônico e consonante desenvolvimento do espaço social em que está inserindo. Assim, conforme designa Cortiano Junior:

Importa saber, para a verificação da função social da propriedade, a concreta posição do sujeito nas suas relações, no que toca ao seu direito de propriedade. Se é empreendedor, consumidor ou fornecedor, trabalhador ou patrão; se, naquele caso concreto, é alguém com moradia ou sem moradia; se é sua única propriedade ou se tem outras; se está em condomínio ou se é proprietário isolado.<sup>61</sup>

Em oposição a certa indiferença do Poder Judiciário frente ao cumprimento da função social da propriedade, a compreensão da função da propriedade enquanto epicentro da política urbana e do direito urbanístico, de onde irradiam possibilidades para uma possível guinada institucional em direção à democratização espacial na urbanidade brasileira, fez com que o a própria defesa ao cumprimento da função social da propriedade, em um fenômeno próximo ao que ocorreu com o ideal de direito à cidade, se transformasse em uma pauta de reivindicação política dos sujeitos coletivos e agentes sociais empenhados na lida pela reforma urbana nas cidades brasileiras.

---

<sup>60</sup> MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídica-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 39.

<sup>61</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 152.

Um exemplo é o já citado Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), que em agosto de 2016 lançou uma campanha nacional chamada “Função Social Propriedade Urbana: a cidade não é um negócio, a cidade é de todos nós”, posicionando a Função Social da Propriedade, assim como ocorre com o Direito à Cidade, para além de um mero conceito jurídico, para uma bandeira de luta condicionante da reforma urbana.

Para o FNRU a função social da propriedade é condição da própria função social da cidade e enquanto plataforma política, perpassa por ter moradia adequada, bem localizada, com acesso aos serviços públicos e às redes de infraestrutura; ter garantia legal de que não será removido; dar função aos imóveis vazios e ociosos; aplicar o princípio da função social das áreas públicas; combater qualquer forma de despejo; garantir a segurança jurídica da posse; garantir o direito à mobilidade; garantir o direito à diversidade; garantir o respeito à diversidade; promover ampliação dos espaços públicos; promover a gestão democrática e participativa das cidades<sup>62</sup>, dentre outras frentes de embate político por reforma urbana que transcende o próprio direito de propriedade.

A própria abrangência do apanhado da função social da propriedade urbana que, em determinados momentos, transcende o próprio exercício do direito propriedade se tornando condição primária para a busca pelo direito à cidade e pela guinada institucional em direção à reforma urbana. Conforme se verifica no item 5.3 deste trabalho, essa abrangência própria do conceito da função social da propriedade é muitas vezes a saída encontrada por Tribunais para negar sua efetividade.

Todavia, a função social da propriedade urbana possui conteúdo jurídico determinado. Vincula não só o particulares, os proprietários e a administração pública na gestão e uso de suas respectivas propriedades. Vincula também os Poderes Executivo e Legislativo, além do próprio judiciário.

A entrada em vigor da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, veio a reafirmar e dinamizar o cumprimento da função social, não só da propriedade, como também a função social da cidade. Elegeu o Plano Diretor como o principal instrumento jurídico e político incitador de seu cumprimento. Reorganizou plenamente os princípios da política urbana e do direito urbanístico e conferiu maior autonomia política aos municipais, respeitando a diversidade regional da sociabilidade urbana das mais de cinco mil cidades espalhadas pelo Brasil.

---

<sup>62</sup> Cf. FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA URBANA. **Campanha pela função social da cidade e da propriedade**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://funcaosocial.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

### **CAPÍTULO 3 ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA**

Embora o capítulo da Política Urbana, contemplado pelos arts. 182 e 183 do texto constitucional, representasse um expressivo avanço no debate envolvendo a proteção jurídica do desenvolvimento urbano no Brasil, bem como seus parâmetros políticos mínimos, mesmo no que tange à aplicação concreta da função da propriedade urbana, ele ainda carecia de uma regulamentação infraconstitucional que guiasse a política urbana e o direito urbanístico rumo aos paradigmas norteados pela Constituição Federal de 1988.

Essa regulamentação veio apenas treze anos mais tarde. Tramitando desde 1990 pelo Congresso Nacional, o Projeto de Lei 5.788/90, após onze anos e algumas mudanças foi aprovado em 10 de julho de 2001<sup>1</sup>, como Lei Federal nº 10.257<sup>2</sup>, o Estatuto da Cidade.

Segundo expõe Fernando Guilherme Bruno Filho, o Estatuto da Cidade, base e catalisador da política urbana:

Cumprir um papel diferenciado no que tange à normatização da política urbana. Não apenas regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (expressão que consta em sua ementa), mas vai além, estabelecendo verdadeiramente os parâmetros de elaboração e implementação da política urbana. Ainda que contenha majoritariamente normas de direito urbanístico [...], traz algumas outras que dele desbordam. Seu dimensionamento e estrutura são bastante sintéticos, considerando a extensão e complexidade da política cujas bases procura estabelecer.<sup>3</sup>

O Estatuto da Cidade é, sem qualquer embargo, um marco deveras significativo à política urbana e ao direito urbanístico brasileiro. É a primeira legislação nacional a especificar diretrizes gerais para o uso e ocupação do solo urbano, bem como instrumentos e ferramentas jurídicas e políticas para nortear o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No limite, é uma legislação que visa um rompimento do caos urbano e da histórica produção desordenada do espaço nas cidades brasileiras, em perspectiva de uma gradativa reforma urbana.

---

<sup>1</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 69.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei Federal nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://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: 10 maio 2017.

<sup>3</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 62.

Por mais que o texto legal, por si só, não seja suficiente para resolver os problemas de uma sociedade historicamente desigual, na qual direitos fundamentais sociais, como por exemplo o direito à moradia adequada, é assegurado apenas a uma parcela da população, é fundamental ao rompimento dessa ordem. Nos dizeres de Ermínia Maricato, o Estatuto da Cidade (EC):

Tem méritos que justificam seu prestígio em boa parte dos países do mundo. As virtudes EC não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto. A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos da defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental.<sup>4</sup>

Assim, o Estatuto da Cidade pode ser considerado uma conquista. Uma conquista que, embora, já consagrada no plano legislativo, reclama uma efetivação de suas diretrizes no plano fático.

Para viabilizar sua aplicação, o Estatuto da Cidade se utilizou de linguagem clara e direta, compreensível tanto aos particulares quanto aos agentes públicos e Tribunais. Entrou em vigor com 58 artigos divididos em cinco capítulos, sendo o segundo capítulo subdividido em dez seções.

O Capítulo I do Estatuto estabelece suas diretrizes gerais. O parágrafo único do art. 1º define seu objeto enquanto normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, demonstrando, de início, horizontes ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

O *caput* do art. 1º, ao afirmar que o Estatuto será aplicado na execução da política urbana, poderia gerar a falsa impressão de que o único destinatário vinculado ao cumprimento dessa legislação seja o agente público municipal. O que é um engano<sup>5</sup>. A interpretação sistemática do Estatuto demonstra uma preocupação da normatização da política urbana, desde critérios para sua elaboração, até mesmo possibilidades para aferição de resultados.

---

<sup>4</sup> MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

<sup>5</sup> Cf. BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 62.

Entretanto, é de máxima valia, no Capítulo I, o art. 2º, que dispõe acerca das diretrizes gerais da política urbana, afirmando, logo em seu *caput*, seu objetivo nuclear: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais elencadas nos seus incisos. Aqui, nos chama a atenção, além da previsão expressa do cumprimento da função social da cidade e da propriedade enquanto objetivo a ser perseguido pela política urbana, a redação da alínea *e* do inciso VI, que ao afirmar que a política urbana deve evitar a retenção especulativa do imóvel, encontra uma perspectiva de rompimento com a lógica de financeirização do espaço urbano e mercantilização do acesso à moradia, historicamente consagrada no Brasil, como afirmado no Capítulo 1.2 deste trabalho, desde o Governo Militar.

Art. 2º 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:

[...]

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

O Capítulo II, Dos Instrumentos da Política Urbana, elenca, sem esgotar, as ferramentas políticas e jurídicas a serem utilizados para os fins pretendidos nas diretrizes gerais do Estatuto. Assim, divididos em seções próprias, o Estatuto prevê os parâmetros de utilização dos instrumentos regulamentados ou estabelecidos por ele, quais sejam: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas (arts. 4º a 39-A). Todos estes instrumentos reservam em sua natureza uma relação com as diretrizes dispostas no art. 2º, seja quando se tornam exigíveis se necessários a uma própria realidade (uma própria cidade), seja pelo tratamento que as diretrizes a eles impõem<sup>6</sup>.

No capítulo III, enfim, o Estatuto da Cidade vem traçar os aspectos gerais do instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40), único apto a dinamizar os instrumentos previstos no Capítulo II, o Plano Diretor.

---

<sup>6</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 63.

Os arts. 39 e 41 do Estatuto, reafirmam os parágrafos 1º e 2º do art. 182 da Constituição Federal. Este prevê a obrigatoriedade da existência de Plano Diretor para municípios com população acima de 20.000 habitantes e amplia a mesma exigência para outros casos particulares previstos em seus incisos. Aquele, outorga ao Plano Diretor de cada município a responsabilidade pelo estabelecimento de critérios objetivos para verificação do cumprimento da função social da propriedade<sup>7</sup>. Ademais, os arts. 42, 42-A e 42-B definem o conteúdo mínimo do Plano Diretor, cujas especificidades serão analisadas adiante.

O Capítulo IV do elenca, exemplificativamente, instrumentos para garantir a Gestão Democrática da Cidade (art. 43), sendo a participação popular nas instâncias decisórias da política urbana, um dos grandes eixos de estruturação da reforma urbana a serem perseguidos pela administração dos municípios. O Capítulo V, por fim, informa as disposições gerais de ordem técnica e formal para a realização fática das disposições do Estatuto.

Assim, pela primeira vez a política urbana e o direito urbanístico recebia uma legislação nacional que norteasse os horizontes de sua aplicação. Nesse diapasão, o Estatuto da Cidade fortaleceu mais ainda a ideia da importância do cumprimento da função social da propriedade, integrando-a com a função social da cidade como objetivo primordial da política

---

<sup>7</sup> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

[...]

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

urbana, tumultando definitivamente o modelo do discurso proprietário edificado no direito brasileiro desde o Código Civil de 1916.

Apesar de ser um manual de regulamentos burocráticos, o Estatuto da Cidade, se não olvidado pelos agentes públicos, órgãos institucionais vinculados à promoção e defesa de direitos, Tribunais e particulares, pode, minimamente, colaborar com a correção das mazelas e antagonismos da injustiça social e espacial perpetuada pelas nossas cidades edificadas sob o discurso liberal e capitalista do modelo proprietário.

Em matéria legislativa, o Estatuto da Cidade, estabeleceu o Plano Diretor como o grande instrumento jurídico e político de implementação de suas diretrizes e indução da aplicação e cumprimento da função social da propriedade. Segundo afirma Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, com o Estatuto da Cidade: “O plano diretor foi elevado à categoria de instrumento jurídico necessário à implementação das políticas urbanas e como meio de materializar a função social da propriedade, delimitando-a.”<sup>8</sup>

A centralidade que o plano diretor ocupara no Estatuto da Cidade diante das possibilidades de política urbana e direito urbanístico é inédita e incontestável. O Plano Diretor passou de instrumento periférico, quase esquecido, a ferramenta legislativa elementar e indispensável à política urbana dos municípios brasileiros. Apesar disso, o Estatuto da Cidade foi, de certa forma, assistemático no tratamento dado ao plano diretor<sup>9</sup>, razão pela qual muitas vezes sua aplicação se torna tímida e omissa, tanto no plano das políticas públicas quanto no plano judiciário.

Dessa forma, cabe uma leitura sistemática da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da legislação urbanística complementar para poder identificar os aspectos acerca da natureza jurídica e política do plano diretor; da participação popular enquanto critério de validade e legalidade do plano diretor; do conteúdo mínimo do plano diretor; da abrangência, destinatários e aplicabilidade do plano diretor; do prazo, da sanção pela não edição e da alteração do plano diretor, para enfim estabelecermos critérios de verificação de possibilidades de aptidão do plano diretor enquanto instrumento hábil de gradativa reforma urbana e democratização do espaço nas cidades brasileiras.

---

<sup>8</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 135.

<sup>9</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 140.

### 3.1 Aspectos gerais do Plano Diretor

Quando a Constituição Federal de 1988 inovou ao dedicar um capítulo de seu texto exclusivamente à temática da Política Urbana, também foi pioneira ao consagrar o plano diretor como seu instrumento básico.

Variando no tempo e no espaço, em cada cidade e em cada época, a expressão plano diretor é utilizada no Brasil desde a década de 1930<sup>10</sup>. Muito embora não houvesse algum consenso sobre os aspectos de forma e conteúdo do Plano Diretor, o surgimento da expressão remete à fase do planejamento técnico e científico do urbanismo brasileiro, quando este começou a levar em consideração todos os aspectos da cidade, inclusive os sociais e econômicos. Assim, surgem planos diretores na perspectiva de diagnosticar problemas urbanos, com coleta e análise de dados, além de proposição de alternativas.

O primeiro plano nesse sentido foi o de Agache, para a cidade do Rio de Janeiro, elaborado em 1930<sup>11</sup>. Antes mesmo disso e até os dias atuais, como visto no capítulo 1.2 do presente trabalho, a urbanização das cidades brasileiras, com ou sem planos diretores, caminhou quase sempre em destino à segregação, fator que ainda ilustra um certo desconhecimento institucional acerca do instrumento antes de 1988.

A previsão constitucional do plano diretor como instrumento jurídico e político apto a dinamizar a política urbana, vinculada ao cumprimento da função social da propriedade, que por sua vez está constitucionalmente obrigada a ser normatizada no plano diretor, de acordo com as especificidades de cada município, demonstra um empenho constitucional de minoração dos titânicos antagonismos sociais, econômicos e espacial dos centros urbanos brasileiros.

Além disso, sua posterior regulamentação, com o Estatuto da Cidade oferecendo os parâmetros mínimos e critérios técnicos e formais para sua elaboração, aprovação, aplicação, validade e vigência, centralizou o plano diretor enquanto grande instrumento adequado à promoção da reforma urbana e à busca pela realização do direito à cidade nos municípios brasileiros.

Todavia, o Plano Diretor ainda é um instrumento pouco conhecido para boa parte da comunidade jurídica nacional, à exceção aqueles que se debruçam acerca da análise dos objetos elementares ao direito urbanístico. Arquitetos, urbanistas, geógrafos, engenheiros,

---

<sup>10</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 105.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 105-106.

topógrafos e cartógrafos construíram, ao longo do tempo, uma maior intimidade com os regulamentos gerais do plano diretor do que os operadores do direito em geral.

Talvez isso se dê por conta da especificidade de cada plano diretor para com as demandas isoladas de cada município. O direito é, tanto no plano teórico quanto no plano fático, uma área do saber lapidada com base em generalizações e abstrações gerais traduzidas em regras de dever ser social.

No entanto, é preciso circunstanciar o Plano Diretor, em suas diretrizes gerais e possibilidades de forma e conteúdo inerentes ao plano de cada município, na dimensão das ciências jurídicas. Essa aproximação é possível se feita uma análise geral dos postulados acerca do Plano Diretor estabelecidos pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade e os princípios gerais da teoria do direito, sobretudo do direito urbanístico.

### *3.1.1 Natureza jurídica e política do Plano Diretor*

O Estatuto da Cidade estabelece o plano diretor, em seus aspectos formais, enquanto uma lei municipal<sup>12</sup>. Todavia, não é uma lei qualquer por se tratar do instrumento de planificação urbana mais importante em nosso direito<sup>13</sup>, haja vista que do plano diretor derivam todas as diretrizes, regulamentos e tecnologia legislativa acerca dos critérios e parâmetros a serem empregados na produção social do espaço urbano do município. Conforme bem esclarece Victor Carvalho Pinto:

O plano diretor não é apenas mais uma lei entre tantas outras, mas o único instrumento jurídico apto a dispor sobre as matérias caracterizadas como seu conteúdo obrigatório. Isto não impede que suas normas sejam posteriormente detalhadas por outros instrumentos, como os projetos de loteamento ou de obras públicas. Este detalhamento só poderá ocorrer, entretanto, após previsão no plano diretor e respeitadas suas disposições.<sup>14</sup>

O plano diretor, por sua forma e conteúdo, portanto tem natureza jurídica e política.

Da natureza jurídica, deriva que, por força do próprio princípio da legalidade, ele é aplicável nas relações humanas como qualquer outra lei, vinculando, inclusive, o próprio Poder Judiciário nas decisões cujo objeto for tutelado pelo seu heterogêneo conteúdo.

---

<sup>12</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

<sup>13</sup> PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 137.

<sup>14</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 208.

Por mais que a abrangência e validade do Plano Diretor seja municipal, sua aplicação se estende até mesmo nas relações puramente entre particulares. Assim, não deve um juiz ou Tribunal, ao proferirem suas decisões, deixar de julgar o mérito naquilo que se refere à interpretação judicial do Plano Diretor, quando sua aplicação for invocada pelas partes conflitantes. Essa juridicidade deriva, além da sua própria natureza normativa do Plano Diretor, do fato deste ser o instrumento legítimo a delimitar o conteúdo jurídico da função social da propriedade - epicentro da política urbana e do direito urbanístico - constitucionalmente consagrada.

Se a função social da propriedade é cláusula pétrea na Constituição Federal, uma vez prevista enquanto direito fundamental em seu art. 5º, XXIII, e o Plano Diretor é o instrumento apto a estabelecer as exigências fundamentais para verificação de seu cumprimento (art. 182, § 2º), o Plano deve ser verificado, a nível municipal, enquanto uma legislação que estende o conteúdo constitucional da política urbana à realidade fática de cada cidade.

Além disso, a natureza política do Plano Diretor revela seu caráter dirigente. Vincula o Poder Executivo e o Legislativo ao cumprimento de suas diretrizes gerais e regulamentos de caráter técnico formal. É, conforme preceitua o próprio texto constitucional, o instrumento básico da política urbana e, por isso, o seu descumprimento é passível de gerar até mesmo improbidade administrativa, nos termos do art. 52 do Estatuto da Cidade.

Para maior eficiência do cumprimento do plano diretor no que diz respeito à sua natureza jurídica, deve ele ser redigido em linguagem clara e precisa em suas disposições. Conforme ressalta Carvalho Pinto:

O plano diretor precisa atender a um determinado grau de precisão, legalmente definido. Ele não pode se limitar à consagração de diretrizes, princípios e conceitos, como ocorre em diversos Municípios. Pode haver outros planos com essa característica, como os planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX, da Constituição). Esses planos devem ser respeitados pelo plano diretor, mas não atingem diretamente o direito de propriedade. Já o plano diretor é diretamente oponível aos particulares, uma vez que a Constituição o consagra como principal instrumento de conformação do direito de propriedade (art. 182, § 2º). Se o plano diretor não for suficientemente detalhado, o Poder Público estará descumprindo sua obrigação de planejar, permitindo que intervenções pontuais sejam feitas sem a devida coordenação.<sup>15</sup>

Há que se ressaltar, ainda, que a singularidade do Plano Diretor frente a outras legislações exige um labor hermenêutico próprio, que não encontra guarida nos conceitos

---

<sup>15</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 210.

tradicional formulados pela doutrina e jurisprudência administrativista. O Plano Diretor é objeto do direito urbanístico que, desde a autonomia que lhe foi dada desde a Constituição Federal (art. 24, I), apresenta princípios e institutos jurídicos próprios, aptos a fornecer elementos hermenêuticos que forneçam respostas constitucionalmente adequadas aos conflitos judiciais de matéria urbanística.

No que tange à sua eficácia de natureza política, é válido lembrar o alerta de Carlos Henrique Dantas da Silva, que sugere um diálogo entre o Plano Diretor e outras normas vinculantes da política municipal:

O plano diretor estabelecerá as diretrizes, as normas, os programas e projetos para o desenvolvimento da cidade. Para isso será necessária a incorporação dele no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), para que assim suas intenções não fiquem apenas no papel, mas tenham ainda o respaldo financeiro necessário.<sup>16</sup>

Essas compreensões primárias são fundamentais para pugnar uma penetrabilidade do Plano Diretor nas mais diversas relações intersubjetivas que se realizam nas cidades brasileiras.

### *3.1.2 A participação popular na elaboração, implementação e aplicação do Plano Diretor*

A gestão democrática é uma das grandes preocupações do Estatuto da Cidade. Além de ser elencada enquanto uma de suas diretrizes gerais (art. 2º, II), também é matéria que mereceu um capítulo próprio (art. 43 a 45).

Assim, o Plano Diretor, enquanto instrumento básico da política urbana, deve ser condicionado à participação popular desde o momento de sua elaboração, até a fiscalização da aplicação de seus institutos.

O art. 40, § 4º do Estatuto fornece, sem exaurir, um rol de instrumentos mínimos para a participação da sociedade na elaboração e na fiscalização do Plano Diretor:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

---

<sup>16</sup> SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 7.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Esse rol oferece apenas os instrumentos básicos, indispensáveis, para que seja a participação da população nos assuntos referentes ao instrumento condutor da política urbana. Cada município pode, no entanto, realizar, além dessas, outras formas de participação e acesso ao Plano Diretor, conforme forem as suas condições peculiares<sup>17</sup>.

Além disso, uma vez que o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana, a gestão democrática da cidade prevista no Capítulo IV do Estatuto, estende suas diretrizes à participação social na verificação do cumprimento e da aplicação do Plano. Dessa forma, também é atribuição dos instrumentos previstos nos incisos do art. 43, órgãos colegiados da política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a fiscalização acerca eficácia e efetividade das diretrizes e regulamentos previstos no Plano Diretor.

A participação popular também se justifica no fato de que o Plano Diretor é uma legislação absolutamente multidisciplinar. O conhecimento técnico do jurista e do administrador público para sua redação conforme os ditames da Constituição Federal, dos pactos e tratados internacionais e de toda a ordem jurídica urbanística brasileira é indispensável. Todavia, carece de sentido um Plano Diretor redigido sem o auxílio de profissionais vinculados a áreas do saber como arquitetura, urbanismo, engenharia, economia, geografia, geologia, topografia, cartografia dentre outros ramos muito mais aptos a identificar os problemas urbanos e suas respectivas formas de minimização ou correção.

Ademais, ressalta-se que se o processo de elaboração, edição e redação legislativa do Plano Diretor fosse o mesmo de outras leis, sua importância e singularidade aos aspectos

---

<sup>17</sup> Essa participação popular foi fomentada pelo próprio Governo Federal nos anos que se sucederam à entrada em vigor do Estatuto da Cidade, assim como analisa Victor Carvalho Pinto: “Após a edição do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades adotou política de apoio à elaboração de planos diretores, que preferiu denominar ‘planos diretores participativos’. Entre outras medidas, o governo ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios; constituiu um programa de capacitação e um banco de experiências; criou uma rede de discussão; e cadastrou profissionais aptos a assessorar a elaboração dos planos.” PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 127.

do desenvolvimento urbano não se justificariam. Assim, é lúcido concluir que a participação popular é também condição de validade e legitimidade do Plano Diretor.

### 3.1.3 O conteúdo mínimo do Plano Diretor

O Plano Diretor deve conter dispositivos que versam sobre todas as matérias relevantes e necessárias ao desenvolvimento da cidade. Não apenas questões de natureza urbanística propriamente dita, mas também de ordem econômica, social e cultural. O Plano deve conduzir diretamente o município, enquanto sua legislação urbanística básica, como um complexo multifacetado que a partir da ligação de vários pontos heterogêneos formam o corpo comum da cidade.

Diante dessa preocupação, o Estatuto da Cidade elenca, novamente sem exaurir, em seu art. 42 o conteúdo mínimo do Plano Diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35<sup>18</sup> desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Com algumas disposições incluídas pela Lei 12.108 de 2012<sup>19</sup>, o Estatuto ainda prevê situações especiais para cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas, ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 42-A) e também para municípios que pretendem ampliar o seu perímetro urbano, que deverão elaborar projeto específico (art. 42-B).

<sup>18</sup> Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário [...].

<sup>19</sup> BRASIL. Lei 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

Ainda sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, é de central relevância a Resolução 34 do Conselho das Cidades que, previsto pela MP 2.220 de 2001, tem competência para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade<sup>20</sup>.

A fim de ampliar o rol de exigências obrigatórias e sanar equívocos cometidos por muito municípios à época, o Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições, emitiu a sua Resolução nº 34, que ampliou significativamente o conteúdo mínimo do Plano Diretor, merecendo destaque a normatividade dada às funções sociais da cidade e da propriedade:

Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir:

I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; II – a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico; III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde; IV – terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais; V – áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar.

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá: I – determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificadas, subutilizados, e não utilizados; II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança; III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade; V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município. Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir; estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor. Parágrafo único. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de

---

<sup>20</sup> Cf. PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 145.

cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos<sup>21</sup>.

Diante de tudo isso, ainda é de salutar importância ressaltar que o Plano Diretor deve abranger todo o território municipal, contendo diretrizes e prioridades a serem elencadas nos instrumentos de gestão financeira<sup>22</sup>, devendo ainda ser acompanhado de um plano de transporte integrado nas cidades com população superior a quinhentos mil habitantes (art. 41, § 2º do Estatuto da Cidade).

Por fim, também cumpre acentuar que diferentemente do que ocorre com as legislações em geral, cuja vigência é indeterminada, o Plano Diretor tem validade por ele própria estipulada, sendo por força de disposição expressa no Estatuto da Cidade, obrigatória a sua revisão a cada, no mínimo, dez anos (art. 39, § 3º).

