UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

DANIELLE ZOEGA ROSIM

O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana: um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo

Ribeirão Preto

2016

DANIELLE ZOEGA ROSIM

O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana: um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão corrigida (versão original disponível na Unidade que aloja o Programa).

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Trentini

Ribeirão Preto

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, com os dados fornecidos pela autora

Zoega Rosim, Danielle
Z821i O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana: um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo/ Danielle Zoega Rosim; orientadora Flávia Trentini. – versão corrigida -- Ribeirão Preto, 2016.
377 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2016.

1. DESAPROPRIAÇÃO. 2. DIREITO À MORADIA. 3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL. I. Trentini, Flávia, orient. II. Título

Nome: ROSIM, Danielle Zoega
Título: O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana: um olhar através do

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Em memória de minha mãe, que foi tanto, em tão pouco tempo.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não seria viabilizada sem a participação de algumas pessoas e instituições, a quem eu gostaria de expressar meus agradecimentos nesta oportunidade:

Ao meu pai, Mirivaldo, pelo incentivo, carinho e orientação.

Ao meu irmão Alexis, que me ajudou em tudo, com seus conselhos que, sempre, lavam minha alma.

Às minhas amigas, Ednéia Santos Rocha, Gabriela Leal, Letícia Harumi Okubo Suguitani e, especialmente, Ana Laura Javaroni Patton, minha primeira leitora, que de muitas formas construiu, comigo, esta pesquisa.

À minha orientadora, professora Flávia Trentini, por sua solicitude, pelas orientações e sugestões, que foram fundamentais.

Aos professores Paulo Eduardo Alves da Silva e Cynthia Soares Carneiro pelos importantes apontamentos no exame de qualificação desta dissertação. Bem como aos professores Otávio Luiz Rodrigues Junior, Elisabete Maniglia e Thiago Marrara de Matos, que participaram de minha banca de defesa e muito contribuíram para o melhoramento desta pesquisa.

À professora Fabiana Cristina Severi por sua disponibilidade em ajudar.

A todos os funcionários da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo pela receptividade e auxílio.

À FAPESP e à CAPES (Convênio FAPESP/CAPES) que possibilitaram a minha dedicação a esta pesquisa (processo nº 2014/21287-9).

Por fim, agradeço ao professor Luciano de Camargo Penteado (*in memoriam*), a quem devo minha acolhida no mestrado e o ânimo para enfrentar os desafios da pesquisa.

A despeito de todos estes apoios e contribuições, não me eximo da responsabilidade pelo conteúdo apresentado.

“Caminante, no hay camino, se hace camino al andar [...]".

Antonio Machado

RESUMO

ROSIM, D. Z. *O instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana:* um olhar através do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo. 2016. 350 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

O trabalho busca estudar os principais aspectos da intersecção entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia no cenário urbano brasileiro, especialmente a partir da ótica judicial. Para tanto, inicialmente desenvolve-se uma análise acerca do contexto em que se coloca o problema habitacional no país, marcado pelo incremento da exclusão social e pela falta de moradias para parcela crescente da população, em contraposição a toda uma normativa jurídica garantidora do direito à moradia. Em um segundo momento, é empreendido um estudo empírico das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo, pelo período entre 2007 e 2015, com o emprego da metodologia da análise de conteúdo, para identificar a interação entre os temas estudados (desapropriação e moradia) na prática do Tribunal em questão. Como resultado é possível notar que a relação entre a desapropriação e o direito à moradia transcende o uso do instrumento da desapropriação como uma ferramenta de políticas públicas habitacionais. Assim, em uma terceira etapa, optou-se por trabalhar os dados colhidos em cinco questões principais: a indenização, o incumprimento das sentenças judiciais, as causas de utilidade pública (*lato sensu*), os atores afetados e o problema da autoridade jurídica. A conclusão aponta para a necessidade de revisitação da desapropriação, no sentido de uma prática mais eficiente, racional, justa e sustentável.

Palavras-chave: Desapropriação. Direito à moradia. Análise jurisprudencial.

ABSTRACT

ROSIM, D. Z. *The institute of expropriation and the right to urban housing:* a look through the Court of the State of São Paulo, County of São Paulo. 2016. 350 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

The research aims to study the main aspects of the intersection between the institute of expropriation and the right to housing in the Brazilian urban setting, especially through the judicial perspective. Initially, we developed an analysis about the context in which the housing problem takes place in the country, marked by the increase of social exclusion and the lack of housing for a growing portion of the population. Secondly, an analysis was undertaken through an empirical study of the decisions of the Court of the State of São Paulo, District of São Paulo, in the period between 2007 and 2015, using the content analysis methodology, to identify the interaction between the studied themes (expropriation and housing) in the rulings of the Court. As a result, it is possible to realize that the relationship between the expropriation and the right to housing goes beyond the use of the expropriation instrument as a tool for public policies on housing. Thus, in a third step, the analysis of the data collected was accomplished through five main matters: compensation, failure to comply with court rulings, the causes of public interest (*lato sensu*), affected actors and the problem of legal authority. The conclusion points out the need for revisiting the expropriation towards a more efficient, rational, fair and sustainable practice.

Keywords: Expropriation. Right to housing. Analysis of the case law.

LISTA DE MAPA E GRÁFICOS

Mapa 1 – Déficit habitacional total segundo unidades da federação – Brasil – 2012 63
Gráfico 1 – Déficit habitacional por faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos) – Brasil – 2011-2012 64
Gráfico 2 - Finalidade/justificativa da desapropriação por número de documentos 156
Gráfico 3 – Sujeitos ativos das desapropriações por ano de registro dos acórdãos e quantidade 158
Gráfico 4 – Posição do TJ/SP Comarca de São Paulo sobre a legitimidade do possuidor na ação de desapropriação por número de documentos 165
Gráfico 5 – Posicionamento do Tribunal sobre a possibilidade de levantamento da indenização pelo possuidor por número de documentos 168
Gráfico 6 – Posição do TJ/SP Comarca de São Paulo sobre a possibilidade de condicionamento ou suspensão da ação de desapropriação para garantia da moradia 171
Gráfico 7 – Posição do Tribunal sobre a procedência de pedido indenizatório, de obrigação de fazer ou de desapropriação indireta 175
Gráfico 8 – Posição do Tribunal sobre a determinação da indenização provisória 180
Gráfico 9 – Posição do Tribunal sobre a possibilidade de condicionamento ou suspensão do processo de desapropriação para garantia da moradia 184
Gráfico 10 – Adoção do laudo pericial pelo TJ/SP, Comarca de São Paulo 187
Gráfico 11 - Participação do caso São Vito no subgrupo de análise "justa indenização: valor definitivo" 189
Gráfico 12 – Diversidade de temas por número e porcentagem de documentos 193
Gráfico 13 – Demandas envolvendo a desapropriação dos Edifícios São Vito e Mercúrio por ano de registro 198
Gráfico 14 – Relação entre desapropriação e moradia nas ações de reintegração de posse 206
Gráfico 15 – A existência ou não de relação de prejudicialidade entre ação de reintegração de posse e o decreto expropriatório anteriormente à imissão na posse pela expropriante 210
Gráfico 16 – Relação entre desapropriação e moradia nas demandas envolvendo bens públicos 215
Gráfico 17 – Outras demandas e conexões entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia 217

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Estratégias redistributivas e políticas públicas: exemplos 84
Quadro 2 - Análise horizontal 294
Quadro 3 - Análise vertical..... 296

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade e tipo de decisão por palavra-chave 142
Tabela 2 - Distribuição dos documentos por ano de registro 147
Tabela 3 – Grupos de análise por número de documentos 161
Tabela 4 – O instituto da desapropriação em foco: Subgrupos por número de documentos . 162
Tabela 5 – Tipos de ação: subgrupo "binômio posse-propriedade" 164

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 27

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E OBJETIVOS DO TRABALHO 27
1.2 JUSTIFICATIVA 27
1.2.1 O cenário urbano brasileiro 28
1.2.2 A linha de pesquisa do programa de pós-graduação 29
1.3 METODOLOGIA E ESTRUTURA 31

2 O DIREITO À MORADIA E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO: CHAVES TEÓRICAS INICIAIS 33

2.1 CONTEXTO GERAL: O PROBLEMA DA HABITAÇÃO 33
2.2 O DIREITO À MORADIA NO PLANO INTERNACIONAL 36
2.2.1 Documentos internacionais de proteção do direito à moradia como um direito humano 36
2.2.2 Apontamentos sobre o tratamento do direito à moradia no plano internacional 42
2.3 O DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO 43
2.3.1 A Constituição brasileira de 1988 e o direito à moradia 44
2.3.2 O Estatuto da Cidade e o direito à moradia 52
2.3.3 O Plano Diretor como instrumento de efetivação do direito à moradia 54
2.3.4 Considerações sobre o tratamento do direito à moradia no ordenamento brasileiro 57
2.4 A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL 57
2.4.1 O papel da política pública na efetividade do direito à moradia 57
2.4.2 As necessidades habitacionais brasileiras em números 60
2.4.3 Direito à moradia e moradia-mercadoria 65
2.5 O DIREITO À MORADIA E A CIDADE 68
2.5.1 Um panorama da política habitacional brasileira 69
2.5.2 A segregação territorial nas cidades brasileiras 78
2.6 O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO: BASES INTRODUTÓRIAS 86
2.6.1 Noções preliminares: a propriedade e sua função social 87
2.6.2 Considerações terminológicas e conceituais 92
2.6.3 Fundamentos da desapropriação 97
2.6.4 Objetos, sujeitos e fases do procedimento de desapropriação 102
2.6.5 A imissão provisória na posse 107
2.6.6 Modalidades de desapropriação previstas no ordenamento jurídico brasileiro 110
2.6.6.1 A Constituição Federal de 1988 e as modalidades de desapropriação 111
2.6.6.1.1 Desapropriações ordinárias 111
a) Desapropriação por necessidade e utilidade pública 113
b) Desapropriação por interesse social 117
2.6.6.1.2 Desapropriações-sanção 119

a) A desapropriação-sanção urbanística (ou desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana) 120
b) Desapropriação-sanção destinada à reforma agrária (ou desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária)..... 126
c) Desapropriação confisco (expropriação) 126
2.6.6.2 O Código Civil e a modalidade de desapropriação judicial ou privada 128
2.6.6.3 O caso especial da desapropriação indireta 131
2.6.7 A adestinação, a tredestinação e a retrocessão 134

3 O DIREITO À MORADIA E A DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO NA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, COMARCA DE SÃO PAULO: A PESQUISA EMPÍRICA 139

3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS 139
3.2 PRÉ-ANÁLISE 139
3.2.1 A escolha dos documentos: o universo da pesquisa e o corpus de análise 139
3.2.2 A direção da análise 146
3.3 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL 147
3.3.1 Análise horizontal 147
3.3.1.1 Direito à moradia 148
a) Terminologia 148
b) Conteúdo e fundamento normativo 148
c) Aplicabilidade do direito à moradia 150
d) O direito à moradia, o Judiciário e a separação de poderes 151
e) Palavras e significados 152
3.3.1.2 Direito de propriedade 154
3.3.1.3 O instituto da desapropriação 156
3.3.2 Análise vertical 160
3.3.2.1 Grupo de análise: o instituto da desapropriação em foco 161
3.3.2.1.1 Binômio posse-propriedade 163
a) As ações de desapropriação 164
a.1) A possibilidade do possuidor que não ostenta título de propriedade devidamente registrado ingressar na lide desapropriatória 164
a.2) A viabilidade do possuidor sem título de propriedade realizar o levantamento da indenização 167
a.3) A factibilidade do condicionamento da imissão do ente desapropriante na posse do imóvel à garantia do direito à moradia do possuidor 171
b) As ações de indenização, reparação civil, obrigação de fazer e desapropriação indireta 175
c) As ações de usucapião 179
d) Últimas considerações 179
3.3.2.1.2 Legitimidade ativa 179
3.3.2.1.3 Indenização: valor provisório 180
a) O critério para a fixação da indenização provisória 180
b) A possibilidade de questionamento do laudo provisório 183

c) O levantamento da indenização provisória e a imissão na posse pelo desapropriante 183
d) O "fator favela" 185
3.3.2.1.4 Indenização: valor definitivo *186*
a) O critério para a fixação da indenização definitiva 186
b) O Edifício São Vito e a discussão sobre a justa indenização 189
c) Últimas considerações 191
3.3.2.1.5 Honorários *191*
3.3.2.1.6 Eminentemente processual *192*
3.3.2.1.7 Diversos *192*
a) Pleitos de nulidade do decreto desapropriatório 194
b) Imóvel não abrangido pelo decreto desapropriatório 195
c) Imissão na posse anterior à citação 197
d) A desapropriação dos Edifícios São Vito e Mercúrio 197
3.3.2.2 Grupo de análise: a reintegração de posse de bem particular* *205
a) A desapropriação no discurso dos desembargadores 206
b) A desapropriação como pedido dos ocupantes 209
c) A existência ou não de relação de prejudicialidade entre a ação de reintegração de posse e o decreto desapropriatório anteriormente à imissão na posse pela desapropriante 209
3.3.2.3 Grupo de análise: as demandas envolvendo "bem público"* *214
3.3.2.4 Grupo de análise: outros* *217
a) Demandas que trazem a desapropriação como ferramenta para regularização urbanística 217
b) Demandas envolvendo desapropriações para grandes intervenções urbanísticas 218
c) Demandas que evidenciam dificuldades de regularização de empreendimentos habitacionais em áreas desapropriadas 219
d) Isenção de IPTU para imóveis pertencentes à CDHU 220
e) Desapropriação judicial 220

4 A DESAPROPRIAÇÃO EM SUA INTERFACE COM O DIREITO À MORADIA URBANA E O PAPEL ASSUMIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, COMARCA DE SÃO PAULO: INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS 223

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 223
4.2 O QUE ESTÁ EM JOGO: UM OLHAR ATRAVÉS DO JUDICIÁRIO 228
4.2.1 A discussão generalizada: a indenização 230
4.2.1.1 O conceito de justa indenização: uma reconstrução necessária* *231
4.2.1.2 O Judiciário e a dificuldade de determinação do conteúdo econômico da propriedade* *239
4.2.2 O incumprimento das sentenças judiciais: a crise dos precatórios 246
4.2.3 Os propósitos perseguidos pela desapropriação: causas de utilidade pública, necessidade pública e interesse social 248

4.2.3.1 As finalidades da desapropriação no meio urbano ***248***
a) Criação de bens públicos ... 249
b) Distribuição da riqueza urbana ... 250
c) A regularização fundiária ... 253
d) A promoção do desenvolvimento econômico ... 258
4.2.3.2 As finalidades das desapropriações e o Judiciário ... *260*
a) A discussão judicial acerca da conveniência, oportunidade e necessidade da desapropriação ... 260
b) Propriedade e desapropriação para fins de regularização fundiária: reverência ou ruptura? ... 266
4.2.4 No meio do caminho: o direito à moradia e os atores afetados pela desapropriação ... 271
4.2.4.1 As categorias de proprietários ... ***271***
4.2.4.2 Outros afetados: a propriedade como um feixe de direitos ... ***276***
4.2.5 O problema da autoridade jurídica ... 281
4.3 TENDÊNCIAS E POLÊMICAS: APONTAMENTOS SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 700/2015 ... 284
5 CONCLUSÃO ... 293
REFERÊNCIAS ... 305
APÊNDICE A – FICHA DE LEITURA ... 337
APÊNDICE B – QUADRO GERAL DOS DOCUMENTOS INTEGRANTES DO *CORPUS* DE PESQUISA ... 343

1 INTRODUÇÃO

Nesta introdução, apresentamos a delimitação do tema, os objetivos de nosso trabalho, bem como sua justificativa, além da metodologia e estrutura adotada.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E OBJETIVOS DO TRABALHO

Primeiramente pensada como uma das possibilidades para o enfrentamento da grave questão habitacional que marca o país, a desapropriação do imóvel urbano tornou-se a protagonista do trabalho desenvolvido nas páginas seguintes.

Desde o início, o objetivo era estudar o instituto da desapropriação como um instrumento de políticas públicas habitacionais, isto é, como uma ferramenta que teria o condão de viabilizar a aquisição de solo urbanizado e em boas localizações, para efetivar mais que o direito à moradia – o direito à cidade – às parcelas mais vulneráveis da população brasileira.

Entretanto, o caminhar da pesquisa, especialmente a análise jurisprudencial, revelou que as intersecções entre o uso do poder de desapropriar e a garantia do direito à moradia transcendem a compreensão da desapropriação como uma ferramenta de políticas públicas habitacionais.

Assim, mantido o nosso objetivo inicial, ampliamos a sua abrangência, para refletir sobre as principais questões que envolvem os diferentes pontos de conexão entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia nas cidades, a partir da análise dos conflitos observados na prática do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo, pelo período entre 2007 e 2015.

Com isso, surge a necessidade de se repensar, criticamente, o poder de desapropriar como mecanismo de aquisição de solo urbano pelos governos, levando em consideração os novos marcos da política urbana brasileira, inaugurados especialmente pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, posteriormente, consolidados pelo Estatuto da Cidade de 2001 (BRASIL, 2001) e pelo Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), tendo como norte a necessidade de respeito ao direito humano e fundamental à moradia.

1.2 JUSTIFICATIVA

Visto o tema e os objetivos do trabalho, resta explicitar as razões que o justificam.

1.2.1 O cenário urbano brasileiro

A principal justificativa para o presente estudo está na dinâmica do processo de urbanização no Brasil, que tem gerado exclusão social e segregação territorial, contribuindo para a baixa qualidade de vida nas cidades, para a degradação ambiental e para o aumento da pobreza.

É neste contexto que esta pesquisa adquire interesse social, à medida que propõe, em última análise, uma reflexão sobre Direito, políticas públicas e Judiciário, por meio de uma releitura do uso do instituto da desapropriação com vistas à garantia do direito à moradia nas cidades.

Todas essas considerações nos levam às seguintes premissas axiológicas por nós adotadas: a) a reflexão sobre a cidade, e mais especificamente sobre os instrumentos urbanísticos para a efetivação do direito à moradia na cidade, deve basear-se na compreensão dos processos de urbanização como produto social, e não um dado natural; b) por conseguinte, a atuação sobre a cidade deve perseguir objetivos de distribuição da riqueza urbana; c) neste contexto, entendemos que embora o Estado tenha um forte papel constitutivo no processo de acumulação capitalista e em seus efeitos sociais, esse processo é contraditório, instável e fragmentado, marcado por lutas sociais que, por sua vez, podem ter no Direito, não a única, mas uma de suas frentes de combate[1], com vistas a enfrentar o caráter excludente e mercantil que, muitas vezes, lhe é conferido.

Por sua vez, esses pontos remetem à atribuição de um novo conteúdo para o processo de desenvolvimento nacional, conforme melhor veremos a seguir.

[1] Reafirmamos que com isso não estamos esquecendo, como nos ensina Santos (2008, p. 30-31), de que o Direito é, por excelência, a instância de mediação entre o político e o econômico nas formações sociais capitalistas, de forma que o Estado capitalista utiliza o Direito como uma das ferramentas para dispersar contradições. No entanto, o que buscamos destacar é a existência de rachaduras nessa lógica, sendo o Direito também um campo de luta que, como o mesmo autor destaca, também é dinâmico e instável (SANTOS, 2008, p. 36). De fato: "As lutas urbanas pela habitação e sobretudo as centradas nos bairros "subnormais" geralmente clandestinos têm um forte componente jurídico. Trata-se de lutas contra a remoção, pela manutenção da ocupação, pela expropriação do solo ocupado, pelas indenizações adequadas por benfeitorias realizadas, pela regularização dos títulos de posse ou propriedade etc., etc. estas lutas jurídicas são coletivas e políticas, embora utilizem as formas e as instituições individualistas do Estado liberal e tenham de partir da separação entre o jurídico e o político para, com base nela, gizar estratégias várias de articulação entre ambos" (SANTOS, 2008, p. 87). Assim, concluímos que, "Sem ser um instrumento neutro em face das classes, o Estado também não é o instrumento incondicional de nenhuma delas" (SANTOS, 2008, p. 820) e o mesmo podemos dizer em relação ao Direito que emana do Estado.

1.2.2 A linha de pesquisa do programa de pós-graduação

Como outra justificativa para a escolha de nosso tema, cabe tornar clara a sua inserção na linha de pesquisa *Desenvolvimento, democracia e instituições,* dentro da área de concentração deste Programa de Pós-Graduação: *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.*

Como é possível perceber, nosso tema de pesquisa liga-se intimamente às discussões sobre o que é desenvolvimento, qual o local ocupado pela efetivação do direito à moradia neste conceito e, principalmente, quais desafios e exigências ele coloca ao Poder Judiciário no quadro de um Estado Democrático de Direito.

Desta forma, apresentamos o primeiro ponto fundamental para o desenrolar do presente trabalho, qual seja, a definição de desenvolvimento por nós adotada. Essencialmente, trata-se de colocar o seguinte questionamento: o desenvolvimento é um problema econômico, apenas, ou deve abranger outras dimensões para além da prosperidade material?

A visão de desenvolvimento de Amartya Sen (2000) nos faz pensar em novos termos não só esta questão, mas também outra, que nos toca ainda mais de perto: qual o papel do Direito na promoção do desenvolvimento?

Por não ser nosso propósito discutir amplamente as ideias do economista indiano, é suficiente consignar que ele alarga o conceito de desenvolvimento para além do economicismo dominante (RODRIGUEZ, 2009, p. 17). De fato, ao tomar o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, num movimento de remoção das principais fontes de privação de liberdade – dentre as quais ressaltamos a liberdade de morar de modo apropriado[2] –, a abordagem do desenvolvimento como liberdade coloca as próprias pessoas como verdadeiros fins do desenvolvimento, abalando a crença de que um país precisa necessariamente crescer economicamente antes de elevar a qualidade de vida de seus cidadãos (SEN, 2000, p. 51-71).