Dos planos diretores editados e implementados após o Estatuto da Cidade e a reconfiguração paradigmática das diretrizes de política urbana que o acompanhou, merece amplo destaque o atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

O Plano Diretor de São Paulo ocupa é de elementar importância não apenas por ser o instrumento básico da política urbana na maior cidade do Brasil. Mas, sobretudo, pela abrangência de seu conteúdo, tendo como destaque o instrumental jurídico e político de indução do cumprimento da função social da propriedade no município.

Assim, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei Municipal nº 16.050 de 31 de julho de 2014, assume relevância nuclear no presente estudo.

---

<sup>21</sup> A Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, ainda vigente e com a redação incluída em 2014, é suma importância para verificação do conteúdo mínimo do plano diretor e se encontra integralmente disponível em: BRASIL. Ministério das Cidades. Concidades. Resolução Recomendada 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2005; atual. 20 out. 2014. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

<sup>22</sup> Cf. PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 141.

## **CAPÍTULO 4 O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: HORIZONTE DE BUSCA PELO DIREITO À CIDADE E CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Antes da aprovação da Lei Municipal 16.050 de 2014, o último plano diretor vigente na cidade de São Paulo ainda era a Lei 13.430/2002<sup>1</sup>, em vigor desde janeiro de 2003. Seu texto estabelecia um limite temporal de 10 anos (que cessou janeiro de 2013) e uma revisão parcial a ser realizada em 2006. A revisão sequer chegou a ser votada pela Câmara Municipal e, a partir de janeiro de 2013, o maior município do Brasil ficou absolutamente desprovido do instrumento básico da política urbana, contrariando a cláusula de obrigatoriedade determinada pela Constituição Federal (art. 182, § 1º) e pelo Estatuto da Cidade (art. 41, I)<sup>2</sup>.

Assim, quando em 2013 o mandato do prefeito Fernando Haddad assumiu a Prefeitura do Município, urgia a necessidade de que fosse realizada a edição de um novo Plano Diretor, aos moldes do estabelecido pelo Estatuto da Cidade, apto a coordenar as políticas urbanas da cidade, traçando diretrizes compatíveis com a minoração dos problemas e antagonismos sociais, econômicos e sociais que, diuturnamente, emergem em São Paulo<sup>3</sup>.

Nessa perspectiva, foi apresentado à Câmara dos Vereadores, o Projeto de Lei nº 688/2013 (PL 688/13), responsável por uma grande integração envolvendo Poder Executivo, Poder Legislativo e a própria população em torno das discussões acerca da aprovação do novo Plano Diretor de São Paulo.

O Projeto foi submetido à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara (CPUMMA), à época composta pelos vereadores Andrea Matarazzo (presidente); Paulo Frange (vice-presidente); Dalton Silvano; José Police Neto; Nelo Rodolfo; Toninho Paiva e Nabil Bonduki (relator), que coordenou os trabalhos envolvendo o processo participativo na discussão de suas diretrizes, redação e implementação.

Ao todo foram 45 audiências públicas, realizadas entre 24 de outubro de 2013 e 22 de maio de 2014, contando 3.410 participantes que assinaram lista de presença, 724

---

<sup>1</sup> SÃO PAULO (Cidade). Lei Municipal 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp\\_obras/arquivos/plano\\_diretor\\_estrategico.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

<sup>2</sup> Id. Câmara dos Vereadores. **Para conhecer o substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/04/CartilhaPlanoDiretor.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

<sup>3</sup> Conforme dados elencados sobre a municipalidade de São Paulo no Capítulo 2 deste trabalho.

contribuições através de falas<sup>4</sup>, 240 documentos protocolados nas audiências e 134 na CPUMMA fora das audiências<sup>5</sup>.

FIGURA 1- Registro da primeira audiência pública sobre o PL 688/13 (projeto de novo Plano Diretor)



Fonte: SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal. **Plano Diretor**: Audiência Pública. São Paulo, 24 out. 2013. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/audiencia\\_publica/audiencia-publica-24102013/](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/audiencia_publica/audiencia-publica-24102013/)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

Além das audiências públicas, foram formas de participação na discussão e elaboração do projeto, o envio de cartas pré-postadas; protocolo de documentos; o portal eletrônico da Câmara dos Vereadores<sup>6</sup> e as contribuições do Poder Executivo. Todo esse processo participativo foi documentado e está disponível para consulta pública<sup>7</sup>, respeitando o disposto no art. 40, § 4º, I, II e III do Estatuto da Cidade.

Dez meses após o início da tramitação do PL 688/13 na Câmara dos Vereadores de São Paulo e toda a discussão com a população, entrou em vigor a Lei Municipal nº 16.050/2014, O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) que, promulgado pelo então prefeito Fernando Haddad, entra em vigor com o objeto de ser o instrumento

<sup>4</sup> Das 724 falas, 331 vieram da sociedade civil organizada (Movimentos Sociais, Associações de Moradores e Conselheiros); 155 do Poder público (Executivo e Legislativo); 50 de entidades profissionais e acadêmicas e 181 de municípios.

<sup>5</sup> Cf. NABIL Bonduki: Plano Diretor de São Paulo. São Paulo, 4 abr. 2014. Disponível em: <<http://escoladacidade.org/bau/nabil-bonduki-plano-diretor-sp/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

<sup>6</sup> Ao todo, o portal eletrônico recebeu 46.123 acessos, sendo 39.408 visitantes únicos (por IP). SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal. **O Plano Diretor foi aprovado**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

<sup>7</sup> Ibid.

básico da política urbana na maior metrópole do Brasil pelos dezesseis anos subsequentes à sua aprovação.

A relevância central do Plano Diretor do Município de São Paulo no estudo acerca da capacidade de Planos Diretores de promoverem – por intermédio do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade - reforma urbana, não deriva do fato de que, por ordenar a política urbana do município de São Paulo, ser este o Plano Diretor de maior abrangência territorial no Brasil.

Para além disso, nunca desde a entrada vigor do Estatuto da Cidade, um plano diretor foi objeto de tanto prestígio por partes de instituições acadêmicas, entidades de classe, movimentos sociais e outros sujeitos que lidam diuturnamente com a preocupação da democratização do espaço urbano e minoração dos antagonismos presentes na produção social do espaço nas cidades brasileiras.

Esse prestígio encontrou seu ápice quando em janeiro de 2017 o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, concorrendo com outras 146 candidaturas de 16 países, foi premiado em concurso realizado por agência vinculada à Organização das Nações Unidas: o Concurso ONU-Habitat de melhores práticas urbanas.

Segundo o ONU-Habitat, o plano foi contemplado por seu propósito de “tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais”. Para isso, a iniciativa defende um projeto mais democrático e inclusivo de cidade, além de ambientalmente responsável, produtivo e, sobretudo, com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas.<sup>8</sup>

Nesse sentido, o PDE torna-se nuclear para a edificação de uma possível teoria da estrutura geral do Plano Diretor no Brasil, sendo seus desdobramentos políticos e jurídicos, sobretudo no que tange ao cumprimento da função social da propriedade, de primazia importância ao presente trabalho

Não só por conta do transparente e acessível, processo de elaboração, mas também pela riqueza de seu conteúdo, que abrange boa partes dos aspectos da vida urbana e da produção social do espaço na cidade de São Paulo, se justifica tamanho prestígio que recebeu a Lei Municipal 16.050/2014.

---

<sup>8</sup> Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU**. Brasília, DF, 9 jan. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

#### 4.1 Do Conteúdo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo

O *novo* plano diretor da metrópole paulistana foi bastante extensivo em seu conteúdo. São 393 artigos, distribuídos nos Títulos I, II, III, IV e V, que versam não somente aos aspectos técnicos, específicos e formais sobre o uso e ocupação do solo urbano em São Paulo, mas traçam diretrizes em direção do horizonte do direito à cidade e do efetivo cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

O Título I, “Da abrangência, dos conceitos, princípios e objetivos”, inaugura o PDE arquitetando os elementos gerais de sua aplicação. Tanto os de ordem formal, quanto aqueles de natureza principiológica, estabelecendo o ano de 2029 como prazo de cumprimento de seus objetivos<sup>9</sup>. O Capítulo I deste Título, ainda estabelece a abrangência e os conceitos do Plano, reservando ao art. 1º, § 3º sua própria definição:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e aplica-se à totalidade do seu território.

[...]

§ 3º O Plano Diretor Estratégico é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território.

O fato do texto do Plano Diretor de início já indicar ser esta uma legislação determinante para dos os agentes públicos e privados que atuam em seu município, reforça a tese de autoaplicabilidade dos institutos gerais do plano diretor a todos os sujeitos da urbe. Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Pessoas físicas e jurídicas. Todos que de uma forma ou de outra contribuem para a produção social de São Paulo.

Ainda no Título I, o Capítulo II traça princípios, diretrizes e objetivos que fomentam seu prestígio. O art. 5º define como princípios regentes da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor, a função social da cidade; a função social da propriedade urbana; a função social da propriedade rural; a equidade e inclusão social e territorial; o direito à cidade; o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a gestão democrática, que serão abordados com mais precisão no capítulo 4.2,

As diretrizes do PDE foram transcritas nos incisos de seu art. 6º, as quais devemos destacar:

---

<sup>9</sup> Art. 4º Os objetivos previstos neste Plano Diretor devem ser alcançados até 2029.

Art. 6º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:

I - justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;

II - retorno para a coletividade da valorização de imóveis decorrente dos investimentos públicos e das alterações da legislação de uso e ocupação do solo;

III - distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada, para evitar ociosidade ou sobrecarga em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, e para melhor alocar os investimentos públicos e privados;

IV - compatibilização da intensificação da ocupação do solo com a ampliação da capacidade de infraestrutura para atender às demandas atuais e futuras;

V - adequação das condições de uso e ocupação do solo às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município;

VI - proteção da paisagem dos bens e áreas de valor histórico, cultural e religioso, dos recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município;

VII - utilização racional dos recursos naturais, em especial da água e do solo, de modo a garantir uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município;

IX - planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a mobilidade e a qualidade de vida urbana;

X - incentivo à produção de Habitação de Interesse Social, de equipamentos sociais e culturais e à proteção e ampliação de áreas livres e verdes;

XI - prioridade no sistema viário para o transporte coletivo e modos não motorizados;

XII - revisão e simplificação da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e das normas edilícias, com vistas a aproximar a legislação da realidade urbana, assim como facilitar sua compreensão pela população;

XIII - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a proximidade ou conflitos entre usos incompatíveis ou inconvenientes; b) o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados do solo em relação à infraestrutura urbana; c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização; e) a deterioração das áreas urbanizadas e os conflitos entre usos e a função das vias que lhes dão acesso; f) a poluição e a degradação ambiental; g) a excessiva ou inadequada impermeabilização do solo; h) o uso inadequado dos espaços públicos;

XIV - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social

Todas essas diretrizes elencadas revelam, cada um em sua medida, a preocupação do PDE enquanto uma matriz legislativa que guie a política urbana do município em direção ao direito à cidade. A justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização,

bem como o retorno para a coletividade da valorização dos imóveis decorrente de investimentos públicos e das alterações das legislações de uso e ocupação do solo, estabelecidas no Plano enquanto diretrizes da política urbana, norteiam a preocupação da compreensão da cidade enquanto um organismo único em que as pessoas possam exercer a singularidade na coletividade, enquanto dialogicamente produzem o conteúdo social do espaço urbano.

Os objetivos estratégicos do PDE, por sua vez, foram elencados em seu art. 7º, sendo, todos eles, de elementar compreensão sobre qual o desempenho proposto pela própria Lei Municipal que institui o novo Plano Diretor de São Paulo frente aos desafios a serem enfrentados pela política urbana no município:

Art. 7º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelos seguintes objetivos estratégicos:

I - conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano;

II - acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;

III - reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;

IV - expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso de automóvel;

V - implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural;

VI - reservar glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, em quantidade suficiente para atender ao déficit acumulado e às necessidades futuras de habitação social;

VII - promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários;

VIII - contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos;

IX - ampliar e requalificar os espaços públicos, as áreas verdes e permeáveis e a paisagem;

X - proteger as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais e a biodiversidade;

XI - contribuir para mitigação de fatores antropogênicos que contribuem para a mudança climática, inclusive por meio da redução e remoção de gases de efeito estufa, da utilização de fontes renováveis de energia e da construção sustentável, e para a adaptação aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas;

XII - proteger o patrimônio histórico, cultural e religioso e valorizar a memória, o sentimento de pertencimento à cidade e a diversidade;

XIII - reduzir as desigualdades socioterritoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos;

XIV - fomentar atividades econômicas sustentáveis, fortalecendo as atividades já estabelecidas e estimulando a inovação, o empreendedorismo, a

economia solidária e a redistribuição das oportunidades de trabalho no território, tanto na zona urbana como na rural;

XV - fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa;

XVI - recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade;

XVII - garantir que os planos setoriais previstos neste Plano Diretor Estratégico sejam articulados de modo transversal e intersetorial.

Parágrafo único. Os objetivos estratégicos se desdobram em objetivos por porções homogêneas de território, estabelecidos por macroáreas, e nos objetivos estratégicos das políticas urbanas setoriais, definidas nesta lei.

É relevante enfatizar que os objetivos estratégicos, a partir do momento em que são estabelecidos pelo plano diretor, vinculam a política urbana do município à sua realização. Qualquer política pública que vá em direção oposta a esses objetivos (por exemplo, um projeto de política de construção de imóveis com destino a habitação de interesse social em área isolada da cidade, sem acesso a emprego, contraria o objetivo descrito no art. 7º, III) é passível de intervenção judicial provocada pelo Ministério Público ou Defensoria Pública nos termos da Lei 7.347 de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

No Título II, Da Ordenação Territorial, o PDE, de modo a garantir um desenvolvimento urbano sustentável e equilibrado entre as várias visões existente no Município sobre seu futuro (art. 8º), divide a sua estratégia de ordenação territorial em cinco dimensões:

I - a dimensão social, fundamental para garantir os direitos sociais para todos os cidadãos, em especial, o direito à moradia, à mobilidade, à infraestrutura básica e ao acesso aos equipamentos sociais;

II - a dimensão ambiental, fundamental para garantir o necessário equilíbrio entre as áreas edificadas e os espaços livres e verdes no interior da área urbanizada e entre esta e as áreas preservadas e protegidas no conjunto do Município;

III - a dimensão imobiliária, fundamental para garantir a produção dos edifícios destinados à moradia e ao trabalho;

IV - a dimensão econômica, fundamental para garantir as atividades produtivas, comerciais e/ou de serviços indispensáveis para gerar trabalho e renda;

V - a dimensão cultural, fundamental para garantir a memória, a identidade e os espaços culturais e criativos, essenciais para a vida das cidadãs e dos cidadãos.<sup>10</sup>

Embora as cinco divisões sejam absolutamente dialogáveis entre si, ordenar o território do município a partir de uma divisão entre estes cinco aspectos favorece operacionalmente o cumprimento dos objetivos do PDE. Para tanto, o Título II foi dividido em três capítulos: i. Da estruturação e ordenação territorial (arts. 8º ao 26), em que são

---

<sup>10</sup> Art. 8º, I, II, III, IV e V.

definidas a Macrozona de estruturação e qualificação urbana, a Macrozona de proteção e recuperação ambiental e Rede de estruturação e transformação urbana; ii. Da regulação do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Paisagem Urbana (arts. 27 a 88), em que foi estipulado um novo zoneamento à cidade de São Paulo, definindo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), temática que apesar de não ser central no presente estudo, representou uma fundamental importância na reconfiguração da política urbana do município, dentre outras zonas especiais com regulamento próprio: Zonais Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM) e Zona Especial de Preservação (ZEP).

Ainda no Título II, encontramos o Capítulo III – Dos instrumentos de Política Urbana e Gestão Ambiental. Este capítulo é, junto com os princípios, diretrizes e objetivos elencados Título I, protagonista no que tange ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Assim, pois reside neste título os Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade previstos no PDE, sendo eles: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública, que serão pormenorizados no capítulo 4.2 do presente trabalho.

No título II do PDE ainda estão previstas questões também de grande importância aos horizontes da política urbana, tais como o Direito de Construir, os Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana, os Instrumentos de Gestão Ambiental, e os Instrumentos de Regularização Fundiária, cada um desses com sua singular importância à efetivação dos objetivos previstos no art. 7º do plano.

O Título III, Da política e dos Sistemas Urbanos e Ambientais, anota os marcos fundamentais a nortear os eixos políticos que derivam do Plano Diretor, tais como: Política de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, Política Ambiental, Política de Habitação Social, dentre outros eixos elementares à Política Urbana como um todo.

No Título IV, o novo Plano Diretor de São Paulo contempla os arts. 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade quando versa a respeito da gestão democrática e do sistema municipal de planejamento urbano, prevendo formas e meios de participação social nas instâncias deliberativas da política urbana do município.

Por fim, temos no Título V as disposições finais e transitórias que versam sobre aspectos técnicos e formais da Lei Municipal 16.050/2014. Há que se ressaltar que acompanham o PDE, em forma de anexo, onze mapas e quinze quadros indispensáveis ao seu manejo.

Em suma, a Lei Municipal 16.050/2014, Plano Diretor Estratégico de São Paulo buscou abranger todos os aspectos da política urbana, em perspectiva de minoração dos problemas e superação dos desafios impostos pela produção social da maior metrópole do Brasil.

Como já enfatizado, um dos seus principais aspectos é a conjugação entre os princípios, diretrizes e instrumentos indutores da Função Social da Propriedade, integrando, então, toda a sociedade abrangida pelo Plano no horizonte do direito à cidade.

#### **4.2 Direito à cidade e funções sociais da cidade e da propriedade no Plano Diretor Estratégico de São Paulo**

Se a Constituição Federal (art. 182, § 2º) e o Estatuto da Cidade (art. 39) outorgaram aos planos diretores a tarefa de instrumentalizar o cumprimento da função social da propriedade, na medida daquilo que for estabelecido em cada plano, para cada município, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo não se omitiu.

O art. 5º do PDE oferece a base principiológica para a aplicação e efetivação dos instrumentos de política urbana transcritos no decorrer de seu texto. Assim, os princípios regentes da Política Urbana no município de São Paulo e do Plano diretor são:

- I - Função Social da Cidade;
- II - Função Social da Propriedade Urbana;
- III - Função Social da Propriedade Rural;
- IV - Equidade e Inclusão Social e Territorial;
- V - Direito à Cidade;
- VI - Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado;
- VII - Gestão Democrática

Para que não fosse negada aplicabilidade, tanto nas instâncias políticas quanto nas instâncias jurídicas, a esses princípios, sob a justificativa de se tratarem de cláusulas gerais e abstratas de aplicação condicionada, os parágrafos do próprio artigo 5º do PDE versam acerca do conteúdo normativo de cada um, construindo um prisma interpretativo extensível à realização de todo o Plano<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são:

[...]

§ 1º Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer.

Na primeira leitura dos princípios regentes da política urbana do município de São Paulo, é emblemática a posição topográfica dos princípios da função social da cidade e função social da propriedade urbana, inaugurando o quinhão valorativo do Plano Diretor e coordenados com o princípio do direito à cidade.

A previsão do direito à cidade enquanto um dos princípios regentes do Plano Diretor, conceituando-o enquanto o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas, o Plano Diretor passa a se posicionar politicamente ao redor do bloco axiológico erguido pelo horizonte do Direito à Cidade.

Agora, para além de um prisma filosófico conforme germinado no pensamento de Henri Lefebvre, ou de uma reivindicação política bradada pelos movimentos sociais, instituições de pesquisa, entidades de classe e outros sujeitos atuantes em prol da reforma urbana, o direito à cidade, no município de São Paulo, consolida sua natureza normativa. Todos aqueles, sujeitos públicos ou sujeitos privados, que diuturnamente vivificam a produção do urbano na metrópole, com a aprovação da Lei Municipal 16.050/2014, passaram ser tutelados pelo princípio do direito à cidade, agora com conteúdo jurídico delimitado em escala municipal.

Há que se ressaltar que, nestes aspectos, o princípio do direito à cidade deve atual em perspectiva conjunta com a função social da propriedade e a função social da cidade na busca pela implementação dos objetivos descritos pelo plano.

---

§ 2º Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados nos Quadros 2 e 2A desta lei.

§ 3º Função Social da Propriedade Rural é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando, simultaneamente, a propriedade é utilizada de forma racional e adequada, conservando seus recursos naturais, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e observando as disposições que regulam as relações de trabalho.

§ 4º Equidade Social e Territorial compreende a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo.

§ 5º Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.

§ 6º Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado é o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano.

§ 7º Gestão Democrática é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Ao inaugurar o rol dos princípios regente da política urbana com as funções sociais da cidade e da propriedade, o Plano Diretor vai no sentido do que estabelece o art. 2º do Estatuto da Cidade, quando este afirma ser o objetivo da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O PDE, em seu art. 5º, § 1º, prescreve que a função social da cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer. Tal noção, é próxima daquela definição que foi dada ao princípio do direito à cidade, mas guarda estreita relação com o art. 6º da Constituição Federal<sup>12</sup>, que inaugura o capítulo constitucional reservado à previsão dos direitos sociais. Por isso, o cumprimento da função social da cidade, encontra estreita relação com a possibilidade dos cidadãos de terem acesso à realização de seus direitos sociais na cidade.

A função social da cidade, por si, só não é um direito. Mas um condutor político e jurídico que gera obrigação positiva ao Poder Público no sentido da efetivação dos direitos sociais, sobretudo o direito fundamental social à moradia, basilar, como já afirmado no capítulo 2 do presente trabalho, à efetivação de demais direitos sociais. A título de ilustração, cabe ressaltar que numa perspectiva do cumprimento da função social da cidade, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, no quadro 1 do Anexo, fornece uma definição formal, jurídica e técnica acerca do que, para fins de política urbana no município, pode ser considerada moradia digna:

Moradia digna é aquela cujos moradores dispõem de segurança na posse do imóvel, com dimensões suficientes para comportar seus habitantes, executada com boa qualidade construtiva, com materiais adequados, ventilação e iluminação suficientes, assentada sobre terreno firme, salubre, seco e livre de contaminações, e dotada de abastecimento de água, coleta de esgoto, fornecimento de energia elétrica, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos, trafegabilidade de vias, pavimentação viária, transporte coletivo, equipamentos sociais básicos, entre outros serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>13</sup> Nota-se que a definição guarda semelhanças com os requisitos da moradia adequada descritos no o Comentário Geral nº. 04 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, ilustrados na seção 2.1.1 do presente trabalho.

No que tange à função social da propriedade, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo seguiu aquilo que foi consagrado pela ordem jurídica urbanística brasileira: é o epicentro de toda sua política urbana. Dessa forma, atendendo ao mandamento constitucional de expressar as exigências fundamentais para cumprimento da função social da propriedade, o PDE estabelece como critério de sua realização o cumprimento dos coeficientes mínimos de aproveitamento descritos nos quadros 2 e 2A, anexos ao seu texto legislativo.

TABELA 1 - Coeficiente de aproveitamento nos eixos

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
Quadro 2. Características de aproveitamento construtivo das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana  
Anexo à Lei nº

Macrozonas	Áreas de Influência dos Eixos de Transformação Urbana												
	coeficiente de aproveitamento			gabarito de altura (m)	cota parte máxima de terreno por unidade (m <sup>2</sup> ) (c)	cota de garagem máxima (m <sup>2</sup> ) (b)	taxa de ocupação máxima	taxa de permeabilidade mínima		testada mínima (m) (d)	área mínima do lote (m <sup>2</sup> ) (d)	recuos mínimos (m)	lotes com área superior a 5.000 m <sup>2</sup> limite de fechamento com muros
	mínimo	básico	máximo (a) (b)					lotes com área menor ou igual a 5.000 m <sup>2</sup>	lotes com área superior a 5.000 m <sup>2</sup>				
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	0,5	1	4	sem limite	20	32	0,7	0,15	0,2	20	1.000	até a revisão da LPUOS, aplicam-se os artigos 184 e 186 da Lei 13.885/2004 de acordo com o disposto no inciso II do § 1º do artigo 368 desta lei	25% da testada
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Fora da área de proteção aos mananciais	NA	1	2	28	40	32	0,5	0,25	20	1.000	até a revisão da LPUOS, aplicam-se os artigos 184 e 186 da Lei 13.885/2004 de acordo com o disposto no inciso II do § 1º do artigo 368 desta lei	25% da testada
	Área de proteção aos mananciais	Aplica-se a legislação estadual pertinente, especialmente as leis específicas das bacias Billings e Guarapiranga.											

NOTA:

- a) O coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser acrescido em 25% (vinte e cinco por cento) para EHPM e 50% (cinquenta por cento) para EHIS.  
b) Os coeficientes de aproveitamento máximo poderão ser ultrapassados nas áreas de abrangência da Operação Urbana Centro e das Operações Urbanas Consorciadas e com a utilização das leis nºs 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hotéis), 15.526/2012 (hospitais e escolas) e nos empreendimentos que se beneficiarem de acréscimo da área computável obtido pela aplicação da Cota de Solidariedade.  
c) A cota parte máxima de terreno por unidade determina o número mínimo de unidades habitacionais e não é determinante da área das unidades.  
d) Os parâmetros mínimos definidos para os lotes deverão ser aplicados aos novos parcelamentos.

Ativar o Wir  
Acesse Configurar

1

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Lei Municipal nº. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16050/lei-ordinaria-n-16050-2014-aprova-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-o-plano-diretor-estrategico-do-municipio-de-sao-paulo-e-revoga-a-lei-n-13430-2002>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TABELA 2 – Características do aproveitamento construtivo por macroárea

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
 Quadro 02A. Características de Aproveitamento Construtivo por Macroárea  
 (aplicáveis fora das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana)

Macrozonas	Macroáreas (a)		Coeficiente de aproveitamento			Gabarito da edificação (m)	Número máximo de pavimentos
			mínimo	básico	máximo (b) (c) (d)		
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Estruturação Metropolitana	Arco Tietê	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Centro	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Jurubatuba	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Pinheiros	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Tamanduateí	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Faria Lima/ Águas Espraiadas/ Churci Zaidan	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Jacu-Pêssego	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Avenida Cupecê	0,5 (e)	1	2	28	Térreo mais 8
		Arco Leste	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
		Noroeste	0,3	1	2	28	Térreo mais 8
	Fernão Dias	0,3	1	2	28	Térreo mais 8	
	Urbanização Consolidada	0,3	1	2	28	Térreo mais 8	
	Qualificação da Urbanização	0,3	1	2	28	Térreo mais 8	
Redução da Vulnerabilidade	0,3	1	2	28	Térreo mais 8		
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (f)	Fora da área de proteção aos mananciais	Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	NA	1	1	15	Térreo mais 4
		Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	NA	1	1	15	Térreo mais 4
		Preservação de Ecossistemas Naturais	NA	NA	NA	NA	NA
	Área de proteção aos mananciais (f)	(VETADO) Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental	NA	0,1	0,1	15 (g)	Térreo mais 4
		(VETADO) Controle e Qualificação Urbana e Ambiental	NA	0,1	0,1	15 (g)	Térreo mais 4
		Contenção Urbana e Uso Sustentável	NA	0,1	0,1	15 (g)	NA
	Preservação de Ecossistemas Naturais	NA	NA	NA	NA	NA	

NOTA:

a) Exceto ZEP, ZEPAM, ZEIS e ZER-1 e demais zonas onde a Lei nº 13.885/2004 definiu parâmetros mais restritivos, até a revisão da LPUOS.

b) O coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser acrescido em 25% (vinte e cinco por cento) para EHMP e 50% (cinquenta por cento) para EHS.

c) Os coeficientes de aproveitamento máximo, o gabarito de altura da edificação e o número máximo de pavimentos poderão ser ultrapassados nas áreas de abrangência das operações urbanas consorciadas e com a utilização das leis nºs 8.006/1974 (hotéis), 13.703/2003 (teatros), 14.242/2006 (hotéis), 15.526/2012 (hospitais e escolas) e nos empreendimentos que se beneficiarem de acréscimo da área computável obtido pela aplicação da Cota de Solidariedade.

d) Nos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico Jacu-Pêssego e Cupecê, o coeficiente de aproveitamento máximo é igual a 4 (quatro), de acordo com o Mapa 11 desta lei e não se aplicam o gabarito da edificação e o número máximo de pavimentos, de acordo com o artigo 364 desta lei.

e) As leis específicas de operações urbanas consorciadas poderão estabelecer coeficientes mínimos superiores ao estabelecido neste quadro, até o limite do coeficiente básico.

f) Aplica-se a legislação estadual pertinente, especialmente as leis específicas das Bacias Billings e Guarapiranga

Fonte: SÃO PAULO (Estado). Lei Municipal nº. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16050/lei-ordinaria-n-16050-2014-aprova-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-o-plano-diretor-estrategico-do-municipio-de-sao-paulo-e-revoga-a-lei-n-13430-2002>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

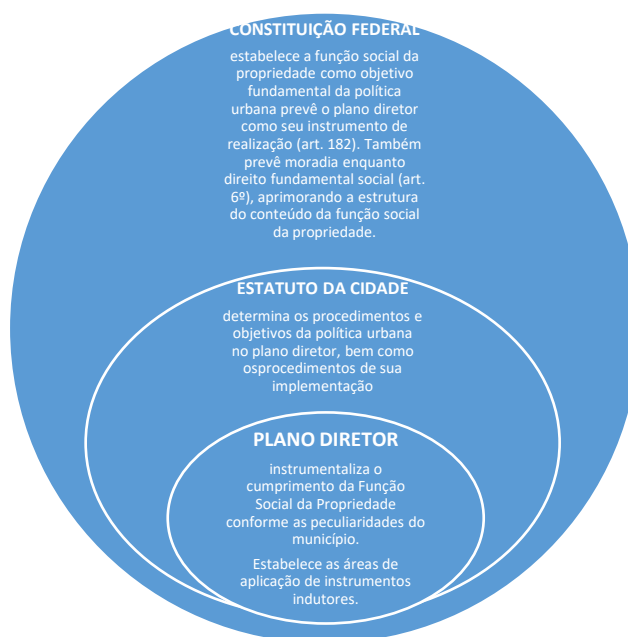
Dessa forma, o PDE não só afirmou o a função social da propriedade como ponto nuclear da política urbana, como estabeleceu critérios técnicos e objetivos para verificação de seu cumprimento, norteado por dois eixos fundamentais de verificação do coeficiente de aproveitamento da propriedade: o primeiro, no que tange às áreas de influências dos eixos de estruturação da transformação urbana; o segundo, referenciado nas características de aproveitamento construtivo por macroárea delimitada no Plano<sup>14</sup>.

No município de São Paulo, agora, a Função Social da Propriedade não é mais passível de ser embatucada pela velha retórica judicial das cláusulas em aberto, abstratas ou despidas de normatividade. A aplicação da Função Social da Propriedade, seja no plano das políticas públicas, seja no plano das decisões judiciais, deverá sempre atender à sistemática

<sup>14</sup> A verificação do comprimento ou não da função social da propriedade, com base nos quadros previstos pelo Plano Diretor, estaria a cargo do trabalho técnico a ser desempenhado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

hermenêutica consagrada pela ordem *nova* jurídica urbanística, que impõe uma observância sistemática da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

GRÁFICO 2- Organograma do conteúdo legislativo a ser verificado na interpretação da aplicação da função social da propriedade no município de São Paulo



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

A despeito disso, é sabido que na cidade de São Paulo existem mais dois milhões de metros quadrados de imóveis sem uso<sup>15</sup>. Razão pela qual, não bastou apenas conceituar o real significado da função social da propriedade no Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Na Seção I, do Capítulo III, do Título II, o PDE dinamiza as possibilidades de cumprimento da função social da propriedade e suas possibilidades institucionalizadas de indução, no seu tópico destinado aos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade.

### 4.3 Os instrumentos indutores da Função Social da Propriedade no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Antes da entrada em vigor da Lei Municipal 16.050/2014, sob a égide do antigo Plano Diretor Estratégico do Município, o então prefeito municipal, Gilberto Kassab, decretou

<sup>15</sup> Cf. PEREIRA, Pablo. Cidade de São Paulo tem mais de 2 milhões de m<sup>2</sup> em imóveis sem uso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cidade-de-sao-paulo-tem-2-milhoes-de-m2-de-imoveis-sem-uso,10000022553>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

e promulgou a Lei 15.234 de 1º de julho de 2010, dinamizando a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em São Paulo.

Essa lei dava os primeiros passos para operacionalizar os instrumentos indutores da função social da propriedade fundados no art. 4º do Estatuto da Cidade e transcritos nos arts. 199 a 203 da Lei Municipal 13.430/2002, antigo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo.

No entanto, essa operacionalização ainda não era satisfatória às necessidades impostas pela urbanidade paulistana. Foi, somente então, com o novo Plano Diretor que o município ganhou um sistema próprio de verificação e indução do cumprimento da função social da propriedade.

A escolha dos instrumentos teve inspiração na própria Constituição Federal, que no art. 182, § 4º, facultou sua utilização aos municípios:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Também previstos no Estatuto da Cidade (arts. 5º a 8º), que delineou parâmetros gerais de aplicação através de planos diretores, os instrumentos indutores da função social da propriedade foram disciplinados no PDE entre os arts. 90 e 112, tem aplicação sucessiva, e são de exigibilidade do Poder Executivo perante o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, têm seu âmbito de aplicação condicionado pelo art. 91, do PDE<sup>16</sup>,

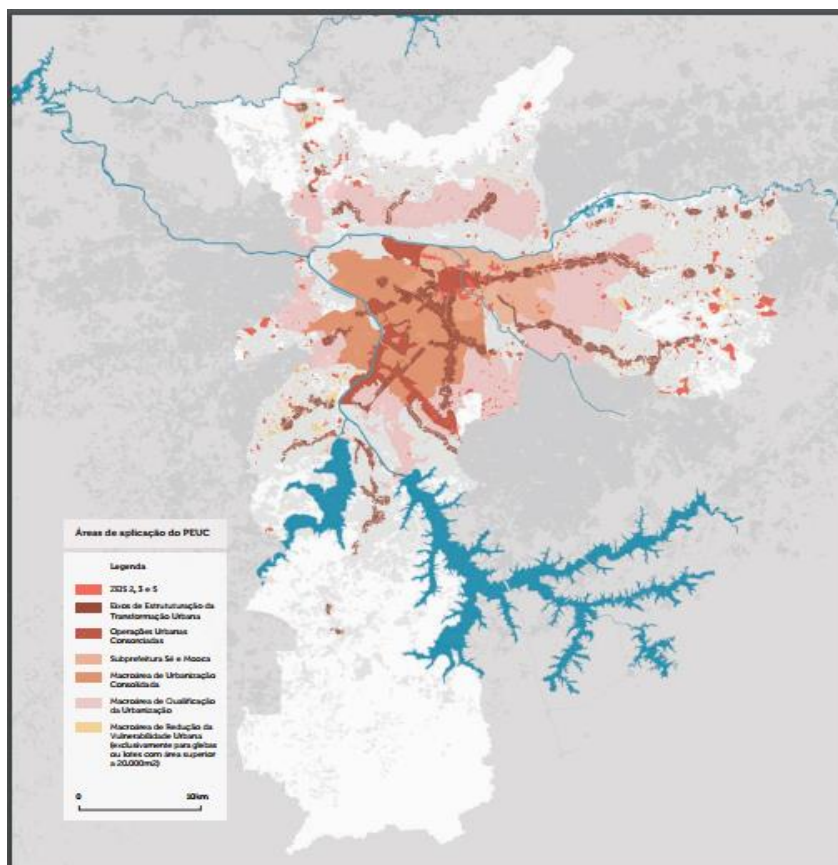
<sup>16</sup> Art. 91. Para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, são consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas seguintes partes do território:

I - Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;

II - no perímetro da Operação Urbana Centro;

abrangendo boa parte do território da cidade, sobretudo nas áreas identificadas com maior número de imóveis ociosos com boa possibilidade construtiva<sup>17</sup>.

FIGURA 2- Mapa das áreas de aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade



Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Função social da propriedade:** parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo. São Paulo, 1 set. 2015. p. 10. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

III - áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;

IV - nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;

V - nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;

VI - nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;

VII - na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados); VIII - em todas as áreas do perímetro urbano, definidas como tal no Mapa 2A, nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos arts. 92 e 94.

<sup>17</sup> Chama atenção, porém, a não aplicabilidade dos instrumentos indutores da função social da propriedade nas áreas consideradas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), categoria 1, definidas art. 45, I, do PDE. A justificativa para não aplicabilidade dos instrumentos indutores da função social da propriedade reside no interesse público em manter a população, predominantemente de baixa renda, moradora de áreas localizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social. Essas áreas não estão submetidas à retenção especulativa, sendo a não edificação, a subutilização ou a não utilização, derivado, via de regra por falta de infraestrutura adequada disponível ao aproveitamento do imóvel. Todavia, todos os instrumentos são aplicáveis às demais áreas caracterizadas como Zonas Especiais de Interesse Social descritas no art. 45, II, III, IV e IV do Plano.

Os arts. 92<sup>18</sup> e 93<sup>19</sup> do PDE, respectivamente trazem as definições de imóveis não edificadas e imóveis subutilizados, excluindo aqueles que abriguem atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos; os integrantes do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres, classificados como ZEPAM, ou ainda que cumpram função ambiental relevante; os classificados como ZEPEC, tombados, ou que tenham processo de tombamento aberto pelo órgão competente de qualquer ente federativo, ou ainda que o poder construtivo tenha sido transferido (art. 95).

Já o art. 95, versa sobre uma manifestação singular de não cumprimento da função social da propriedade, de ocorrência comum em imóveis na área central da cidade de São Paulo: a não utilização.

Art. 95. São considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto.

§ 1º Quando se tratar de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dentre elas, também pelo prazo de 1 (um) ano.

§ 2º A desocupação dos imóveis poderá ser comprovada, por meio de consulta às concessionárias, pela não utilização ou pela interrupção do fornecimento de serviços essenciais como água, luz e gás.

§ 3º A classificação do imóvel como não utilizado poderá ser suspensa devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem, conforme regulamentação do Poder Executivo.

Comumente objetos de conflitos fundiários urbanos<sup>20</sup>, os imóveis não utilizados, são aqueles, como se depreende da leitura do *caput* do art. 95, que mesmo obedecendo o

<sup>18</sup> Art. 92. São considerados imóveis não edificadas os lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero).

§ 1º As obrigações estabelecidas por esta lei aos proprietários de imóveis caracterizados no “caput” não serão aplicadas enquanto o terreno não tiver acesso à infraestrutura básica, assim definida pela legislação federal de parcelamento do solo urbano, ressalvados os casos em que os equipamentos urbanos ali estabelecidos possam ser exigidos no processo de licenciamento.

§ 2º A tipificação estabelecida no “caput” se estende aos lotes com metragem inferior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), quando: a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados).

<sup>19</sup> Art. 93. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos.

<sup>20</sup> O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, reconhece a existência de conflitos fundiários urbanos no território do Município. Assim, institucionalizou um conceito próprio desses conflitos, disponível no Quadro I de seu Anexo: “Conflito Fundiário Urbano é a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, decorrente ou não dos eventuais impactos de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda e grupos

coeficiente mínimo de aproveitamento definidos no PDE, tem no mínimo sessenta por cento de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto. Chama a atenção, aqui, a metodologia designada pelo § 2º para fins de comprovação da desocupação do imóvel, por meio de consulta às concessionárias prestadoras de serviços essenciais, como água, luz e gás.

FIGURA 3- Prédios inteiros não utilizados na Praça Roosevelt (centro de São Paulo) em 2013



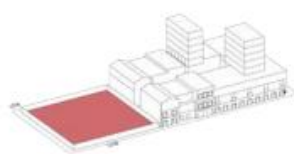
Foto: Tuca Vieira / Folhapress. 2013.

Nesse enquadramento, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo elenca os parâmetros imprescindíveis à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, definindo o âmbito de aplicação, as exceções de aplicação e as formas que o proprietário pode incidir frente ao não cumprimento da função social de sua propriedade: não edificação; subutilização e não utilizado.

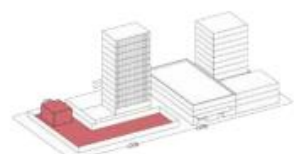
---

sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.” SÃO PAULO (Estado). Lei Municipal nº. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16050/lei-ordinaria-n-16050-2014-aprova-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-o-plano-diretor-estrategico-do-municipio-de-sao-paulo-e-revoga-a-lei-n-13430-2002>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

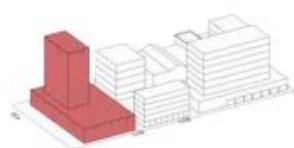
FIGURA 4 - Tipologias de ociosidade

**Imóvel não edificado**

Lotes e glebas com área superior à 500m<sup>2</sup>, onde o coeficiente de aproveitamento utilizado seja igual a zero.

**Imóvel subutilizado**

Lotes e glebas com área superior à 500m<sup>2</sup>, onde o coeficiente de aproveitamento não atingir um mínimo definido para a zona que se situa.

**Imóvel não utilizado**

Imóveis edificados que tenham no mínimo 60% de sua área construída ou de suas unidades condominiais desocupadas há mais de 1 ano.

Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Função social da propriedade:** parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo. São Paulo, 1 set. 2015. p. 9. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

Assim, entre os arts. 96 e 99 o PDE delimita os recursos para aplicação sucessiva dos instrumentos indutores da função social da propriedade: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento mediante títulos da dívida pública.

#### *4.3.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*

O Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsório (PEUC), além de ter origem no texto constitucional, é consagrado pelo Estatuto da Cidade como um dos instrumentos gerais de que a lei dispõe para atingir suas finalidades de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Visto que os instrumentos indutores da função social da propriedade têm aplicação sucessiva, o PEUC é a primeira ferramenta de que dispõe o Poder Executivo para exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o uso adequado de sua propriedade.

O parcelamento do solo é a providência na qual se procede a subdivisão de uma área em duas ou mais partes, iguais ou não, de forma que se resulte em outras partes

imobiliárias autônomas<sup>21</sup>. Assim, o parcelamento compulsório é mais comum quando verificadas propriedades subutilizadas, com aproveitamento inferior ao coeficiente determinado como mínimo à localidade ocupada pelo imóvel.

A edificação compulsória, como é patente, é o ato pelo qual o Poder Executivo passa a exigir o cumprimento da função social de determinada propriedade a partir do procedimento de construir, erguer, levantar, erigir uma determinada estrutura.

E a utilização compulsória, por sua vez, se aplica somente aos imóveis subutilizados ou não utilizados, haja vista que no caso do imóvel ocioso por ser não edificado, a edificação compulsória se torna primária.

Muito embora o PDE não faça distinção entre os critérios para aplicação do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios, a compreensão acerca da singularidade dos aspectos de cada forma que o Poder Executivo tem de exigir o cumprimento da função social da propriedade urbana através da PEUC tem sua importância no uso corriqueiro do instrumento.

O art. 96 é responsável por inaugurar o instrumento da PEUC no Plano Diretor, delineando em seus parágrafos os aspectos gerais de sua notificação e o art. 97<sup>22</sup> o

---

<sup>21</sup> Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 73.

<sup>22</sup> Art. 96. Os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados são sujeitos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

§ 1º Os proprietários dos imóveis não parcelados, não edificados ou subutilizados deverão ser notificados pela Prefeitura e terão prazo máximo de 1 (um) ano a partir do recebimento da notificação para protocolar, junto ao órgão competente, pedido de aprovação e execução de projeto de parcelamento ou edificação desses imóveis, conforme o caso.

§ 2º Os proprietários dos imóveis notificados nos termos do parágrafo anterior deverão iniciar a execução do parcelamento ou edificação desses imóveis no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da expedição do alvará de execução do projeto, cabendo aos proprietários a comunicação à administração pública.

§ 3º Os proprietários dos imóveis não utilizados deverão ser notificados pela Prefeitura e terão prazo máximo de 1 (um) ano, a contar do recebimento da notificação, para ocupá-los, cabendo aos proprietários a comunicação à administração pública.

§ 4º Caso o proprietário alegue como impossibilidade jurídica a inviabilidade de ocupação do imóvel não utilizado em razão de normas edilícias, o Executivo poderá conceder prazo de 1 (um) ano, a partir da notificação, exclusivamente para promover a regularização da edificação se possível, nos termos da legislação vigente, ou a sua demolição, fluindo a partir de então prazo igual para apresentação de projeto de nova edificação ou documentação relativa à regularização do imóvel.

§ 5º O proprietário terá o prazo de até 5 (cinco) anos, a partir do início das obras previstas no § 2º para comunicar a conclusão do parcelamento do solo, ou da edificação do imóvel, ou da primeira etapa de conclusão de obras no caso de empreendimentos de grande porte.

§ 6º Os prazos previstos neste artigo serão contados em dobro quando o proprietário notificado for cooperativa habitacional ou associação sem fins lucrativos.

§ 7º No setor Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a notificação se dará a partir da aprovação da lei específica de reordenamento territorial da região ou do setor onde esteja inserido o imóvel em questão.

§ 8º Nas glebas ou lotes com área superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados) localizados na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, mencionados no inciso VII do art. 91, a notificação deverá se referir exclusivamente ao parcelamento compulsório.

procedimento como essa notificação será feita. O Decreto 55.638/2014, que confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, complementou as disposições acerca do PEUC no Estatuto da Cidade, alumbrando certos conceitos que estariam obscuros no texto do plano, como, por exemplo, empreendimento de grande porte<sup>23</sup>, atividades que não necessitam de edificação para o desenvolvimento de suas finalidades<sup>24</sup> e impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário<sup>25</sup>.

§ 9º A transmissão do imóvel, por ato “inter vivos” ou “causa mortis”, posterior à data da notificação prevista nos §§ 1º e 3º, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização sem interrupção de quaisquer prazos. Art. 97. A notificação de que trata o artigo anterior far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público Municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por carta registrada com aviso de recebimento quando o proprietário for residente ou tiver sua sede fora do território do Município;

III - por edital, quando frustrada, por 3 (três) vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelos incisos I e II deste artigo. § 1º A notificação referida no “caput” deste artigo deverá ser averbada na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, pela Prefeitura do Município de São Paulo. § 2º Uma vez promovido, pelo proprietário, o adequado aproveitamento do imóvel na conformidade do que dispõe esta lei, caberá à Prefeitura do Município de São Paulo efetuar o cancelamento da averbação tratada no parágrafo anterior.

<sup>23</sup> Art. 5º Para efeito de atendimento do § 5º do artigo 96 da Lei nº 16.050, de 2014 – Plano Diretor Estratégico, considera-se empreendimento de grande porte, para fins de cumprimento da obrigação estabelecida pela notificação para o PEUC, conforme o caso:

I - as edificações com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados);

II - o parcelamento do solo sobre lotes ou glebas com mais de 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados) de área.

<sup>24</sup> Art. 6º São consideradas atividades que não necessitam de edificação para o desenvolvimento de suas finalidades, dentre outras: I - estações aduaneiras; II - postos de abastecimento de veículos; III - terminais de logística, transportadoras e garagens de veículos de transporte coletivo ou de cargas; IV - depósitos de material de construção a céu aberto; V - depósitos de material para reciclagem; VI - indústria de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil; VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres; VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, antenas e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel; IX - estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto; X - indústrias que utilizem equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados; XI - áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemelhados; XII - hortas urbanas, quando caracterizadas como atividade econômica, nos termos incentivados pelo Plano Diretor Estratégico.

<sup>25</sup> Art. 8º Constituem impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário as circunstâncias preexistentes à notificação e absolutamente obstativas ao parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis, tais como as decorrentes de: I - pendência judicial; II - declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação; III - impedimentos ao licenciamento de uso, parcelamento ou edificação, por decorrência da legislação urbanística aplicável, e que não possam ser supridos pela ação do proprietário, sem prejuízo da regra prevista no § 4º do artigo 96 da Lei nº 16.050, de 2014 - Plano Diretor Estratégico. § 1º As circunstâncias descritas no “caput” deste artigo deverão ser arguidas pelo proprietário após sua notificação, para conhecimento e deliberação da Administração a respeito da efetiva impossibilidade de cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel. § 2º Os imóveis com comprovada impossibilidade jurídica de aproveitamento, assim reconhecidos pelo Poder Público Municipal, permanecerão nos cadastros municipais especificamente criados para aplicação do PEUC, devendo os proprietários notificados atualizarem as informações acerca da manutenção daquelas condições anualmente, sob pena de nova notificação. § 3º A existência de direitos reais de terceiros sobre o imóvel, instituídos por ato do proprietário, não constitui circunstância obstativa ao parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis. § 4º No caso de sobrevirem impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário posteriormente à notificação, estas deverão ser igualmente arguidas pelo proprietário e analisadas pela administração segundo os mesmos critérios anteriores.

No entanto, o que recebeu maior atenção no Decreto 55.638/2014 foram os procedimentos para notificação da PEUC.

Em geral, pela leitura do Plano Diretor e do Decreto que complementou a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, o procedimento da PEUC pelo Poder Executivo segue o seguinte roteiro: quando o proprietário for notificado pela não edificação, subutilização ou não utilização de sua, poderá impugnar essa notificação pelo prazo de 15 dias. Não impugnada a notificação, o proprietário deverá, em até um ano, comunicar à Prefeitura Municipal o início da utilização do imóvel ou o protocolo do pedido de alvará para execução de projeto de edificação ou parcelamento de lote<sup>26</sup>, situação que também ocorrerá caso a impugnação seja indeferida, caso em que o prazo de um ano é calculado desde a data de recebimento da notificação.

Caso a notificação seja impugnada, fica suspenso o prazo para edificar, parcelar ou dar um uso ao imóvel. Deferida a impugnação, a situação jurídica do imóvel volta à situação anterior à notificação. A decisão proferida sobre a impugnação à notificação será publicada no diário oficial da cidade. Indeferida, o Departamento de Cumprimento da Função Social da Propriedade da Prefeitura de São Paulo, no prazo de 60 dias, solicitará ao Cartório de Registro de Imóveis da respectiva circunscrição imobiliária, a averbação da notificação incidente sobre o imóvel.

Se a circunstância da notificação for de imóveis não edificados e subutilizados, cessado o prazo de um ano para apresentação de edificação ou de parcelamento do imóvel, será aberto um novo prazo de dois anos para início das obras e outro de cinco anos para conclusão das obras, sendo obrigatória a comunicação de todos os atos à Prefeitura Municipal.

Na hipótese de imóveis não utilizados, o prazo é único: um ano para comunicar e comprovar a Prefeitura sobre a utilização do imóvel.

Caso o proprietário notificado, seja por não edificação, subutilização ou não utilização, não cumpra os prazos e obrigações estipulados no Plano Diretor e no Decreto 55.638/2014 relativos ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a Prefeitura passará a cobrar o IPTU progressivo no tempo.

---

<sup>26</sup> Cf. SÃO PAULO. (Cidade). **Função social da propriedade:** parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo. São Paulo, 1 set. 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

#### 4.3.2 O IPTU progressivo no tempo no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

O IPTU progressivo apontou no direito brasileiro, também com a Constituição Federal de 1988, sendo previsto no art. 182, § 4º, II, como instrumento de aplicação sucessiva ao PEUC de que faculta os municípios para promover o adequado aproveitamento de imóveis não utilizados, subutilizados ou não edificados.