Nesse passo, como o desenvolvimento é avaliado a partir de outros fatores para além dos econômicos, tais como os jurídicos, políticos e sociais, a ideia de desenvolvimento como liberdade nos possibilita pensar as instituições em si mesmas como fatores de desenvolvimento, ao invés de apenas enxergá-las como instrumento para promover a prosperidade econômica ou outros objetivos que lhes sejam externos.

[2] Afinal, conforme esclarece Sachs (2008, p. 83), a provisão de moradia decente para todos preenche uma necessidade básica do ser humano e é certamente um grande desafio para o desenvolvimento includente.

Como consequência, o Direito deixa de ser visto como uma ferramenta cuja eficiência é analisada apenas pelos resultados econômicos que proporciona. Pensar o desenvolvimento, segundo Amartya Sen, implica enxergar o Direito como um elemento constitutivo da liberdade, ao afastar a possibilidade do arbítrio (RODRIGUEZ, 2009, p. 20). Neste particular:

> É fácil perceber que esta vertente do pensamento sobre o desenvolvimento permite o diálogo com a pesquisa em direito, em especial com a tradição dogmática de origem romano-germânica. Ao reservar ao direito um lugar próprio, não subordinado à economia, fica afastada uma visão meramente instrumental do mesmo. Ao invés de pensar a relação entre direito e desenvolvimento em termos de "obstáculos" ou "entraves", pode-se raciocinar a partir das instituições jurídicas e por meio delas, em função dos objetivos de desenvolvimento traçados pela sociedade (RODRIGUEZ, 2009, p. 21).

Portanto, embora a relação entre direito e desenvolvimento econômico continue pertinente, o importante é perceber que a existência e o desenvolvimento das instituições, como o Judiciário, estão ligados também a outros fins que cada sociedade valoriza.

Inclusive, ao buscarmos esses fins no âmbito do ordenamento jurídico interno brasileiro, temos que a própria Constituição Federal de 1988 inclui, em diferentes artigos[3], o desenvolvimento socioambiental sustentável como objetivo a ser alcançado. Ainda mais importante para a nossa pesquisa, o artigo 182 do Texto Constitucional menciona expressamente a política de desenvolvimento urbano e traz como objetivos a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Nota-se que a ampliação da visão do processo de desenvolvimento brasileiro para abranger um panorama social está em consonância com a ampliação da extensão deste conceito em nível mundial[4] (PINHEIRO, 2012, p. 8), cabendo ressaltar que a própria percepção da pobreza e da exclusão social como problemas a serem enfrentados consubstancia uma mudança cultural (MASSA-ARZABE, 2006, p. 70).

Por conseguinte, todo o nosso trabalho é permeado por esse conceito multifacetado de desenvolvimento, que não reduz a sociedade aos fenômenos econômicos e busca raciocinar as instituições, mais especificamente o Judiciário, de maneira mais complexa,

> [...] a partir de tensões e interações entre direito e economia, direito e política, direito e sociedade. No que tange ao jurista, cabe a ele estudar os mecanismos utilizados

[3] Tais como: art. 3º, art. 225, etc.

[4] Em pesquisa acerca do tema, Pinheiro (2012, p. 8) relata que, nos últimos quarenta anos, pelo menos, o termo "desenvolvimento" deixou de denotar fenômenos e processos estritamente econômicos. De fato, a partir da década de 1970, ao conceito de desenvolvimento foram incorporadas diversas noções, que justificam o surgimento de novas expressões associadas, como "desenvolvimento sustentável" e "desenvolvimento humano".

> para regular as diversas dimensões da sociedade, inclusive a dogmática jurídica, no contexto de todas estas tensões (RODRIGUEZ, 2009, p. 22).

É justamente sob esta perspectiva que a presente pesquisa propõe a análise do papel exercido pelo Judiciário na interação entre o direito à moradia e o instituto da desapropriação, com foco nos conflitos enfrentados e nas estratégias decisórias adotadas, partindo da compreensão de que as instituições contribuem para ampliar nossas liberdades e, sendo assim, é possível avaliá-las por intermédio de suas contribuições para tanto (SEN, 2000, p. 168).

1.3 METODOLOGIA E ESTRUTURA

O trabalho inicia-se com nosso primeiro capítulo dedicado à contextualização da questão habitacional no cenário brasileiro, mediante a análise do percurso legislativo internacional e nacional para a consolidação da moradia como um direito humano e fundamental, bem como com a breve descrição da trajetória das políticas habitacionais no Brasil, que aponta para uma tradição segregacionista dos mais pobres.

Particularmente neste primeiro momento, sem abandonarmos a dogmática jurídica[5] (com sua peculiar abordagem, recorte e problematização do real), buscamos entrar em contato com a realidade subjacente à problemática estudada por meio da possibilidade aberta pelas diferentes áreas de conhecimento, especialmente a arquitetura, a geografia e a ciência política, naquilo em que compreendem a cidade como um produto social[6]. Em outras palavras, a partir de nosso lugar de fala – leia-se: ciência jurídica – buscamos contextualizar o fenômeno jurídico estudado, ainda que sem a pretensão de interdisciplinaridade[7].

Ainda neste capítulo inicial, empreendemos um começo de aproximação com o instituto estudado – a desapropriação do imóvel urbano – com o intuito de munir o leitor dos conceitos chaves que serão abordados e trabalhados nos capítulos subsequentes.

Uma vez apresentada a realidade em que se insere o problema de pesquisa e a ferramenta estudada, o segundo capítulo dedica-se a exibir os dados colhidos em nosso estudo empírico realizado por meio do método da análise de conteúdo de Laurence Bardin (2000), com a intenção de apresentar ao leitor a complexidade e amplitude das questões que relacionam o instituto da desapropriação e o direito à moradia na prática do Tribunal de

---

[5] Acerca da importância de uma conceituação não ingênua da dogmática jurídica, a qual incorpore enfoques que excedam a dimensão normativa do fenômeno jurídico, vide Bovino e Courtis (2001).

[6] Nesse intento, reuniremos à literatura jurídica autores da Arquitetura e do Urbanismo, como Ermínia Maricato, Flávio Villaça, Mariana Fix, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik; da Geografia, como David Harvey; da Ciência Política, como Eduardo Marques; e da Filosofia, como Friedrich Engels e Guilherme Boulos.

[7] Neste ponto foi consultada a obra intitulada O mito da interdisciplinaridade: história e institucionalização de uma ideologia de Martino e Boaventura (2013).

Justiça do Estado de São Paulo, Comarca São Paulo, nos anos entre 2007-2015, além das diferentes respostas obtidas para os casos concretos.

Assim, no terceiro e último capítulo de nosso trabalho partimos, de fato, para o tratamento dos resultados, a realização de inferências e a interpretação dos dados colhidos. Devido à multiplicidade de temas surgidos, optamos por trabalhar as informações empíricas com fundamento nas lições de Antônio Azuela (2013), que concebe 5 (cinco) questões principais a serem enfrentadas pelo Judiciário em 5 (cinco) metrópoles da América Latina[8], quais sejam: a indenização, o incumprimento das sentenças judiciais, as causas de utilidade pública (*lato sensu*)[9], os atores afetados e o problema da autoridade jurídica.

Ainda neste último capítulo, analisamos a Medida Provisória nº 700/2015 (BRASIL, 2015), que teve sua vigência encerrada, mas ganha importância por revelar as alterações então pensadas para a Lei Geral das Desapropriações, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941).

Tudo para ao final traçarmos nossas conclusões, com suporte na triangulação entre o levantamento teórico, a análise legislativa e a investigação empírica realizada. Esta última adquire importância ao considerarmos que a obtenção de uma resposta jurisdicional apenas cessa a discussão em relação ao caso concreto, mas não faz cessar o debate jurídico dogmático, o qual pode permanecer ocorrendo, sinalizando que as decisões tomadas poderiam ser diferentes e, assim, contribuindo para a possível alteração das balizas decisórias no futuro, como bem aduz José Rodrigo Rodriguez (2009, p. 10). Aliás, segundo o autor (2009, p. 12) esse é um exercício fundamental para que o Direito exerça seu poder reflexivo e conheça os problemas por ele enfrentados e as soluções dogmáticas que vem oferecendo para solucioná-los, além disso, permite tornar mais claras as consequências sociais das decisões tomadas.

Com esta divisão, nosso trabalho se propõe a contribuir para a releitura do instituto da desapropriação sob um olhar direcionado à efetivação do direito à moradia urbana. Desta feita, voltamo-nos às cidades brasileiras, mais especificamente, à capital do Estado de São Paulo, sem desconsiderar, todavia, a íntima relação estabelecida entre as políticas urbanas e agrárias em um país que até hoje não conseguiu atribuir efetividade ao princípio da função social da propriedade nem no campo, nem nas cidades.

---

[8] São elas: Bogotá, Buenos Aires, Cidade do México, Quito e São Paulo.

[9] Neste trabalho, quando nos referirmos à utilidade pública *lato sensu* estamos abarcando todas as possíveis fundamentações da desapropriação.

2 O DIREITO À MORADIA E O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO: CHAVES TEÓRICAS INICIAIS

Conforme acentuam diversos autores[10], o direito à moradia[11] é um condicionante da vida digna, ligando-se a aspectos materiais e imateriais. Isso porque possuir um lugar com certa exclusividade é necessário tanto para o abrigo contra as intempéries, propiciando momentos de paz e tranquilidade para o descanso do corpo e da alma, como também para possibilitar um espaço próprio de intimidade/privacidade, onde possa ser exercida uma vida privada e/ou familiar, tornando esse ambiente um lar. Em outros termos, a moradia é um bem necessário à integridade física, psíquica e moral da pessoa, inter-relacionando-se com outros direitos essenciais do ser humano.

Assim, como necessidade humana, a moradia fundamenta uma ordem normativa protetiva, já que, consoante expõe Odoné Serrano Júnior (2011, p. 22), a razão de ser das normas jurídicas pode estar justamente na existência de uma realidade que se busca transformar mediante a função promocional do Direito.

Todavia, antes de direcionarmos nossa análise ao Direito, entendemos ser importante voltarmos nossa atenção, ainda que rapidamente, à realidade subjacente às normas jurídicas, pois toda teoria objetiva conhecer seu objeto e o modo como o fazemos influencia diretamente nossa construção teórica.

2.1 CONTEXTO GERAL: O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

Ao perceber as vantagens sociais e econômicas do alojamento em um local fixo, o ser humano deixou de ser nômade e passou a aperfeiçoar recursos técnicos que viabilizassem a moradia duradoura. A partir desse momento, a questão habitacional tornou-se uma demanda que acompanha todas as formas de organizações sedentárias, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico e de sua complexidade técnica.

---

[10] Entre outros, Saule Júnior (2004, p. 132-139), Pagani (2009, p. 118-122), Nunes de Souza (2009, p. 29-45), Serrano Júnior (2011, p. 16-21), Zanette (2014, p. 75-79) e Sarlet (2014, p. 13-20).

[11] Ressalvamos que diversos são os termos utilizados para se referir à *moradia.* É o que explana Pagani (2009, p. 122), para quem o termo pode adquirir desde as definições mais simples, como unidade habitacional, lugar onde se mora, habitação, domicílio, residência, morada, até assumir o conteúdo tido como mais abrangente, por incorporar a unidade habitacional ao contexto social. Não obstante esta amplitude de denominações, autores como Nunes de Souza (2008, p. 29-47) defendem a distinção do termo *moradia* de três outros vocábulos, quais sejam, domicílio, residência e habitação. Ressaltamos que para o autor, enquanto *moradia* designa um bem extrapatrimonial que independe de objeto físico, *habitação* seria o exercício efetivo da moradia sobre determinado bem móvel, ou seja, seria uma relação de fato entre sujeito e coisa, ao consistir no local em que a pessoa permanece acidentalmente. Não obstante haja esse último entendimento, optamos por utilizar os signos *moradia* e *habitação* para designar a mesma realidade a ser estudada.

Contudo, não é possível desvincular a demanda habitacional em geral das determinações fundamentais que historicamente a engendram. Explicitando essa ideia, ao percorrer a lógica da acumulação do capital, Flávio Villaça (1986, p. 14) evidencia que o problema da habitação, tal como o conhecemos, tem a sua origem com o "homem livre" produzido pelo capitalismo e pela luta de classes inerente a esse modo de produção.

Vale dizer, o desenvolvimento do capitalismo – e com ele a difusão do trabalho assalariado e da forma mercadoria – levou a que os alimentos, as roupas, a casa e outros bens necessários à vida passassem a ser comprados no mercado, por meio do salário. Por conta disso, a habitação foi transformada em mercadoria, e milhões de pessoas, para habitar neste planeta, passaram a precisar pagar por um pedaço de chão (VILLAÇA, 1986, p. 3).

Em contrapartida, para possibilitar que o mercado funcione como mecanismo fixador de preços, o capitalismo trabalha com a escassez. E, como fruto desta contradição (moradia-mercadoria *versus* escassez), continuamente observa-se a falência deste modelo em oferecer habitação popular (VILLAÇA, 1986, p. 7).

Friedrich Engels (2015, p. 90; 104), por exemplo, denunciava que o capital não deseja eliminar a escassez de moradia, embora, segundo o autor, possa fazê-lo. Ao contrário, analisando a realidade de sua época, o filósofo já observava que, ao gerar a expulsão dos pobres dos locais que iam sendo valorizados pelo capital, essa manobra reproduzia o problema do déficit habitacional nas localidades marginais (o conhecido método *Haussmann*[12]).

Assim, conforme continua Flávio Villaça (1986, p. 4), em decorrência de o sistema econômico capitalista não "conseguir" oferecer habitações a todos, a obrigação de prover moradia àqueles que não têm condições econômicas para pagar por uma, foi, progressivamente, atribuída ao Estado. Entretanto, ao mesmo tempo em que este assume esta obrigação, mostra-se incapaz de dar cumprimento satisfatório a tal tarefa.

Fora isso, a teor do que acrescenta David Harvey (2012, p. 35), com a globalização, somada ao fim do *welfare state*, vemos o recuo generalizado dos investimentos públicos em habitação, acarretando mudanças no estilo de vida em todo o mundo, incorrendo no crescimento das desigualdades sociais, a gerar, por reflexo, áreas urbanas cada vez mais divididas e propensas a conflitos.

De fato, essa constatação mostra-se especialmente verdadeira no mundo "em desenvolvimento", o que nos aproxima das lições de Ermínia Maricato, no sentido de que nos

[12] Referente às obras de reurbanização de Paris, nas décadas de 1850 e 1860, pensada e desenvolvida por Georges-Eugène Haussmann. Para estudo do tema, recomenda-se a leitura de Engels (2015) e Harvey (2012).

países do capitalismo periférico, com diferentes graus e características de evolução ou involução, a retração das políticas públicas teve "[...] consequências dramáticas devido à herança histórica de desigualdade e informalidade" (MARICATO, 2009, p. 45).

Com efeito, o impacto negativo da globalização e das políticas neoliberais na piora da qualidade da moradia urbana e no exacerbamento da exclusão social é flagrante no Brasil. Aliás, a citada autora traz à tona o urbanismo segregador marcante na sociedade brasileira, repleto de contradições sociais e no qual a exclusão é estrutural, de forma que:

> Como parte integrante das características que assume o processo de acumulação capitalista no Brasil, o urbano se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior, como contrapartidas de uma mesma dinâmica (MARICATO, 1995, p. 21).

É neste cenário, portanto, que o estudo acerca do direito à moradia no Brasil deve ganhar especial atenção, entre outros motivos, pelo incremento da exclusão social no país, principalmente nas grandes e médias cidades, onde "[...] a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade" (VILLAÇA, 2012, p. 44).

De posse dessas considerações e tendo em vista que a busca por transformar o padrão excludente de desenvolvimento urbano precisa partir do conhecimento e enfrentamento da realidade nacional, para além de expor o tratamento normativo do direito à moradia, outra pretensão deste capítulo é trazer à luz, a teor do exposto por Ermínia Maricato (1995, p. 22), que a carência de moradias mais justas e equânimes no Brasil, a produção ilegal de habitações e a urbanização segregadora estão relacionados às peculiaridades do processo de desenvolvimento industrial nacional (caracterizado pelos baixos salários), às características do mercado imobiliário capitalista (que, sem a efetiva aplicação da função social da propriedade, não sofre nenhum constrangimento antiespeculativo) e às especificidades do próprio investimento público (que favorece o mercado concentrado e restrito).

Com isso, ainda neste mesmo capítulo, pretendemos traçar um panorama acerca do desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil, principalmente sob o aspecto de sua distribuição espacial, de modo a permitir um olhar sobre o contexto no qual se insere a problemática da efetividade do direito à moradia.

Expostos tais objetivos, passemos ao seu desenvolvimento, iniciando com uma breve exposição sobre a disciplina internacionalmente conferida à temática.

2.2 O DIREITO À MORADIA NO PLANO INTERNACIONAL

Verificamos, nas últimas décadas, um processo de globalização envolvendo importantes componentes da vida da pessoa, movimento este não raramente marcado pela violência, marginalidade urbana, conflitos étnicos, raciais, religiosos, entre outros, mas, por outro lado, também pautado pela emergência de iniciativas que buscam alternativas para um mundo melhor, para uma vida mais digna e saudável em nosso planeta e que trazem o respeito e a proteção aos direitos humanos como componentes essenciais, considerados importantes e estratégicos no processo de globalização (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 25).

Este processo de reconhecimento dos direitos humanos pela comunidade internacional, pelos Estados Nacionais e pelos povos e nações adquire importância por diversos fatores, dos quais destacamos: a produção normativa internacional a favor dos direitos do homem (declarações, convenções, pactos, tratados, etc.); a criação de organizações cuja finalidade é a promoção e tutela dos direitos humanos; e a criação de mecanismos internacionais responsáveis pela fiscalização de possíveis violações e pela responsabilização de Estados ou indivíduos que cometem tais violações. Por tudo isso, esse movimento – resultante de muita luta – é algo a ser considerado.

Neste conjunto de ideias insere-se o direito à moradia, que goza de proteção legal não somente no ordenamento jurídico brasileiro, mas também no âmbito internacional, em virtude da adesão do Brasil às normas de tratados internacionais, circunstância em que as obrigações assumidas passam a ter não mero caráter moral e político, mas, especialmente, jurídico.

Assim, é a partir da compreensão internacional do direito à moradia que se deve compreender o conteúdo desse direito no Brasil. E é justamente esta a pretensão do tópico seguinte, que analisa alguns dos documentos internacionais de proteção do direito à moradia.

2.2.1 Documentos internacionais de proteção do direito à moradia como um direito humano

Conforme já ressaltado, a necessidade de um local para ter como abrigo e referência persegue o homem desde os primórdios das civilizações, independentemente da sua condição de proprietário. São nestes termos que Elaine Adelina Pagani (2009, p. 93) evoca a antecedência da moradia à propriedade, sendo a primeira inerente à condição humana. Nada obstante, de maneira inversa, a previsão e o tratamento jurídico-legal do direito de propriedade, tanto no âmbito internacional como no interno, antecede o direito à moradia,

mas, ainda que a passos menos velozes, a proteção jurídica desse último ganhou espaço no palco internacional em diversos tratados internacionais, passando a constar do rol dos direitos humanos, o que gerou reflexos no ordenamento jurídico brasileiro.

Começamos a traçar o panorama geral do percurso de construção do direito à moradia no cenário internacional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi adotada e proclamada pela Resolução 217, na 3ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, e ratificada pelo Brasil.

Esse documento deve ser compreendido como um "fato novo na história" (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 89), à medida que, pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi aceito pela maioria dos homens, por meio de seus respectivos governos.

Conforme salienta Piovesan (2010, p. 142), além da universalidade, este tratado internacional introduziu a noção da indivisibilidade dos direitos humanos, pois inovou ao conjugar o catálogo dos direitos civis e políticos com o dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma a combinar o discurso liberal com o discurso social da cidadania, casando o valor da liberdade com o da igualdade.

Especificamente em relação à moradia, o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê esse direito, embora, como aponta Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2009, p. 62), utilize a expressão *habitação*. Ocorre que, como salienta o mesmo autor, em sentido internacional não houve propriamente uma diferenciação efetiva entre os termos[13]. É o que se extrai do artigo 25, "1" da Declaração:

> 25, 1. Toda pessoa 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, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, grifo nosso).

Devemos notar que houve o reconhecimento expresso do direito de habitação como um dos requisitos para se alcançar um "padrão de vida adequado", preceito que pode ser visto como o cerne dos direitos sociais.

A esse dispositivo soma-se outro, da mesma Declaração Universal (1948), que prevê a tutela do *lar* (artigo 12) e, apesar de utilizar esse termo, por óbvio, estabelece a necessidade

[13] Ainda que, como já apontado, não façamos essa distinção vocabular neste trabalho, caso haja o interesse do leitor em verificar tal diferenciação, ver Nunes de Souza (2009).

de tutela do direito à vida privada no âmbito da moradia, a qual deve ser exercida sem interferências indesejadas ou abusivas.

Diante dessas previsões, o direito à alimentação, vestuário, habitação, saúde e seguridade não são meros apêndices do direito a um padrão de vida adequado. Ou, melhor esclarecendo, em razão dos direitos humanos serem universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, o direito de toda pessoa humana a um padrão de vida adequado somente será plenamente satisfeito quando todos os direitos reconhecidos na Declaração Universal forem assegurados, o que inclui a satisfação do direito a uma moradia adequada.

É interessante assinalar que, conquanto o caráter vinculativo ou não deste diploma seja muito discutido, a Declaração Universal (1948) contribuiu muito para o surgimento de outros documentos internacionais – como é o caso dos Pactos, sobre os quais não há dúvida quanto à sua força jurídica obrigatória – que incorporaram, num processo de pormenorização e de aperfeiçoamento, os direitos humanos previstos na Declaração (PAGANI, 2009, p. 135).

Reforçando a assertiva, destacamos especialmente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 – que, no entendimento de Odoné Serrano Júnior (2011, p. 91) e Valéria Zanette (2014, p, 3), é o documento internacional mais proeminente na consolidação do direito à moradia, no qual pela primeira vez se utilizou o próprio termo *moradia*, em seu artigo 11; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos também de 1966 (artigo 17); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo 5º, "e-iii"); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 14, "2-h"); a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 27, "1" e "3", bem como artigo 16, "1"); a Convenção Internacional Sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (artigo 21) e a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Sua Família de 1990 (artigo 43, "1-d") (MAZZUOLI, 2012).

Por sua vez, o sistema interamericano de direitos humanos não se omite e também prevê a proteção ao direito à moradia na Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948 (artigo 34, "k"); na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 (artigo 11); na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como *Pacto de San José da Costa Rica* de 1969 (artigo 22 – *direito de residir no Estado*); e, por fim, no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como *Protocolo de San Salvador*, de 1988, ao dispor, por exemplo, sobre o direito a um meio ambiente sadio (MAZZUOLI, 2012).

Faz-se mister apontarmos que, para além desses, existem diversos outros documentos que fazem alusão ao direito à moradia como direito humano. Nesse passo, Nelson Saule Júnior (2004, p. 89-132) aborda os seguintes: a Declaração Sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976; a Resolução 1986/36 da Comissão de Direitos Humanos, intitulada *A realização do direito à moradia adequada*, de 1986; a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986; a Estratégia Mundial para Moradia, de 1988; o Comentário Geral nº 4 sobre o Direito à Moradia Adequada, de 1991, do qual se destaca a definição de sete elementos essenciais para a real efetivação do direito à moradia: habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; segurança da posse; e custo acessível; o Relatório de Progresso na Promoção e Realização do Direito à Moradia Adequada – Proposta de Convenção Internacional do Direito à Moradia, de 1994; o Comentário Geral nº 7 sobre o Direito à Moradia Adequada: Despejo Forçado, de 1997; por derradeiro, o autor também traz o direito à moradia nas Declarações e Agendas Globais das Nações Unidas[14].

Para fins de corte metodológico, destacamos apenas mais um desses diversos documentos, do qual o Brasil é signatário: a Agenda *Habitat* II, por ser considerada o último texto internacional de maior relevância sobre o direito à moradia, pelo menos até a realização da próxima *Habitat* III, prevista para outubro de 2016, a ser sediada no Equador.

Realizada na cidade de Istambul (Turquia), em 1996, a Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – *Habitat* II deu origem à Declaração de Istambul e ao Programa *Habitat*, cujo conteúdo inaugura a Agenda *Habitat* II, responsável por alocar o direito à moradia para o centro dos debates e das negociações. Ainda que seja um documento internacional sem vinculação jurídica dos Estados, mostra-se substancial na luta por este direito.

Ao iniciar a análise do Programa *Habitat* – dando o devido recorte de acordo com os propósitos desta pesquisa – verificamos, logo em seu preâmbulo, o reconhecimento da imperiosa necessidade de melhoria da qualidade de vida dos assentamentos humanos em todo o mundo, sendo que, diante de tantas dificuldades enunciadas, coloca-se à prova a capacidade de os governos, em particular dos países de baixa renda, alcançarem o desenvolvimento econômico e social e a proteção ao meio ambiente (NACIONES UNIDAS, 1996, parágrafo 8º).

[14] Para uma análise mais detida sobre a habitação condigna como um direito humano protegido em diversos documentos internacionais, ver, entre outras, as obras de Zanette (2014) e Saule Júnior (2004). Já os textos desses documentos podem ser consultados na obra de Mazzuoli (2012).

Em uma primeira aproximação, a Agenda *Habitat II* estabelece como temas de igual importância em escala mundial a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização.

No que tange à moradia adequada, merece registrar que:

a) a Agenda enxerga as vulnerabilidades e desvantagens como decorrentes essencialmente de circunstâncias, não de características inerentes às pessoas, ao passo que tendem a originar-se da marginalização, da exclusão, das tendências socioeconômicas predominantes e dos processos de decisão, bem como da falta de acesso aos recursos e oportunidades em iguais condições. Necessário, portanto, atuar na melhoria desses aspectos, especialmente garantindo o acesso das pessoas pertencentes aos grupos vulneráveis e desfavorecidos à moradia, à infraestrutura, aos serviços sociais básicos, aos mecanismos de segurança e aos processos de tomada de decisão nas esferas nacional e internacional (NACIONES UNIDAS, 1996).

b) ademais, a Agenda *Habitat II* também se preocupa com a conceituação da habitação adequada, que deve ser sadia, segura, protegida, acessível, compreendendo serviços, instalações e comodidades básicas, abordando ainda a necessidade da segurança jurídica da posse e de ninguém ser objeto de discriminação (parágrafo 39). Ou seja, adequada habitação é entendida para além de um teto sobre a cabeça, alcançando ideias como adequada privacidade, espaço, acesso físico, segurança, garantia de posse, durabilidade, estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação. Abrangendo, também, adequada infraestrutura básica, fornecimento de água, saneamento, tratamento de resíduos, qualidade ambiental e de saúde. Mas não só, envolve igualmente a questão da adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, entre eles a educação, e deve respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população. E tudo isso deve ser garantido a um custo acessível para todos. Em síntese, o direito à moradia digna pressupõe a observância de critérios qualitativos mínimos (NACIONES UNIDAS, 1996; SARLET, 2009/2010, p. 11 e 19; ZANETTE, 2014, p. 56).

c) o documento internacional também adquire importância ao apresentar medidas para promover, proteger e assegurar a plena e progressiva realização do direito à moradia adequada. Entre elas está a previsão da adoção de políticas baseadas na construção e melhoria de moradias (parágrafo 43, “h”, c.c. parágrafo 83), bem como

a proteção contra os despejos forçados ilegais (parágrafo 98, “b”). Neste ponto, cabe apontarmos que o documento reconhece o acesso à terra como um elemento indispensável para se alcançar habitações adequadas para todos, identificando na ausência de políticas fundiárias urbanas e rurais adequadas uma das causas da desigualdade e da pobreza. É o que se extrai do parágrafo 75 da Agenda *Habitat II* (NACIONES UNIDAS, 1996).

Já em relação ao tema assentamentos sustentáveis, destacamos:

a) o previsto no parágrafo 43, “a” da Agenda, que estabelece como um objetivo a ser perseguido a promoção de assentamentos humanos socialmente integrados e acessíveis, que contenham serviços de saúde, educação, combate à segregação, à discriminação e outras políticas e práticas de exclusão, respeitando-se o direito de todos (NACIONES UNIDAS, 1996);

b) a redação do parágrafo 43, alíneas “p” e “t”, que dispõem sobre a utilização ótima do terreno produtivo tanto no campo como nas cidades, com o reaproveitamento dos terrenos que não se utilizam bem, protegendo os ecossistemas frágeis e as zonas ecologicamente vulneráveis, e fomentando práticas mais eficientes de ordenação da terra. Como proposta prevista para alcançar tal objetivo está a adoção de medidas fiscais ou de outro tipo para ensejar o funcionamento eficaz do mercado de terrenos vazios e o uso exaustivo da infraestrutura existente nas zonas urbanas, de modo a garantir a oferta de moradias e terras para o desenvolvimento de assentamentos humanos (parágrafo 76, alínea “e”, “i”, “g”) (NACIONES UNIDAS, 1996).

c) em suma, a Agenda *Habitat* reconhece que muitas cidades estão utilizando indevidamente terras periféricas para atividades urbanas enquanto há terras dotadas de infraestrutura que não são utilizadas de maneira adequada (o que é especialmente verdadeiro no Brasil, conforme será evidenciado). Por isso, os Estados participantes anuem que é preciso promover padrões de uso do solo que minimizem as demandas por transporte, reduzam o consumo de energia e protejam espaços verdes e abertos, tudo para evitar o crescimento desordenado, insalubre e não sustentável dos assentamentos urbanos. Em outras palavras, uma densidade urbana apropriada e diretrizes para o uso diversificado do solo são essenciais para o desenvolvimento urbano, devendo as políticas garantirem o melhor uso possível da terra e um

> desenvolvimento econômico geograficamente mais equilibrado (parágrafo 111) (NACIONES UNIDAS, 1996).

Nessa altura, vemos a convergência destes dois temas/objetivos (a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização) com um dos possíveis fundamentos para o uso da desapropriação, especialmente a modalidade de desapropriação-sanção urbanística, conforme evidenciaremos.

Diante de todo o apresentado, além da compreensão da relevância deste documento internacional, que por diversas vezes faz referência ao assunto central desta pesquisa, no sentido de abordar a necessidade de efetivação da moradia adequada inserida na cidade, permanece a expectativa de que a Agenda *Habitat* III, que ocorrerá em 2016, tenha mais efetividade que sua antecessora.

Finalizando a breve análise dos documentos internacionais pertinentes ao objeto de estudo, resta concluir que o direito à moradia deve ser entendido como uma norma fundamental do direito internacional na área dos direitos humanos, cuja proteção insere-se na busca pelo desenvolvimento social de um país, devendo este direito ser assegurado a todos, principalmente às classes econômicas menos favorecidas, como forma de garantir um nível adequado de vida à população e inibir quaisquer iniciativas públicas e/ou privadas restritivas a ele. E, num resumo das ideias apresentadas, concluímos que este direito apresenta três elementos essenciais, retirados da plêiade de documentos internacionais que abordam o assunto: viver com segurança, viver com paz e viver com dignidade. Conforme expõe Nelson Saule Júnior (2004, p. 133), somente quando presentes esses três elementos estaremos diante da efetivação do direito à moradia.

2.2.2 Apontamentos sobre o tratamento do direito à moradia no plano internacional

Perante as considerações realizadas no tópico anterior, não há como deixar de constatar que, não obstante toda a normativa internacional, o direito à moradia enfrenta diversos desafios de concretização, não só no Brasil. De fato, inexiste país no mundo que não tenha algum desafio com relação a este direito.

Em nosso sentir, consideramos que, a despeito das dificuldades, o tratamento internacional dos direitos humanos é realidade e produz efeitos jurídicos perante os países signatários, de forma que a proteção desses direitos não é mais confinada ao domínio dos Estados Nacionais.

Reforçando tal compreensão, notamos que a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais tem adquirido destaque na atual agenda internacional dos direitos humanos, em busca de assegurar uma proteção mais eficaz a esses direitos, que, como afirma Antônio Augusto Cançado Trindade (2003, p. 446; 488), tiveram sua implementação negligenciada no passado. Desta feita, a visão compartimentalizada dos direitos humanos quedou-se ultrapassada, ficando claro que os avanços nas liberdades públicas devem, necessariamente, fazer-se acompanhar de avanços no domínio econômico-social-cultural, diante da inter-relação e indivisibilidade dos direitos humanos (TRINDADE, 2003, p. 446; 488).

Assim, frente à constatação de que o direito à moradia insere-se no rol dos direitos humanos, previsto em diversos tratados internacionais aos quais o Brasil aderiu, resta compreender a proteção conferida a este direito no nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que o direito internacional e o direito interno estão em constante interação, com o propósito comum de proteção da pessoa, pois, "[...] da adoção e aperfeiçoamento de medidas *nacionais* de implementação depende em grande parte o futuro da própria proteção internacional dos direitos humanos" (TRINDADE, 2003, p. 506).

Pois bem, para compreender a proteção jurídica do direito à moradia no Brasil, um segundo passo precisa ser dado, consistente na análise do tratamento conferido a este direito pelo ordenamento jurídico brasileiro, percurso necessário também para verificar se este último tem como inspiração, paradigma e referência o direito internacional dos direitos humanos.

2.3 O DIREITO À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Assim como ocorreu no âmbito internacional, também no ordenamento jurídico brasileiro o direito à moradia foi paulatinamente angariando espaço dentre os direitos juridicamente tutelados, atingindo seu ápice com a Constituição Federal de 1988.

Apesar de previamente já existirem diversos veículos legais versando sobre o tema da habitação e do direito à moradia, o advento da Constituição de 1988 inovou a ordem interna. Isso porque, por meio dela, o Estado brasileiro passou a ratificar diversos tratados internacionais sobre direitos humanos, nos quais se inclui, especialmente, o direito à moradia.

Nesse passo, em interpretação ao artigo 5º, § 2º, da Constituição (BRASIL, 1988), Antônio Augusto Cançado Trindade (2003, p. 508), Flávia Piovesan (2010, p. 97-98), Ingo Sarlet (2009/2010, p. 13), Nelson Saule Júnior (2004, p. 76) e Odoné Serrano Júnior (2011, p. 66), entre outros, propugnam a hierarquia constitucional de todos os tratados e documentos internacionais sobre direitos humanos firmados pelo Brasil e incorporados ao direito interno.

Para aqueles que, como o Supremo Tribunal Federal (STF), adotam outro entendimento, resta expor que, mesmo com força de lei ordinária, as normas jurídicas internacionais possuem vinculatividade no direito interno, sendo um importante referencial para a interpretação e concretização do direito à moradia no plano nacional (SARLET, 2009/2010, p. 13).

Além disso, a nova Carta Constitucional brasileira caracterizou-se por ter alargado significativamente o campo dos direitos e garantias fundamentais, inserindo-se entre as Constituições mais avançadas do mundo nesta matéria.

Por tudo isso, o enfoque de nossa análise parte, inicialmente, do plano constitucional para, depois, descermos aos patamares legais do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

2.3.1 A Constituição brasileira de 1988 e o direito à moradia

Em relação ao direito à moradia, a Constituição Federal de 1988 é considerada uma referência. Acompanhando os ensinamentos de Nelson Saule Júnior (2004, p. 165), verificamos que o tratamento deste direito na Lei Maior pode ser vislumbrado em quatro aspectos: sob a ótica dos princípios constitucionais; das normas sobre direitos fundamentais[15]; da repartição de competências entre as entidades da Federação brasileira; e, por fim, da política urbana ao tratar da proteção do direito à moradia nas cidades[16]. E são justamente sobre esses quatro enfoques que nos debruçaremos neste tópico acerca do Texto Constitucional.

Em relação ao **primeiro aspecto**, referente aos princípios constitucionais, o aludido autor (2004, p. 141) aponta como sendo os mais recorrentes na abordagem da implementação do direito à moradia: os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana; a soberania popular e a democracia direta; o princípio da igualdade; o princípio do devido processo legal; o princípio da paz e da harmonia social; e, por fim, os princípios da função social da propriedade e da cidade. Verdadeiros norteadores do exercício do direito à moradia, esses princípios auxiliam na verificação do respeito ou violação a esse direito nas atividades e

[15] Acerca da distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, Sarlet (2009/2010, p. 2-4) aponta que os primeiros guardam relação com os documentos de direito internacional, com inequívoco caráter supranacional, e os segundos se referem aos direitos da pessoa reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de certo Estado. Segundo o autor, esta diferenciação assume certa relevância prática. Não obstante, Sarlet (2009/2010, p. 2-4) atenta para o fato de existir uma tendência das constituições agasalharem em seus textos os direitos reconhecidos no âmbito internacional. O direito à moradia é uma prova inquestionável disto.

[16] Ressalvamos que, apesar de também fazerem referência ao direito à moradia e adquirirem especial importância por expressarem a valorização desse direito pela Constituição, as previsões constitucionais de inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI) e a usucapião especial urbana e rural (arts. 183 e 191) não serão abordadas, tendo em vista que isso excederia os propósitos desta pesquisa (BRASIL, 1988).

medidas administrativas, ações e comportamentos dos particulares, legislações, decisões judiciais e jurisprudências.

Já o **segundo aspecto** insere o direito à moradia dentre os direitos e garantias fundamentais, os quais, segundo aclara Flávia Piovesan (2010, p.35), detêm "[...] especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico". À vista disso, justamente por serem fundamentais, merecem prioritário respeito tanto pelos particulares como pelo Poder Público.

Nesse sentido, a Carta Constitucional inova em sua topografia em dois pontos: ao privilegiar a temática dos direitos fundamentais e elevá-los a cláusulas pétreas, demonstrando a pretensão constitucional de resguardar o valor da dignidade humana; e, em segundo, ao incluir os direitos sociais no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais (PIOVESAN, 2010, p. 30-33).

Especificamente no que tange ao direito à moradia, cabe destacar que ele foi expressamente inserido entre os direitos sociais e, portanto, fundamentais, pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, responsável por alterar a redação do *caput* do artigo 6º da Constituição para o seguinte teor: "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, 1988, grifo nosso).

Tal mudança promovida pela citada Emenda Constitucional instigou duas ordens de questionamentos: o primeiro, sobre a origem do direito à moradia dentro do ordenamento jurídico nacional, e o segundo, a respeito da natureza deste direito.

Em relação à primeira indagação, surgiu a dúvida sobre se a mudança de redação significaria uma verdadeira inovação, a exibir um novo direito, nunca antes expresso no Texto Constitucional.

Quanto a este ponto, Ingo Sarlet (2009/2010, p. 12) e Odoné Serrano Júnior (2011, p. 64-66) registram que, além de o direito à moradia já estar incluso dentre os direitos humanos previstos em tratados anteriores à Carta Maior de 1988 – e que foram recepcionados por ela –, a aludida Constituição Cidadã já o previa: a) ao estabelecer que a República Federativa do Brasil está assentada na dignidade da pessoa humana e tem por meta a construção de uma sociedade justa, livre e solidária (preâmbulo, arts. 1º e 3º da Constituição); b) ao vincular o exercício da propriedade a uma função social (arts. 5º, XXIII, 170, II, 182, §2º); c) ao dispor

sobre as usucapiões especiais urbana e rural (arts. 183 e 191); d) ao garantir a inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI); e) e ao referir-se ao salário mínimo, em seu artigo 7º, inciso IV[17], demonstrando uma preocupação expressa com este direito (BRASIL, 1988).

Destarte, mesmo nesses dispositivos anteriores à Emenda Constitucional nº 26/2000, a "[...] moradia, embora não constituída expressamente até então como direito social genérico, já era tratada como preocupação e considerada com *status* constitucional" (NUNES DE SOUZA, 2008, p. 120).

Entretanto, em consonância com o quanto expõe Nelson Saule Júnior (2004, p. 167), temos para nós que a aduzida Emenda não pode ser desconsiderada, pois baniu qualquer dúvida quanto ao reconhecimento do direito à moradia como um direito social no sistema constitucional brasileiro, o que, nas palavras de Odoné Serrano Júnior (2011, p. 70), por si só, justifica sua importância, numa estratégia simbólica, sugestiva, educativa, que visa a irradiar pressões por uma atuação mais marcante do Estado, por meio de políticas públicas.

Diante dessa previsão expressa, insta constatar que, do ponto de vista terminológico, em nada perdeu o legislador ao referir-se ao direito à moradia de forma genérica, sem acrescentar a ele adjetivos como "digna" ou "adequada", pois, como enfatiza Ingo Sarlet (2009/2010, p. 17), à luz da Constituição Federal, não há como se interpretar ou aceitar um direito à moradia não adequada/não decente.

Esclarecido esse aspecto, passemos à segunda ordem de questionamento, concernente à discussão sobre a natureza jurídica do direito à moradia. E, coerentemente com o exposto até aqui, afirmamos que o direito à moradia é um direito humano, recepcionado pela Constituição Federal por meio do reconhecimento dos tratados internacionais. Não só isso, igualmente ostenta o caráter de direito fundamental constitucional, e como tal, é marcado pela universalidade, historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade e – diante da inexistência de direitos absolutos – também é pautado pela relatividade/limitabilidade.

Deveras, não há como sustentar que o direito à moradia possa ser considerado, em princípio, um direito absoluto, completamente imune a restrições, pois ele existe no interior de um sistema, necessitando conviver em harmonia com outros direitos. No entanto, devemos ter em vista que restrição não significa eliminação, ainda mais considerando o núcleo irredutível do mínimo existencial (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 15).

[17] Aliás, consoante aponta Nunes de Souza (2008, p. 21), embora aparentemente o constituinte de 1988 pareça apenas preocupar-se com a moradia do trabalhador ao redigir o aludido dispositivo, devemos compreender que a norma está firmada no capítulo dos direitos sociais e estes não pertencem a determinada classe social, mas a toda coletividade.

Exemplificando esta ideia, é possível que o Poder Público tenha a necessidade de promover desapropriações de imóveis utilizados para fins de moradia, ainda que com finalidade social e coletiva, ou mesmo nos casos de desocupação de áreas de proteção ambiental. Todavia, mesmo nesses conflitos de difícil equacionamento, em que o resultado não é (e nem pode ser) necessariamente o desapossamento e a perda da moradia, importa registrar que qualquer decisão tomada não pode ser realizada de modo arbitrário e de forma a impor um sacrifício ao direito à moradia dos atingidos, vez que é sempre indispensável assegurar a proteção adequada dos envolvidos na questão, como bem coloca Ingo Sarlet (2009/2010, p. 31). Outro exemplo recai no confronto entre o direito à moradia e o direito de propriedade, neste caso, precisamos ter em consideração que esse último só merece a proteção constitucionalmente garantida se cumprir a sua função social.

Ainda, descendo a detalhes sobre a natureza jurídica do direito à moradia, observamos que ele deve ser concebido como um complexo de posições jurídicas, ou seja, de direitos e deveres, que assumem a condição negativa (defensiva) – pela qual a moradia encontra-se protegida contra toda e qualquer agressão do Estado e de terceiros –, e positiva (prestacional) – incluindo tanto prestações de cunho normativo, quanto material (fático). Superando-se, assim, a clássica dicotomia entre direitos negativos e positivos, segundo defende Ingo Sarlet (2009/2010, p. 21).

Por sua vez, essa dupla dimensão do direito à moradia relaciona-se com o princípio da aplicabilidade imediata, instituído pela Constituição Federal de 1988 para abranger as normas que dispõem sobre direitos e garantias fundamentais, no intuito de reforçar a sua imperatividade e evitar seu esvaziamento (SARLET, 2009/2010, p. 28-42), nos termos do art. 5º, §1º (BRASIL, 1988). Discorrendo a propósito, Flávia Piovesan preleciona:

> Esse princípio realça a força normativa de todos os preceitos constitucionais referentes a direitos, liberdades e garantias fundamentais, prevendo um regime jurídico específico endereçado a tais direitos. Vale dizer, cabe aos Poderes Públicos conferir **eficácia máxima e imediata** a todo e qualquer preceito definidor de direito e garantia fundamental. Tal princípio intenta assegurar a **força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental**, ou seja, objetiva tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (PIOVESAN, 2010, p. 35-36) (grifo nosso).