No entanto, antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, um marco importante na história deste instrumento foi a Emenda Constitucional nº 29/2000, que deu nova redação ao § 1º art. 156 da Constituição Federal, cujo objeto é a competência tributária dos municípios, indicando duas formas da incidência da progressividade do IPTU:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Assim, o IPTU progressivo no tempo se reforçava ainda mais enquanto instrumento apto de aplicabilidade para os municípios promoverem o cumprimento da função social da propriedade. À época, a progressividade do IPTU assumiu tamanhos desdobramentos a ponto de se tornar assunto sumulado pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

Súmula 668 do STF: É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Segundo afirma José dos Santos Carvalho Filho, a figura do IPTU progressivo no tempo, como instrumento de política urbana:

Implica a possibilidade de cobrar esse imposto do proprietário de bem imóvel, majorando-se a alíquota respectiva em cada período anual, de forma a compeli-lo ao cumprimento da obrigação de parcelamento ou edificação, adequando-se então o imóvel à ordem urbanística prevista no plano diretor. O que marca esse tributo é a possibilidade de sofrer gradualmente elevação de sua alíquota e, em consequência, a elevação do próprio valor da contribuição, onerando-se o proprietário que se mostra recalcitrante em atender às obrigações urbanísticas que lhe foram impostas pelo governo

municipal, vale dizer, as obrigações relativas à edificação e ao parcelamento do imóvel urbano.<sup>27</sup>

Pouco tempo após a Emenda Constitucional nº 29, a entrada em vigor do Estatuto da Cidade condicionou o regulamento de aplicação do IPTU progressivo no tempo, como instrumento sucessivo ao PEUC, em seu art. 7º:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, obedecendo a lógica estabelecida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, fixa o IPTU progressivo no tempo como instrumento indutor da função social da propriedade, condicionando sua aplicação à inobservância dos proprietários de imóveis notificados por não edificação, subutilização ou não utilização, frente aos prazos e obrigações estabelecidos pela PEUC.

Na incidência do IPTU progressivo no tempo sobre o imóvel, a alíquota que recai sobre ele irá dobrar a cada ano, até o limite de 15% (art. 98, § 1º do PDE). Por exemplo: no caso de um imóvel que paga originalmente a alíquota de 1% sobre seu valor, no primeiro ano após a aplicação da progressividade do IPTU, a alíquota seria de 2%; no segundo, de 4%, no terceiro de 8%, no quarto de 15% e no quinto de 15%<sup>28</sup>.

Compete ressaltar que, se a qualquer tempo, o proprietário do imóvel vier a comprovar o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, a alíquota do IPTU voltará ao seu valor original (art. 98, § 7º).

---

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 89.

<sup>28</sup> SÃO PAULO (Cidade). Decreto Municipal 56.589, de 10 de novembro de 2015. Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/Decreto\\_56589.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Decreto_56589.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

O IPTU progressivo no tempo recai da mesma forma em todas as incidências de não cumprimento da função social da propriedade previstas no Plano Diretor (não edificação, subutilização e não utilização).

Se passados cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo o proprietário ainda permanecer inerte frente ao cumprimento das obrigações advindas com o recebimento da notificação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, poderá a prefeitura realizar a Desapropriação Mediante Pagamentos em Títulos da Dívida Pública.

#### *4.3.3 A Desapropriação mediante pagamentos em títulos da dívida pública no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*

Passados cinco anos da cobrança do IPTU progressivo no tempo, sem que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, a Prefeitura poderá realizar a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública (art. 99).

No caso deste instrumento, o Plano Diretor faz menção expressa ao art. 8º do Estatuto da Cidade que disciplina como se procederá seu cumprimento (art. 99, § 1º do PDE).

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Vale ressaltar, o Estatuto da Cidade prevê uma operacionalidade de aplicação da desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública bem mais cautelosa do que a prescrita para os outros instrumentos do qual este é sucessivo. E não é para menos.

Em efeitos práticos, a aplicação deste instrumento significa a possibilidade da perda do título de propriedade pela sua não funcionalização social. É uma realização notória do fim do modelo do discurso proprietário edificado sobre as bases da propriedade absoluta tal qual descrita no código napoleônico e que foi objeto de análise no Capítulo 2.2.

Portanto, estabelece o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo que, findo o prazo de incidência do IPTU progressivo no tempo, a Prefeitura deverá publicar em até um ano o decreto de desapropriação do imóvel. A Prefeitura, todavia, poderá também não realizar a desapropriação por falta de interesse público, situação que deverá ser devidamente justificada (art. 99, § 2º do PDE).

Desapropriado o imóvel, sendo sua propriedade adjudicada à Prefeitura Municipal, deverá o destino do bem ser vinculado à implantação de ações estratégicas do Plano Diretor. Caso isso não ocorra, a Prefeitura deverá imediatamente iniciar o procedimento para sua alienação ou concessão (art. 99, § 4º).

Há que se ressaltar que os critérios estabelecidos no supracitado art. 8º do Estatuto da Cidade não são passíveis de flexibilização.

A prévia aprovação dos títulos da dívida pública pelo Senado Federal é condição para seu resgate, que não poderá exceder o prazo de 10 anos, em prestações anuais e sucessivas.

O valor real da indenização, estipulado na base de cálculo do IPTU também é condição de legalidade do procedimento da desapropriação. Caso o valor da indenização seja superior, a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública pode perder seu sentido em prol do cumprimento dos objetivos do Plano Diretor, vez que conforme a proporção em que exceder, poderá até ter favorecido a retenção imobiliária especulativa, combatida pelos instrumentos indutores da função social da propriedade. Caso seja inferior, poderá a fazenda pública municipal incidir em um enriquecimento ilícito perante o proprietário originário.

Por mais que a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública ainda possua em seu âmago certa feição punitiva pelo não cumprimento da função social de uma propriedade, o excesso punitivo consequente de injusta indenização ao proprietário originário, sujeito da produção social do espaço cidade, ofende os princípios da própria

função social da cidade e o direito à cidade, princípios regentes da política de desenvolvimento urbano e do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Para auxiliar e operacionalizar o melhor uso dos instrumentos indutores da função social da propriedade, o texto do PDE prevê ferramentas a serviço da funcionalização social da propriedade no município de São Paulo de natureza informativa, tal como é a listagem dos imóveis que não cumprem a função social.

#### *4.3.4 Da listagem dos imóveis que não cumprem a função social*

O art. 100 do Plano Diretor Estratégico prevê uma listagem pública para consulta de imóveis que não cumprem a função social da propriedade. A primeira lista foi publicada seis meses da data da entrada em vigor do Plano e se encontra atualizada mensalmente para disponibilização no portal da Prefeitura do município<sup>29</sup>. Por força do art. 100, § 3º do PDE, na listagem deverão constar, pelo menos: i. número do Setor-Quadra-Lote; ii. endereço do imóvel; iii. data de notificação prevista no art. 97; iv. Identificação do instrumento para cumprimento da função social aplicado no momento; v. data de início da aplicação do respectivo instrumento; vi. Data de protocolo, junto ao órgão competente, do pedido de aprovação e execução de parcelamento desses imóveis, se for o caso; vii. Data de expedição de alvará de execução de projeto, se for o caso; viii. Data da comunicação da ocupação do imóvel, se for o caso; ix. Data da comunicação da conclusão do parcelamento do solo, ou da edificação do imóvel ou da primeira etapa de conclusão de obras, na hipótese e empreendimentos de grande porte.

O objetivo da listagem, do qual se extrai também sua relevância, é a transparência e o tratamento isonômico na aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, na garantia utilização destes enquanto uma política contínua de Estado, protegendo os cidadãos contra investidas arbitrárias por um ou outro governo.

Outras duas plataformas de verificação da aplicação do plano diretor e, mais especificamente, dos instrumentos indutores da função social da propriedade são o GeoSampa e o Sistema de Monitoramento do Plano Diretor.

O GeoSampa é o mapa digital da cidade de São Paulo. Apesar de sua criação não ter sido diretamente referenciada na fiscalização e acompanhamento da aplicação dos instrumentos do Plano Diretor, pode auxiliar nessa função à medida que através dele é

---

<sup>29</sup> Cf. SÃO PAULO. (Cidade). **Função social da propriedade:** parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo. São Paulo, 1 set. 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

possível acessar dados abertos e metadados a respeito das condições espaciais do município, dinamizando a verificação da efetiva transformação urbana a ser cumprida nos eixos estipulados pelo plano diretor, através do auxílio de suas ferramentas de análise disponíveis.

FIGURA 5 - Interface do GeoSampa



Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **GeoSampa**: mapa digital da cidade de São Paulo. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

O Sistema de Monitoramento do Plano Diretor Estratégico é uma plataforma lançada no dia 05 de dezembro de 2016 para que a população avalie e monitore a aplicação do Plano Diretor Estratégico. Nele é possível o acesso a gráficos e mapas indicadores da política urbana de cada um dos objetivos do Plano.

Os indicadores podem ser visualizados a partir de três possibilidades distintas de se visualizar a política urbana realizada desde a vigência do PDE: pelas suas estratégias, pelos seus instrumentos e pelos seus objetivos.

FIGURA 6 - Interface do Sistema de Monitoramento do Plano Diretor Estratégico

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO**

Início Metodologia Ações Prioritárias Dados Abertos Relatórios Legislação Comitê Sistema Municipal de Informação

**MONITORE E AVALIE OS RESULTADOS DO PDE PELA INTERNET**

Confira os gráficos e mapas indicadores dos instrumentos da política urbana de cada um dos objetivos do Plano, veja o andamento das ações prioritárias e baixe os arquivos em formato aberto.

Escolha a forma como deseja visualizar os indicadores

**Estratégias** Instrumentos Objetivos

**Socializar os ganhos da produção da cidade**

Promover o desenvolvimento econômico da cidade

Assegurar o direito a moradia digna

Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade

Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público

Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais

Reorganizar as dinâmicas metropolitanas

Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade

Melhorar a mobilidade urbana

Qualificar a vida nos bairros

**Socializar os ganhos da produção da cidade**

A adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico = 1 para toda cidade define que o potencial construtivo adicional dos terrenos pertence à sociedade e seu ganho deve ser revertido para a coletividade. Assim, os recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo aos empreendimentos que construam acima do Coeficiente Básico serão investidos em melhorias urbanas em toda cidade. O Plano Diretor define ainda instrumentos urbanísticos para combater propriedades ociosas, que causam grande prejuízo à população, aumentando o custo por habitante dos equipamentos e serviços públicos oferecidos.

Saiba mais sobre essa estratégia

SOCIALIZAR OS GANHOS DA PRODUÇÃO DA CIDADE

CONSERVAR O PATRIMÔNIO CULTURAL

REORGANIZAR AS DINÂMICAS METROPOLITANAS

ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA DIGNA

INCORPORAR A AGENDA AMBIENTAL AO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

MELHORAR A MOBILIDADE URBANA

QUALIFICAR A VIDA NOS BAIRROS

PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA CIDADE

ORIENTAR O CRESCIMENTO DA CIDADE NAS PROXIMIDADES DO TRANSPORTE PÚBLICO

Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

Assim, a listagem dos imóveis que não cumprem a função social da propriedade, a plataforma GeoSampa e o sistema de monitoramento do plano diretor estratégico, são ferramentas que em certa medida concretizam o acesso à informação no que diz respeito à aplicação do Plano Diretor Estratégico, corroborando com aquilo que o PDE estabelece em seu:

Art. 322. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.

Diante dessas questões, é lucido reafirmar que o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo tem virtudes que justificam seu premiado prestígio. Todavia, de nada adianta um excelso repertório legislativo apto a nortear uma política urbana que se respalda no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, se as decisões, as alocações de recursos e a própria vontade política o ignora.

Faz-se necessário, então, um estudo, ao menos genérico no que tange à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade no período recente que sucedeu à aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014.

#### **4.4 A aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade pelo Poder Executivo do Município de São Paulo**

Como já ressaltado, a eficácia no desempenho dos instrumentos indutores da função social da propriedade, previstos e regulamentados no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, dependem do devido manejo do Poder Executivo na realização da política urbana sendo, somente assim possível inferir se tais instrumentos são efetivamente aptos à democratização da produção social do espaço da metrópole paulistana na busca pelo direito à cidade.

Para tanto, será levado em consideração alguns recortes metodológicos, sendo o primeiro, no que diz respeito ao lapso temporal de verificação da aplicação dos instrumentos indutores da Função Social da Propriedade.

A Lei Municipal 16.050/2014, que implementa o Plano Diretor Estratégico e os eixos fundamentais da política urbana do Município de São Paulo, como é sabido, entrou em vigor no mandato do governo Fernando Haddad, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), que perdurou de 1º janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016.

Em outubro de 2016 ocorreram as eleições municipais em todo o Brasil e, na cidade de São Paulo, foi eleito como chefe do Poder Executivo o candidato João Doria, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que com 53,29% dos votos válidos desbancou em primeiro turno o segundo colocado, Fernando Haddad, então prefeito municipal, que concorria à reeleição<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Conforme dados disponibilizados no “Portal G1” em: ELEIÇÕES 2016: resultado da apuração. **G1**, São Paulo, 2 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2016/apuracao/sao-paulo.html>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

Dessa forma, o governo João Doria inaugurou um outro período na história da política urbana paulistana, por seu turno também vinculada aos objetivos e regulamentações do Plano Diretor Estratégico 2014. Todavia, o mandato do governo João Doria ainda encontra em seu primeiro ano de exercício, razão pela qual torna-se inócua uma análise global dos aspectos qualitativos e quantitativos da política urbana deste governo no presente momento.

Assim, o recorte temporal da análise da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade pelo Poder Executivo é de 31 de julho de 2014, primeiro dia de vigência do *novo* Plano Diretor Estratégico a 31 de dezembro de 2016, último dia de mandato do governo Fernando Haddad.

O segundo elemento metodológico a ser esclarecido neste tópico de análise da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade pelo Poder Executivo, diz respeito à fonte de coleta de informações.

Para verificação dos objetivos propostos neste tópico, serão consultadas as informações disponibilizadas pela listagem dos imóveis que não cumprem a função social, pelo Sistema de Monitoramento do Plano Diretor Estratégico e pelos relatórios e planos de trabalho da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017.

Dessa maneira, torna-se possível apreender o grau de vinculação do Poder Executivo ao Plano Diretor Estratégico e, mais especificamente, à aplicação dos instrumentos indutores da função social propriedade.

#### *4.4.1 Aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios pelo Poder Executivo*

A Lei Municipal 15.765/2013 instituiu o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) para atuação junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano com o objetivo de cadastrar, analisar e definir imóveis que estejam ociosos para então notificar seus proprietários e acompanhar as ações relativas ao devido aproveitamento destes<sup>31</sup>.

Assim, com a entrada em vigor do Plano Diretor Estratégico de 2014, os trabalhos do DCFSP foram dinamizados em torno do cumprimento das disposições previstas nesta

---

<sup>31</sup> Cf. SÃO PAULO (Cidade). **Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2015. p. 8.

legislação para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Dessa forma o DCFSP se organizou como uma equipe multidisciplinar formada por quatorze profissionais, dividida em três núcleos, com as seguintes atribuições:

(i) gestão de informações territoriais, prospecção dos imóveis a serem cadastrados e analisados, cadastramento e monitoramento das informações acerca de cada imóvel; (ii) análise edilícia, diligências sobre os indícios de ociosidade, vistorias e consulta à base de dados de outras secretarias e órgão públicos; e (iii) análise jurídica, coleta e interpretação das matrículas dos imóveis, averbação das notificações junto aos Cartórios de registro, verificação de impedimentos jurídicos para a efetivação da notificação, e controle das impugnações.<sup>32</sup>

Nesse sentido, o DCFSP passou a dirigir seus trabalhos para a notificação dos imóveis identificados como ociosos, com referência em duas bases de dados primordiais:

I. Base de dados dos imóveis fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças (SF), acerca do percentual de área construída dos lotes situados nas Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5 e nos perímetros das Operações Urbanas Centro e Água Branca;

II. Levantamento elaborado em 2009 pela Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM) contratada pela Companhia Metropolitana de Habitação do Município de São Paulo (COHAB-SP), abrangendo aproximadamente 220 edifícios situados na área da Operação Urbana Centro. Cabe ressaltar que o levantamento em questão tinha como objetivo identificar edifícios com possibilidade de transformação em habitações de interesse social, e não imóveis ociosos.<sup>33</sup>

Com essas informações, o DCFSP já iniciava os trabalhos de prospecção de imóveis ociosos em outubro de 2013, mesmo antes da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, que corroborado Decreto 55.638/2014, regulamentou o processo de notificação destes imóveis, iniciado em 2014.

O trabalho do procedimento de análise de imóveis para fins de PEUC perdura por cinco etapas até a notificação: na primeira etapa, o cadastramento do imóvel, é realizada apenas os apontamentos iniciais após consultas nos sistemas e nas bases de dados internas da Prefeitura. Após o cadastramento, ocorre a abertura de processo administrativo, momento em que o DCFSP deve realizar diligências no próprio imóvel para que seja constatada sua situação fática de ociosidade ou não. Na terceira etapa, a análise debruçada sobre o imóvel passa a ter natureza jurídica, com avaliação de sua matrícula, a fim de que seja identificado o proprietário

---

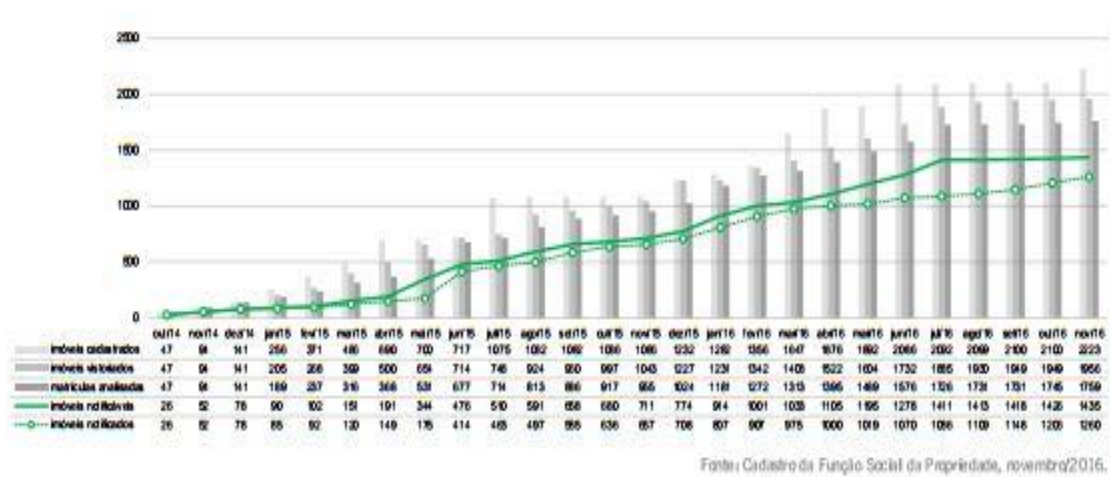
<sup>32</sup> SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. São Paulo: 2015. p. 8.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 9.

e, ainda, eventuais ônus incidentes sobre a propriedade. Verificado o não cumprimento da função social da propriedade, deverá se proceder a notificação nos moldes dos arts. 9º, 10, 11 e 12 do Decreto 55.638/2014. A última etapa é o monitoramento pós edificação<sup>34</sup>.

No desenvolvimento destes trabalhos, conforme informações divulgadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, entre outubro de 2014 e novembro de 2016, o DCFSP cadastrou um total de 2.223 imóveis para verificação do cumprimento da função social da propriedade. Desses, 1.956 foram vistoriados, 1.759 tiveram suas matrículas analisadas, 1.435 foram catalogados enquanto notificáveis e 1.260 foram notificados, conforme ilustra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 3 - Distribuição mensal do processo de análise de notificação para fins de PEUC no município de São Paulo



Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2016. p. 11.

O que primeiro chama a atenção destes números é a diferença entre imóveis cadastrados e imóveis efetivamente notificados. Somente 58,68%, pouco mais da metade, dos imóveis cadastrados nos procedimentos de análise e notificações para fins de PEUC são efetivamente notificados.

Essa diferença ocorre pela variedade de fonte de informações de que dispõe o DCFSP. Muitas vezes, as bases de dados que norteiam a condução de seus trabalhos não estão devidamente atualizados e tampouco condizem com a realidade urbana do momento da vistoria.

<sup>34</sup> SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. São Paulo: 2015. p. 12.

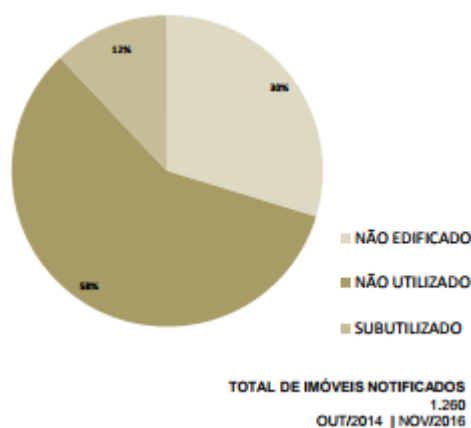
Conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho, a Cidade não é um corpo parado, estático e improgressivo. Mas é constante em seu processo de produção e reprodução social do espaço. Assim, não é de tão grande surpresa que numa análise acerca da aplicabilidade dos instrumentos indutores da função social da propriedade em determinado imóvel cadastrado, seja possível concluir por sua não ociosidade.

A diferença entre os imóveis notificáveis e os efetivamente notificados, apesar de não ser tão expressiva (87,80% dos imóveis notificáveis foram notificados) é relevante por ilustrar algumas dificuldades em se proceder com a notificação como, por exemplo, localizar o proprietário do imóvel ocioso.

A relação dos imóveis por categoria de ociosidade (não utilizado, subutilizado ou não edificado) também revela informações importantes.

Entre outubro de 2014 e novembro de 2016, dos 1260 lotes notificados, 730 (correspondente a 58% do total) foram caracterizados como não utilizados, enquanto 151 (12%) receberam a notificação por subutilização e 379 (30%) por não edificação, conforme ilustrado a seguir:

GRÁFICO 4 - Distribuição dos imóveis notificados por tipologia



Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2016. p. 6.

Essa expressiva diferença entre as tipologias de ociosidade dos imóveis, com a modalidade da Não Utilização exercendo indubitável protagonismo é emblemática para um possível diagnóstico da matriz dos graves problemas habitacionais que permeiam a urbanidade de São Paulo.

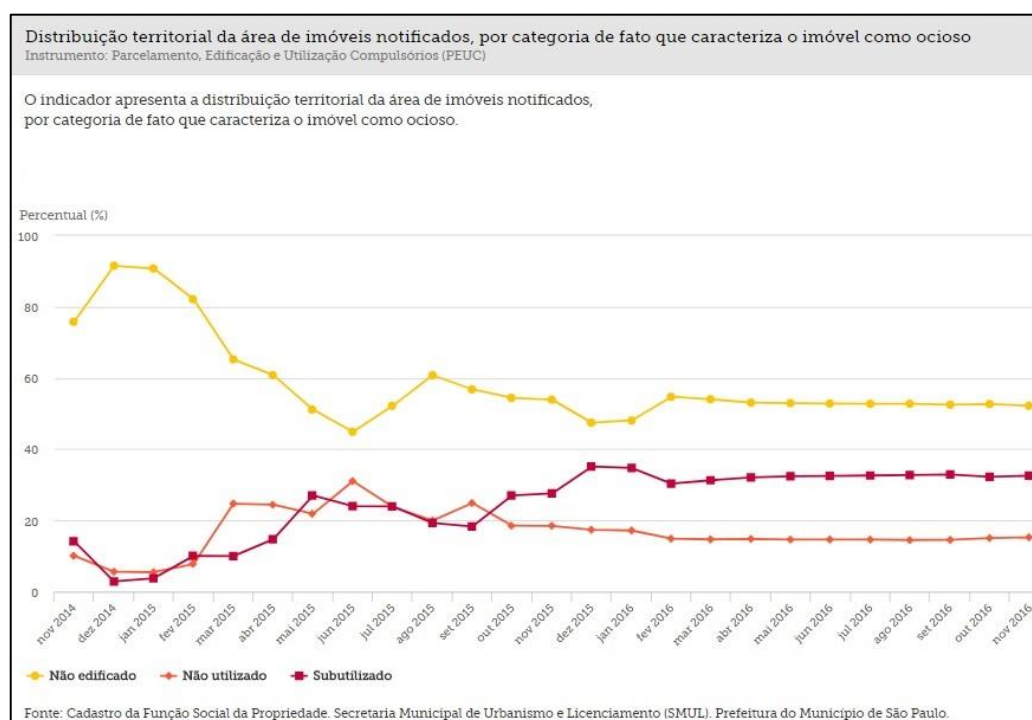
Pela releitura do *caput* do art. 95 do PDE, há que se lembrar que são considerados imóveis não utilizados aqueles com coeficiente de aproveitamento utilizado

igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto.

Em outras palavras, o que se verifica é que 730 das propriedades que foram notificadas por não cumprimento da sua função social da propriedade são edificadas e tem, no mínimo 60% de sua área construída. Ou seja, são propriedades de grande potencial estrutural para a concessão e efetivação do direito fundamental social à moradia na promoção do direito à cidade.

No entanto, quando a análise é realizada pelo viés da área total de imóveis notificadas, a categoria de ociosidade da não edificação é a mais pujante. Do total da área de 2.358.389m<sup>2</sup> notificada como ociosa entre outubro de 2014 e novembro de 2016, 1.231.421m<sup>2</sup> (52,21% da área total) foi notificada por ser não edificada, enquanto a área subutilizada corresponde a 767.589m<sup>2</sup> (32,55%) e a não utilizada, 359.379m<sup>2</sup> (15,24% da área total)<sup>35</sup>.