Contudo, como esclarece Ingo Sarlet (2009/2010, p. 28-42), as considerações acima expostas aplicam-se sem grandes questionamentos à dimensão negativa do direito à moradia, vez que esta reclama, em regra, uma mera atitude de abstenção. Por outro lado, o desafio é maior para a interpretação do artigo 5º, § 1º, da Carta Constitucional no que tange à sua dimensão positiva. Assim, é justamente no aspecto prestacional que os direitos sociais (dentre

eles a moradia) têm sido enquadrados, pela maioria da doutrina na categoria de normas programáticas.

Nesse passo, de acordo com Nelson Saule Júnior (2004, p. 176-177), tradicionalmente, as normas constitucionais instituidoras de direitos sociais eram compreendidas como portadoras de eficácia mínima, com grau de aplicabilidade extremamente reduzido, em um posicionamento que despreza o valor jurídico do Texto Constitucional e atribui relevância apenas às normas infraconstitucionais que teriam maior concretude.

Entretanto, essa teoria clássica sofreu uma ruptura a partir do surgimento da doutrina contemporânea do direito constitucional que busca conferir aos direitos fundamentais aplicação imediata e autoexecutoriedade. Assim, mesmo na hipótese de ser considerado como uma norma programática, o direito à moradia, sendo preceito constitucional, é uma norma jurídica que emite comandos vinculantes em ambas as suas dimensões: tanto a positiva como a negativa (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 179; PIOVESAN, 2010, p. 35-36).

Desta feita, frente ao caso concreto, cabe aos órgãos estatais conferirem a maior eficácia possível a todas as normas de direitos fundamentais. Neste ponto, são muito elucidativas as lições de Odoné Serrano Júnior (2011, p. 201) ao concluir que a realidade de "crise dos direitos fundamentais" demonstra um problema menos de eficácia jurídica das normas que impõe direitos fundamentais sociais e mais de efetividade (leia-se: eficácia social).

Ainda, como **terceiro aspecto** para o tratamento conferido ao direito à moradia pela Constituição, temos o sistema de distribuição de competências entre os entes federativos, que possui como um dos seus componentes essenciais o estabelecimento de deveres e obrigações para a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal assegurarem os direitos e garantias fundamentais expressos no Texto Constitucional, utilizando-se, para tanto, de políticas públicas que atendam aos objetivos fundamentais da República estabelecidos no artigo 3º, entre eles, a promoção da justiça social, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Em relação à implementação do direito à moradia, não obstante a complexidade da distribuição das competências, podemos identificar, mesmo que sucintamente, a dimensão do campo de atuação dos entes federativos no que diz respeito às ações e medidas que devem ser tomadas para a proteção desse direito nas cidades brasileiras.

Iniciando-se com a União, verificamos que ela tem competências legislativas e administrativas ligadas ao assunto estudado. O primeiro dispositivo que chama a atenção é o

artigo 21, XX da Carta Constitucional, ao estabelecer como competência deste ente federativo a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que inclui a habitação, além do saneamento básico e transportes urbanos (BRASIL, 1988).

No que diz respeito ao campo legislativo, a União tem competência privativa para legislar sobre diversos assuntos relacionados com o direito à moradia, tais como, direito civil, registros públicos e, destaque desta pesquisa, desapropriação (artigo 22). Por sua vez, no que se refere às competências concorrentes (artigo 24), cabe a ela, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988).

Inclusive, atuando dentro de sua competência legislativa concorrente, a União estabeleceu normas gerais de direito urbanístico ao elaborar o Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal ao definir as diretrizes e objetivos da política urbana brasileira (BRASIL, 2001).

Por outro lado, a promoção da política habitacional localiza-se, em especial, no campo das competências comuns, que confere às entidades federativas a incumbência de proporcionar políticas e ações sobre essa matéria de forma integrada, de maneira que o exercício por parte de uma não exclui a responsabilidade da outra. É o que se extrai do artigo 23, inciso IX, da Carta Constitucional:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [...]
> IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Conforme inteligência da norma acima transcrita, extrai-se a obrigação das entidades federativas, de modo conjunto, implementarem políticas habitacionais destinadas aos grupos sociais marginalizados e excluídos do mercado habitacional.

Notamos, ademais, que o inciso IX do artigo 23 tem nítida correlação com o inciso seguinte do mesmo dispositivo, o qual expõe a competência comum das pessoas políticas para combaterem as causas da pobreza e os fatores de marginalização, favorecendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988).

Observamos, portanto, que a satisfação do direito à moradia igualmente encontra respaldo nos Estados como unidades federativas, que têm várias competências e responsabilidades na matéria.

Para além das competências comum e concorrente já assinaladas, devemos considerar o disposto no artigo 25, § 3º, da Carta Constitucional, pelo qual cabe aos Estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a

organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988). Esta competência ganha relevo ao considerarmos que a situação de precariedade, informalidade e ilegalidade de loteamentos populares, conjuntos habitacionais, favelas, cortiços, ocupações de terras e prédios, bem como a ausência de estoques de terra são mais acentuadas nas grandes metrópoles brasileiras, como, por exemplo, em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte, em Recife, em Salvador e em Fortaleza (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 200).

Assim, consoante assevera Luciana de Oliveira Royer (2013, p. 157), a questão habitacional é metropolitana, "[...] perpassando os limites municipais institucionais e impondo desafios para a gestão dessa política publica". Daí por que a autora (2013, p. 181) atenta para a importância da avença e da concordância entre os entes federativos, com respeito à autonomia de cada um e com a criação de legitimidade para a ação conjunta.

Contudo, em seu estudo, a autora (2013, p. 183) expõe que o planejamento habitacional e o investimento propriamente dito continuam estritamente municipais, feitos de forma quase isolada, ao passo que a política habitacional gera externalidades que ultrapassam os limites dos Municípios. Por isso, conquanto seja inegável a importância do Município neste cenário, como veremos a seguir, o fato é que "[...] a questão urbana exige uma concertação metropolitana, com a fundamental participação do município polo neste arranjo" (ROYER, 2013, p. 183).

Neste contexto, a recente Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, adquire importância, uma vez que institui o Estatuto da Metrópole. Seu primeiro artigo assim dispõe:

> Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.
> § 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:
> I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;
> II – (VETADO).
> § 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Notamos, portanto, um esforço em conferir à questão a importância que ela merece, no entanto, sem menosprezar seus avanços, esse diploma normativo vem enfrentando críticas[18], que revelam os desafios para a gestão dos territórios metropolitanos no Brasil.

Fechando esse parêntese e encerrando as competências do Estado em relação ao direito à moradia, cabe apontar, como igualmente o faz Nelson Saule Júnior (2004, p. 202), a competência do ente estatal para instituir a Defensoria Pública Estadual e o Juizado Especial Cível, instrumentos dedicados à melhoria do acesso à justiça para as camadas mais vulneráveis, competência estreitamente relacionada à efetivação do direito à moradia dessas camadas da população.

De sua parte, aos Municípios foram destinadas diversas atribuições na temática em questão. Conforme artigo 30 da Constituição Federal de 1988, a este ente federativo incumbiu-se a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando, no que couber, a legislação federal e a estadual, além de promover o adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, incisos I, II e VIII) (BRASIL, 1988).

Aliás, tendo em vista o princípio da preponderância do interesse e diante do disposto no artigo 182 da Carta Constitucional, o Município pode ser considerado o principal ente federativo responsável pela execução da política urbana: "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" (BRASIL, 1988).

Do exposto extraímos que todos os três entes federativos detêm papel importante na promoção da política habitacional, em especial a política urbana, mas quem se destaca é o ente municipal, como principal responsável pela execução dessa política.

Encerrando esse tópico, insta discorrer, finalmente, sobre o **quarto aspecto** constitucional da proteção à moradia: a política urbana, consubstanciada, em linhas gerais, nos artigos 182 e 183 da Constituição, inseridos no título pertinente à ordem econômica e financeira (BRASIL, 1988).

Particularmente sobre o tema, Márcio Cammarosano ensina que a finalidade precípua dos artigos em comento é de natureza social, no sentido amplo da expressão. Nas palavras do autor:

---

[18] Algumas delas podem ser consultadas em Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015).

> É bem verdade que um adequado desenvolvimento urbano constitui também condição fundamental para o desenvolvimento das atividades econômicas que ocorrem nas cidades, e sem as quais não são criadas riquezas a serem compartilhadas por todo o corpo social. Mas parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano (CAMMAROSANO, 2010, p. 22).

Tal constatação é incontroversa perante a redação do artigo 182 que, já em seu *caput*, traz como objetivo da política de desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; bem como diante da previsão do artigo 183, que institui a usucapião especial de pequenas áreas urbanas utilizadas para moradia (BRASIL, 1988). Disso decorre que ambas as previsões revelam-se essencialmente ligadas à proteção e efetivação do direito à moradia.

Fora isso, acrescemos que o artigo 182 também é responsável por preconizar o instrumento do Plano Diretor, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios (PEUC), o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana (BRASIL, 1988).

Neste ponto, oportuno notar que, não obstante tenha traçado as finalidades da política urbana, o Texto Constitucional carece de normativa infraconstitucional para a consecução de tais fins, cenário em que assume importância o chamado Estatuto da Cidade, que será abordado no próximo tópico, como mais um passo necessário à compreensão da importância conferida ao direito à moradia no e pelo ordenamento jurídico brasileiro.

2.3.2 O Estatuto da Cidade e o direito à moradia

A despeito do direito à moradia ser reconhecido em diversas passagens na Constituição Federal de 1988, esta não detalha como será assegurado e efetivado esse direito, o que suscitou a necessidade de outros veículos infraconstitucionais para melhor discipliná-lo.

Destarte, após um grande lapso temporal (especificamente, treze anos depois da Constituição de 1988), buscando formar um alicerce para as normas de direito urbanístico, a União finalmente exerceu sua competência legislativa e editou a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, nominada pelo próprio texto legal de Estatuto da Cidade, e designada por Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2010) como Lei do Meio Ambiente Artificial.

Nesse esteio, é de se ver que o Estatuto da Cidade mostra-se como uma ferramenta com o potencial de ser utilizada para aumentar a qualidade de vida das pessoas, vez que fornece um importante instrumental a ser utilizado visando à ordenação do espaço urbano para a melhoria das condições de moradia daqueles que habitam as cidades. Basta observar o

artigo 1º, parágrafo único, do diploma legal, o qual estabelece "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" (BRASIL, 2001).

Assim, diante do grande desafio a ser enfrentado na busca de soluções jurídicas para as necessidades sociais, frente à grande concentração de pessoas de baixa renda e à escassez de oferta de terra e moradia nas metrópoles brasileiras, Nelson Saule Júnior (2004, p. 211) exalta a importância deste passo dado no processo legislativo de ordenação das cidades para guiar o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, no sentido de minimizar desigualdades.

Por isso, não é sem razão que o Estatuto da Cidade é considerado um verdadeiro marco histórico, responsável por cindir com os modelos tradicionais acerca do direito de propriedade, como reflexo do Texto Constitucional de 1988 (CARVALHO FILHO, 2009, p. 16; PAGANI, 2009, p. 159). Ainda, consoante Carlos Ari Sundfeld (2010, p. 58-60), o diploma em questão instituiu um verdadeiro "direito urbanístico popular", quando se ocupou em criar e disciplinar instrumentos indispensáveis para o acesso popular à propriedade, para a regularização fundiária e para a legalização do emprego do solo.

No que nos toca especialmente, a preocupação do Estatuto com o direito à moradia ou habitação está presente em diversos dispositivos, merecendo destaque para esta pesquisa os apontados abaixo.

Neste aspecto, o artigo 2º da Lei do Meio Ambiente Artificial estabelece como objetivo da política urbana a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e das propriedades urbanas. Para tanto, os incisos do dispositivo em questão estabelecem algumas diretrizes, que devem ser entendidas como normas gerais, vinculantes para a atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pois fruto da competência concorrente da União para legislar sobre direito urbanístico.

E, dentre as diretrizes apresentadas, muitas estão relacionadas com a efetivação do direito à moradia, das quais ressaltamos as seguintes: a "[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (*sic*) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (inciso I); o "planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente" (inciso IV); a ordenação e controle do uso do solo, para evitar, entre outros inconvenientes, "a utilização inadequada dos imóveis

urbanos" (inciso VI, alínea "a"), "a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização" (inciso VI, alínea "e"), além da degradação ambiental e da exposição da população a riscos de desastres (inciso VI, alíneas "g" e "h"); a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" (inciso IX); a "regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais" (inciso XIV); e, por fim, a determinação da "simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais" (inciso XV) (BRASIL, 2001).

Como sumariza Márcio Cammarosano (2010, p. 26), o encarecimento do solo urbano, a especulação imobiliária, a ocupação descontrolada e degradadora do meio ambiente, o estoque de áreas que permanecem não utilizadas, subutilizadas ou inadequadamente utilizadas, como se inexistisse a função social da propriedade, são situações em total descompasso com a ordem jurídica em vigor.

Somadas a essas diretrizes – todas relevantes para a efetivação do direito à moradia – o Estatuto da Cidade, repetindo mandamento contido no artigo 23, inciso IX, da Constituição, também traz a previsão da promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais da população, medida que deve ser realizada por todos os entes da federação (artigo 3º da Lei nº 10.527/2001) (BRASIL, 2001).

Sequencialmente, a Lei nº 10.527/2001 ainda dispõe sobre os instrumentos da política urbana (artigo 4º), dentre eles, a desapropriação (artigo 8º), protagonista da presente pesquisa, que será abordada ainda neste capítulo e que se relaciona com outro instrumento regulador das cidades previsto no Estatuto da Cidade: o Plano Diretor, o qual tem sua abrangência, obrigatoriedade, requisitos de elaboração e conteúdo mínimo, entre outros aspectos, balizados pelo Estatuto, numa necessária harmonia entre a lei federal e a lei municipal.

2.3.3 O Plano Diretor como instrumento de efetivação do direito à moradia

Conforme se extrai da combinação entre o artigo 182, parágrafo primeiro, do Texto Constitucional (BRASIL, 1988) e o artigo 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Observamos que a própria legislação oferece uma conceituação, ainda que concisa, para o Plano Diretor. Buscando desenvolver essa ideia central, ao investigar esses e outros fragmentos legislativos, Jacintho Arruda Câmara chega à seguinte definição:

> [...] o plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir) (CÂMARA, 2010, p. 324).

Em sendo assim, o conteúdo do Plano Diretor é voltado para o desenvolvimento e a expansão urbana, destacando-se os aspectos sociais que a política urbana deve proteger, incluindo a preocupação com a educação, a saúde, a habitação, o transporte, o trabalho, o lazer, a cultura, o esporte, etc. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 269). Aos quais se acresce a faceta do Plano Diretor como "[...] importante limitação ao direito de propriedade, pois visa coaduná-la aos interesses sociais em matéria de urbanismo" (MALUF; MALUF, 2011, p. 127).

Para além do aspecto social, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 271) identifica outros quatro aspectos gerais que devem ser objeto de previsão nos Planos Diretores, quais sejam: o aspecto físico, o aspecto econômico, o aspecto ambiental e o aspecto administrativo.

Por primeiro, em relação ao aspecto físico, verifica-se que ele tem pertinência com a ocupação e ordenação do solo municipal, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade, devendo para tanto serem planejados os sistemas viário, de zoneamento e de lazer. Em segundo lugar, o aspecto econômico relaciona-se com a previsão da destinação de áreas para a construção de edifícios comerciais ou não e casas residenciais, bem como áreas para fins industriais e comerciais. Por terceiro, o aspecto ambiental consiste na necessidade de não alijar o meio ambiente dos bens jurídicos sociais e econômicos que o Município pretende proteger. Finalmente, há também o aspecto administrativo do Plano Diretor, relacionado com a efetiva execução do projeto urbanístico, por meio de atividades como as de acompanhamento, estudos técnicos e de controle, especialmente relevantes frente à dinamicidade do processo de planejamento, que exige revisões e aditamentos para sua adequação às realidades e mudanças sociais (CARVALHO FILHO, 2009, p. 271-272).

Notamos, portanto, o caráter multidisciplinar que assume o referido Plano, instrumento que visa a determinar a vida futura da cidade, pois busca ordenar seu

crescimento; dirimir conflitos sociais; planejar o desenvolvimento habitacional, comercial e industrial, recuperar áreas deterioradas; ou, de forma geral: garantir a habitabilidade nos centros urbanos, gerando condições para o desenvolvimento de cidades sustentáveis (MALUF; MALUF, 2011, p. 127-134).

Mas, para sair um pouco do campo da teoria, valem aqui as considerações feitas por Flávio Villaça (2012, p. 173-182) acerca dos limites da participação popular na gestão e planejamento urbanos e na elaboração do Plano Diretor, bem como acerca dos dilemas enfrentados por este Plano que, segundo o autor, permanece inoperante no que diz respeito aos problemas da maioria da população (p. 188-189)[19].

Entretanto, no que tange ao nosso objeto de pesquisa, o Plano Diretor adquire importância ao estabelecer normas imperativas aos agentes privados relativas aos critérios para a propriedade cumprir sua função social, ou seja, normas que condicionam o exercício do direito de propriedade, de forma a garantir condições de vida humana digna. É o que se extrai do artigo 182, § 2º, da Constituição e do artigo 39 do Estatuto da Cidade. Por ambos, trazemos este último:

> 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 (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Ligada a essa previsão está a desapropriação por interesse social, instrumento de punição do proprietário que descumpre a função social do imóvel e que adquire projeção em nossa pesquisa.

De certo, o Plano Diretor mostra-se indispensável à medida que nele deverá estar prevista "[...] a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios [...]" (artigo 42, inciso I do Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001), e, sucessivamente, o IPTU progressivo no tempo e, uma vez esgotados todos esses instrumentos, a desapropriação para fins de reforma urbana, de acordo com o artigo 182, §2º, do Texto Constitucional (BRASIL, 1988).

Concluindo o raciocínio, ainda que enfrente muitos desafios na prática, o Plano Diretor deve ser compreendido como um instrumento para a promoção da política habitacional nas cidades brasileiras, possibilitando a destinação de terrenos e imóveis que

[19] Para aprofundamentos na crítica acerca da inoperância e descrédito do Plano Diretor, mas também para pensar sobre um futuro possível para esse Plano, recomendamos a leitura de Villaça (2012).

descumprem sua função social ao interesse público, dentro do qual está o desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social.

2.3.4 Considerações sobre o tratamento do direito à moradia no ordenamento brasileiro

Não poderíamos finalizar o estudo sobre o tratamento do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro sem antes apontar que tal investigação vai além dos diplomas normativos apresentados até aqui, eis que existem diversos outros documentos legais dedicados ao tema, dentre eles o próprio Código Civil e o de Processo Civil, não tendo sido nosso objetivo analisar cada um deles pormenorizadamente, mas sim selecionar aqueles que estabelecem maior relação com o objetivo deste trabalho, conforme realizado nos tópicos anteriores.

Nada obstante tal constatação, mais uma vez é necessário registrar que muitos são os desafios a superar para a efetivação das previsões normativas, havendo mesmo quem, diante da realidade nacional, seja categórico ao afirmar a existência de uma crise de efetividade, identidade e confiança a assolar a Constituição, especialmente em relação aos direitos fundamentais sociais (SARLET, 2009/2010, p. 5).

2.4 A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

Uma vez apresentadas algumas das normas internacionais e nacionais que positivaram o direito à moradia e estabeleceram seus contornos, a pesquisa parte para a análise da efetividade desse direito no território urbano brasileiro, para melhor compreensão da amplitude do problema a enfrentar.

2.4.1 O papel da política pública na efetividade do direito à moradia

Como ideia fundamental para o desenvolvimento do presente trabalho, já cumpre esclarecer a definição de efetividade por meio de sua distinção em relação ao conceito de eficácia: esta última refere-se ao estudo dos efeitos normativos de um direito positivado, enquanto a primeira contempla se a previsão normativa de um direito realiza-se ou não concretamente, isto é, no mundo dos fatos (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 69).

Neste ponto, cabe destacar os ensinamentos de Odoné Serrano Júnior (2011, p. 200), para quem a diferença de efetividade entre os diversos tipos de direitos fundamentais

(positivos X negativos, de defesa X prestacionais, etc.) não se assenta numa suposta diferença de estrutura normativa, ou no grau de eficácia das normas constitucionais que os consagram[20].

Para o aludido autor, a explicação correta estaria em outros planos que não o normativo, quais sejam, o sociológico, o histórico e o político. Isso porque, enquanto já foram instituídas as condições institucionais, legais, materiais, etc., imprescindíveis para a produção de efeitos dos direitos e liberdades individuais e dos direitos políticos; de outra parte, o arcabouço necessário para a produção dos efeitos dos direitos sociais ainda não foi criado, ou não atingiu um patamar minimamente satisfatório. Vale dizer, o problema não está na norma, mas sim nos desafios práticos para sua efetivação (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 205).

Todavia, independentemente do posicionamento adotado acerca da eficácia das normas constitucionais definidoras de direitos e garantias fundamentais, o certo é que, numa aproximação entre as noções de eficácia jurídica e efetividade (eficácia social), conforme elucida Ingo Sarlet (2009/2010, p. 42), a previsão normativa de direitos sociais fundamentais na Constituição e mesmo sua positivação na esfera infraconstitucional, por si sós, são incapazes de produzir o padrão de justiça social desejável.

Com isso, a efetividade desses direitos não se dá com a simples vigência da norma, à medida que não se resolve exclusivamente no âmbito do sistema jurídico.

Dessa circunstância decorre a abertura do campo das políticas públicas como terreno para a efetivação dos direitos sociais, especialmente a moradia digna, que reclama um aparato de garantias e medidas concretas por parte do Estado.