GRÁFICO 5 - Distribuição territorial da área de imóveis notificadas, por categoria de fato que caracteriza o imóvel como ocioso (adaptado)

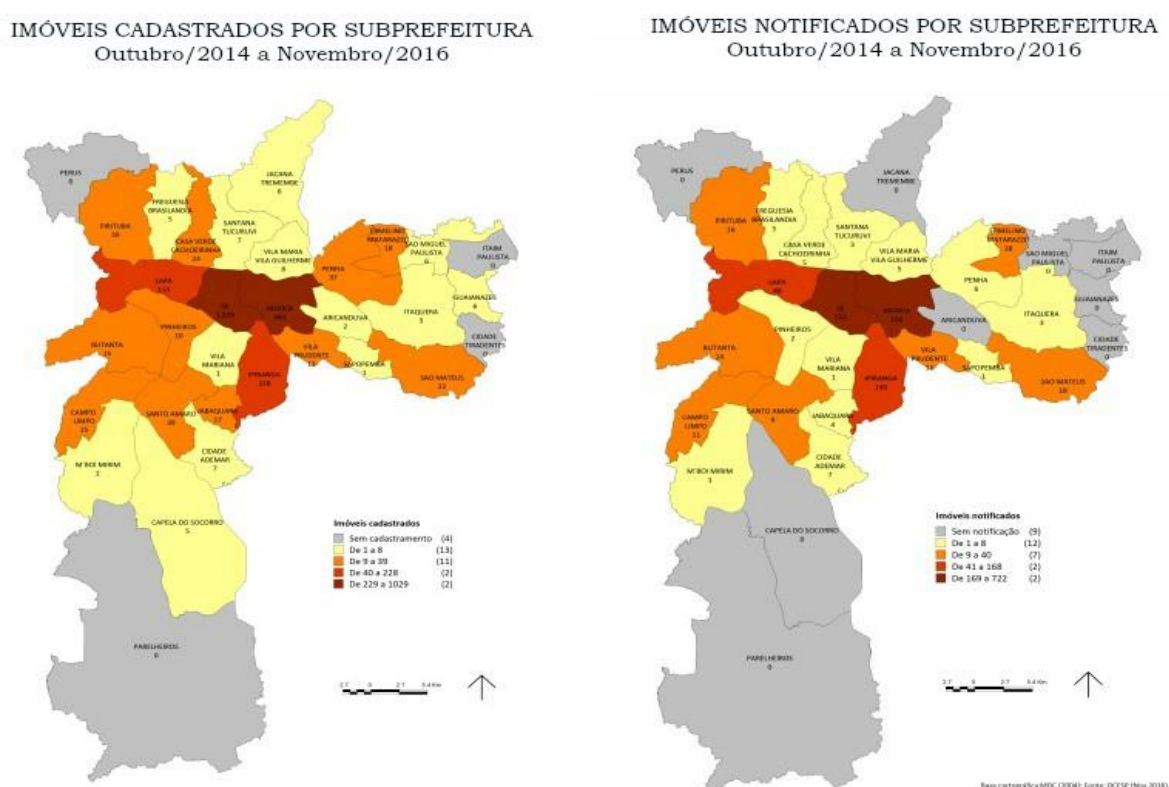


Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

<sup>35</sup> Cf. SÃO PAULO (Cidade). **Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

Outro fator relevante que se depreende dos números divulgados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano acerca da aplicação da PEUC diz respeito à distribuição territorial das notificações. A maior parte dos imóveis notificados estão concentrados em áreas centrais da cidade, sobretudo nos perímetros de abrangência da subprefeitura Sé e Mooca. Esse dado é importante, pois é nas áreas centrais de São Paulo que se concentra boa parte da infraestrutura da cidade disponível para contemplar os aspectos de adequabilidade de realização do direito fundamental social à moradia, onde se objetiva ampliar a densidade populacional e incentivar usos diversificados (cultura, trabalho, moradia, lazer, entre outros)<sup>36</sup>. Tais dados são ilustrados pelos mapas a seguir, divulgados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano em novembro de 2016:

FIGURA 7 – Mapa de Imóveis Cadastrados por Subprefeitura e Imóveis Notificados por Subprefeitura (adaptado)



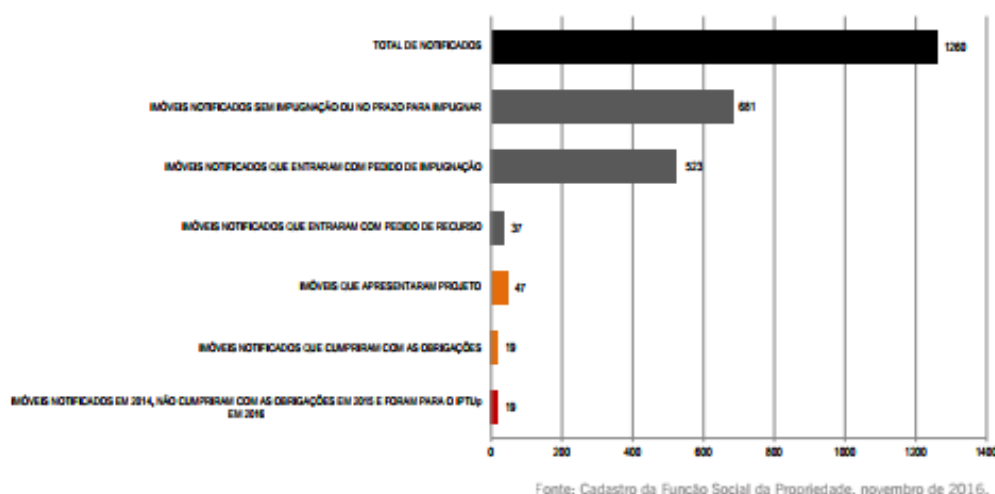
Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2016. p. 9-10.

<sup>36</sup> Cf. SÃO PAULO. (Cidade). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2016. p. 9.

Apesar de toda a área que foi notificada desde a entrada em vigor do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo em 2014, é a taxa do cumprimento da função social da propriedade pelos imóveis notificados.

Levando em consideração o prazo de um ano para que os proprietários promovam as obrigações e ônus decorrentes da notificação à propriedade, dos 1.260 imóveis notificados entre outubro de 2014 a novembro de 2016, apenas 19 cumpriram com as obrigações impostas, ou seja, apenas 1,5% do total dos imóveis notificados.

GRÁFICO 6 - Situação dos imóveis notificados – outubro/2014 a novembro/2016



Fonte: SÃO PAULO (Cidade). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2016. p. 8.

Isso revela que o papel do PEUC, até o presente momento, tem oferecido muito mais um aspecto informativo do que, efetivamente, transformador. Ademais, por conta do grande lapso temporal existente entre a notificação para PEUC e a aplicação da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, não foram encontrados registros desta modalidade de desapropriação prevista no Plano Diretor, como o mais incisivo instrumento indutor da função social da propriedade.

Quanto ao IPTU progressivo no tempo, os resultados obtidos até o final de 2016, indicavam sobre dezenove imóveis notificados (conforme gráfico acima), localizados principalmente nas regiões *Ipiranga* e *Sé*. Resultados ainda poucos satisfatórios em termos de reforma urbana e direito à cidade.



propriedade que, muitas vezes, em nada inibe a retenção especulativa do imóvel; e o aparato burocrático de que cada município necessita para sua aplicação.

Outro entrave encontrado pelo Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, pelos Planos Diretores, para indução da aplicação da Função Social da Propriedade é o tratamento paritário dado aos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados.

Conforme último Relatório Anual produzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, entre outubro de 2014 e novembro de 2016, foram notificados mais 483.999m<sup>2</sup> de área construída através do PEUC. Essa área é suficiente, por exemplo, para conferir direito à moradia adequada boa parte das 15mil pessoas registradas em situação de rua no município (conforme capítulo 2 deste trabalho).

Por conta disso, a não utilização, é a forma mais vil das possibilidades de retenção especulativa do imóvel. Em contrapartida, os imóveis notificados por terem esta característica são os mais aptos à promoção direta e imediata da reforma urbana. Dessa forma, seria defeso que a notificação por não utilização do imóvel tivesse um regulamento diferente das outras manifestações de ociosidade. Mais flexível, mais operante, mais imediata e, assim, mais apta aos anseios da urgente reforma urbana de que demandam boa parte dos municípios brasileiros, entre eles, São Paulo. Entretanto, essa não foi a posição adotada pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. Todavia, conforme anota Fernando Guilherme Bruno Filho: “O papel do direito na tarefa de construir cidades mais justas e sustentáveis não se encerrou com a edição do Estatuto e da legislação com ele conecta, inclusive os planos diretores municipais. Ao contrário, talvez tenha mal começado.”<sup>37</sup>

Tanto o Estatuto da Cidade, quanto o Plano Diretor tem os merecimentos que justificam seus prestígios. O Estatuto da Cidade, como já afirmado, é a primeira lei a dinamizar a integralidade da política urbana no direito brasileiro, consolidando institutos que situam as funções sociais da cidade e da propriedade no centro da ordem jurídica urbana, reinventada e redirecionada, pelo próprio Estatuto. O Plano Diretor e, mais especificamente o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, por sua vez, é a grande chave que abre os caminhos a serem desbravados pela política urbana do maior município brasileiro, sendo o plano diretor mais completo que a cidade já conheceu. Tem institutos e diretrizes que vão além do próprio Estatuto da Cidade, como por exemplo, a normatização do princípio do direito à cidade, assunto ainda tratado com grandes doses de desorientação por parte da comunidade jurídica nacional.

---

<sup>37</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 179.

Entretanto, como já ressaltado no presente trabalho, o Plano Diretor é uma legislação de natureza política e jurídica. Da natureza política, reside a vinculação dos Poderes Executivo e Legislativo a direcionar a política urbana ao cumprimento dos objetivos propostos por ele. E da natureza jurídica, é indubitável que este vincula o Poder Judiciário à observância de suas diretrizes, princípios, objetivos e regulamentos técnicos e formais nas decisões envolvendo litígios urbanos em sua área de aplicação. Assim, é imprescindível que seja analisado o grau de penetrabilidade das disposições do Plano Diretor nas decisões judiciais, razão que justifica o capítulo seguinte deste trabalho.

## **CAPÍTULO 5 PLANO DIRETOR E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Como já ressaltado em capítulos anteriores, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova ordem jurídica urbanística vem se consolidando no direito brasileiro. A reiterada previsão constitucional da função social da propriedade nos arts. 5º, XXIII, 170, II, 182, § 2º, 184 e 186, a inserção do status do direito à moradia enquanto fundamental social no caput do art. 6º, a consagração do direito urbanístico enquanto campo jurídico autônomo no art. 24, I, e a previsão de um capítulo destinado às diretrizes da política urbana, nos arts. 182 e 183, refundaram os postulados da tutela jurídica da produção social do espaço urbano, abrindo horizontes para um campo próprio e singular das ciências jurídicas.

Além disso, a entrada em vigor do Estatuto da Cidade em 2011, além de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, tendo como instrumento básico de realização de seus institutos o Plano Diretor, não apenas reestruturou a forma e o conteúdo da política urbana nos municípios, mas edificou os alicerces dos princípios e diretrizes basilares do direito urbanístico brasileiro.

Dessa forma, a Constituição Federal é a pedra angular do direito urbanístico, de onde emerge sua autonomia, seu conteúdo e seus preceitos básicos. O Estatuto da Cidade é seu catálogo de instrumentos teóricos e técnicos a serviço da tutela jurídica e política da produção social do espaço urbano, que tem o Plano Diretor como mecanismo de implementação e realização fática destes instrumentos. A função social da propriedade é, então, a coluna cervical de toda a ordem jurídica urbanística, que condiciona tanto a política urbana como o direito urbanístico ao seu efetivo cumprimento.

Nesse diapasão, resta ainda questionável o grau de influência que essa *nova* ordem jurídica urbanística exerce sobre os Tribunais brasileiros, historicamente habituados à lógica privatista do discurso proprietário arquitetado desde o Código Civil brasileiro de 1916, sob influência do Código Civil francês, conforme descrito no Capítulo 2.2 deste trabalho.

O Plano Diretor, mecanismo de implementação das diretrizes gerais e dos instrumentos de Política Urbana previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, ainda não é temática consolidada pela jurisprudência de nossos tribunais, sendo importante que se tome conhecimento sobre de que forma e a partir de quais pressupostos são proferidas decisões judiciais envolvendo matéria de direito urbanístico.

Para isso, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 serve como base substancial para aferição da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, analisada como objeto nuclear do presente capítulo, naquilo que tange dois elementos centrais no direito urbanístico: o Plano Diretor em seus aspectos gerais e a Função Social da Propriedade.

A base de dados que utilizada para o acesso integral às decisões pertinentes ao presente trabalho é o Portal de Serviços “e-saj” do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que consiste em “uma solução especialmente desenvolvida para a Internet, que facilita a troca de informações e agiliza o trâmite processual por meio de diversos serviços WEB voltados para os advogados, cidadãos e serventuários da justiça<sup>1</sup>”. Quanto ao recorte temporal dessa análise, este é o mesmo e tem as mesmas justificativas daquele utilizado no capítulo anterior do presente trabalho: 31 de julho de 2014, primeiro dia de vigência do *novo* Plano Diretor Estratégico de São Paulo a 31 de dezembro de 2016, último dia de mandato do governo Fernando Haddad na Prefeitura de São Paulo.

Todavia, primeiramente, é preciso pontuar ao menos de forma genérica, algumas diretrizes interpretativas que foram consolidadas ao longo do desenvolvimento dessa nova ordem jurídica urbana, que alocou o direito urbanístico enquanto um campo autônomo das ciências jurídicas.

## **5.1 Princípios gerais de direito urbanístico e interpretação judicial**

Com a autonomia do direito urbanístico frente a outros campos do saber jurídico, lograda a partir da Constituição Federal de 1988 e com o advento da nova ordem jurídica, urbanística, consolidou-se com isso uma estrutura principiológica apta a fornecer elementos decisórios à interpretação judicial dos tribunais brasileiros quando provocados a proferirem decisões envolvendo matéria urbanística.

Se outros campos do saber jurídico possuem seus próprios princípios gerais, derivados do texto constitucional e dos seus próprios regulamentos de matéria específica, que, conduzem a interpretação judicial naquilo que lhe cabem, não é diferente com o direito urbanístico. Se o Direito Administrativo, o Direito Civil, o Direito Processual Civil, o Direito

---

<sup>1</sup> Cf. Sistema de Automação da Justiça. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. SÃO PAULO (Estado) **Tribunal de Justiça de São Paulo**: E-SAJ Portal de Serviço. São Paulo, 2017 Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/WebHelp/>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

Penal e outras disciplinas dentre as tantas existentes no vasto campo da ciência do direito, tem seus próprios princípios gerais, com o Direito Urbanístico acontece o mesmo.

Não sendo objeto do presente trabalho pormenorizar uma possível teoria dos princípios mais adequada ao Poder Judiciário brasileiro, cumpre aqui apenas esclarecer um objetivo primário de buscar elementos que auxiliem, em certa proporção, a penetração do direito urbanístico na jurisprudência de nossos tribunais, abrindo possíveis caminhos para a mais adequada interpretação judicial do direito urbanístico.

Embora a doutrina militante do desvendar das lições da disciplina do direito urbanístico ainda não tenha formulado um catálogo geral e inabalável acerca dos princípios regentes da tutela jurídica da produção social do espaço, é possível extrair algumas diretrizes gerais de aplicação do direito urbanístico a partir de três fontes primordiais, que Fernando Guilherme Bruno Filho, em meticulosa monografia sobre o tema<sup>2</sup>, chama de três grupos de elementos essenciais<sup>3</sup>: a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e legislação urbanística correlata e, ainda, a própria realidade urbana.

### *5.1.1 Princípios de Direito Urbanístico derivados da Constituição Federal*

A Constituição Federal é, inquestionavelmente, a fonte precípua e superior de todo o direito brasileiro. Dela deriva toda a base de nosso ordenamento jurídico, razão pela qual toda legislação a ela deve adequabilidade, o que não ocorre de forma diferente com a legislação urbanística.

O Direito Urbanístico, assim como todas as demais áreas do conhecimento jurídico brasileiro guarda plena observância aos princípios constitucionais que guiam a aplicação global de nosso direito e já são absolutamente sedimentados no imaginário da toda a comunidade jurídica brasileira, não havendo aqui a necessidade de esmiúça-los, tais como, por exemplo, os princípios, da legalidade, da ampla defesa e da isonomia. Há que se depreender, portanto, quais são os princípios constitucionais de aplicação específica ao Direito Urbanístico.

---

<sup>2</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

<sup>3</sup> Ibid., p. 157.

#### 5.1.1.1 A Função Social da Propriedade Urbana como princípio constitucional

Como já reiterado diversas vezes no presente trabalho, a função social da propriedade é o epicentro da política urbana e do direito urbanístico. É a coluna cervical que guia, instrumentaliza e dinamiza toda a aplicação da legislação urbanística disponível em nosso ordenamento.

Quando o inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal estabelece que “a propriedade atenderá sua função social”, o texto constitucional condiciona toda a prática jurídica ao cumprimento da funcionalização da propriedade aos moldes daquilo que foi talhado e arguido no capítulo 2.4 deste trabalho.

Pela amplitude inerente que o conceito carrega, Fernando Bruno Filho afirma que a Função Social da Propriedade Urbana e a Função Social da Cidade, em relação de complementariedade, podem ser considerados sobreprincípios<sup>4</sup>, pois de forma conjugada, “exigem da política urbana a busca da concretude dos direitos fundamentais em seu conjunto, como assim estipulados no ordenamento constitucional.”<sup>5</sup>

Como a própria Constituição Federal, em seu art. 182, § 2º, vincula a realização da função social da propriedade ao cumprimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, a observância a esta legislação de abrangência restrita ao seu município também adquire contornos de princípio derivado da Constituição Federal.

#### 5.1.1.2 A vinculação judicial ao Plano Diretor

Por força do texto constitucional, o Plano Diretor é o instrumento básico, mas não esgotável da política urbana (art. 182, § 1º).

A ordem jurídica urbanística que vem se consolidando no direito brasileiro com base Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade tem seus desdobramentos que irradiam não só nas políticas públicas, mas também nos conflitos jurídicos.

Conforme já reiterado neste trabalho, se a função social da propriedade é o epicentro da política urbana, sua base catalisadora, o Plano Diretor é o instrumento constitucionalmente designado para conferir sua normatividade concreta, sua aplicação fática.

---

<sup>4</sup> “Entenda-se aqui como sobreprincípios nada mais que *princípios de direito*, com todas suas características elementares, mas cuja amplidão é tanta que permite a derivação de *outros tantos princípios também de direito*, que com os anteriores guardam relação dialética de reforço e validação.” BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 177.(grifo do autor).

<sup>5</sup> Ibid., p. 60.

Nesse sentido, o Plano Diretor se apresenta como uma ferramenta de aplicação da Constituição Federal conforme a realidade<sup>6</sup> particular de cada município brasileiro.

Assim, por mais que a abrangência do Plano Diretor contemple apenas o perímetro urbano da cidade por ele tutelado, é também papel do Poder Judiciário, como um observar suas disposições quando invocado a proferir decisões em matéria de direito urbanístico.

#### 5.1.1.3 A essencialidade do Direito Fundamental Social à Moradia

Conforme citado neste trabalho, o Comentário Geral nº 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, órgão que emite pareceres interpretativos acerca do Pacto Internacional de Direitos Sociais Econômicos e Cultural, ratificado pelo Brasil, a moradia adequada deve preencher os requisitos de segurança da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

No âmbito constitucional, a moradia tem status de direito fundamental social desde 14 de fevereiro de 2000, quando a Emenda Constitucional nº 26 lhe adicionou ao rol de direitos fundamentais sociais do art. 6º da Constituição.

A efetivação do direito fundamental social à moradia é ocupa espaço central na tarefa da política urbana de construir cidades mais democráticas e sustentáveis. Da efetivação do direito à moradia depende a efetivação de vários outros direitos inerentes ao fundamento da dignidade da pessoa humana, tais como a saúde, a educação, o lazer e a privacidade.

Bradar a essencialidade da moradia adequada enquanto princípio constitucional tem absoluta relevância pois isso, conforme pontua Fernando Guilherme Bruno Filho:

Tende a promover mudanças significativas na ponderação com outros princípios, consolidando a arena interpretativa até então formada com a presença apenas da FSPIU [Função Social da Propriedade Imóvel Urbana] ou da FSC [Função Social da Cidade], com a amplitude rarefeita de que estas se revestem. Algumas das consequências são o reforço das decisões, em sede judiciária, que condicionam a proteção da propriedade nas ações possessórias que envolvem assentamentos, e não apenas indivíduos, à oferta de moradia adequada aos ocupantes. Para além disso, o que julgamos de maior potencial, estariam (i) a inconstitucionalidade de planos diretores omissos em enfrentarem o déficit habitacional ou a irregularidade fundiária e urbanística, estas se presentes situações objetivas de inadequação, e

---

<sup>6</sup> Realidade social, econômica, cultural, dentre outras características particulares de um município que podem ser consideradas, pelo Plano Diretor, na definição normativa dos critérios para cumprimento da função social da propriedade.

principalmente (ii) o reforço à proibição do retrocesso quando da implantação de programas de regularização e de provimento habitacional, em qualquer instância federativa.<sup>7</sup>

Diante de tudo isso, a essencialidade do direito fundamental social à moradia, a vinculação judicial do plano diretor e a concepção da função social da propriedade como princípio constitucional, formam a base principiológica das diretrizes constitucionais para interpretação judicial do direito urbanístico.

### *5.1.2 Princípios de Direito Urbanístico derivados do Estatuto da Cidade e da legislação urbanística correlata*

O Estatuto da Cidade, conforme já explanado, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, é a grande base normativa da política urbana brasileira.

Além de estabelecer os instrumentos gerais da política urbana, o regulamento aplicado para elaboração, vigência e monitoramento do Plano Diretor, bem como prever as formas de realização do processo participativo para a gestão democrática das cidades, consolida algumas diretrizes gerais, em suma maioria concentradas nos incisos do art. 2º.

Essas diretrizes não só vinculam o Poder Executivo nas três esferas, mas oferece elementos de aplicabilidade e critérios argumentativos nas decisões judiciais envolvendo matéria de direito urbanístico, dentre os quais podemos destacar três princípios, mais evidentes, no texto do Estatuto: a sustentabilidade urbana; a justa distribuição dos ônus e benefícios da cidade e a gestão da democrática da política urbana.

#### 5.1.2.1 Sustentabilidade urbana

A sustentabilidade urbana, nos termos designados pelo Estatuto da Cidade, pugna não apenas pelo acesso aos recursos naturais e espaciais, mas também diz respeito a questões de ordem estrutural intimamente ligadas com a realização de direitos fundamentais consagrados no art. 6º da Constituição Federal, tais como a moradia, o trabalho e o lazer. É o que indica o art. 2º, I do Estatuto da Cidade:

---

<sup>7</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 194-195.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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;

Também é inegável a relação que a sustentabilidade urbana busca dar um horizonte da aplicação das disposições do Estatuto que guarda relação com a busca pelo ideal do Direito à Cidade em um dos aspectos gerais descritos por Henri Lefevre: produzir a cidade pelo seu valor de uso ao invés de seu valor de troca.

O conteúdo dessa sustentabilidade é aplicado na própria cidade e, no plano fático, Bruno Filho aponta que a observância deste princípio pode gerar:

[...] o possível deslocamento, no caso concreto, entre recuperação e preservação do ambiente urbano quando a ele estiver contraposto o crescimento econômico nos moldes capitalistas, o segundo sempre dependente e condicionado pela primeira, e, portanto, (ii) os limites e condições estruturais da expansão não só da malha urbana, mas também dos usos de impacto excessivo. Desenvolvimento passa a ser visto com mais acento nos seus aspectos qualitativos, e não apenas quantitativos<sup>8</sup>.

Dessa forma, a Sustentabilidade Urbana reserva estreita relação com a função social da propriedade urbana e com a essencialidade do direito fundamental à moradia de modo a contribuir com a missão do direito urbanístico de colaborar e favorecer parâmetros institucionais para a produção de espaços urbanos mais democráticos.

#### 5.1.2.2 Justa distribuição dos ônus e benefícios da cidade

Aduz o art. 2º, IX, do Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

---

<sup>8</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 181-182.

A produção social do espaço urbano deve ser entendida enquanto um processo coletivo, na qual todos os sujeitos na sociabilidade urbe colaboram, de maneira construtiva, neutra ou destrutiva, para a construção da centralidade compreendida na identidade da cidade.

Daí vem a noção da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, vez que os sujeitos que tenham uma prática construtiva na produção do urbano, não devem ser submetidos aos mesmos tratamentos, ônus e encargos dos processos de urbanização daqueles sujeitos que produzem o urbano a partir de práticas predatórias. Por exemplo: um trabalhador que via de regra utiliza transporte público para se deslocar entre a cidade e não subutiliza sua propriedade, por força do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, não pode ser submetido aos mesmos encargos tributários daqueles sujeitos que praticam a retenção especulativa de imóveis, comum nos setores do mercado de imobiliário e da construção civil.

#### 5.1.2.3 Gestão democrática das cidades

A gestão democrática é uma das peças centrais do Estatuto da Cidade. Não à toa, a participação social na elaboração do Plano Diretor é condição para que sejam cumpridos seus critérios de validade, legitimidade e legalidade.

Objeto de capítulo próprio no Estatuto da Cidade, a gestão democrática da cidade, em termos judiciais, confere ao cidadão o acesso às informações, deliberações e tomadas de decisões políticas do cidadão perante a política urbana de seu município.

Muito embora o Estatuto da Cidade, em seu art. 43, preveja um rol de instrumentos a serem utilizados para garantir a gestão democrática da política urbana, tais como órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, este não é exaustivo.