Com efeito, a presença do Estado é indispensável, seja como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico e garantidor dos direitos (BUCCI, 2006, p. 5), motivo pelo qual as políticas públicas ganham local de destaque, por constituírem a "[...] forma precípua da ação estatal [...]" (MASSA-ARZABE, 2006, p. 52). Em via de consequência, o Estado expande-se cada vez mais para disciplinar o processo social, com vistas a criar "[...] modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da

[20] Em posicionamento oposto, cabe rememorar aqui, a título de exemplo, a distinção tripartite das eficácias ("plena", "contida" e "limitada") criada por José Afonso da Silva e amplamente difundida na doutrina. Mas há também quem sustente que tal divisão não tem como subsistir após a Constituição de 1988 e seu artigo 5º, §1º. Por sua vez, Sarlet (2009/2010, p. 27) aponta a necessidade de não subestimarmos nem superestimarmos o artigo constitucional apontado, propugnando que este deve ser entendido como uma norma hermenêutica que estabelece a tarefa de se atribuir a maior eficácia possível a todas as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais em cada caso concreto. Assim, segundo este último autor, haveria diversidade de eficácia entre as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais frente ao fato da realidade. Especificamente em relação ao direito à moradia, tal diferença estaria relacionada com suas dimensões negativas e positivas (SARLET, 2009/2010, p. 27-28).

economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana" (BUCCI, 2006, p. 4).

Nesse passo, dada a relevância do tema, ao buscar a formulação de uma definição jurídica de políticas públicas – atividade difícil diante de sua realidade multiforme –, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 47) afirma que talvez não exista um conceito *jurídico*, havendo apenas um conceito que serve aos juristas (e não juristas) para guiar o entendimento das políticas públicas e o trabalho neste universo. Assim, como conceito a ser operacionalizado na atuação do sistema jurídico-institucional, temos:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, **processo judicial** – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para **a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados**.
> Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de **meios necessários** à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39, grifos nossos).

Ultimando esse raciocínio, Alcindo Gonçalves (2006, p. 75-76) aclara que diversas definições de políticas públicas[21] tendem a focalizar dois pontos. O primeiro é a apresentação do Estado como agente central de sua promoção, sendo o único que possui os atributos de legitimidade social, permanência e organização jurídico-legal que são indispensáveis à produção consequente e duradoura das políticas públicas. Assim, o "[...] próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado [...]" (BERCOVICI, 2006, p. 144).

Por outro lado, Alcindo Gonçalves (2006, p. 75-76) igualmente anota a convergência das definições de políticas públicas em um segundo ponto: a preocupação com seus resultados e efeitos[22]. De fato, as políticas públicas objetivam produzir efeitos, realizar metas, proporcionar bens e serviços à população.

À vista disso, o Estado – seguindo os novos deveres de ação construídos inicialmente pelas normas constitucionais – passa então a ser aquele que compensará e fornecerá os meios para a obtenção do equilíbrio social, de forma que a ação estatal direcionada ao alcance de

[21] São exemplos as definições propostas por: Bucci (2006, p. 39), Derani (2006, p. 135), Massa-Arzabe (2006, p. 63) e Aith (2006, p. 232).

[22] Com isso não pretendemos que as políticas públicas se resumam a fins. A finalidade e a efetivação dos objetivos das políticas não se sobrepõem à consideração sobre os meios. Daí a dimensão do processo, trazida por Bucci (2006, p. 44-46), que exige uma coordenação entre meios e fins. Destacamos que ao se definir as políticas públicas por meio da figura de processos, reclama-se a participação da sociedade, motivo pelo qual não há como desvincular a participação da sociedade da atividade de formulação, decisão e execução das políticas públicas (PEREZ, 2006, p. 170) e, portanto, da discussão de meios e fins, de forma não elitista ou autoritária.

fins sociais é a ação racional destinada à melhoria do bem-estar (DERANI, 2006, p. 134), ou seja, reservada à efetivação de direitos[23].

Diante desta sorte de considerações, sobressai a conclusão feita por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 43-44) para quem, ao tratar-se de programa de ação, a política pública carrega uma dimensão de eficácia social (efetividade), situada entre as categorias da validade e eficácia jurídicas. Logo, o ideal de uma política pública, sob a visão do Direito, não se esgota na validade (conformidade do seu texto com o regramento jurídico que a embasa), tampouco na eficácia jurídica (cumprimento das normas do programa), está sobretudo no atingimento dos objetivos sociais a que se propôs, isto é, está na sua efetividade.

Por tudo isso, a efetividade social é o norte que deve guiar a política pública, cuja criação se dá a partir do reconhecimento de uma situação concreta como problemática a tal ponto que passa a demandar uma intervenção estatal em busca da concreção futura de valores que, embora inscritos na Constituição, ainda não estão plasmados na realidade (DERANI, 2006, p. 133-134; MASSA-ARZABE, 2006, p.53-54).

Deste modo, como parte do caminho para a formulação de políticas públicas e a escolha dos seus elementos operacionais (instrumentos), faz-se necessária a identificação dos problemas a serem tratados com vistas aos objetivos pretendidos. E é justamente esse roteiro que os próximos tópicos da pesquisa visam a traçar num dos campos do imenso território das políticas públicas: primeiro, aproximar o leitor ao problema habitacional brasileiro, para, posteriormente, nos capítulos que seguem, analisar o emprego da desapropriação como um dos instrumentos que se colocam ao Poder Público para lidar com a situação exposta, por meio de uma atividade estatal socialmente dirigida.

2.4.2 As necessidades habitacionais brasileiras em números

Frente à existência de tantos dilemas sociais, muitas vezes dimensionar a gravidade de cada um deles é tarefa difícil, mas não hesitamos em dizer, juntamente com Guilherme Boulos (2012, p. 13), que, dentre os problemas mais sérios de nosso país, certamente figura a questão da moradia, estando o Brasil – ao lado da Índia e da África do Sul – entre as nações com maior déficit habitacional do mundo.

[23] São autores que também defendem que o Estado, por meio das políticas públicas, deve modificar as estruturas socioeconômicas para a melhoria da qualidade de vida da população com a resolução de problemas sociais: Derani (2006, p. 134), Bercovici (2006, p. 144), Perez (2006, p. 170) e Massa-Arzabe (2006, p. 54). E com enfoque no papel do Estado e das políticas públicas na promoção e proteção dos direitos humanos: Aith (2006, p. 219-226), dentre outros.

E, para desdobrarmos essa realidade da moradia no país, lançamos mão do estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro (2015)[24], que apresenta estimativas do déficit habitacional no Brasil, para possibilitar avaliações, discussões e definições de políticas públicas para o setor, de modo a orientar o gestor público na especificação das necessidades de moradia.

Não obstante as limitações impostas pelas fontes de dados disponíveis e pela própria nomenclatura utilizada, qual seja, "déficit habitacional" (que em seu sentido tradicional camufla uma realidade complexa), o estudo em questão busca melhorar a qualidade dos cálculos apresentados, trazendo para isso uma metodologia própria, que será mais bem descrita a seguir, objetivando afastar falsas noções, "achismos", ideias de senso comum e conhecimentos pré-prontos sem base científica, tudo com vistas a evidenciar a complexidade e precariedade do cenário envolvendo a demanda habitacional brasileira.

A partir do conceito mais amplo de "necessidades habitacionais", a metodologia proposta pela Fundação João Pinheiro aborda dois segmentos diferentes: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Enquanto o primeiro consiste na noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias, o segundo reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, ou seja, refere-se às especificidades das habitações, visando ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, direcionadas à melhoria dos domicílios existentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p.16).

Ainda, em relação ao primeiro conceito, o déficit habitacional engloba tanto as moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou mesmo do desgaste da estrutura física, como também a necessidade de incremento de estoque devido à coabitação familiar forçada (famílias que tem a pretensão de constituir um domicílio unifamiliar). Inclui, ademais, os moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e os que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Por fim, compreende a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. Com isso, em síntese, podemos decompor o déficit habitacional em dois componentes: déficit por incremento de estoque e déficit por reposição de estoque (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 18).

Por sua vez, quanto ao segundo segmento das necessidades habitacionais, os domicílios inadequados compreendem aqueles "[...] com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores (em domicílios próprios), problemas de natureza

[24] Em relação ao déficit habitacional de 2011 e 2012, a Fundação João Pinheiro (2015) apresenta uma estimativa total das carências habitacionais no país, em todas as unidades da Federação e nas regiões metropolitanas selecionadas. Traz também a análise de cada um dos componentes do déficit. Portanto, para uma compreensão mais detalhada e abrangente, remetemos à leitura deste estudo.

fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 23). Caracteriza, portanto, situações de natureza distintas, que demandam diferentes soluções. Neste ponto, como cada domicílio pode ser considerado inadequado segundo mais de um critério, suas estimativas não podem ser somadas, para evitar dupla contagem e, portanto, não serão apresentados numericamente neste trabalho. Apenas ressaltamos que, diferentemente do restante dos Estados, onde a carência de infraestrutura é o maior fator de inadequação, na região Sudeste os domicílios com adensamento excessivo e inadequação fundiária se sobressaem em números absolutos.

Apresentados os conceitos e detendo-nos na diferenciação exposta, passamos aos números do déficit habitacional brasileiro.

Em termos nacionais, estima-se em 5,430 milhões de domicílios o total do déficit no país, cuja maior parte está concentrada em áreas urbanas, perfazendo 4,664 milhões de domicílios (ou 85,9%), o que por si só justifica o enfoque urbano dado a esta pesquisa.

Feita essa consideração mais geral, cabe estreitar a lente e focar sucessivamente, e de forma primeira, na região Sudeste, depois no Estado de São Paulo e, por fim, no Município de São Paulo e sua região metropolitana – cidade essa que será abrangida pelo estudo empírico deste trabalho.

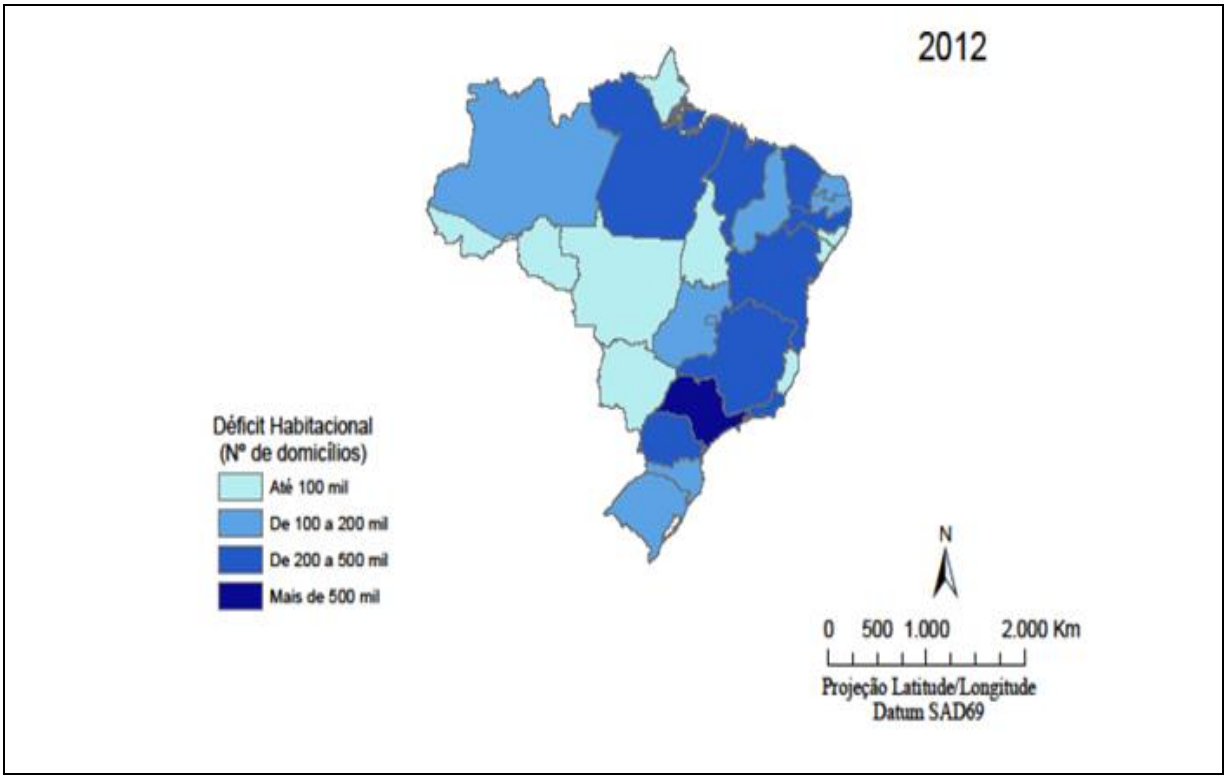
Numa primeira aproximação, em termos de distribuição regional, a região Sudeste – que a partir de 2004 passou a reunir a maior parcela das carências habitacionais em números absolutos – caracteriza-se por possuir um déficit habitacional que perfazia 38,8% do total do déficit habitacional nacional em 2012, o que correspondia a 2,108 milhões de unidades.

Dando continuidade à análise desta região em relação ao mesmo ano (2012), nela "[...] as unidades habitacionais (UHs) necessárias nas áreas urbanas somam 2,054 milhões, enquanto na área rural elas somam apenas 54 mil [...]" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 31), tornando evidente a disparidade: no ano examinado o déficit urbano superava o rural em dois milhões de unidades habitacionais.

Estreitando ainda mais a lente, é possível verificar que os valores absolutos do déficit habitacional no Estado de São Paulo são muito expressivos, sendo este o único ente federativo onde a necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias, mais precisamente, 1,151 milhão de domicílios. E, desse total, 582 mil unidades estão na região metropolitana da cidade de São Paulo.

Inclusive, ilustrando essa observação, a distribuição do déficit habitacional em relação às unidades da Federação pode ser vislumbrada no mapa a seguir:

Mapa 1 – Déficit habitacional total segundo unidades da federação – Brasil – 2012



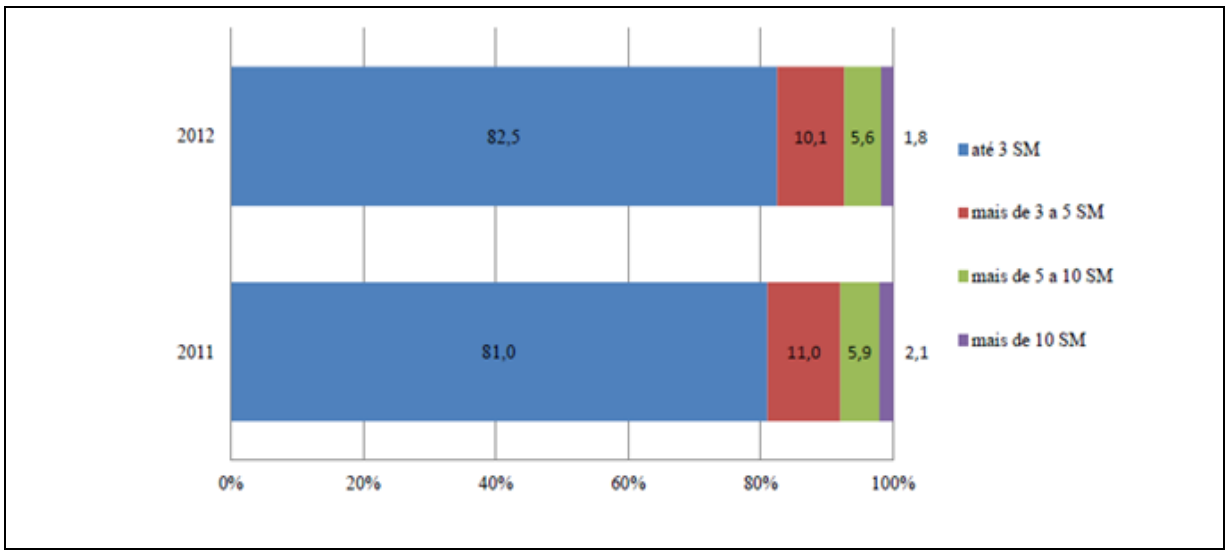
Fonte: Fundação João Pinheiro (2015, p. 36)

De posse desses dados, voltamos ao exame do território nacional, tendo em vista que o retrato da situação das carências do setor habitacional no Brasil realizado pela Fundação João Pinheiro apresenta também o fator econômico, consistente na análise do déficit habitacional segundo faixas de rendimento médio mensal familiar.

Nesse passo, o estudo acentua que numa sociedade como a brasileira – profundamente hierarquizada e extremamente desigual –, as necessidades de moradia não devem ser padronizadas para todos os estratos de renda, vez que diferentes segmentos sociais apresentam distintas demandas habitacionais.

De fato, a pesquisa constatou que, no ano de 2012, a quase totalidade das famílias que precisavam de uma nova moradia (92,6%) recebiam cinco salários mínimos ou menos por mês e, dessas famílias, 82,5% recebiam até 03 salários mínimos. Ou seja, mais de 80% das famílias sem casas no Brasil viviam, em 2012, com renda mensal inferior a 03 salários mínimos, como se extrai do seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Déficit habitacional por faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos) – Brasil – 2011-2012



Fonte: Fundação João Pinheiro (2015, p. 41)

Portanto, além da abrangência do déficit habitacional brasileiro, os dados deixam claro a quem o problema da moradia atinge especialmente, seja pela sua falta ou por sua inadequação: são os trabalhadores mais pobres, especialmente os que vivem nas periferias urbanas.

Com efeito, pela análise dos dados colhidos, é possível constatar que qualquer política pública que objetive melhorar as condições de vida da população deve ter por alvo preferencial as parcelas mais carentes, compreendendo, no caso do setor habitacional, as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, segmento no qual a falta de moradias adquire sua dimensão mais drástica (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 38).

Assim, Guilherme Boulos (2012, p. 14) realça que a noção corriqueira de que os sem-teto são os moradores de rua não resiste a um exame mais sério. Afinal, conforme aponta o estudo exposto, apenas uma parte dos sem-teto envolve pessoas que foram levadas à situação de rua, que dormem nas calçadas e estão no limite da miséria. Logo, além de não serem os únicos abrangidos pelo déficit habitacional, as pessoas nesse grau de degradação de vida perfazem pequena parte da população sem-teto no Brasil, como leciona o autor mencionado:

> [...] reduzir os sem-teto somente àqueles que estão em situação de rua é um grande erro. E não só um erro: é criar um mito de que os sem-teto são uma exceção, um caso isolado e, desta maneira, deixar de reconhecer a gravidade do problema de moradia em nosso país. Esconder que uma parte importante dos trabalhadores brasileiros sofre com situação precária de moradia nas cidades (BOULOS, 2012, p. 50).

Acresce anotar que essa lógica da desigualdade se revela ainda mais marcante quando levamos em consideração o número de imóveis vagos no país. De fato, a aparente contradição entre déficit de moradias e o enorme número de imóveis vagos gera sempre muitos questionamentos.

Neste passo, os dados colhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2012 e trabalhados pela Fundação João Pinheiro deixam clara a existência de 7,551 milhões de imóveis vagos no Brasil, dos quais 7,198 milhões teriam potencial para serem habitados. Destes, 5,502 milhões de unidades encontram-se em áreas urbanas e pouco menos da metade desses domicílios urbanos estão na região Sudeste (2,479 milhões), já o Estado de São Paulo, sozinho, perfaz 1,333 milhão de unidades, enquanto a região Metropolitana de São Paulo abrange aproximadamente 560 mil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 41-44).

Por conseguinte, são muitos os imóveis que poderiam estar sendo utilizados para fins de moradia, mas que permanecem sem uso, como estoque no mercado[25] (realidade essa que poderia ser combatida com o emprego de instrumentos urbanísticos como a desapropriação). É justamente uma das facetas da dinâmica existente por trás desses dados apresentados que tratamos no próximo tópico.

2.4.3 Direito à moradia e moradia-mercadoria

Conforme abordado, o direito à moradia é resguardado internacionalmente e também no ordenamento jurídico brasileiro, figurando, inclusive, dentre os direitos sociais constitucionalmente previstos. Ante as diversas normas analisadas, a moradia deveria ser garantida indistintamente a todos, de maneira igualitária, sendo essa uma responsabilidade do Estado. O que pensar, então, diante da realidade apresentada?

Perante as contradições entre o discurso dos direitos e a realidade, não é pequena a força que adquire a compreensão desse discurso como fraseologia. Não obstante, o caminho aqui traçado busca outra resposta para a pergunta realizada, por entender que, embora os direitos sejam instáveis e abertos a diferentes interpretações, até mesmo podendo ser utilizados como mecanismo de dispersão das contradições e lutas sociais[26], a práxis jurídica também é um palco de luta e sua retórica pode ser uma forma efetiva de discurso[27].

---

[25] Ressalta-se, apenas, que os dados não oferecem detalhamentos sobre as condições, a localização, a situação de propriedade e o padrão da construção deste estoque de moradias, o que seria importante para a identificação dos casos que poderiam ser direcionados a suprir parcela da carência habitacional da população (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 41).

[26] Acerca da dispersão das contradições do modo de produção capitalista pelo Estado, através do Direito, vide

Esse é o posicionamento de Rodriguez (2009), o qual, seguindo os ensinamentos de Franz Neumann, entende que o Direito deixou de ser um simples fetiche quando adquiriu as características da "forma direito", porque esta "[...] permite que as classes e grupos sociais se utilizem dela para incluir suas demandas no interior do sistema político" (RODRIGUEZ, 2009, p. 72 ss).

Neste sentido, embora não seja o único, nem o mais importante palco de luta social, isso não reduz a zero a importância do campo jurídico e, dentro dele, da busca pela compreensão e tratamento da moradia como direito de todos. A respeito, Guilherme Boulos enuncia:

> Se a moradia digna fosse tratada de fato como um direito, ela deveria ser garantida a todos pelo Estado, sem distinção de renda ou região. Ora, isso significaria garantir moradia "gratuita" – ou melhor, subsidiada – aos que mais precisam.
> Vemos, porém, que não é bem isso o que ocorre. A falta de moradia e a precariedade dos serviços básicos afeta apenas os trabalhadores em especial os mais pobres. A distinção entre direito para o rico e direito para o pobre é evidente (BOULOS, 2012, p. 18).

Frente a essas considerações, o problema que se apresenta não é tanto o da moradia como direito a ser respeitado e assegurado, mas sim a preponderância de sua percepção como mercadoria. Se não houvesse tal preponderância, seria inexplicável, por exemplo, existirem muitos imóveis vagos ao lado de tantas pessoas sem-teto.

Por conseguinte, além de ser mercadoria, a moradia (digna) revela-se uma mercadoria muito cara para grande parcela dos trabalhadores brasileiros (BOULOS, 2012, p. 18). Em termos mais diretos, o mercado habitacional no Brasil mostra-se historicamente caracterizado por um profundo elitismo, voltado ao atendimento das classes média e alta, que encontram créditos bancários e empreendimentos compatíveis com sua renda. Em contrapartida, o mesmo não ocorre com os mais pobres. Tornando claro que a transformação do direito em mercadoria, da forma como vem se dando, favorece a classe mais rica em detrimento da maioria (BOULOS, 2012, p. 19).

Entretanto, conforme adverte Jacques Távora Alfonsin, é importante ter em vista que o fato de transformar uma coisa em mercadoria não a exime da responsabilidade de satisfazer necessidades humanas:

> O fato de o "valor econômico" dessas coisas ser tão valorizado, passe a redundância, facilmente faz esquecer que, conforme as suas físicas e concretas natureza e extensão, elas têm um valor social por si próprias, um valor de uso que não pode e

---

Santos (2008, p. 30 ss).

[27] Neste ponto consultamos Williams (2003) e Rodriguez (2009).

> não deve ficar refém, exclusivamente, do cálculo de conveniência e oportunidade dos seus proprietários (ALFONSIN, 2003, p. 69).

Assim, em referência à terra, mas ligando-a ao direito humano fundamental à moradia, o autor (partindo da distinção trazida por Marx entre valor de uso e valor de troca) nos desafia a tomar em conta que há um valor jurídico universal e comum a exigir que a consideração do valor de troca da terra – dependente apenas do proprietário e das "condições de mercado" – não ganhe prioridade em face de seu valor de uso – que diz respeito a direitos e interesses superiores aos simplesmente patrimoniais (ALFONSIN, 2003, p. 69-70).

Do ponto de vista jurídico, portanto, a terra é um espaço físico sobre o qual existem diversos direitos alheios ao do seu proprietário e muitas vezes superiores ao dele, como o direito à moradia, o que denuncia a sua "[...] condição avessa à da simples mercadoria" (ALFONSIN, 2003, p. 72). Disto, a terra – e com ela a moradia – antes de ser aproveitada como valor de troca (forma mercadoria), proporciona um valor de uso que é a base física de toda relação social (ALFONSIN, 2003, p. 88; BOULOS, 2012, p. 18).

Inclusive, esse é o entendimento extraído do ordenamento jurídico brasileiro que, como vimos, positivou o direito à moradia como um direito fundamental. Desta forma, consoante também defende Odoné Serrano Júnior (2011, p. 240), a moradia não pode ser tratada apenas como mercadoria, acessível somente para quem tem condições econômicas de arcar com seu preço. Com isso sobressai mais uma vez a importância das políticas públicas para universalizar a moradia digna, "[...] bem jurídico extrapatrimonial indispensável à proteção e promoção da dignidade" (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 240).

No entanto, é justamente sobre a postura em relação à terra e à moradia vista como mercadorias que nem sempre o Poder Público, especialmente o Judiciário, está atento. E, em virtude da pouca atenção a ela oferecida, quando da aplicação do ordenamento jurídico, corre-se o risco de consagrar injustiças (ALFONSIN, 2003, p. 113). Daí a necessidade do discurso jurídico rememorar o caráter fundamental do direito à moradia, que deve ser acessível e garantido a todos.

Tendo em conta essa dicotomia (direito *versus* mercadoria) e a importância das políticas públicas para a efetivação do direito à moradia digna, o próximo tópico pretende abordar brevemente a forma como o Estado – que por diversas maneiras se compromete em realizar o direito à moradia – lida com essa questão.

A pretensão é oferecer uma leitura da formação do território urbano brasileiro por meio das políticas públicas de habitação, embora sem a preocupação rigorosa de apresentar a sequência histórica de todas as medidas legais criadas sobre o assunto. Assim, o caminho

trilhado a seguir é embasado fundamentalmente no estudo de autores, especialmente do urbanismo, que se dedicaram à análise da questão.

Por conseguinte, o que se busca é traçar um panorama geral, tomando a cidade de São Paulo como referência principal, por ser palco dos conflitos e contradições estudados, além de cenário da pesquisa empírica objeto de nosso estudo.

2.5 O DIREITO À MORADIA E A CIDADE

Especialmente a partir deste momento, o ambiente da cidade assume uma posição de relevo, sendo o centro das investigações, considerações, críticas e proposições lançadas neste trabalho.

A realidade espaciossocial das cidades pode ser considerada um dos fenômenos que melhor caracteriza a civilização contemporânea (MALUF; MALUF, 2011, p. 1-3). De fato, embora em tempos mais remotos, o campo tivesse imensa relevância no contexto das sociedades, modernamente as populações passaram a procurar os espaços habitáveis das cidades, inicialmente movidas pelo desenvolvimento da industrialização[28].

Acerca disso, observa-se que o desenvolvimento urbano não se deu de forma uniforme em todo o globo, nem na mesma velocidade. Ao reverso, levou a resultados muito diferentes ao redor do mundo: enquanto em alguns países o equilíbrio do território é assegurado por planos da autoridade pública e o desenvolvimento das cidades é razoavelmente controlado, de forma a garantir algumas exigências à maioria dos cidadãos (apesar de sempre existir um pequeno grupo de habitantes pobres em toda cidade que vivem em barracos ou mesmo na rua); em outra parcela de países tais garantias não chegam nem perto de abarcar toda a população (BENEVOLO, 2011, p. 703).

Essa análise é compatível com a realidade das cidades no Brasil, onde se verifica a formação de uma cidade irregular ao lado da regular. Tal é o cenário evidenciado por Ermínia Maricato ao tratar do meio urbano brasileiro e expor que nele a maior parte das moradias e do contexto urbano ignora normas mais gerais e básicas, constituindo um imenso universo clandestino, formando um ambiente onde "[...] a infração, além de infração é norma e a norma além de norma é infração" (MARICATO, 1995, p. 10).

[28] Benevolo (2011, p. 551-552) considera o surgimento das cidades como o motor maior da evolução do homem e, dentre as inúmeras transformações ocorridas no ambiente urbano, o autor coloca como modificação fundamental a ocasionada pela Revolução Industrial, que influenciou a ordem do território por meio do aumento da população e da redistribuição dos habitantes no espaço, fatores que ocasionaram o crescimento mais rápido das cidades, que acolheram tanto o aumento populacional, quanto o fluxo migratório do campo, características marcantes até hoje.

Assim, embora a definição de cidade proposta por José Roberto Marques (2010, p. 94) envolva a ideia de um ecossistema não natural construído pelo homem para suprir suas necessidades na busca da sadia qualidade de vida, verificamos na realidade a contraposição entre o conceito e a forma como vem se dando a urbanização no Brasil, a demonstrar que, muitas vezes, o ambiente a princípio criado para proporcionar-lhe bem-estar e segurança revela-se como um elemento considerável a agir contra o seu criador, deteriorando sua qualidade de vida.

Dentro desse contexto, para os objetivos desta pesquisa, importa essencialmente a análise de como se deu a formação das cidades brasileiras no que diz respeito à questão habitacional e à segregação, sendo esta, consoante Ermínia Maricato (1995, p. 47), uma das características fundamentais do modelo urbano do capitalismo periférico.

Portanto, o tópico que segue busca traçar o percurso trilhado pelo Brasil rumo à transformação da moradia urbana numa questão social, política e jurídica (PAGANI, 2009, p. 96). Ressalvamos que compreender criticamente a realidade, como faremos a seguir, não implica adotarmos uma postura conformista, ao revés, procuramos "[...] expor análises, informações e subsídios práticos hábeis a motivar uma apreensão sistemática das políticas de desenvolvimento urbano e, de consequência, viabilizar ações mais consistentes e factíveis" (LUFT, 2011, p. 108).

2.5.1 Um panorama da política habitacional brasileira

Embora existam diversas formas de provisão da habitação (promoção privada, promoção pública e promoção informal/autoconstrução), "[...] é notória a centralidade do papel do Estado no processo de produção e distribuição de moradia, e é nele que se concentra a maior parte dos estudos e pesquisas" (MARICATO, 2009, p. 41-42).

Por isso, este tópico tem a pretensão de apresentar o desenrolar do problema da habitação como política pública[29] e como ele interferiu na disposição espacial das cidades brasileiras, com atenção especial ao Município de São Paulo. E, conquanto não confrontemos todas as normas e políticas adotadas, nos valemos da análise feita por diferentes autores, principalmente do urbanismo, para continuar o desenho do cenário em que esta pesquisa ganha vida.

[29] Cumpre consignar que não desconsideramos a importância da articulação da política habitacional com outros planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento – interação necessária para o próprio sucesso da atuação estatal.

Logo de início, cabe anotar que, nos primórdios do período colonial, os portugueses, diversamente dos espanhóis, permitiam uma ocupação mais livre da terra, desde que garantidos os lucros do comércio real e a ocupação da colônia (ROLNIK, 1997, p. 16; LEAL, 1998, p. 62). À vista disso, o desenvolvimento das cidades dava-se de acordo com a situação geral da economia do país[30] e, conforme evidencia Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2008, p. 48), do início do século XVIII até meados de 1850, o sistema econômico do Brasil firmava-se sobre a agricultura e a utilização da mão de obra escrava, base econômica que não atribuía importância ao espaço urbano para a formação de riquezas, relegando às cidades um papel coadjuvante, como local onde eram realizados os negócios necessários para o escoamento da produção agrícola e para o comércio de escravos.

Neste período, a temática habitacional tinha natureza meramente privada, reservada aos proprietários que deveriam fornecer moradia e alimentação à mão de obra, de modo que a preocupação governamental com a questão habitacional era inexistente (NUNES DE SOUZA, 2008, p. 48-49).

Ainda a propósito, segundo evidencia Raquel Rolnik, na cidade de São Paulo daquela época não se evidenciava a segregação atualmente marcante nas cidades brasileiras:

> Nas ruas, e mesmo dentro das casas, a proximidade de condições sociais distintas não parecia produzir perigo ou ameaça, pois **as distâncias morais supriam as distâncias físicas**, o rigor dos sinais de respeito e hierarquia e as diferenças no vestir corrigiam a familiaridade da vida coletiva. Os limites entre os grupos sociais eram clara e rigidamente definidos: na vida dos senhores e escravos – relação social básica na São Paulo escravagista –, não havia qualquer dimensão em que não estivesse expressa a relação de dominação. A fronteira, neste caso, era delimitada pela inumanidade do escravo, definido pelo senhor como uma máquina de produzir de sua propriedade. **Por isso o espaço do escravo era dentro do território do senhor,** dominado pela força e violência físicas, marcado por diferenças culturais e pela cor de sua pele e desumanizado por um discurso etnocêntrico (ROLNIK, 1997, p. 31, grifo nosso).

Nada obstante, as transformações econômico-sociais do país fizeram com que, após a segunda metade do século XIX, progressivamente, a questão da moradia fosse transferida da esfera privada para a pública, tornando-a um desafio para o Poder Público (NUNES DE SOUZA, 2008, p. 49).

Isso porque, embora a existência de habitações precárias estivesse sempre presente no contexto nacional, na cidade de São Paulo somente em meados da década de 1880 tal

[30] Os diversos ciclos econômicos ensejaram o surgimento de vilas e cidades, ampliando a malha urbana do país: no século XVI, o cultivo da cana-de-açúcar possibilitou o desenvolvimento das cidades de Salvador e de Pernambuco; no século XVIII, o ciclo do ouro foi responsável pela implantação de núcleos urbanos em Minas Gerais e São Paulo, além de Mato Grosso e Goiás; por sua vez, o ciclo do café deslocou o eixo populacional para o Sudeste do país, de forma que São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais sofreram um inchaço populacional devido à ocupação desenfreada (LEAL, 1998, p. 62-64).

realidade passou a ser considerada um problema pelas autoridades (BONDUKI, 2011, p. 17), por duas grandes razões: além do ano de 1886 ser apontado nos dados demográficos como um ponto de aceleração do incremento populacional da cidade; nessa época também se verifica o florescimento das atividades urbanas associadas à cultura cafeicultora, estruturando um dinâmico mercado de trabalho em São Paulo, que exigia moradias de baixo custo, levando ao surgimento de uma "[...] aglomeração de trabalhadores mal-alojados (*sic*) que constituía grave ameaça à saúde pública" (BONDUKI, 2011, p. 17).

Neste contexto de expansão do meio urbano, o problema central que mais preocupava as autoridades era a condição de higiene das habitações perante os inúmeros surtos epidêmicos que atingiam as cidades brasileiras (ROLNIK, 1997, p. 35-45).

Assim, as intervenções sanitaristas e higienistas do final do século XIX e início do XX relacionavam-se com os grupos pobres por meio de despejos e da implantação de "cordões sanitários" nas partes mais qualificadas das cidades, gerando os primeiros indícios de segregação espacial. Tudo isso feito por meio da lei, que acabava por desenhar uma "muralha invisível" (ROLNIK, 1997, p. 47), numa geografia urbana correspondente às hierarquias sociais e, portanto, em claro benefício das elites (BONDUKI, 2011, p. 27-43).

Frente à grande demanda por moradias e à deterioração das condições de vida na cidade pela falta de habitação popular e pela expansão desordenada da malha urbana, o Poder Público foi obrigado a intervir em uma tentativa de controlar a produção e o consumo das habitações. Isso numa época em que o Estado liberal relutava ao máximo em interferir na esfera privada (BONDUKI, 2011, p. 27).

No entanto, não só a atuação estatal mostrou-se restrita como também o modelo higienista encontrado na lei não foi totalmente implementado. Afinal, enquanto a classe dominante era ameaçada pelo cortiço[31], também necessitava dele para abrigar a população trabalhadora, contexto que gerou uma série de medidas ambíguas, cujo objetivo último, em verdade, era afastar a presença dos pobres[32] do centro da cidade, deixando clara a intenção segregacionista da norma (VILLAÇA, 1986, p. 14; BONDUKI, 2011, p. 39). É o que nos ensina Raquel Rolnik:

---

[31] Sobre o cortiço, muito elucidativas são as considerações de Villaça (1986, p. 14): "A principal forma de abrigo que a sociedade brasileira vai desenvolver para alojar essas multidões é o cortiço. O cortiço é uma "solução" de mercado, é uma moradia alugada, é um produto de iniciativa privada. Em seus diversos tipos, foi a primeira forma física de habitação oferecida ao 'homem livre' brasileiro da mesma maneira que o aluguel foi a primeira forma econômica". Esse exemplo típico da habitação popular tinha como nota característica a insalubridade e o superpovoamento, como é possível extrair da própria literatura brasileira, especialmente na obra *O Cortiço*, de Aluísio Azevedo.

[32] Mais que a precariedade da pobreza, analisando as leis, Rolnik (1997, p. 59-92) encontra outras lógicas, razões e significados para tal disposição espacial, como as questões étnicas e raciais.

> Ao mesmo tempo que a lei alinhavou os territórios da riqueza, delimitou também aqueles onde deveria se instalar a pobreza. O movimento, desde seu nascimento é centrífugo, ou seja, delimita as bordas da zona urbana, ou mesmo a zona rural como local onde esta deveria se alojar. **Diga-se de passagem que a lógica de destinar as lonjuras para os pobres, assim como a de proteger os bairros exclusivos dos ricos, atravessou, incólume, nosso século** (ROLNIK, 1997, p. 47, grifo nosso).

Não obstante esses primórdios da intervenção estatal na questão habitacional, ressaltamos que durante a Primeira República (1889-1930) rejeitou-se a possibilidade de produção direta de moradias por órgãos governamentais (salvo algumas experiências isoladas e desvinculadas de uma política habitacional) ou mesmo a viabilidade de uma legislação que regulamentasse as relações entre locadores e inquilinos, pois tais atitudes seriam incompatíveis com a concepção liberal de Estado então vigente. Deste modo, neste período privilegiou-se apenas o incentivo aos particulares (que construíram várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa e média renda), iniciativa que beneficiou mais os investidores do que os próprios trabalhadores (BONDUKI, 2011, p. 43).

Com efeito, é somente a partir da década de 1930 que ganha maior significação o debate sobre a intervenção estatal na área habitacional, momento em que, pela primeira vez, as massas urbanas entram no cenário político da cidade (MALUF; MALUF, 2011, p. 3-20; ROLNIK, 1997, p. 146).

A opinião dominante era a de que a iniciativa privada não se mostrava capaz de enfrentar o problema, pois o mecanismo de mercado (a "livre iniciativa") não conseguiria atender às necessidades habitacionais da maioria da população brasileira (VILLAÇA, 1986, p. 18). Em sendo assim, um amplo leque de setores sociais passou a desejar a intervenção do Estado tanto na produção e no financiamento habitacional, como na viabilização do acesso à casa própria na zona rural.

Este contexto respaldou a criação e fortalecimento dos órgãos governamentais responsáveis por produzir ou financiar a produção de habitações e os primeiros conjuntos residenciais públicos foram construídos no Governo do Presidente Getúlio Vargas, por meio do uso dos recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões que, posteriormente com a Fundação da Casa Popular, foram os primeiros órgãos federais que atuaram no setor da habitação social (PAGANI, 2009, p. 98).

Embora os empreendimentos realizados por esses órgãos tenham resgatado uma produção arquitetônica de grande qualidade, os institutos atendiam somente – e de forma incompleta – os trabalhadores inseridos no mercado formal, ademais, privilegiavam os investimentos para o mercado das classes médias, numa clara redistribuição de riquezas às avessas (os recursos dos trabalhadores financiavam as camadas de melhor renda, diante da

primordial preocupação com a saúde financeira dos próprios fundos) (BONDUKI, 2011, p. 111; PAGANI, 2009, p. 98; SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 148; VILLAÇA, 1986, p. 25).

Para aqueles não atendidos pela produção estatal de moradias, duas foram as possibilidades apresentadas para o barateamento das habitações: uma alternativa "técnica", que buscava reduzir os custos da construção, do terreno e da urbanização, e uma alternativa de "localização urbana", consistente na ocupação de lotes longínquos, na zona rural, e o consequente rebaixamento das condições urbanas (BONDUKI, 2011, p. 89).

Esse modelo de expansão periférica, embora equacionasse o acesso à casa própria, implicava numa "deseconomia urbana" no que diz respeito ao custo de urbanização, transportes e infraestrutura gerados pela ocupação acelerada da periferia, além, é claro, da segregação social (BONDUKI, 2011, p. 94; ROLNIK, 1997, p. 130; 202-208).

E foi justamente este o modelo que perdurou, inalterado, durante décadas, mantendo-se no interregno entre a criação (1946) e a extinção da Fundação da Casa Popular (1964), e mesmo no período de ditadura militar, este último caracterizado pela fundação do Sistema de Financeiro de Habitação, por meio da Lei nº 4.380/1964[33], no âmbito do qual foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) (BONDUKI, 2011, p. 72-314; NUNES DE SOUZA, 2008, p. 56).

Aqui, cabe apontar que o Sistema Financeiro de Habitação configurou-se medida ousada que poderia minimizar os efeitos do déficit habitacional do país, mas, ao transmudar sua orientação e tratar o problema da habitação substancialmente como um problema financeiro, a destinação social tornou-se prejudicada (NUNES DE SOUZA, 2008, p. 56-57). Era o próprio Estado tratando a moradia como mercadoria, permanecendo esta como um privilégio acessível somente a quem tinha condições de pagar alto (BOULOS, 2012, p. 19-20; NUNES DE SOUZA, 2008, p. 58).

Inclusive, essa racionalidade estritamente econômica da atuação estatal teve influência na ocupação da periferia. Vale dizer, o movimento baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução sucedeu, ainda que em parte, como resultado das políticas públicas adotadas pelo Estado, que, em certa medida, contribuiu para a expansão desse processo informal, como forma de viabilizar a moradia popular, barata e segregada, sem a necessidade de ampliação do investimento público no setor (BONDUKI, 2011, p. 281). De

[33] Também por meio da Lei nº 4.830, foram criadas as Companhias de Habitação Popular (COHAB's), instituídas no âmbito dos Estados e Municípios, que consistiam em órgãos operacionais do Sistema Financeiro de Habitação com a atribuição de elaboração de Planos Diretores, projetos e orçamentos para a solução dos problemas habitacionais. As COHAB's eram subordinadas às normas do Banco Nacional de Habitação (BNH) que traçava as diretrizes gerais, regionais e locais (PAGANI, 2009, p. 101).

modo que “A invasão da zona rural foi historicamente associada a um modelo de cidade que destina suas periferias aos pobres” (ROLNIK, 1997, p. 202).

De certo, não é demasia atentar que a distensão da cidade foi produzida também por programas públicos de habitação, especialmente intensos durante a vigência do BNH, com vistas a possibilitar a redução do preço de custo da moradia (BONDUKI, 2011, p. 320; MARQUES; SARAIVA, 2005, p. 270; ROLNIK, 1997, p. 203-204).

Ocorre que, embora essa lógica possibilitasse a compra de terrenos a baixo preço, o custo final do empreendimento era muito elevado, isso sem contar os custos sociais (MARQUES; SARAIVA, 2005, p. 270). Como alerta Raquel Rolnik:

> [...] considerando as dificuldades decorrentes da localização desses grandes conjuntos na Z8-100/1, o custo unitário dessas moradias, computados a extensão das redes de infra-estrutura e equipamentos, os serviços de terraplenagem e recuperação da erosão causada pela própria terraplenagem, é comparável ao custo de uma habitação de classe média no mercado privado. Isso sem contar o custo social e pessoal de morar em grandes guetos habitacionais, sem variedade social ou funcional, numa paisagem monocórdica no limite da zona rural, sem pertencer verdadeiramente à cidade. Ao desejar bloquear a especulação imobiliária através de uma *urban fence* constituída por grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, **a lei reiterou a velha fórmula de criar possibilidades legais para a moradia popular apenas onde não existe cidade** (ROLNIK, 1997, p. 204, grifo nosso).