A título de comparação, Fernando Guilherme Bruno Filho anota que o diferencial na democratização da política urbana paralelo ao grau de democratização em outros setores (como política econômica, educacional, cultural, etc.), é a intensidade:

Não se trata apenas de definir caminhos, mas também de reagir a dinâmicas indesejadas e instaladas ao longo do tempo (esgotamento de recursos

naturais, degradação urbanística, poluição, etc.), com uma dificuldade maior de redirecionamento, portanto, e resultados sempre a médio ou longo prazo.<sup>9</sup>

Em certa medida, a gestão democrática das cidades, perpassa por toda a política urbana, sendo a diretriz geral que confere direitos ao cidadão de informação e deliberação no destino da política urbana de seu município.

### *5.1.3 A sociabilidade urbana diretriz geral do direito urbanístico*

A cidade, como já afirmado, não é um corpo estático, parado, estagnado e improgressivo. A cidade se transforma incessantemente, se reinventando a cada dia desde seus aspectos, sociais, econômicos e espaciais.

A norma jurídica, por estabelecer mandamentos de dever ser social comumente é incapaz antever a complexidade de dinâmica urbana em suas disposições, razão pela qual, nas instâncias da decisão judicial, é importante que a ordem jurídica urbana seja analisada sistematicamente de acordo com as imposições da realidade fática.

Essa não é uma patente exclusiva da ordem urbanística, haja vista que a própria Lei de introdução às normas do direito brasileiro prevê que a aplicação da lei deve atender a seus fins sociais e às exigências do bem comum: “art. 5º na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Assim, temos um pequeno conteúdo principiológico a ser observado pelo Poder Judiciário em decisões que envolvam matéria de direito urbanístico.

A intenção não é efetivamente desenvolver uma teoria dos princípios do direito urbanístico, por não ser este o foco central do trabalho, mas a compreensão das diretrizes impostas pela ordem jurídica urbanística às decisões judiciais é absolutamente importante na aferição de critérios de ordem qualitativa na análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo envolvendo Plano Diretor e Função Social da Propriedade.

## **5.2 Principais estatísticas das decisões sobre Plano Diretor e Função Social da Propriedade na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**

Se o Plano Diretor vincula não só o Poder Executivo do município que abrange, mas também o Poder Judiciário, na medida em que como instrumento básico da política

---

<sup>9</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 186.

urbana é o elemento que delimita os contornos basilares de aplicação prática da função social da propriedade e da cidade, a entrada do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 também deve ter suas consequências judiciais.

Dessa forma, atual Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) nos auxilia como fio condutor em busca de respostas a algumas indagações ainda não solucionadas pela comunidade jurídica urbanística nacional.

Para isso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) serve como base referencial confrontada com os questionamentos acerca do nível de penetrabilidade e vinculação do Plano Diretor na interpretação judicial nas decisões do TJSP; do comportamento do TJSP diante da política pública de natureza urbana desde a entrada em vigor do PDE (o TJSP muda os destinos da política traçada pelo Poder Executivo?); das matérias que são objeto de litígio no entorno dos conceitos de Plano Diretor e Função Social da Propriedade; do percentual das decisões que são reformadas pelo TJSP em matéria de direito urbanístico e, ainda, quais são as principais fontes normativas utilizadas pelo TJSP na solução de litígios envolvendo Plano Diretor e Função Social da Propriedade.

Estes elementos são capazes de fornecer um substrato informativo para que então seja verificado qual o entendimento do Tribunal de Justiça sobre Função Social da Propriedade, Plano Diretor e como o TJSP relaciona estes dois institutos.

Para que os resultados obtidos na pesquisa jurisprudencial pudessem dialogar comparativamente com os resultados obtidos pela pesquisa da atuação do Poder Executivo, o recorte temporal das decisões coletadas, como já ressaltado, é de 31 de julho de 2014, primeiro dia de vigência do novo Plano Diretor Estratégico a 31 de dezembro de 2016, último dia de mandato do governo Fernando Haddad.

Assim, com o lapso temporal delimitado entre 31.07.2014 a 31.12.2016, foram realizadas pesquisas jurisprudenciais no Portal de Serviços “e-saj”, do TJSP, a fim de que fossem coletadas decisões envolvendo três tópicos: as expressões “Plano Diretor e Função Social da Propriedade” no mesmo acórdão, isoladamente “Plano Diretor” e, por fim, decisões que constassem “Função Social da Propriedade” na ementa. Houve, também, a cautela de somente serem consideradas as decisões cujos recursos são provenientes da Comarca de São Paulo, área de abrangência do Plano Diretor objeto deste estudo.

Desta maneira, tentaremos expor a síntese dos principais resultados obtidos da maneira mais didática possível. A princípio, para fins de relevância quantitativa, vamos expor separadamente as informações colhidas em cada um dos três referenciais pesquisados para ao

final reunir, em busca de verificação de resultados qualitativos, as principais linhas argumentativas utilizadas pelo TJSP na interpretação judicial envolvendo estes objetos.

A análise dos julgados mais relevantes e as conclusões gerais acerca dos resultados obtidos, serão reservados ao último subitem do presente capítulo.

### *5.2.1 Números envolvendo “Função Social da Propriedade e Plano Diretor” na jurisprudência do TJSP*

O primeiro tópico pesquisado para satisfação dos fins almejados pela pesquisa foi a busca por resultados que continham as expressões “função social da propriedade” e “plano diretor” na mesma decisão.

A busca realizada no portal de serviços “e-saj” encontrou 29 decisões, porém, 10 delas eram sobre ações declaratórias de inconstitucional de legislação de outros municípios do Estado, não sendo então objeto da análise do presente trabalho.

Assim, a despeito do Plano Diretor ser o instrumento que garante o máximo do conteúdo jurídico da função social da propriedade, foram encontradas apenas 19 decisões, dentro do recorte temporal estipulado, que conjugavam os dois institutos enquanto complementares<sup>10</sup>.

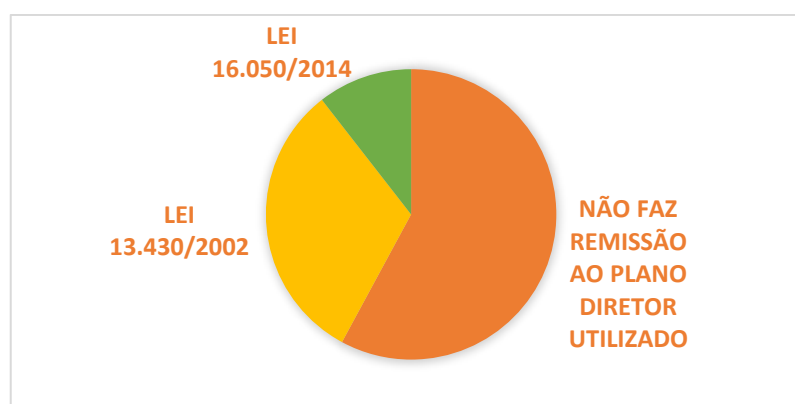
Dessas 19 decisões, 17 citam a Constituição Federal, 7 o Estatuto da Cidade, 5 o Código Civil, 7 o código de processo civil e, apenas duas fazem menção ao Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014.

Outras 7 decisões encontradas, citavam diretamente a Lei 13.430/2002, ou seja, o antigo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, e 9 faziam remissões ao Plano Diretor, sem citar a lei.

---

<sup>10</sup> Apenas a título de ilustração, a mesma pesquisa com os mesmos recortes temporais e espaciais, envolvendo os termos “função social da propriedade” e “reintegração de posse” encontrou 177 resultados.

GRÁFICO 8 - Planos Diretores citados na pesquisa jurisprudencial dos acórdãos que contemplam as expressões “Função Social da Propriedade” e “Plano Diretor”



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

Neste último caso, via de regra, o Plano Diretor era apenas citado, sem qualquer discussão jurídica acerca de seu conteúdo.

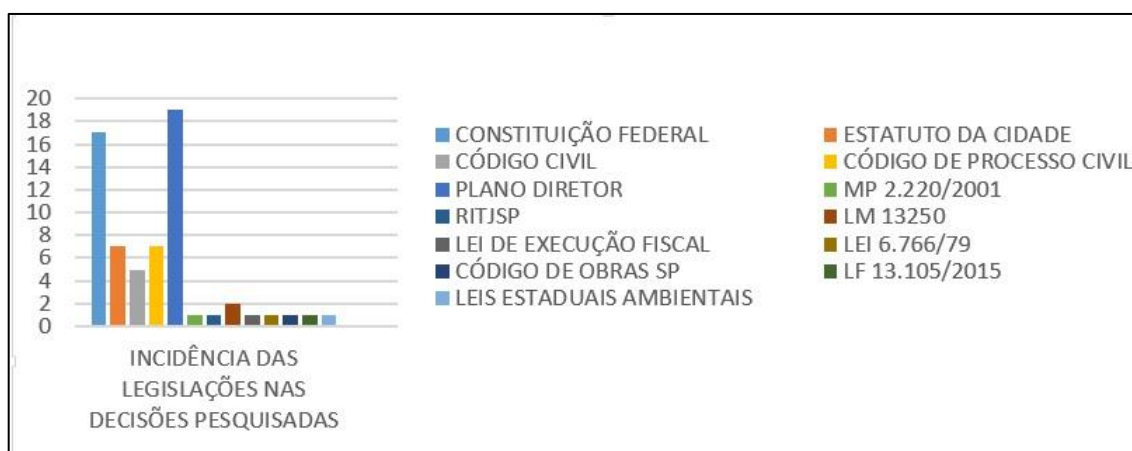
Um exemplo disso, ocorreu no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2215649-65.2015.8.26.0000, de relatoria do desembargador Luis Carlos de Barros, em que os agravantes protestavam contra decisão de reintegração de posse de imóvel ocupado por cerca de 500 famílias. Na relatoria, o desembargador expõe que:

No sistema constitucional em vigor, a eventual falta de cumprimento da função social da propriedade, em razão da violação de plano diretor, autoriza, em tese, a desapropriação do imóvel pelo Poder Público, mas não a sua invasão.<sup>11</sup>

Além disso, chama a atenção também, a levada ao tribunal da discussão de algumas outras legislações esparsas, tais como a Medida Provisória 2.220/2001, que disciplina o instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia; o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; a Lei do Município de São Paulo nº 13.250/2001, que dispõe sobre alíquotas para cobrança do IPTU; a Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal); a Lei 6.766/79 (Lei do uso e ocupação do solo urbano); o Código de Obras do município de São Paulo, além de legislações ambientais estaduais (Lei 13.105/2015 e Lei 9.886/1997).

<sup>11</sup> Agravo de Instrumento nº 2215649-65.2015.8.26.0000. p. 8. SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 5 jul. 2017.

GRÁFICO 9 - Incidência das legislações citadas nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade” e “Plano Diretor”

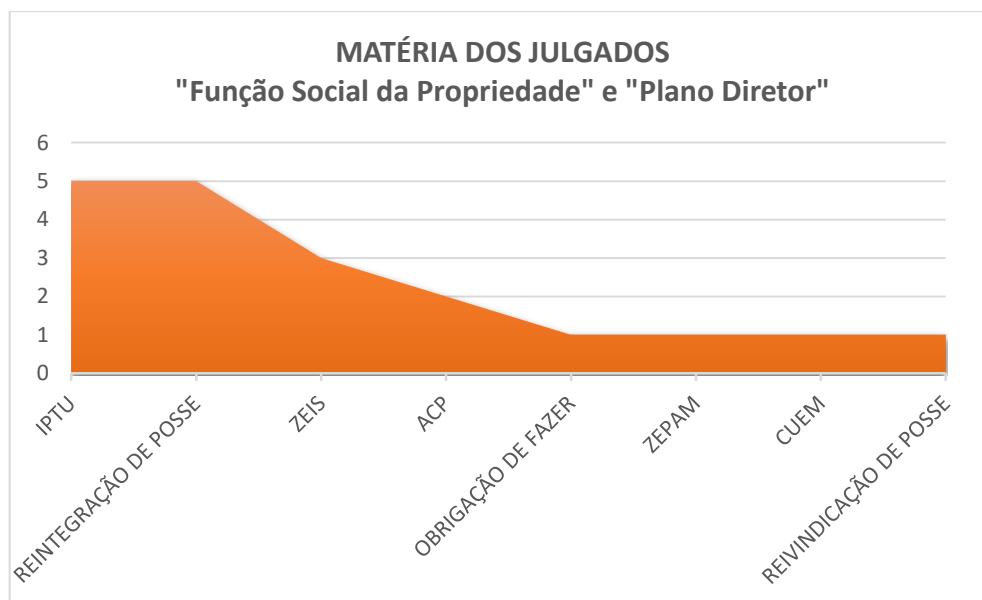


Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade (2017).

Outro dado significativo neste tópico é a participação do Município de São Paulo em 12 das 19 decisões pesquisadas. Dessas, em apenas duas o Município figurava como agravante/apelante/embargante, sendo que em dez, estava enquanto agravado/apelado/embargado. No entanto, o mais significativo é que dessas dez, todas as decisões foram reformadas, mantendo o interesse do município. Nas outras duas em que o município figurava como recorrente, seus interesses não contemplados e as decisões não foram reformadas.

Quanto ao objeto da lide nas decisões analisadas, foram 5 sobre imposto predial e territorial urbano (IPTU) e 5 sobre reintegrações de posse. As demais, demonstraram conteúdo variado: duas decisões proferidas acerca de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); um litígio cujo objeto era o instrumento concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) previsto na Medida Provisória nº 2.220/2001; uma obrigação de fazer envolvendo direitos condominiais, especificamente sobre vagas em garagem de edifício; uma decisão envolvendo Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPAM); uma ação reivindicatória de posse e duas ações civis públicas: uma sobre loteamento irregular situado em ZEIS e outra visando desobstrução de via pública. Informações ilustradas pelo gráfico a seguir:

GRÁFICO 10 - Matéria dos julgados nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade” e “Plano Diretor”



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

A respeito da pesquisa realizada neste subitem, a informação que mais salta aos olhos é o número ínfimo de julgados que relacionam a Função Social da Propriedade e o Plano Diretor.

Apesar da íntima ligação, não só de complementariedade, como de indissociabilidade, que existe entre os institutos, consolidada pela Constituição Federal, essa apreensão parece ainda não ter chegado ao plano jurisdicional, recebendo uma conformação apenas na plataforma da política urbana praticada pelo Poder Executivo.

Por conta disso, a análise isolada da “função social da propriedade” no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo torna-se ainda mais crucial.

### 5.2.2 Números envolvendo “Função Social da Propriedade” na jurisprudência do TJSP

Quando num primeiro momento foram realizadas as pesquisas no portal de sistemas “e-saj”, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos limites do recorte temporal e espacial do presente trabalho, o cenário pareceu otimista: foram encontradas 620 decisões que de uma forma ou de outra continham a expressão “função social da propriedade” em seu texto.

Todavia, quando se iniciou a etapa da análise do conteúdo das decisões compiladas, o que se verificou é que na grande maioria das vezes, a função social da propriedade é apenas citada, a título exemplificativo, como uma das cláusulas gerais que dinamizam o texto constitucional<sup>12</sup>, em nada discutindo a respeito de seu efetivo conteúdo.

Portanto, foi necessário utilizar um filtro mais afilado para que se pudesse chegar às finalidades pretendidas pela pesquisa, razão pela qual foram somente consideradas aquelas decisões que constavam a Função Social da Propriedade em suas ementas, pressupondo então que a aplicação, ou não, da Função Social da Propriedade foi fator determinante no conteúdo acolhido pelas decisões.

Dessa forma, foram identificadas 49 decisões. Ou seja, das 620 decisões registradas que citam a função social da propriedade, menos que 8% destas discutem seu efetivo conteúdo ou fazem dela fator determinante no julgamento.

Dentre essas decisões, 24 citam a Constituição Federal, 23 citam o Código Civil e 25 fazem expressa menção ao Código de Processo Civil. Todavia, o que houve de mais surpreendente nos resultados acerca da incidência legislativa nessas decisões, foi que somente apenas três delas citam o Estatuto da Cidade e quatro o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, três fazendo remissão ao novo e uma ao antigo PDE.

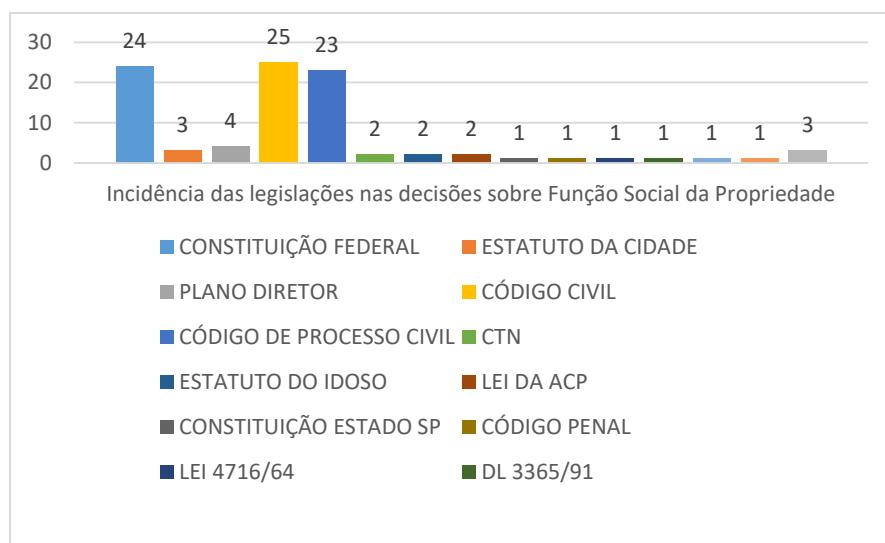
De início, esses números já revelam, por eles mesmos, uma grande incoerência no “modus operandi” da aplicação da função social da propriedade pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, haja vista que são o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor as fontes legislativas incumbentes de descrever o conteúdo normativo deste princípio.

Além dessas, outras legislações foram citadas ao longo das decisões, sem reiteração, entre elas, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003); Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85); Constituição do Estado de São Paulo; Lei 4.716/64 (Lei dos registros genealógicos dos animais domésticos), Decreto Lei 3.65/91 (Lei das Desapropriações por utilidade pública); Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Lei 1.060/50 (Lei da gratuidade da justiça), conforme ilustrado no gráfico a seguir:

---

<sup>12</sup> Apenas com finalidade ilustrativa, citamos como exemplo um fragmento da decisão proferida na Apelação nº 0009811-97.2015.8.26.0635, de relatoria de Fábio Quadros. “Não se perca de vista que conforme dispõe o parágrafo único do art. 2.035 do novo Código Civil: “Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos. A propósito, a finalidade do plano de saúde é, justamente, assegurar àquele que não tem condições de arcar com o pagamento de médicos e hospitais particulares, mas também não quer ficar entregue ao deficitário sistema de saúde pública, uma cobertura ampla que atenda todas as suas necessidades.” SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 5 jul. 2017.

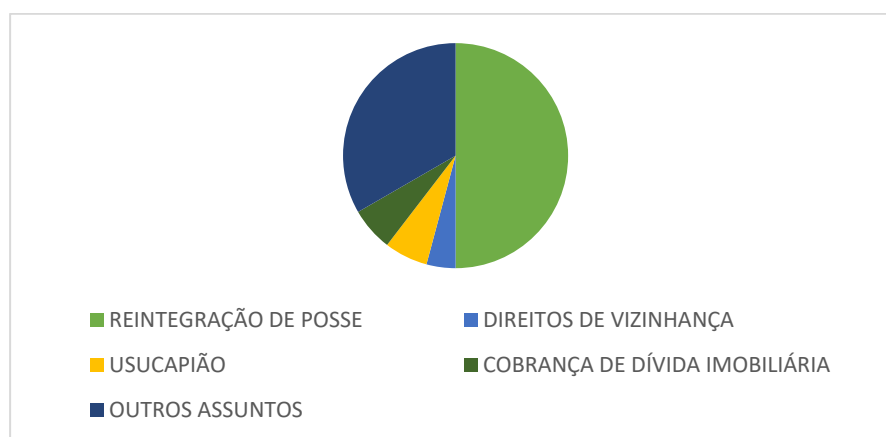
GRÁFICO 11 - Incidência das legislações citadas nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade”



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

Também chama a atenção a classificação dessas decisões conforme o objeto central debatido na lide. Das 49 decisões analisadas, 24 foram recursos em sede de Apelação e Agravo contra decisões de Reintegração de Posse. Houve, ainda, três decisões sobre cobrança de dívida imobiliária, outras três sobre Usucapião, e duas sobre direitos de vizinhança. No mais, houveram outras dezesseis decisões sem que fossem repetidas as temáticas que, variavam sobre reformas de decisões monocráticas que versavam desde supressão de vegetação ambiental, até nulidade de compromisso de compra e venda, conforme descrito a seguir:

GRÁFICO 12 - Incidência sobre os objetos centrais debatidos nas lides das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Função Social da Propriedade”



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

O município de São Paulo foi representado em apenas seis dessas decisões. Em cinco figurou no polo do recorrido e uma enquanto recorrente, na qual obteve sucesso em sua pretensão. Todavia, das quatro em que foi agravado/apelado/embargado, duas o TJSP decidiu contra seus interesses manifestados em juízo.

Todavia, o que há de mais significativo aqui, é grande participação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

Fundada em 1949, a CDHU concentra sua atividade no território do Estado de São Paulo. Vinculada à Secretaria de Habitação do Governo do Estado, é um órgão de promoção de moradia popular que atende famílias com renda mensal variante entre 1 e 10 salários mínimos nacionais. Sua grande área de é a política de subsídios para financiamento da habitação própria, adotando uma política de subsídios cruzados em que:

Os descontos sobre as prestações dos financiamentos concedidos às famílias com capacidade de pagamento insuficiente, são compensados pela majoração em até 10%, do encargo das prestações dos financiamentos concedidos às famílias com capacidade de pagamento suficiente.

Estes descontos são concedidos por uma única vez, são regressivos ao longo do prazo máximo de 25 anos do financiamento e variam segundo os limites de comprometimento de renda por intervalo de renda.<sup>13</sup>

Na pesquisa realizada sob o recorte do presente trabalho, a CDHU figurou como o sujeito processual de maior incidência nas decisões. Foram onze participações, sendo nove como recorrida e duas como recorrente. Em dez dessas, o objeto da envolvendo a contenda processual era Reintegração de Posse, todas com seus interesses contemplados pelo TJSP.

Tais constatações são significativas para um aporte acerca do comportamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo frente à nova ordem jurídica urbanística, que por força de disposição constitucional contempla a moradia não como um produto, mas um direito fundamental que reclama prestação positiva por parte do Estado e, ainda, condiciona a funcionalidade social como pressuposto básico para o legítimo uso do direito de propriedade.

### 5.2.3 “Plano Diretor” na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Encontrar os filtros mais aptos a fornecer elementos adequados à análise da aplicabilidade do Plano Diretor Estratégico pelo TJSP não exigiu o uso de algumas estratégias de pesquisa.

---

<sup>13</sup> CDHU. **Política social de subsídios**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://www.cdhu.sp.gov.br/a\\_empresa/politica-social-cdhu.asp](http://www.cdhu.sp.gov.br/a_empresa/politica-social-cdhu.asp)>. Acesso em: 20 ago. 2017.

A princípio, a pesquisa por decisões que fizessem remissão à expressão “plano diretor” nos limites dos recortes deste trabalho, encontrou 297 resultados que, embora, citassem a expressão de diversas formas, sua grande maioria sequer fazia qualquer discussão no entorno do seu conceito.

Posteriormente, então, foi realizada a pesquisa de forma a abranger apenas aquelas decisões que citassem o Plano Diretor em suas ementas. Tal estratégia também não ofereceu muito subsídio aos fins pretendidos pelo presente trabalho, haja vista que das 34 decisões encontradas, 20 eram objeto de Ação Direta de Constitucionalidade de dispositivos normativos de outros planos diretores que não o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014.

Dessa forma, uma leitura atenta das decisões serviu para examinar que aquelas que acompanhavam o número da lei que instituía o Plano Diretor a que se fazia alusão, eram aquelas que, via de regra, aplicavam diretamente seus dispositivos.

Portanto, dentro dos recortes do presente trabalho, foram feitas duas pesquisas para extrair o mais importante das decisões do TJSP envolvendo Plano Diretor.

Sobre os instrumentos indutores da função social da propriedade, especificamente, foi encontrada apenas uma decisão. Trata-se da “Apelação Cível nº 1006045-87.2013.8.26.0053”, de relatoria de Cynthia Thomé, interposta pela Prefeitura do Município de São Paulo, visando reformar decisão de primeiro grau que visava inibir a aplicação de multa diária sobre imóvel notificado com PEUC. O município obteve sucesso em sua pretensão.

A despeito da Lei Municipal 16.050/2014 expressamente revogar o texto integral da Lei Municipal 13.430/2002 (anterior Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo), ao pesquisar a expressão “Plano Diretor” no Portal “e-saj”, foram encontradas mais remissões ao Plano antigo do que ao atual<sup>14</sup>. Foram 36 decisões objetos do Plano Diretor antigo e 22 do atual, cujos números principais passaremos à análise, inclusive de forma comparativa.