Notamos, portanto, que esse processo de valorização da terra como localização tornou-a suscetível à especulação. Assim, verificamos que a ocupação do solo nas cidades teve (e tem até hoje) por traço característico a formação de glebas e terrenos vagos no interior das áreas urbanas, caracterizando terras ociosas retidas para fins especulativos, que representam pesado ônus para toda a sociedade, e também para o governo, de modo a dificultar a oferta de serviços públicos à população, porque, quanto mais rarefeita for a implantação urbana e, portanto, quanto menor a densidade demográfica, maior será o número de obras públicas necessárias para atender à população (VILLAÇA, 1986, p. 54).

De sua parte, o avanço do processo informal, como decorrência do padrão periférico de crescimento urbano, marcado pela ocupação especulativa da terra e pela expansão horizontal ilimitada, começou a atingir também regiões localizadas em áreas de proteção ambiental como mananciais, mangues, beiras de córregos e encostas. Isso devido ao fato de que essas regiões, ao serem declaradas de uso muito restrito, provocam, em muitos casos, uma grande desvalorização imobiliária, transformando os territórios de interesse ambiental em reserva de terras para uso de baixa renda, o que se manifesta até hoje na depredação do meio ambiente e na dificuldade de deslocamento (BONDUKI, 2011, p. 320; CYMBALISTA, 2006, p. 283).

Com todo o exposto, observamos, a bem do rigor, que os fatos a que fizemos referência desencadeiam, como consequência, décadas de grande crescimento populacional urbano marcadas pela dinâmica "crescimento e pobreza", binômio que resultou numa cruel herança para os anos 1980 (MARICATO, 1995, p. 5). Atestando que "[...] as características do ambiente construído por uma sociedade marcada pela desigualdade e pela arbitrariedade não poderia negá-la" (MARICATO, 1995, p. 5).

Por tal razão, nos anos 1980, as críticas ao modelo adotado na área de habitação pelo governo fortaleceram-se junto com a oposição ao regime ditatorial, surgindo propostas alternativas, com ênfase na defesa do desenvolvimento sustentável, participação comunitária, respeito ao meio ambiente e rompimento à ideia de crescimento e progresso a qualquer custo (BONDUKI, 2011, p. 322).

Entretanto, o período entre a extinção do BNH e a promulgação da Constituição de 1988 é marcado por uma falta de identidade e continuidade das políticas habitacionais, desarticulação institucional, inexistência de planejamento estratégico de âmbito nacional e redução de recursos aplicados na promoção de moradias de interesse social. Ou seja, houve uma estagnação na dinâmica da política habitacional nacional (PAGANI, 2009, p. 104-106; SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 152-153).

Não obstante, a partir de 1989, em virtude de diversos fatores, dos quais se destaca a pressão efetuada pelos movimentos sociais, houve o desenvolvimento de vários tipos de políticas alternativas para lidar com o problema habitacional. Dentre elas, salientamos: a urbanização de favelas, a regularização de loteamentos, a intervenção em cortiços, a recuperação de conjuntos habitacionais, a construção de novas unidades por mutirão e a locação social (MARQUES; SARAIVA, 2005, p. 271-273). Ocorre que tais iniciativas, promovidas por governos estaduais e municipais, aconteceram apenas de maneira fragmentada. No geral, houve a manutenção do padrão da autoconstrução periférica (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 153)[34].

Disto, segundo alerta Guilherme Boulos (2012, p. 20), desde o término do período militar, o país ficou sem ter qualquer política habitacional importante por mais de vinte anos, ao menos em âmbito nacional, até que no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva[35] foi criado o "Minha Casa, Minha Vida".

---

[34] Observamos que, durante os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, não obstante as iniciativas na área habitacional, em linhas gerais, as ações focadas no provimento de habitação de interesse social restaram prejudicadas, especialmente em razão da busca pela austeridade fiscal (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 153-155).

[35] Cabe fazer referência que no governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi criado o Ministério das Cidades; o

Lançado em 2009, o aludido programa surge no clima da maior crise econômica deste século, nos Estados Unidos, envolvendo exatamente o mercado imobiliário. Assim, Guilherme Boulos (2012, p. 21-23) é incisivo ao afirmar que o programa brasileiro foi desenvolvido com vistas a salvar o capital imobiliário pela injeção de um grande montante de recursos públicos para as empresas privadas. No entanto, a "conciliação entre o capital e o trabalho" pretendida pelo Presidente Lula ao buscar atender o interesse de todos, não ocorreu, pois o programa manteve a mesma lógica que vimos no caso do BNH, porquanto continuou a não atender a parcela populacional mais necessitada, vez que apenas uma minoria das moradias do programa é para famílias com renda menor de três salários mínimos (BOULOS, 2012, p. 22).

Fora isso, houve a criação de uma situação muito distante da desejável: os conjuntos habitacionais são – até hoje – construídos onde os terrenos custam menos para as empreiteiras, ou seja, em regiões periféricas e com pouca infraestrutura, e a qualidade e tamanho das moradias não são adequados, principalmente para as famílias com menos de três salários mínimos de renda (BOULOS, 2012, p. 22). Ademais e não menos prejudicial, a população atendida não é consultada antes da construção das moradias, que, por consequência, muitas vezes não atendem às suas necessidades.

Não se pretende negar os avanços trazidos pelo programa em questão – principalmente no que diz respeito à quantidade de subsídio para a aquisição das casas, especialmente para as famílias com menos de três salários mínimos, montante que é expressivo e mesmo inédito no país. Todavia, o padrão da má localização, qualidade precária e quantidade insuficiente de moradias para os mais pobres continua a existir, aprofundando a lógica da moradia como mercadoria que deve dar lucros, em detrimento de sua noção como direito a ser garantido (BOULOS, 2012, p. 22-23).

Dito isto, encerramos aqui o panorama histórico proposto, o qual buscou essencialmente evidenciar que, "[...] do ponto de vista do atendimento às necessidades de proteção e promoção da dignidade humana por meio da universalização do direito à moradia, a história das políticas habitacionais no Brasil mostra que nunca se enfrentou o desafio de maneira adequada" (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 147).

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005 – primeira lei de iniciativa popular); parte do Programa de Aceleração da Economia voltada à urbanização de assentamentos precários e implantação de infraestrutura urbana; e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009). Houve também a elaboração do "Plano Nacional de Habitação" (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 154-155).

Por certo, analisando com mais vagar todo o trajeto apresentado, o que se percebe é a presença da legalidade urbana – leia-se, "[...] conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço da cidade" (ROLNIK, 1997, p. 13) – como um verdadeiro marco delimitador de fronteiras de poder, mais do que efetivamente um regulador da produção da cidade (CYMBALISTA, 2006, p. 287; ROLNIK, 1997, p. 13).

Raquel Rolnik (1997, p. 13) desenvolve muito bem essa dinâmica ao elucidar que um dos aspectos mais interessantes da lei é o fato de ela aparentemente funcionar como um molde da cidade ideal ou desejável, mas, em verdade (principalmente no caso de São Paulo e, provavelmente, também para a maioria das cidades latino-americanas), determina apenas pequena parcela do ambiente construído, pois, como visto, o produto cidade é fruto da relação que a norma estabelece com as formas concretas de produção imobiliária. E é justamente por meio dessa contradição entre territórios dentro e fora da legalidade que a lei acaba sendo responsável por configurar "[...] regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada [...]" (ROLNIK, 1997, p. 13).

Tudo sinaliza, portanto, que sem uma abordagem crítica no que tange à qualidade das leis – e das políticas públicas que nelas encontram fundamento – o Direito acaba por aliar-se às outras dimensões da exclusão territorial, numa postura que Renato Cymbalista (2006, p. 286) considera *tecnocrática*, no sentido de referir-se somente a si mesma.

Daí por que a digressão às bases históricas foi longa, mas importante, acompanhando-nos, neste ponto, Raquel Rolnik:

> Para aqueles que não aceitam a inexorabilidade das péssimas condições urbanísticas em que se encontra a cidade, cem anos de sua história revelam como tal condição tem uma lógica, construída passo a passo, a que chamamos ao longo do livro de sua *ordem urbanística.* Ao contrário do senso comum, não se trata de "desordem" ou "falta de plano", mas sim da formulação de um pacto territorial que preside o desenvolvimento da cidade há mais de cinquenta anos, impedindo-a de crescer com graça, justiça e beleza. **Entender como esse pacto foi construído e qual é sua base jurídico-urbanística pretende ser uma modesta contribuição em direção de sua transformação** (ROLNIK, 1997, p. 14, grifo nosso).

Consideramos, então, que as premissas ora forjadas facilitam muito o entendimento do nosso objeto de estudo, pretendendo contribuir para a discussão de algumas questões básicas, tais como suscitadas por Flávio Villaça: "[...] por que a sociedade brasileira não tem conseguido oferecer à maioria do povo condições decentes de moradia? Por que as favelas e cortiços têm crescido tanto ultimamente? **Por que os pobres são forçados a morar cada vez mais longe de tudo?**" (VILLAÇA, 1986, p. 10, grifo nosso).

Tivemos a intenção, ainda, de propiciar subsídios para responder à outra pergunta, referente ao papel do Estado no que tange à transformação do direito à moradia em "simples mercadoria". Realmente, conforme foi possível observar, os programas habitacionais desenvolvidos pelo Estado brasileiro, inclusive com o considerável uso do instituto da desapropriação (CYMBALISTA; TSUKUMO, 2009, p. 86-105), "[...] não representaram um contraponto à lógica de eliminação da moradia como direito. Ao contrário: aprofundaram o caráter excludente e mercantil desta lógica" (BOULOS, 2012, p. 19).

Por derradeiro, no que diz respeito especificamente à segregação territorial presente nas cidades brasileiras, pretendemos elucidar que esse processo não deve ser enxergado como algo natural – "[...] a cidade não é dado da natureza. A cidade é produzida" (VILLAÇA, 1986, p. 41) – ou mesmo não problemático, pois essa separação submete os trabalhadores a longas jornadas, como a de ida e volta do trabalho, o que é fonte de uma das maiores torturas a eles imposta (VILLAÇA, 1986, p. 39).

Diante dessas considerações, o próximo tópico destina-se a trabalhar melhor essa ideia de produção do espaço urbano, com enfoque na importância da inserção da moradia na cidade.

2.5.2 A segregação territorial nas cidades brasileiras

Tomando por consideração a cidade como "local de viver", esta parte do trabalho tem como fundamento último a transformação dos papeis e significados da habitação sob o modelo capitalista de produção (VILLAÇA, 1986, p. 38).

Por este viés, Flávio Villaça (1986, p. 38) enfatiza o crescente esvaziamento das inúmeras funções que a habitação abrigava, dado que, gradativamente, os serviços e produtos que antes eram domesticamente produzidos como valores de uso, passaram a ser produzidos como valores de troca, como mercadoria.

Frente a essas transformações, alteraram-se profundamente as formas, os tamanhos e as funções da moradia, já que cada vez mais, e para parte crescente da população, a casa passou a ser apenas um local de repouso: todo o restante da vida se dá na cidade, fora de casa, ou, em poucas palavras, "[...] a cidade é o local de viver" (VILLAÇA, 1986, p. 38).

Em contrapartida, o consumo do espaço urbano leva a uma infinidade de deslocamentos, o que aumenta a importância da localização e do transporte. Essa constatação, juntamente com a dinâmica apresentada no tópico relativo à política habitacional brasileira, basta para verificar que, em relação às camadas de mais baixa renda, não só aumentaram os motivos ou necessidades de deslocamento, mas também as distâncias, as energias e os

recursos dispendidos para tanto. Assim, o que estamos querendo desvelar, com o auxílio de Flávio Villaça (1986, p. 39), é que o ônus enfrentado para possibilitar o consumo do espaço urbano não se distribui uniformemente entre as diversas classes sociais.

Logo, a discussão acerca da produção social do perto e do longe ganha destaque, dentro de um contexto em que a inserção da casa na cidade transforma-se em algo vital, nela incluindo a localização do supermercado, da Prefeitura, do escritório, da delegacia, da escola, dos hospitais, restaurantes, do salão de beleza, da praia, mas também das enchentes, da poluição, dos desmoronamentos, etc. (VILLAÇA, 1986, p. 40):

> Note-se que não estamos falando do processo de urbanização nem do crescimento das cidades, mas do processo da distribuição interna de seus componentes, seus centros de emprego, seus bairros, seus sistemas de transporte. Falamos da cidade como um enorme ninho que envolve os diversos locais onde se dão, de um lado o trabalho e de outro, os inúmeros locais onde a vida se reproduz. A produção desse ninho, pois ele é um enorme produto de trabalho coletivo, se dá sob a égide de uma acirrada disputa: a disputa pelo controle dos tempos e custos dispendidos em transporte. A disputa em torno do "perto" e do "longe". Essa disputa não significa que o "perto" é sempre procurado. Como explicar que a burguesia brasileira esteja hoje residindo em subúrbios longínquos? Significa que o "perto" é determinante (no sentido althusseriano) na produção do ambiente construído. Ele explica porque, somente hoje, a procura do ar puro e do verde dos subúrbios passou a dominar dentre os critérios de escolha do local de morar por parte de certas parcelas da nossa burguesia. Somente a partir da década de 70, a difusão do automóvel e das auto-estradas encurtaram as distâncias e permitiram que essas parcelas se espalhassem espacialmente. Não só se espalharam seus bairros residenciais, mas também seus escritórios, seus shopping centers e seus locais de lazer (VILLAÇA, 1986, p. 40).

Com efeito, quando as cidades são produzidas, estão sendo produzidas simultaneamente as condições de consumo das próprias cidades. Por conta disso, com a produção do espaço urbano também é produzido o "perto" e o "longe", o "fora de mão" (VILLAÇA, 1986, p. 40)[36].

Disso constatamos, juntamente com Flávio Villaça (1986, p. 40), que a "[...] classe dominante então, luta para produzir o 'perto' para si e o 'longe' para os outros", o que certamente não se limita a distâncias físicas, visto que o "perto" e o "longe" são produzidos por meio do sistema de transporte, pela diferença de disponibilidade de veículos entre as classes sociais, pela distribuição espacial das classes sociais, pelos locais de emprego, zonas comerciais, serviços, etc. (VILLAÇA, 1986, p. 40).

[36] Esta disputa pela construção do espaço como "perto" e "longe" é mais vital do que a disputa pelo acesso à rede de água, de esgoto ou de iluminação pública, uma vez que esses melhoramentos podem ser implantados por toda a cidade e tendem mesmo a ser implementados, muito embora a longo prazo. Exemplo disso pode ser evidenciado em muitos países ricos, nos quais a infraestrutura existe em todos os locais das cidades e mesmo no campo. Por outro lado, não há como se repartir equitativamente o tempo dispendido em transporte entre todos os habitantes de uma cidade (VILLAÇA, 1986, p. 40).

Forma-se, assim, a chamada "cidade do capital", expressão que dá título à obra de Henri Lefebvre e que foi utilizada por Guilherme Boulos (2012, p. 40) para designar a realidade brasileira da cidade da segregação de classes, entre ricos e pobres, cada um de um lado. Enquanto para uns é oferecida a cidade dos shoppings, condomínios fechados e belas avenidas, para outros se relega a cidade das moradias precárias, onde falta tudo, num processo de *apartheid* socioespacial característico das "cidades partidas" (BOULOS, 2012, p. 40; SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 31; MARICATO, 1995, p. 3).

Nestes termos, a segregação é definida por Flávio Villaça (2012, p. 43) como: "[...] um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjunto de bairros* da metrópole".

Desta definição destacamos, juntamente com o autor, que a concentração de uma dada classe ou camada social em determinada região não significa que ela seja ali exclusiva. E mais, a definição revela que embora a maneira mais tradicional de estudo da segregação urbana seja aquela que aborda o centro *versus* a periferia, os padrões de segregação social e territorial são dinâmicos e peculiares a cada local. Realmente, mesmo em São Paulo existem áreas mais ricas tanto fora do centro, como também na periferia afastada (VILLAÇA, 2012, p. 48). Por isso, a segregação nem sempre se dá segundo círculos concêntricos, localizando os mais ricos no centro e os mais pobres na periferia (embora isso também possa ocorrer e muitas vezes ocorra).

O fato é que, estando no centro da cidade ou em outras localidades, existem regiões onde acontece uma excepcional concentração das classes de mais alta renda, como também da oferta de empregos, do comércio e dos serviços públicos, com a segregação das populações de mais baixa renda desses "centros de interesse das elites".

E mais, observa-se uma corrente identificação dessa parte da cidade de interesse da classe dominante como "a cidade", de forma que "[...] a classe dominante considera que o centro que for seu (e não o da maioria) será o centro da cidade" (VILLAÇA, 2012, p. 60). Assim, embora não se possa falar sempre na dualidade "centro x periferia", Ermínia Maricato, recobrando as lições de Flávio Villaça, aduz que o deslocamento dos centros urbanos tradicionais nas cidades brasileiras relaciona-se com a popularização desses locais, sendo substituídos por outra centralidade, que passa a ser "[...] o novo cartão-postal da cidade". Neste movimento, "Capitais, empresas e até mesmo órgãos públicos participam da busca (leia-se produção) de um espaço que confira distinção, isto é, que não seja tão acessível por meio do transporte público" (MARICATO, 2001b, p. 9).

Com isso, reforçamos a existência de um processo de dominação por meio do espaço urbano (VILLAÇA, 2012, p. 43).

Este cenário pode ser visualizado em particular na cidade de São Paulo, conforme revela Amanda Martins Jacob[37] (2013) ao demonstrar o ambiente altamente desigual da capital paulista. Isso porque os mapas elaborados pela autora põem à vista a existência de áreas nobres muito ricas, principalmente na porção sudoeste do município, com amplo acesso a bens e serviços e bons índices de saúde e escolaridade, convivendo com outras áreas de pobreza extrema, com pouco ou nenhum serviço social ofertado e com condições precárias de infraestrutura (JACOB, 2013, p. 129). Revela-se, assim, um padrão de alta segregação residencial, atrelando a vulnerabilidade à formação do território urbano. Circunstâncias associadas, especialmente, à inadequada presença do Estado como promotor de políticas públicas (JACOB, 2013, p. 150).

Assim, é possível verificar, em algumas regiões da cidade, a superposição de problemas e a redução de oportunidades[38], de forma que os indicadores sociais dos indivíduos pobres que possuem moradia em espaços periféricos são sistematicamente piores que os indicadores sociais de outros indivíduos com as mesmas características sociais, mas que moram em regiões predominantemente ocupadas por grupos sociais de melhor condição (TORRES, 2005, p. 297).

Todas essas ponderações revelam a segregação socioespacial como um importante aspecto da moradia indigna[39], que deve ser objeto de atenção por parte das políticas de planejamento urbano e de habitação (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 6), porque a redução "natural" do problema, por uma "mão invisível do mercado", com a simples aceleração do crescimento econômico, muito provavelmente nunca acontecerá (MARQUES, 2005, p. 44).

Constatada essa realidade segregacionista e a necessidade de políticas estatais para combater esse cenário, não é de se estranhar que surja a seguinte pergunta: mas e o Estado? Qual o seu papel nisso? Qual a sua reação diante das transformações territoriais gerenciadas pela classe dominante e por seu mercado imobiliário? É neste ponto que o tópico anterior liga-

---

[37] Recomendamos a leitura da pesquisa, que se embasa na abordagem das capacidades de Sen (2000), e possibilita uma visão espacial do problema apresentado.

[38] Tais como: altos índices de violência, baixa escolaridade, altas taxas de analfabetismo, pouco ou nenhum acesso a equipamentos culturais, alto nível de desemprego, baixa expectativa de vida, problemas de saúde pública, entre outros. Nota-se que a pobreza não se restringe à carência de renda, mas, especialmente, em restrições de capacidades sociais necessárias para o indivíduo ampliar suas oportunidades e liberdades (JACOB, 2013, p. 19).

[39] Deveras, segundo Marrara (2007, p. 188-189), a moradia digna é dependente do acesso da população a serviços públicos básicos e, portanto, pressupõe a existência de infraestruturas e equipamentos públicos (o domínio público urbano).

se ao presente, dado que o Poder Público, apesar de ser o responsável pela tarefa de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III da Constituição Federal), acaba, grande parte das vezes, por perpetuar a visão do direito à moradia como mercadoria, numa postura segregacionista, que, como vimos, é dominante na lógica das políticas habitacionais historicamente presentes no país.

Em relação às ações estatais na promoção da segregação e das desigualdades urbanas, deve-se considerar tanto o estudo do poder regulatório do Estado sobre o território da cidade, por meio da legislação urbana, como também o Estado em suas intervenções diretas e indiretas.