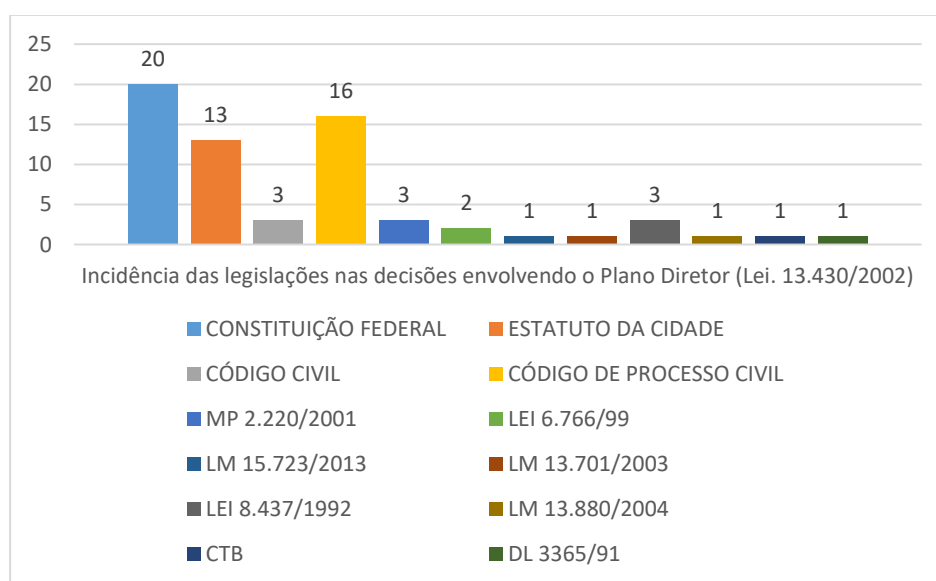
---

<sup>14</sup> Uma das justificativas abordadas pelo TJSP é a “intertemporalidade” da legislação urbanística, que será abordada no item 5.3 deste trabalho.

### 5.2.3.1 Números sobre “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002” na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

A pesquisa envolvendo o antigo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo encontrou 36 registros. Além da própria Lei 13.430/2002, a fonte normativa mais utilizada nas decisões foi a Constituição Federal, que incidiu em 20 das 36 decisões. Dezesesseis decisões citaram o Código de Processo Civil, treze o Estatuto da Cidade, três o Código Civil, três a Medida Provisória 2.220/2001, três também citaram a Lei 8.437/92 (que dispõe sobre procedimentos cautelares) e duas a Lei 6.766/99. Além dessas, outras fontes normativas foram citadas, mas sem reiteração.

GRÁFICO 13 - Incidência das legislações nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002”



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

Além da ausência do Estatuto da Cidade em mais da metade das decisões consultadas, chama também a atenção o fato de que apenas 04 das 36 decisões consultadas citarem expressamente a “função social da propriedade”. Isso, somado às informações constatadas quanto à jurisprudência envolvendo este conceito, mostra que o TJSP ainda não absorveu o regulamento imposto pela ordem jurídica urbanística de normatividade da função social da propriedade, olvidando, muitas vezes da aplicação conjunta entre Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

No que diz respeito às temáticas levadas ao tribunal em que o antigo Plano Diretor Estratégico serviu como base normativa, essas são grandemente variadas, conforme ilustrado na tabela a seguir:

TABELA 3 – Objetos centrais debatidos nas lides das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002”

TEMÁTICAS CENTRAIS ANALISADAS NOS JULGAMENTOS ENVOLVENDO “PLANO DIRETOR” E “LEI 13.430/2002” – ENTRE 31.07.2014 a 31.12.2016 no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	
TEMA	N úmero de decisões
Embargos de Declaração	5
Ação Civil Pública Ambiental	4
Concessão de uso especial para fins de moradia	3
Ação Civil Pública – moderação do tráfego urbano	2
Ação Civil Pública – loteamento irregular em ZEIS	2
Alvará de funcionamento – heliponto	3
Instalação de aeródromo em ZEPAM	1
Regularização de terreno – ultrapassado coeficiente máximo de aproveitamento	1
Desocupação de Imóvel em área de risco	1
Outorga onerosa do direito de construir	1
Declaração de inexistência de relação jurídico-tributária	1
Ação Civil Pública – nulidade de alvará de construção	1
Ação Civil Pública – nulidade de termo de cooperação entre município e ente privado	1
Suspensão de audiências públicas	1
Ação Civil Pública – suspensão de funcionamento de helipontos	1
Ação Civil Pública – mão dupla de via pública	1
Ação Civil Pública – direito à moradia	1
Reivindicação de Posse	1
Revisão do Plano Diretor Estratégico	1

Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

É possível verificar na tabela acima, um alto índice de ações civis públicas, o que pressupõe a atuação dos entes e órgãos legitimados pelo art. 5º da Lei 7.347/1985, que disciplina as ações civis públicas<sup>15</sup>, chamando a atenção a quantidade de ações em que atuaram o Ministério Público (13 ações).

<sup>15</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar  
I - o Ministério Público;  
II - a Defensoria Pública

A participação do Município de São Paulo, aqui, também foi significativa. Ao todo foram 29 participações nas 36 decisões consultadas, sendo 19 como reclamado e 10 como reclamante, dentre as quais apenas 6 tiveram julgamento contrário às suas pretensões. Ou seja, 79,3% das decisões envolvendo as expressões “Plano Diretor” e “Lei 13.430/2002”, entre 31 de julho de 2014 e 31 de dezembro de 2016, contemplara os interesses tutelados pelo Município.

Entretanto, os dados acima refletem a aplicação de uma legislação cuja vigência cessou. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014, além de inaugurar uma nova agenda da política urbana na cidade, refunda também as bases primordiais para aplicação dos instrumentos do direito urbanístico disponíveis à metrópole paulistana, razão pela qual é objeto de estudo central neste trabalho.

#### 5.2.3.2 Números sobre “Plano Diretor” e “Lei 16.050/2014” na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

A pesquisa jurisprudencial envolvendo especificamente o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo não obteve resultados muito diferentes daquela que se debruçou acerca do Plano anterior. Foram encontrados 22 registros. 11 decisões abordaram dispositivos constitucionais, mesmo número daquelas que citaram o Código de Processo Civil. Apenas três foram as decisões que fizeram expressa referência ao Estatuto da Cidade, e nenhuma fez qualquer menção ao Código Civil. Duas vezes foram citadas as leis 8.245/1991 (Lei de locações de imóveis urbanos) e o Código de Obras do Município de São Paulo (Lei Municipal 11.228/1992).

---

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa

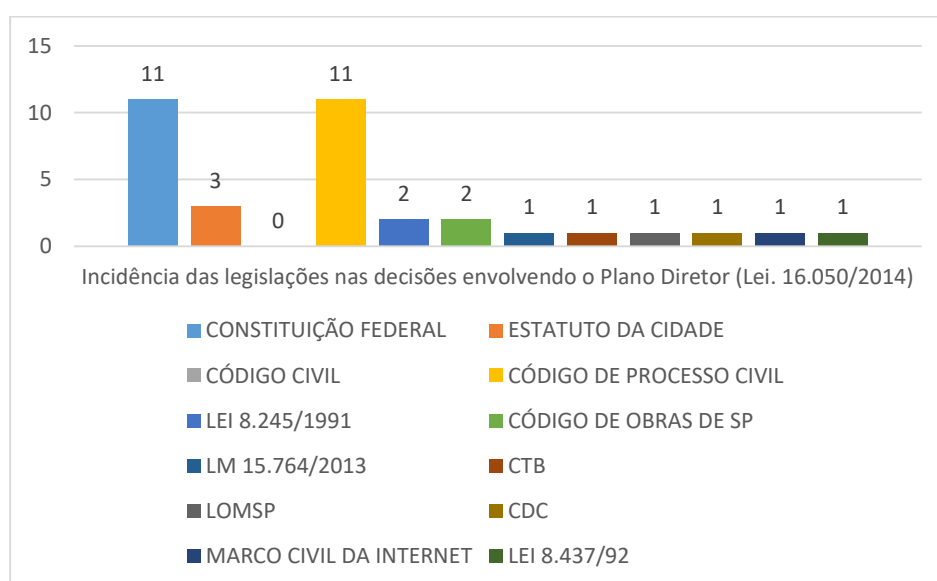
§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Além dessas, outras legislações foram referidas, tais como a Lei Orgânica do Município de São Paulo, a Lei Federal 12.340/2010 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil), a Lei Municipal 15.764/2013 (que versa sobre a Secretaria Municipal de Habitação), a Lei Federal 8.437/92 (que dispõe sobre os procedimentos cautelares), o Código de Trânsito Brasileiro e a o Marco Civil da Internet (Lei Federal 12.964/2014), todas essas aparecendo em apenas uma as decisões consultadas.

GRÁFICO 14 - Incidência das legislações nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 16.050/2015”



Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

Os objetos centrais das decisões consultadas neste subitem não se mostraram muito distintos daqueles observados nas decisões envolvendo o antigo Plano Diretor. Houve uma preponderância das ações civis públicas, sobretudo aquelas envolvendo litígio de direito ambiental, com a participação do Ministério Público em um dos polos da relação processual ocorrendo em seis 6 das 22 decisões consultadas.

TABELA 4 – Objetos centrais debatidos nas lides das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que abrangem as expressões “Plano Diretor” e “Lei 16.050/2014”

TEMÁTICAS CENTRAIS ANALISADAS NOS JULGAMENTOS ENVOLVENDO “PLANO DIRETOR” E “LEI 16.050/2014” – ENTRE 31.07.2014 a 31.12.2016 no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	
TEMA	N úmero de decisões
Mandado de Segurança – Licença de funcionamento	4
Ação Civil Pública Ambiental -	4
Auxílio aluguel	3
Embargos de declaração	2
Reintegração de posse	2
Mandado de segurança – legalidade de exercício profissional por via do aplicativo “UBER”	1
Desocupação de imóvel	1
Ação Civil Pública – cadastro de moradores ocupantes de área de risco	1
Ação Popular – Impugnação ao PDE	1
Revisão do PDE	1
Sistema municipal de ciclovias	1
Mandado de injunção – direito à moradia	1

Fonte: Elaborado por Leandro Teodoro Andrade.

O que mais chama a atenção sobre a análise das temáticas abordadas nessas decisões, é o número reiterado de mandados de segurança envolvendo licenças de funcionamento. Esse fato decorre do novo zoneamento que o PDE consolidou ao município de São Paulo em 2014, obrigando muitos pontos comerciais a se adaptarem ao novo regulamento.

Quanto à atuação do Município de São Paulo, este foi parte de 11 das 22 decisões analisadas. Dessas, 08 mantiveram em segunda instância os interesses pleiteados pela municipalidade, e 03 foram contra. Manteve-se, então, a tendência do TJSP, em todas as decisões consultadas, de atuar de acordo com aquilo que o Poder Executivo pontua no que tange à aplicabilidade do Plano Diretor e da Função Social da Propriedade.

Os dados arrolados neste subitem 5.2 fornecem bases para compreensões genéricas acerca de como e por que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo atua em matéria de direito urbanístico, envolvendo Função Social da Propriedade e Plano Diretor.

Também já são plausíveis para acenar uma possível incompreensão do TJSP acerca da ordem jurídica urbanística consolidada com a Constituição Federal, o Estatuto da

Cidade, os Planos Diretores, bem como a sistemática constitucionalmente prevista para aplicação concreta da função social da propriedade.

Todavia, para que se tenha uma noção mais palpável acerca daquilo que o TJSP vem a entender enquanto Plano Diretor e Função Social da Propriedade, bem como a medida em que ambos os conceitos se dialogam, é preciso verificar como se desenvolve a argumentação jurídica em torno destes objetos na prática deste tribunal.

Para isso, foi necessário realizar um trabalho em busca de identificar os parâmetros qualitativos da jurisprudência do Tribunal de Justiça envolvendo os objetos do presente trabalho. Assim, buscou-se, nas próprias decisões analisadas e descritas nos tópicos anteriores, reconhecer as principais linhas argumentativas utilizadas pelo TJSP e confrontá-las com os aspectos normativos e teóricos desenvolvidos nos capítulos anteriores deste trabalho, inerentes à aplicação judicial do plano diretor e da função social da propriedade.

### **5.3 Principais Abordagens sobre Plano Diretor e Função Social da Propriedade na argumentação jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**

A abordagem a ser lançada neste subcapítulo, tem a finalidade precípua de oferecer panoramas de abordagem qualitativa à pesquisa deste capítulo, ora conformada apenas em parâmetros quantitativos. Ao todo, foram analisadas 144 decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que diziam respeito aos objetos centrais do presente trabalho, proferidas no período entre 31 de julho de 2014 e 31 de dezembro de 2016, cujos resultados estatísticos foram descritos acima.

Entretanto, para a consecução dos resultados globais almejados neste trabalho, é necessário verificar quais tem sido os critérios confrontados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para julgamento nas lides envolvendo função social da propriedade e plano diretor. Exercício também imprescindível para verificar a forma como o Poder Judiciário tem dialogado com o Poder Executivo na implementação da agenda urbana consolidada pela *nova* ordem jurídica urbanística e, se de alguma forma, tem contribuído para a democratização do espaço urbano, sobretudo na cidade de São Paulo.

Em busca de clarificar e oferecer elementos critérios formais à análise desses julgados, a argumentação do TJSP utilizada nos casos em voga foi dividida, apenas por critérios didáticos, em três eixos: i) sobre o discurso na tutela jurisdicional da propriedade urbana adotado pelo TJSP; ii) critérios observados pelo TJSP para aplicação jurisdicional do Plano Diretor e iii) caracteres da tutela jurisdicional do direito à moradia no TJSP.

Essa divisão foi escolhida por contemplar três horizontes possíveis de investigação sobre os caminhos fundamentais percorridos pela argumentação dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na motivação fundamentação das decisões envolvendo os objetos pesquisados.

Assim, o primeiro eixo procurará extrair das motivações expressas nas decisões, os critérios e os discursos utilizados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na tutela jurisdicional da propriedade. Busca inferir se ainda perdura o discurso proprietário sedimentado desde o Código Civil de 1916 ou se é, pelo Tribunal, consagrada a aplicação direta da propriedade funcionalizada na sistemática consolidada pela aplicação complementar da Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor do município.

Em seguida, será analisado as possibilidades, ou impossibilidades, de aplicação do Plano Diretor Estratégico diretamente pelo Poder Judiciário e, por fim, procurar-se-á compreender os acentos do TJSP no que diz respeito à efetivação, pelas vias jurisdicionais, do direito fundamental social à moradia, condição elementar para condicionar o direito urbanístico e a política urbana em busca do ideal do direito à cidade.

Tais eixos verificados, foram divididos, respectivamente, em três subitens, aos quais passaremos a análise.

### *5.3.1 O discurso da tutela jurisdicional da propriedade presente no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

O modelo do discurso proprietário (descrito no item 2.2 do presente trabalho) parece ter sedimentado suas raízes no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Muito embora uma nova abordagem acerca da tutela jurisdicional da propriedade tenha se confirmado no direito brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a previsão da moradia enquanto direito fundamental social e a regulamentação do capítulo constitucional da política urbana por via do Estatuto da Cidade, é possível verificar na jurisprudência do TJSP um comportamento jurisdicional que ainda guarda resquícios no modelo da tutela jurídica da propriedade, de domínio exclusivo e ilimitado, eleito pelo Código Beviláqua.

Apesar não houver menções expressas, esses resquícios são facilmente percebidos através do uso de expressão consagradas no direito civil de inspiração napoleônica, como, por exemplo “enriquecimento sem causa”, que dialoga com uma abordagem patrimonial da tutela jurisdicional da propriedade, como por exemplo, afirmou o desembargador Francisco

Giaquinto na relatoria da Apelação nº 1009294-53.2014.8.26.0007, em que os apelantes, representados pela Defensoria Pública, buscavam reverter decisão de reintegração de posse de imóvel ocupado por cerca de 200 famílias: “O princípio da função social da propriedade, por si só, não é fundamento para que, sem previsão expressa em lei, seja retirada posse ou propriedade de quem legitimamente a possui, sob pena de enriquecimento sem causa do réus.”<sup>16</sup>

Os contornos da argumentação em torno da função social da propriedade pelo TJSP e sua inobservância acerca dos seus critérios objetivos de aplicação em cada caso concreto, podem ser ilustrados por trechos de fundamentação repetidos em diferentes decisões, envolvendo diferentes sujeito.

Um exemplo disso ocorreu no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2179238-57.2014.8.26.0000, envolvendo litígio de Reintegração de Posse entre particulares, em que o desembargador relator Eduardo Siqueira simplesmente copiou trechos utilizados em outra decisão, Agravo de Instrumento nº 2154298-28.2014.8.26.0000, também um litígio sobre reintegração de posse envolvendo dois particulares, destacados a seguir:

Destaco, outrossim, que o princípio da função social da propriedade por si só não é fundamento para que, sem previsão expressa em lei, seja retirada a propriedade de quem a tem a favor daqueles não a possuem, pois não restou demonstrada ocupação regular do imóvel invadido pelos Agravantes<sup>17</sup>.

Destaco, outrossim, que o princípio da função social da propriedade por si só não é fundamento para que, sem previsão expressa em lei, seja retirada a propriedade de quem a tem a favor daqueles não a possuem, pois não restou demonstrada ocupação regular do imóvel invadido pela Agravante.<sup>18</sup>

Apesar da similitude envolvendo o objeto das lides citadas, qual seja, reintegração de posse, cabe ressaltar que a função social da propriedade, desde a regulamentação em torno dela emergida através do Estatuto da Cidade, que condiciona o Plano Diretor à verificação de critérios objetivos de seu cumprimento, não é mais passível de generalizações, cabendo sua verificação em cada caso.

A despeito disso, análise do cumprimento da função social da propriedade pelo TJSP, via de regra, vem divorciada das disposições objetivas do Plano Diretor. Todavia, foram encontradas decisões que, ao citar o Plano Diretor, ao invés de analisar o cumprimento da função social da propriedade no caso concreto, justificam a não verificação judicial da

---

<sup>16</sup> SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

função social da propriedade, atribuindo ao Poder Executivo sua exclusividade, a exemplo do voto proferido pelo relator Vicente de Abreu Amadei na Apelação nº 0192089-75.2008.8.26.0000, em que particulares visavam reverter decisão proferida em ação demolitória movida pela Prefeitura de São Paulo:

Quanto à função social, aliás, o imóvel urbano a cumpre na medida em que esteja sintonizado com as diretrizes do Plano Diretor do Município (art. 182, § 2º, da CF c.c. o art. 39 do Estatuto da Cidade) e, se algum divórcio desta ordem existe, no local, ele decorre da construção erguida à margem da lei. Nada justifica, pois, a edificação em plena desatenção às posturas e à legislação municipal pertinente, no caso, aliás, de eloquência manifesta e, ainda, com perigo de desabamento.

O mesmo vale para o argumento centrado na tutela do direito social de moradia (art. 6º da CF), que não é exceção ao cumprimento da legislação municipal edilícia, inclusa a de exigibilidade do licenciamento, nem à aplicação da sanção do desfazimento da obra irregular, sem viabilidade ou expectativa de regularização, pelo que se colhe nestes autos. Ademais, eventual possibilidade de regularização futura, com a demolição parcial da obra que, neste momento, não se pode afirmar nos elementos deste feito demanda exame e aprovação municipal, que, se o caso, poderá ser analisada na fase de cumprimento da sentença.<sup>19</sup>

Há, também, algumas escusas de inaplicabilidade da função social da propriedade que citam o mandamento constitucional, quando invocado por sujeitos coletivos que ocupam imóveis ociosos com a finalidade primitiva de exercício do direito fundamental social à moradia, como “justificativa para comportamentos ilegais que se travestem de justiça social”, no caso, conforme anotou sobre a prática de esbulho possessório, o relator Castro Figliolia no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2153794-51.2016.8.26.0000: “O atendimento do princípio da função social da propriedade deve se conformar aos requisitos constitucionais e legais que o disciplinam e não servir de justificativa para comportamentos ilegais que se travestem de justiça social.”<sup>20</sup>

Há que se considerar, todavia, que a dinâmica constitucional do cumprimento da função social da propriedade, tem como destinatário primário o proprietário originário do imóvel.

No caso de ocupações de imóveis ociosos para fins de moradia, cabe ao proprietário originário, primeiramente, provar o anterior cumprimento das obrigações proprietárias impostas pela Constituição Federal e instrumentalizadas pelo Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Não é, portanto, uma justificativa atribuída por determinada pessoa que

<sup>19</sup> SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

<sup>20</sup> Ibid.

exerce, mesmo que precariamente, em determinado imóvel ocioso o seu direito à moradia, mas uma condição atribuída àquela propriedade que, se anteriormente encontrava-se ociosa, tem seu respaldo constitucional quando constituída enquanto habitação.

Dessa forma, há que se reiterar que a sistemática da propriedade funcionalizada atribuída pela ordem jurídica urbanística absolutamente conformada pelo direito contemporâneo brasileiro, não contempla o uso da propriedade sob domínio presumidamente exclusivo e ilimitado conforme consagrado no art. 527 do já tumulado Código Civil de 1916, que consagrou e enraizou o discurso proprietário na jurisprudência brasileira.

O que se quer enfatizar, aqui, não é qualquer crítica a ser tecida pelas questões de mérito julgadas nas decisões consultadas pelo trabalho, mas alertar sobre critérios decisórios que já não são mais contemplados em nosso direito e que parecem sedimentados acima de qualquer previsão constitucional.

Por fim, compete dizer, também, não foi encontrada qualquer menção aos princípios norteadores da decisão judicial em matéria de direito urbanístico, identificados a partir do texto da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, e descrito no item 5.1 deste trabalho.

Ademais, cumpre ressaltar que as decisões que tiveram seus trechos supratranscritos, foram eleitas apenas por serem consideradas mais significativas para ilustrar o uníssono discurso presente na jurisprudência acerca da tutela jurisdicional da propriedade do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

### *5.3.2 Critérios para aplicação jurisdicional do Plano Diretor na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

O Plano Diretor é legislação desconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Tal fato, pode ser de pronto ilustrado pela simples transcrição da ementa disponibilizada sobre a Apelação nº 0043540-56.2011.8.26.0053, de relatoria de Paulo Dimas Mascaretti, cujo apelante é o Município de São Paulo e, Apelada, a Igreja Internacional da Graça de Deus, em que a Legislação Municipal 13.430/2002, que aprova o antigo Plano Diretor Estratégico aplicável à municipalidade de São Paulo é confundida com o Estatuto da Cidade. Eis a ementa:

ACÇÃO RITO ORDINÁRIO Outorga onerosa ao direito de construir Lei Complementar n. 13.430/02 (Estatuto da Cidade) Igreja Internacional da Graça de Deus Apresentação de projeto de construção, que inclui um templo

religioso e anexo, consistente em edifício-garagem, para a obtenção de licença administrativa Hipótese em que a contrapartida financeira, apurada nos termos do art. 203, do Diploma em comento, resulta em valor igual a 0(zero), nada sendo devido pela autora a esse título Não há como dissociar o edifício-garagem do templo, pois, vinculados por relação estrutural de funcionalidade, integram um só corpo, seguindo o acessório a sorte do principal É dizer (CC, art. 92): principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal Sentença de procedência que merece subsistir Reexame necessário e recurso voluntário da Municipalidade não providos.<sup>21</sup>

Cobrar de um Tribunal de Justiça o amplo conhecimento acerca dos planos diretores de seus vários municípios é tarefa, indubitavelmente, inviável. Todavia, o Plano Diretor, constitucionalmente consagrado como instrumento básico da política urbana, vincula, também, o Poder Judiciário. Se fosse diferente, o Estatuto da Cidade, ao eleger o Plano Diretor como ferramenta diretiva de seus instrumentos de reforma urbana e indução da função social da propriedade, conforme a singularidade de cada município, estaria afastando a política urbana da apreciação do Poder Judiciário, em um movimento contrário do que acontece com outros ramos da administração pública, como, por exemplo, a política de saúde.

Portanto, cabe ao Tribunal, na aplicação da legislação urbanística, verificar as disposições gerais e os regulamentos técnicos determinados pelos planos diretores de cada jurisdição, confrontá-los com o texto constitucional e, assim, aplicar a legislação municipal diretiva conforme o caso concreto.

Todavia, da análise da aplicação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo pelo TJSP, é possível influir uma baixíssima penetrabilidade dessa legislação na jurisprudência do Tribunal. Apesar das várias remissões que faz ao Plano, o TJSP delega sua aplicação, cumprimento e observância como responsabilidade restrita ao Poder Executivo do Município, mesmo quando dialoga o Plano Diretor com o Estatuto da Cidade e o cumprimento da função social da propriedade, conforme ocorreu no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2215649-65.2015.8.26.0000, de relatoria de Luis Carlos de Barros, em que, conforme registrado nos autos, 500 famílias, por determinação judicial foram obrigadas a desabrigar ocupação de imóvel há décadas não utilizado, logo em descumprimento de sua função social. Aduziu o relator:

Em tese, a desapropriação no âmbito municipal, depende da violação de plano diretor e a competência é do Poder Executivo. No sistema constitucional em vigor, a eventual falta de cumprimento da função social da

---

<sup>21</sup> SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

propriedade, em razão de violação de plano diretor, autoriza, em tese, a desapropriação do imóvel pelo Poder Público, mas não a sua invasão ou ocupação.

Não basta o agravante, pois, apontar falta de cumprimento da função social, sem que haja indicação de violação ao Plano Diretor, e reconhecimento do fato pelo Poder Executivo Municipal.<sup>22</sup>

Há que se ressaltar, o des saber em torno do Plano Diretor que permeia a jurisprudência do TJSP, não apenas no que tange ao Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014, mas sobretudo naquilo que se refere aos aspectos de uma “teoria geral do Plano Diretor”, conforme disciplinados pelo Estatuto da Cidade, não é culpa exclusiva do Tribunal e seus desembargadores.

Poucas foram as decisões consultadas em que os próprios atores da justiça (advogados, promotores, defensores públicos, procuradores, etc.) confrontavam normas previstas no Plano Diretor com o caso concreto em litígio.

Apesar do direito brasileiro já prever uma sistemática consolidada para a aferição objetiva do cumprimento da função social da propriedade, inclusive pelo Poder Judiciário, envolvendo a aplicação direta do Plano Diretor, este fato ainda aparenta ser objeto de relativo desconhecimento por parte da comunidade jurídica nacional.

Mesmo que ainda insuficientes para lidar com os antagonismos que consomem a urbanidade das grandes cidades brasileiras, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são as referências normativas aptas em nosso direito para enfrentar tamanha complexidade. Tanto nas instâncias de execução política, quanto nas de aplicação judicial, a ordem jurídica urbanística deve ser observada e reivindicada para que, a partir de então, possamos verificar nos tribunais uma jurisprudência que dialogue com os compromissos constitucionais e as diretrizes e objetivos delineados pelo Estatuto da Cidade.

### *5.3.3 Caracteres da tutela jurisdicional do direito à moradia no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

Como asseverado no Capítulo 2 deste trabalho, a efetivação do direito fundamental social à moradia representa matéria capital da política urbana e do direito urbanístico. Isso decorre não apenas do grande déficit habitacional facilmente percebido nos centros urbanos brasileiros, mas da centralidade que o exercício da moradia adequada

---

<sup>22</sup> SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

ocupada para a possibilidade de efetivação de demais direitos sociais, tais como saúde, educação, lazer, entre outros.

Nesse diapasão, foi abordado, no mesmo capítulo, os desdobramentos da política habitacional brasileira que tonificou historicamente a moradia não como um direito social, mas uma mercadoria. Um produto mensurado primordialmente pelo seu valor de troca, acima de seu valor de uso, corroborando para o enrijecimento dos antagonismos inerentes à cidade capitalista.

Tal é a envergadura do direito à moradia que, das 144 decisões pesquisadas nos recortes limitados pelos objetos do presente trabalho, 65 delas, ou seja, 45%, foram proferidas sobre litígios cujo objeto, direto ou indireto, era a busca pela realização deste direito fundamental social.

Dessa forma, o direito fundamental social à moradia ocupa um espaço singular no presente trabalho, razão pela qual torna-se demasiado importante a análise da argumentação envolvendo a tutela jurisdicional deste direito pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O que primeiro chama a atenção quando analisados os argumentos utilizados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no que tange o direito à moradia, é, assim como ocorre nas análises debruçadas sobre a função social da propriedade, uma ainda forte presença da retórica do discurso proprietário erigido no direito brasileiro em 1916.

Expressões como “enriquecimento sem causa” e “contraprestação”, essencialmente vinculadas aos domínios do direito patrimonial são, nas decisões, comumente utilizadas nas argumentações sobre o direito à moradia. No que tange, por exemplo, às decisões envolvendo processos de reintegrações de posse, o discurso do TJSP é uníssono ao afirmar que as previsões constitucionais do direito fundamental social à moradia e da função social da propriedade não servem de justificativa para ocupação de imóveis ociosos por pessoas à margem da efetividade deste direito social.

Tamanha é a conformidade por detrás dessa retórica no Tribunal que, por vezes se quer é necessário analisar a singularidade de cada caso, utilizando da mesma argumentação para várias decisões distintas envolvendo partes e objetos diferentes. A título ilustrativo, segue trecho repetido pelo desembargador Vicentini Barroso nas Apelações nº 0040354-32.2012.8.26.0196 (pessoa física x CDHU), 9000004-43.2012.8.26.0007 (pessoa física x CDHU), sendo ambas julgadas em 23 de outubro de 2015 e também na Apelação nº 1014677-24.2014.8.26.0100 (pessoa física x pessoa física), por sua vez julgada na data de 12 de agosto de 2016. Segundo o desembargador:

O fato de o artigo 6º da Constituição Federal estabelecer direito à moradia não significa que a apelante possa ocupar o imóvel apontado sem qualquer título e/ou contraprestação à apelada esta última não é obrigada a prover, de graça, o direito sustentado. Sabe-se, por outro lado, que a função social da propriedade e o direito à moradia não implicam enriquecimento sem causa.<sup>23</sup>

Entretanto, o que chama ainda maior atenção naquilo que diz respeito propriamente à tutela jurisdicional do direito fundamental social à moradia pelo TJSP, é o comportamento absolutamente passivo quanto ao seu reconhecimento e afirmação.

Sem embargo das discussões acerca da “judicialização da política”, que polarizou boa parte dos debates acadêmicos da comunidade jurídica brasileira nos últimos tempos, a previsão constitucional do direito à moradia, confere a este direito fundamental social, a judiciabilidade necessária para a reivindicação de seu cumprimento pelas vias judiciais.

A despeito disso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando invocado a decidir a respeito desse direito em específico, passa a assumir uma postura absolutamente passiva quanto à sua análise. Nega efetividade e estabelece o Poder Executivo, nas três esferas, como ente exclusivo a estabelecer critérios de efetivação deste direito.

Entre tantos discursos harmoniosos nesse sentido, é bastante significativa a argumentação do desembargador Francisco Giaquinto na Apelação nº 1009294.2014.8.26.0007, em que, consoante relatado nos autos do processo, famílias que ocupavam, para fins de moradia, terreno que esteve ocioso por mais de trinta anos, assessoradas pela Defensoria Pública buscavam reverter decisão de primeiro grau para reintegrar a posse do imóvel ao seu proprietário originário, tendo em vista as previsões constitucionais do direito fundamental social à moradia e da necessidade do cumprimento da função social pela propriedade. Segundo a argumentação utilizada pelo desembargador na motivação de seu voto, a reforma da decisão proferida em primeira instância ofenderia o princípio constitucional da separação de poderes, haja vista que a atribuição para confirmação da realização do direito à moradia, bem como a análise de critérios para escolha de seus destinatários, seria do Poder Executivo.

Alegam os réus que a Carta Política pátria resguardam a função social da propriedade e o direito à moradia de forma digna.

Assim, sustentam descabida determinação judicial de desocupação do terreno sem que antes o Poder Judiciário forneça aos requeridos uma alternativa à falta de habitação.

Não comporta guarida tal assertiva dos requeridos.

---

<sup>23</sup> SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 5 jul. 2017.

Não compete ao Poder Judiciário destinar moradias a cidadãos, mas sim ao Poder Executivo atuar no sentido de solucionar o problema da falta de habitação que, diga-se, aflige considerável parcela da população.

Nem mesmo caberia ao Judiciário eleger quais famílias, dentre inúmeras outras, deveriam ter direito à moradia, através da concessão de uso pleiteada, especialmente associada ao cumprimento de medida de reintegração de posse.

O controle judicial dos atos administrativos não abrange questões atinentes à conveniência e oportunidade, ou seja, ao mérito do ato, razão pela qual a concessão de uso especial aos réus, ocupantes clandestinos de imóvel, extrapolaria os limites do controle exercido pelo Judiciário.

As decisões tomadas pelo Poder Executivo sim, implicam em eleger prioridades, diante da escassez dos recursos econômicos, para fazer frente à enorme gama de problemas que atingem à população.

Evidente que estas escolhas não caberiam ao Poder Judiciário, pena de violação ao princípio da separação dos Poderes, imposto pelo art. 2º da Carta Magna.<sup>24</sup>

Muito embora a moradia seja prevista no rol dos direitos fundamentais sociais desde a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, sua aplicação direta pelo Poder Judiciário, conjugada com o mandamento constitucional da função social da propriedade, seu reconhecimento pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda parece esbarrar no enraizado discurso proprietário, ainda presente no jurisprudência deste tribunal, a despeito da ordem jurídica urbanística consolidada no direito brasileiro.

Por mais que outros direitos de mesma natureza não sofram tanta resistência jurisprudencial, tais como a saúde e a educação, a efetivação do direito fundamental social à moradia e, por consequência, a busca pelo direito à cidade enquanto um horizonte de minimização dos antagonismos inerentes à urbanidade capitalista, ainda parece esbarrar na máxima submissão, política e jurisdicional, à estrutura pela qual foi edificada os valores basilares do Estado e do Direito brasileiro: a propriedade privada.

---

<sup>24</sup> SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

## CONCLUSÃO

Inquestionavelmente, a evolução da legislação urbanística, desde a promulgação da Constituição de 1988, com a determinação do cumprimento da função social da propriedade, a inserção do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais, a regulamentação da política urbana com o Estatuto da Cidade e a possibilidade de aferição de critérios objetivos e parâmetros normativos para funcionalização da propriedade urbana, são conquistas significativas.

No entanto, o paradigma da segregação espacial sob os quais foram consolidados historicamente os parâmetros da política urbana brasileira, consubstanciados pela ratificação do discurso proprietário pelo Código Civil de 1916, que elevou a propriedade privada a uma das estruturas fundamentais do modelo de Estado perseguido pelo Brasil republicano, tem suas raízes até hoje cravadas tanto na política como no judiciário.

O Estatuto da Cidade, com suas diretrizes gerais de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades brasileiras, visando garantir o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como os instrumentos nele previstos para realização da política urbana tem seus triunfos.

É uma legislação revolucionária quando inaugura no direito brasileiro as bases normativas disponíveis à produção social do espaço urbano de nossas cidades. Todavia, é preciso ir além.

Apesar de prever uma sistemática que, se obtidos seus resultados finais, tem potencial para produzir avanços consideráveis na direção da minoração de nossas patologias urbanas, o complexo mecanismo para a realização efetiva de seus instrumentos o faz, muitas vezes, uma legislação praticamente inaplicável.

A metodologia prevista para aplicação sucessiva dos instrumentos indutores da função social da propriedade é emblemática para ilustrar essas conclusões. Pela sistemática do Estatuto, o tempo previsto entre o recebimento da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios pelo proprietário do imóvel ocioso, até o início do processo administrativo que decretar sua desapropriação pode durar até dez anos. Tempo suficiente para que a Cidade se transforme, a população à margem da efetivação do direito fundamental social à moradia se multiplique, e os antagonismos sociais, econômicos e espaciais da urbe se acentuem. Também é tempo razoável para que o combate a ociosidade da propriedade privada se depare com as mais diferentes vontades a que estão submetidos nossos municípios.

Também é tempo hábil para que outras tantas propriedades imóveis urbanas se tornem ociosas, seja por omissão, seja pelo dolo da especulação imobiliária.

Não há que se relacionar, portanto, o surgimento do Estatuto da Cidade com a busca pelo ideal utópico lefebvriano do direito à cidade. O Estatuto da Cidade não confronta, em nenhum aspecto, o pilar fundamental dos antagonismos crônicos de nossas cidades: a propriedade privada especulativa.

Por mais que o Estatuto coloque como uma de suas diretrizes a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização, o extenso índice de requisitos e condições para implementação de seus instrumentos enaltecem uma legislação que ainda chancela a produção de espaços urbanos baseados no valor da troca, acima do valor do uso.

O Plano Diretor, enquanto instituto jurídico e político constitucionalmente eleito enquanto instrumento básico da política urbana, sendo a ferramenta de aplicação das diretrizes e instrumentos descritos no Estatuto da Cidade à realidade singular de cada município, está adstrito a essa lógica.

A análise da aplicação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo pelo Poder Executivo local, realizada no Capítulo 4 do presente trabalho, consubstancia tais conclusões.

Por mais que o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo tenha méritos que justificam seu premiado prestígio, dentre os quais podem ser destacados a horizontalidade preponderante em seu processo de elaboração, os equipamentos institucionais dispostos a serviço da gestão democrática da cidade e, sobretudo, as ferramentas disponibilizadas para garantir a transparência de sua aplicação, os resultados obtidos de sua aplicação prática, demonstram que este instrumento ainda é, de fato, insuficiente para a promoção de reforma urbana em uma metrópole com antagonismos tão latentes, como é o caso de São Paulo.

Aqui, é preciso frisar, não se faz qualquer crítica a um determinado governo ou horizonte político. Apenas se assevera que o Plano Diretor, adstrito à sistemática sucessiva dos instrumentos indutores da função social da propriedade descritos no Estatuto da Cidade, não é capaz de se estabelecer um instrumento apto a corroborar com um significativo cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Todavia, a despeito dessas limitações de execução política, o Plano Diretor, por força de previsão constitucional, carrega consigo um elemento que pode ser bem expressivo judicialmente: o estabelecimento de critérios objetivos para verificação do cumprimento da função social da propriedade.

Esse dado seria de máxima relevância. Entretanto, a análise da pesquisa jurisprudencial feita no Capítulo 5 deste trabalho, demonstra que, em boa parte das decisões, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo parece considerar a função social da propriedade e o Plano Diretor, institutos jurídicos alheios ao direito positivo ora vigente.

Por mais que a ordem jurídica urbanística vigente ainda não tenha dado conta de vincular a política urbana à superação dos antagonismos crônicos revelados pela urbanização brasileira, há que enfatizar que, no plano jurisdicional, esta tem um quando fornece elementos para aplicação direta do princípio da função social da propriedade no caso concreto, a partir da aplicação conjunta da Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

Entretanto, a partir da análise da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo envolvendo essas matérias, foi possível concluir que o paradigma do discurso proprietário, consolidado no direito brasileiro desde o Código Civil de 1916 e seu capítulo denominado “Da Propriedade em Geral” (arts. 524 a 529), em que prevalece o uso exclusivo e ilimitado da propriedade sobre o uso da propriedade socialmente funcionalizada, é, ainda, incrivelmente dominante nesse Tribunal.

Apesar de haver uma nova ordem jurídica urbanística, edificada no direito brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece princípios, diretrizes e marcos normativos próprios e mais adequados à interpretação judicial para solução de conflitos dessa natureza, a argumentação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, naquilo que tange à tutela jurisdicional da propriedade, se afigura, ainda, amarrada nos valores do direito patrimonial definidos pelo derrocado mas, exaustivamente citado neste trabalho, Código Civil da República dos Estados Unidos do Brasil de 1916.

Dessa forma, a função social da propriedade e seu respectivo conteúdo normativo empregado pelo Plano Diretor, são institutos de baixíssima penetrabilidade nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Fato, porém, que não pode ser atribuído apenas a seus desembargadores, sendo, então, de responsabilidade de todos os atores da justiça, que, como visto no Capítulo 5, raramente pleiteiam nas instâncias jurisdicionais a aplicação direta das diretrizes do Plano Diretor ao caso concreto.

No entanto, em relação a esses diagnósticos, não cabe ao jurista se resignar.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são fontes normativas que apenas inauguram o básico da política urbana, jamais lhe esgotando, conforme pelo própria Constituição Federal, em seu famigerado art. 182.

Em 1983, Leandro Konder, com distinta sensibilidade, afirmou:

A propriedade privada deforma tudo, nos leva a crer que o homem rico é aquele que possui coisas, quando na realidade o homem 'naturalmente' rico é aquele que sente necessidade interior de realizar-se através de múltiplas manifestações vitais, é aquele cuja atividade essencial sensível está carregada de paixão.<sup>1</sup>

Romper com a lógica historicamente consolidada da forma jurídica que tudo deforma, a propriedade privada, não foi tarefa que se cumpriu instantaneamente. A busca por cidades mais justas e iguais, bem como por espaços urbanos que conformem a realização de direitos sociais básicos, tais como moradia, educação, saúde, mobilidade e lazer, é trabalho que se realiza pela articulação social conjunta de diversos sujeitos, mas que, indubitavelmente, perpassa pelo direito.

Muito embora alguns valores dessa busca pela cidade ideal, num horizonte convencionalmente traduzido como a luta pela reforma urbana, já tenham sido conformados em alguns documentos de nosso ordenamento, é preciso ir além.

A ordem jurídica urbanística que se consolida no direito brasileiro desde a Constituição de 1988 e, principalmente o debate teórico em seu entorno, ainda está em seu amadurecimento. Dessa forma, espera-se, que as reflexões aqui formuladas, bem como as conclusões deduzidas, apenas forneçam elementos iniciais para um debate ainda incipiente às ciências jurídicas.

A cidade é o lugar da troca, da festa, da vida. É o lugar da constante transformação humana. Assim, é papel do jurista manter em si uma perpétua inquietude, de forma que a utopia do direito à cidade jamais lhe deixe estagnar.

---

<sup>1</sup> KONDER, Leandro. **O marxismo na batalha das ideias**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 94.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

ALVES, Glória da Anunciação. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 109-118, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/08.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Política urbana no Brasil: o paradigma da organização e a política. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 18, p. 117-147, out./dez. 1976.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista do Senado Federal**, Brasília, DF, ano 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

\_\_\_\_\_. Propriedade que descumpre função social não tem proteção constitucional.

**Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 dez. 2015. Disponível em:

<[http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional#\\_ftn3](http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional#_ftn3)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BEVILÁQUA, Clovis. **Código Civil brasileiro: trabalhos relativos à sua elaboração**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1917.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **O direito na pós-modernidade e reflexões frankfurtianas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De14657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De14657.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

**Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm)>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://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: 10 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Concidades. Resolução Recomendada n. 34 de 01 de julho de 2005 alterada pela Resolução Recomendada n. 164 de 26 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2005; atual. 20 out. 2014. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005\\_alterada.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, df, 2010.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano**: escritos sobre a cidade. São Paulo: Ed. FFLCH, 2007.

\_\_\_\_\_. A prática espacial urbana como segregação e o 'direito à cidade' como horizonte utópico. In: CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria; VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

\_\_\_\_\_.; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

\_\_\_\_\_. A tragédia urbana. In: \_\_\_\_\_.; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARNEIRO, Júlia Dias. IBGE: desigualdade social no Brasil estaciona nos níveis de 2011. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 18 set. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140918\\_desigualdade\\_ibge\\_brasil\\_pnad\\_rb.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/09/140918_desigualdade_ibge_brasil_pnad_rb.shtml)>. Acesso em: 20 out. 2016.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. [S.l.], 2006.

<<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2017.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CDHU. **Política social de subsídios**. São Paulo, 2017. Disponível em:

<[http://www.cdhu.sp.gov.br/a\\_empresa/politica-social-cdhu.asp](http://www.cdhu.sp.gov.br/a_empresa/politica-social-cdhu.asp)>. Acesso em: 20 ago. 2017.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DIEESE. **Pesquisa nacional de cesta básica de alimentos**. São Paulo, 2016. Disponível em:

<<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

ELEIÇÕES 2016: resultado da apuração. **G1**, São Paulo, 2 out. 2016. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2016/apuracao/sao-paulo.html>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIPE. **Censo da população de rua na cidade de São Paulo, 2015**: Resultados. São Paulo, [2015]. Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/observatorio\\_social/2015/censo/FIPE\\_smads\\_CENSO\\_2015\\_coletivafinal.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015.

FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA URBANA. **Campanha pela função social da cidade e da propriedade**. São Paulo, 2017. Disponível em:

<<https://funcaosocial.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

FRANCE. Code Civil. **Journal Officiel Republique Francaise**, Paris, 3 jan. 2018.

Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20170516>>.

Acesso em: 10 maio 2017.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

IBGE. **Tendências demográficas**: uma análise da população com base nos resultados dos censos demográficos 1940 e 2000. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv34956.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio: síntese dos indicadores-2013**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas: por cidade e estado: São Paulo-SP**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

KONDER, Leandro. **O marxismo na batalha das ideias**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: 34, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, Samuel Henderson Pereira. Direito à cidade: Evolução da legislação, instrumentos de participação disponíveis a sociedade e a papel do estado na ordem urbanística. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 14, n. 87, abr. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9157](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9157)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

LUNARDI, Soraya. Direito social à segurança. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Direitos fundamentais sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Inclusão social e sua efetivação**. Curitiba: CRV, 2011.

\_\_\_\_\_. Finalidades e formas de efetivação do direito fundamental à habitação: a inclusão social com base na experiência constitucional francesa. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Inclusão social e sua efetivação**. Curitiba: CRV, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Trabalho assalariado e capital & salário, preço e lucro**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídica-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MOURA, Jéssica Morais de. O programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 339-359, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v6n3/06.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

NABIL Bonduki: Plano Diretor de São Paulo. São Paulo, 4 abr. 2014. Disponível em: <<http://escoladacidade.org/bau/nabil-bonduki-plano-diretor-sp/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU**. Brasília, DF, 9 jan. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PACHUKANIS, Evguéni B. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

PEREIRA, Pablo. Cidade de São Paulo tem mais de 2 milhões de m<sup>2</sup> em imóveis sem uso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 mar. 2016. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cidade-de-sao-paulo-tem-2-milhoes-de-m2-de-imoveis-sem-uso,10000022553>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função social da propriedade e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PORTAL BRASIL. **Total de habitantes das áreas urbanas cresce e chega a 84,4% em 2010**. Brasília, DF, 29 abr. 2011. Atual: 28 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/04/total-de-habitantes-das-areas-urbanas-cresce-e-chega-a-84-4-em-2010>>. Acesso 20 jan. 2017.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989.

\_\_\_\_\_. **Na procura do lugar o encontro da identidade: um estudo do processo de ocupação de terras**. Osasco: Ed. FFCLH, 2009.

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

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara dos Vereadores. **Para conhecer o substitutivo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/04/CartilhaPlanoDiretor.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. **O Plano Diretor foi aprovado**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 1 ago. 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16050/lei-ordinaria-n-16050-2014-aprova-a-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-o-plano-diretor-estrategico-do-municipio-de-sao-paulo-e-revoga-a-lei-n-13430-2002>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2002. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp\\_obras/arquivos/plano\\_diretor\\_estrategico.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. **Plano Diretor: Audiência Pública**. São Paulo, 24 out. 2013. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/audiencia\\_publica/audiencia-publica-24102013/](http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/audiencia_publica/audiencia-publica-24102013/)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Censo da população de rua na cidade de São Paulo**. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/observatorio\\_social/2015/censo/FIPE\\_smads\\_CENSO\\_2015\\_coletivafinal.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2015 e Plano de Trabalho 2016 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017 de aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano : Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 2016.

\_\_\_\_\_. **Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo**. São Paulo, 1 set. 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

SÃO PAULO (Cidade). **GeoSampa**: mapa digital da cidade de São Paulo. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

SÃO PAULO (Estado) **Tribunal de Justiça de São Paulo**: E-SAJ Portal de Serviço. São Paulo, 2017 Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/WebHelp/>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 5 jul. 2017.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Mercantilização de direitos fundamentais e o potencial regressivo das decisões judiciais. In: RIBEIRO, Marcelo; DINIZ, João Janquiê Bezerra. **Constituição, processo e cidadania**. Brasília, DF: Gomes & Oliveira, 2015.

VITALE, Pablo. El acceso a la ciudad: entre el mercado y la producción social. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, set. 2017. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/el-acceso-la-ciudad-entre-el-mercado-y-la-produccion-social/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

## **ANEXO**

**ANEXO A: LISTA DE DECISÕES ANALISADAS NA PESQUISA**

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2054721-09.2016.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 0241682-34.2012.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 0241682-34.2012.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2010784-17.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2018544-17.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2027596-66.2016.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2032054-97.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2045213-44.2013.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2045730-78.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2046069-37.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2048101-15.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2048130-65.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2057738-24.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2058945-24.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2058945-24.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2063638-85.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2086141-03.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2090531-16.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2090774-57.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2099640-20.2015.8.26.0000

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2119974-41.2016.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2148593-49.2014.8.26.0000

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2153794-51.2016.8.26.0000

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2154298-28.2014.8.26.0000

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2179238-57.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2203209-03.2016.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de instrumento nº 2215649-65.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo regimental nº 2057372-14.2016.8.26.0000/50000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo regimental nº 2224699-52.2014.8.26.0000/50000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação / reexame necessário nº 0043819-13.2009.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação / reexame necessário nº 1011282-68.2014.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação / reexame necessário nº 1015157-46.2014.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação 0102987-71.2010.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação 0112487-70.2008.8.26.0053

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação 1015484-54.2015.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação cível nº 0040846-76.2011.8.26.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0183018-74.2007.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0034617-70.2013.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1001222-36.2014.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1003938-36.2014.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0005715-06.2012.8.26.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0009216-13.2013.8.26.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0009588-86.2011.8.26.0053

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0010382-23.2012.8.26.0005.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0011693-43.2012.8.26.0007

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0013355-98.2012.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0014659-76.2008.8.26.0020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0017827-60.2010.8.26.0006

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0020072-16.2011.8.26.0004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0026801-42.2010.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0031824-22.2010.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0033882-11.2004.8.26.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0034935-92.2009.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0035903-83.2013.8.26.0053

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0037365-05.2011.8.26.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0040354-32.2012.8.26.0007

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0042115-57.2012.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0043540-56.2011.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0043922-27.2010.8.26.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0046617-10.2010.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0048673-67.2013.8.26.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0080480-42.2012.8.26.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0102306-63.2008.8.26.0003.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0107576-39.2006.8.26.0003.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0112427-14.2012.8.26.0100

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0113017-06.2008.8.26.0011.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0119564-67.2007.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0122481-39.2012.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0136049-67.2008.8.26.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0192089-75.2008.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0228078-87.2009.8.26.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0230191-60.2008.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0230610-34.2009.8.26.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0238195-55.2009.8.26.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0401191-59.1998.8.26.0010.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0409524-31.1999.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1009294-53.2014.8.26.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1009527-43.2013.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1011387-79.2013.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1014677-24.2014.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1015561-97.2014.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1017414-10.2015.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1022190-53.2015.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1046194-13.2015.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1048888-96.2015.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1052373-41.2014.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1065989-68.2016.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1102102-89.2014.8.26.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 4000868-23.2013.8.26.0011.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9000004-43.2012.8.26.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9202075-60.2009.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 0034935-92.2009.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 0043540-56.2011.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 0046617-10.2010.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 0104775-29.2008.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 1017414-10.2015.8.26.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 2057738-24.2014.8.26.0000/.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de declaração nº 2086141-03.2014.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mandado de injunção nº 2263028-02.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mandado de segurança nº 0049102-69.2015.8.26.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reexame necessário nº 1032854-80.2014.8.26.0053.