Neste último aspecto, apontamos como ações indiretas do Estado a elevação dos valores da terra em algumas partes da cidade, como consequência de investimentos ou obras públicas, que tem por efeito a expulsão de certos grupos sociais e sua substituição por outros, de forma a homogeneizar cada vez mais o espaço, em um fenômeno conhecido como gentrificação. Esse mecanismo de expulsão da população de baixa renda das áreas que vão se valorizando é mais perceptível ao longo das décadas, à medida que os imóveis são vendidos pelos ocupantes originais e adquiridos por outros grupos sociais (MARQUES, 2005, p. 47; CYMBALISTA, 2006, p. 282). Buscando trazer elementos que contribuem para essa discussão, Flávio Villaça acrescenta:

> O Estado, em primeiro lugar, faz nas regiões onde se concentram as camadas de mais alta renda, enormes investimentos em infra-estrutura urbana, especialmente no sistema viário, ao mesmo tempo que abre frentes pioneiras para o capital imobiliário, como o Centro Administrativo de Salvador, a Avenida Rio Branco ou a esplanada do Castelo, no Rio ou a Avenida Faria Lima, em São Paulo. Assim, o sistema viário naquelas regiões é muito melhor que no restante da cidade, não só para atender o maior número de automóveis, mas também para abrir frentes de expansão para o capital imobiliário. São inúmeras as obras públicas feitas para melhorar a região geral da cidade onde se instala a burguesia, inclusive na face do centro da cidade para ela voltada. [...] Em São Paulo não foi menor a ação do Estado para preparar a expansão das chamadas "zonas nobres" da cidade e ainda abrir novas fronteiras para a especulação imobiliária. [...]
> Em segundo lugar o Estado transfere suas próprias instalações para a mesma direção de crescimento da classe dominante, mostrando claramente através do espaço urbano, seu grau de captura por essa classe (VILLAÇA, 1986, p. 45-47).

Por outro lado, como mecanismo muito mais direto de ação estatal estão os processos de remoção de favelas (removendo grupos sociais menos favorecidos de áreas ricas da cidade), a construção de obras públicas (por exemplo, grandes obras de infraestrutura) e a construção de grandes conjuntos habitacionais, socialmente homogêneos, localizados nas periferias urbanas (MARQUES, 2005, p. 47).

Diante desses processos, a população de baixa renda ora é impelida a ocupar ilegalmente e precariamente locais mais distantes e desprovidos de investimentos públicos, ora é segregada nestes locais pela própria política habitacional estatal. Sob esse padrão, a cidade nunca "cresce para dentro", de forma a aproveitar locais que podem ser adensados, tendo em vista que é impossível à maioria das pessoas pagar pelo acesso às terras já guarnecidas de toda uma infraestrutura instalada (CYMBALISTA, 2006, p. 282).

No entanto, mesmo "aceitando" que o Estado tenha responsabilidade na produção da segregação e das desigualdades no espaço urbano brasileiro, Eduardo Marques (2005, p. 49) ressalva que nem sempre acontece dessa forma, pois o Estado também pode mitigar ou mesmo parar com esses efeitos, ao produzir políticas públicas ativas de integração espacial e social:

> Nossa realidade empírica indica que isso, infelizmente, tende a ocorrer com menor freqüência (*sic*), mas mesmo assim ocorre. Isso indica que analiticamente temos de deixar em aberto essa possibilidade. Em ao menos duas situações, essa possibilidade é evidente. Em primeiro lugar, estudos sustentaram que são as pressões populares que forçam o Estado a desenvolver políticas de combate à segregação e às desigualdades no espaço. Ao mesmo tempo, outros estudos têm sugerido que a pressão não é o único mecanismo a movimentar o Estado e, ao menos uma parte das vezes em que isso acontece, o processo é impulsionado pela dinâmica das escolhas políticas e por processos internos às organizações estatais. Em qualquer circunstância, entretanto, a produção da segregação e da desigualdade de acesso não é automática ou natural, e a dinâmica política importa (MARQUES, 2005, p. 49).

Sendo assim, torna-se necessário entender os mecanismos que o Estado pode mobilizar para atuar contra a segregação e as desigualdades espaciais, dentro do campo das políticas públicas habitacionais.

Conforme preleciona o autor citado acima, basicamente dois tipos de estratégias se apresentam ao Estado: a primeira envolve a promoção direta de mistura social, impulsionando a convivência e a interação mais intensa entre ricos e pobres; já a segunda forma consiste na melhoria das condições urbanas das áreas habitadas pela população mais pobre (MARQUES, 2005, p. 50).

Essas duas estratégias poderiam, ainda, influenciarem-se mutuamente e mesmo serem combinadas, pois, supondo que a alteração dos diferenciais de qualidade de vida e a redução da segregação agem sobre os valores fundiários, por meio dessas duas estratégias pode-se chegar à produção de uma cidade mais misturada e menos desigual, muito embora, conforme ressalva o mesmo autor, a experiência dos países avançados nem sempre confirme isso (MARQUES, 2005, p. 50).

Ilustrando o aqui exposto, trazemos o quadro abaixo acerca das estratégias que podem ser utilizadas pelo Poder Público para extirpar, ou amenizar, a segregação espacial urbana:

Quadro 1- Estratégias redistributivas e políticas públicas: exemplos

		Tipo de política pública	
		Sobre o espaço	***Espacializadas***
Tipo de estratégia Redistributiva espacial	Misturam grupos (agem sobre a segregação)	Legislação urbana que provoque mistura social, produção de habitação social em bairros não-periféricos (1)	Produção forçada de percursos (equipamentos em outro bairro, como escolas e equipamentos culturais) (4)
	Reduzem desigualdades (agem sobre a desigualdade de acesso)	Investimentos e obras físicas para melhorar periferias, urbanização de favelas, regularização de loteamentos (2)	Distribuição de equipamentos em áreas periféricas (escolas, postos de saúde, etc.) (3)

Fonte: MARQUES (2005, p. 51).

Diante desse quadro de possibilidades, o destaque nesta pesquisa deve ser dado à célula (1), referente ao desenvolvimento de políticas públicas de combate à segregação por meio de intervenções sobre o espaço urbano, o que inclui a desapropriação do imóvel urbano sempre que ela permitir a promoção de habitação social em áreas da cidade com presença relativamente pequena de camadas de baixa renda.

Notamos, portanto, que enfrentar a desigualdade e a segregação das cidades brasileiras pressupõe não apenas políticas públicas que construam conjuntos habitacionais (mesmo que sejam aumentados os recursos de programas para famílias mais pobres), porque ainda permaneceriam outros obstáculos a serem enfrentados, já que "[...] dispor de uma moradia adequada é dispor de um lugar integrado dentro de uma cidade" (SERRANO JÚNIOR, 2011, p. 30). Vale dizer, enquanto o Estado manter-se inerte ou mesmo favorecer a segregação, enquanto a especulação imobiliária continuar a valorizar artificialmente o preço dos terrenos – segregando os mais pobres para mais longe dos locais de interesse das classes de mais alta renda – e não forem garantidas outras condições básicas de vida como infraestrutura, transporte, educação, lazer, etc., não há como se falar em moradia digna (BOULOS, 2012, p. 23).

A necessidade de integração dos conjuntos habitacionais à cidade é o que também expõe Elaine Adelina Pagani (2009, p. 117) ao sustentar que a terra urbanizada é um elemento central da política urbana e habitacional e, portanto, o conceito de terra para os programas habitacionais urge ser "terra urbanizada", sempre, sem exceção. Com isso, busca-se evitar as práticas de distensão das cidades em virtude da força de interesses especulativos, ocupação predatória de áreas impróprias para moradias, agressões ambientais, dentre outras distorções, cujo preço final é pago por toda a população, frente à degradação da cidade e da sua qualidade de vida (PAGANI, 2009, p. 117).

Em síntese, as políticas habitacionais podem (e devem) interferir na questão de maneira significativa. Mas para que o Estado atue no combate à segregação e às desigualdades sociais no espaço, é necessária uma mudança de postura.

Concluímos, portanto, pela importância de se compreender que a questão da moradia envolve sua localização e respectiva inserção na cidade, como forma de diminuir a segregação e as desigualdades espaciais imperantes nas cidades brasileiras, especialmente na cidade de São Paulo.

Enfim, os dados da realidade nacional referentes ao tema habitação, que foram apresentados neste capítulo (déficit, inadequação e segregação espacial), não só revelam – como gritam – a crise de efetividade existente em relação ao direito à moradia, cuja reversão é um desafio a ser enfrentado por uma atuação mais marcante do Poder Público, tanto no âmbito Executivo, como no Legislativo e também no Judiciário, sendo este último o protagonista dos próximos capítulos.

Por tudo isso, as ideias de terra-localização, terrenos ociosos e o papel do Estado, apresentadas ao longo deste primeiro capítulo, nos impulsionam ao estudo da desapropriação como um instrumento de políticas públicas e sua relação com o direito à moradia. Em outras palavras, é entendendo a terra como um nó[40] a ser enfrentado, que buscaremos estudar o uso da desapropriação, para averiguar se ela alcança objetivos mais redistributivos e associados ao combate à segregação territorial.

Desta forma, a partir de agora realizaremos uma aproximação inicial ao estudo da desapropriação, trazendo as bases necessárias para a compreensão dos próximos capítulos da pesquisa, destinados à análise empírica dos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São

[40] Como destaca Maricato (2014, p. 184), a "[...] dificuldade de acesso à terra regular para habitação é uma das maiores responsáveis pelo explosivo crescimento de favelas e loteamentos ilegais nas periferias nas cidades". Assim, conforme aponta a autora, no "[...] campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira" (2014, p. 183), estando no centro do conflito social, alimentando e aprofundando a desigualdade.

Paulo, Comarca de São Paulo acerca da temática estudada e sua interpretação. Assim, a apresentação do instituto da desapropriação realizado nas linhas que se seguem parte de inúmeros recortes[41], realizados tendo em vista os assuntos que surgiram durante a pesquisa empírica.

2.6 O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO: BASES INTRODUTÓRIAS

Estudar a desapropriação implica estudar a propriedade (AZUELA, 2013, 15-16; FERNANDES; ALFONSIN, 2009a, p. 13). Realizar tal afirmação prescinde de uma análise longínqua da história do instituto[42], basta-nos atentar que a ideia de desapropriação como a conhecemos atualmente, como um instituto submetido e condicionado a um conjunto de regras, surge incontinente à regulação da propriedade, no século XVIII, após a Revolução Francesa, vez que é o reconhecimento e a garantia do direito de propriedade que suscitam a necessidade de se justificar sua privação (GOMES, 2009, p. 28).

Observamos, portanto, a ligação existente entre a desapropriação e as concepções de direito de propriedade existentes nos ordenamentos jurídicos em que é prevista. Dessa forma, as alterações havidas no conteúdo do direito de propriedade afetam os usos desapropriatórios, com isso, necessário compreendermos quais usos e significados são atribuídos à propriedade no atual sistema jurídico brasileiro, para, então, verificarmos se este conteúdo pode ser visualizado no uso prático do instrumento desapropriatório.

No entanto, a via é de mão dupla: ao mesmo tempo em que o regramento do direito de propriedade influencia o uso da desapropriação, em sentido inverso, por meio do estudo das formas de utilização do poder desapropriatório, podemos melhor compreender como a propriedade é tratada em cada sociedade. De fato:

> A desapropriação nos mostra se para uma sociedade o solo é considerado ativo estratégico de desenvolvimento que deve cumprir uma função social ou se é principalmente um ativo privado, que as coletividades devem considerar como público só por exceção. Como os atores sociais – governo, particulares: proprietários e não proprietários, juízes, meios de comunicação, grêmios – são os que dão

[41] Desde logo advertimos que nossa intenção não é escrever um tratado sobre desapropriação. Pretendemos trazer uma visão panorâmica, afinal o objetivo de nossa pesquisa é compreender as intersecções entre a desapropriação e o direito à moradia urbana, formando uma agenda para reflexão acerca dessas interações, o que certamente perpassa pela análise do procedimento empregado para o uso deste instrumento, mas também envolve diversas outras possibilidades de enfoque de estudo, motivo pelo qual, sempre que entendermos necessário, remeteremos o leitor a outras obras que aprofundem os diferentes assuntos aludidos.

[42] O percurso histórico de surgimento e consolidação do instituto da desapropriação pode ser consultado – só para citar alguns – em Gomes (2009, p. 14-33), em Ferraz (2014b, p. 423-427), em Beznos (2010, p. 17-21) e, no que diz respeito ao Brasil, em Di Pietro (2010, p. 157-159). Já no que tange ao histórico do direito de propriedade temos Leal (1998, p. 37-51), Loureiro (2003, p. 13-30) e, para uma análise mais aprofundada da história jurídica da propriedade, com vistas à compreensão de sua complexidade e à formação de uma consciência crítica desse instituto jurídico, consultar Grossi (2006, p. 1-84).

> conteúdo às noções jurídicas, as decisões em desapropriação abrem um espaço para ver a tênue fronteira entre o que pertence à sociedade (e à cidade) e o que pertence aos particulares (ACOSTA, 2009, p. 61, tradução nossa).

Assim, uma das premissas de nossa pesquisa é que o estudo da desapropriação nos auxilia a compreender a instituição da propriedade privada (AZUELA, 2013, p. 15-16) – e vice-versa –, o que ganha especial interesse quando analisamos a participação do Poder Judiciário brasileiro nos conflitos relacionados com a desapropriação e o direito à moradia.

Tais considerações nos remetem a uma ideia fundamental que permeará toda a presente pesquisa, à medida que deve balizar o direito de propriedade e, paralelamente, o uso do poder desapropriatório: a noção de função social da propriedade.

2.6.1 Noções preliminares: a propriedade[43] e sua função social

Em termos gerais, embora a ausência de obrigações positivas tenha sido a primeira característica do direito de propriedade, a incorporação de deveres ao seu exercício é o mais importante aspecto da função social (MALDONADO; PEÑA, 2013, p. 295).

A frase acima resume e demonstra como o marco legal do direito de propriedade foi modernizado com a emergência do princípio da função social da propriedade. Realmente, nas origens deste direito, tal como desenhado a partir da Revolução Francesa, observava-se uma pesada carga de individualismo na atribuição de um caráter absoluto aos seus contornos, entretanto, o decorrer do tempo e as deformações do sistema econômico liberal[44] propiciaram a retomada do debate acerca da função social da propriedade, noção que decorre de ideias filosóficas e sociológicas originadas, principalmente, no século XIX, mas cuja construção normativa é recente, típica do século XX, tendo como precursoras a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição alemã de Weimar de 1919 (PENTEADO, 2014, p. 213)[45].

Compreendida como a vocação, a finalidade, o propósito a que serve a propriedade, a função social vem para, ao lado dos deveres de conteúdo negativo limitadores do exercício da propriedade, estabelecer também obrigações de agir ao proprietário, no sentido de uma gestão socialmente útil (PENTEADO, 2014, p. 207).

---

[43] Dentre as diferentes possibilidades de significação do vocábulo "propriedade" – trabalhados por Penteado – aqui nos referimos ao sentido mais restrito (ou típico) da palavra, que é o de direito real pleno: "É um dos direitos reais, com regime próprio e amplitude de poderes sobre a coisa" (PENTEADO, 2014, p. 167-168), conforme previsto no artigo 1.225, I, do Código Civil (BRASIL, 2002).

[44] Modelo em que a propriedade era vista como uma garantia absoluta e incondicional, sustentando-se na ideia de que o exercício da propriedade orientado pelo interesse individual traria, por si só, o bem-estar social (PENTEADO, 2014, p. 213).

[45] Em que pese à previsão da sujeição da propriedade privada ao interesse coletivo aparecer em ambas as Constituições, o termo jurídico "função social" não aparece em nenhuma delas, sendo que Rodrigues Junior (2011, p. 146) atribui à Constituição Italiana de 1948 a primazia da referência à expressão função social.

Consiste, assim, em uma proposta de conciliação entre direito individual e o papel a ser por ele desempenhado (os fins sociais a serem perseguidos pelo titular do direito), de forma que, conforme salienta Fábio Konder Comparato (2008, p. 1-2) "[...] nada mais justifica manter essa dicotomia anacrônica: propriedade absoluta ou ausência de propriedade". Neste aspecto, segundo Luciano Ferraz (2014a, p. 289), o movimento de "socialização" da propriedade privada serviu de resposta e mesmo barreira ao movimento socialista, que na propriedade enxergava uma espécie de "roubo". Nas palavras de Luciano de Camargo Penteado:

> A compatibilização dos interesses sociais com aquele que se verifica de natureza individual, que é assim desenhada pela ideia de função social, parece uma alternativa razoável na medida em que, por um lado, preserva o sistema de propriedade privada, no que traz de vantagens para o ser humano e a sociedade como um todo [...]. Ao mesmo tempo, permite que o emprego da situação proprietária de maneira excessivamente individualista ou individualizada, quando não atingir a função que traça limites ao direito, possa implicar uma correção na distribuição dos direitos patrimoniais sobre coisa, o que no, máximo, é a desapropriação vista como sanção e, no mínimo, a punição do proprietário mediante indenização, cujo direcionamento e destinação tem eficácia redistributiva, às vezes maior que os mecanismos implementados pelo direito público, especialmente pelos tributos (PENTEADO, 2014, p. 214).

Nesta trilha, mesmo quem defende o regime da propriedade privada[46] – ao considerar que a realização plena do indivíduo, e o seu crescimento pessoal, demanda um mínimo de bens sob seu comando direto e imediato, com o objetivo de estruturar um espaço vital que permita o desenvolvimento de sua própria personalidade – não pode deixar de acentuar que a propriedade só deve ser mantida no patrimônio privado se atender aos papeis que desempenha para a sociedade, especialmente num país socialmente desigual como o Brasil (PENTEADO, 2014, p. 218). É o que faz Luciano de Camargo Penteado (2014, p. 218) ao considerar que a função social da propriedade vem no sentido da busca pela generalização de um círculo existencial para todos os indivíduos.

Avançando em direção à disciplina jurídica no ordenamento brasileiro, como demonstra Otavio Luiz Rodrigues Junior (2011, p. 138;150), desde a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) é possível observar uma construção normativa e dogmática (inclusive com contribuições do direito civil) no sentido de que a propriedade deve atender ao bem-estar social, embora o termo "função social da propriedade" tenha aparecido entre nós apenas em

[46] Destacamos, juntamente com Grossi (2006, p. 10), que no estudo da relação homens-bens devemos ter o cuidado de não considerar a propriedade como a única solução possível, ou, *a priori*, a melhor solução possível, condenando as outras como anômalas e inferiores. Devemos ter em conta que a apropriação individual e com conteúdos particularmente potestativos – "a propriedade moderna" – é simplesmente a solução histórica dominante, o produto de uma realidade mutável que foi se cristalizando (GROSSI, 2006, p. 10).

1967 (BRASIL, 1967). Assim, ao olharmos as diferentes Constituições brasileiras, temos que a inserção da ideia de função social da propriedade em nosso ordenamento jurídico é fruto de uma lenta evolução (RODRIGUES JUNIOR, 2011, p.158), noção que foi incorporada e coroada – porque elevada à categoria de garantia fundamental – pela Constituição de 1988, tanto em relação ao imóvel urbano, quanto ao rural (MANIGLIA, 2013, p. 34).

Deveras, a Constituição de 1988 foi expressa ao adotar a noção de função social da propriedade, pois, ao mesmo tempo em que garante a propriedade, determina a necessidade de que esta cumpra sua função social, consoante previsão do artigo 5º, XXIII, do artigo 170, III, do artigo 182, § 2º (regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001), e dos artigos 184 e 186 (ambos regulamentados pela Lei nº 8.629/1993 e pela Lei Complementar nº 76/1993, alterada pela Lei Compleementar 88/1996), ideia também presente no § 1º do artigo 1.228 e no parágrafo único do artigo 2.035 do Código Civil de 2002[47].

Por este mecanismo de funcionalização, então, a propriedade é relacionada com um fim externo a ela, qual seja, o interesse social, escolhido pela comunidade sociopolítica brasileira (PENTEADO, 2014, p. 201), de forma que os interesses sociais dignos de atendimento seriam aqueles verificados em dado momento e em certo lugar, identificados no Texto Constitucional (LOUREIRO, 2003, p. 112), no qual, como vimos no início deste capítulo, está o direito à moradia.

Deste modo, podemos entender a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro como uma cláusula geral que incorpora valores sociais para dentro do sistema, sendo detentora de duas funções: ao mesmo tempo em que cria um espaço de licitude para a atuação do proprietário, programaticamente adquire também um sentido maior de promover políticas públicas com efeito redistributivo da propriedade para a comunidade em que o proprietário se insere, por exemplo, com a imposição de deveres de fazer positivos para o titular do domínio (PENTEADO, 2014, p. 222).

Segundo aduz Francisco Eduardo Loureiro (2003, p. 116), como cláusula geral, a função social adquire uma ampla gama de destinatários, desde o titular da relação jurídica proprietária e os terceiros não proprietários, até mesmo o legislador (que não deve conceder ao proprietário poderes supérfluos ou contraproducentes ao interesse social), e o juiz (que deve utilizar a função social como critério de interpretação da disciplina proprietária).

---

[47] A legislação civil somente abarcou a ideia da função social em 2002, mas, embora o Código Civil de 1916 tenha ignorado a doutrina emergente que proclamava a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, Rodrigues Junior (2011, p. 139; 155) é bem enfático ao dizer que mesmo nesse período o direito civil, ao menos por parte de seus "melhores doutrinadores", não concordou com a concepção individualista e antissocial de propriedade.

Em resumo, da forma como estruturada em nosso sistema jurídico, a função social preserva a titulação privada da propriedade, apesar da necessidade de esta atender a uma função social. Distancia-se, portanto, de outras propostas, como a de Leon Duguit, que via na propriedade uma autêntica função, apenas voltada para interesses coletivos, em uma visão considerada por alguns como um "funcionalismo exagerado" (PENTEADO, 2014, p. 219).

Acerca disso, como ensina Otavio Luiz Rodrigues Junior (2011, p. 139; 159), há em torno da função social um hibridismo de conceitos, que pode ser resumido em duas correntes teóricas: uma primeira que define a propriedade como um direito funcionalizado (teoria interna: propriedade *como* função social) e outra que a concebe como um direito limitado pela função social (teoria externa: propriedade *com* função social).

Nada obstante a aparente adoção da segunda corrente interpretativa por nosso ordenamento jurídico (PENTEADO, 2014, p. 219; RODRIGUES JUNIOR, 2011, p. 167), não há como desconsiderar os contornos que a primeira corrente assume, por exemplo, na Constituição colombiana, na qual a função social não é um dado externo à propriedade, porque se integra à sua estrutura (MALDONADO; PEÑA, 2013, p. 294).

Nesse país, a previsão constitucional estabelece que "a propriedade **é uma função social** que implica obrigações" (COLÔMBIA, 1991, tradução nossa, grifos nossos)[48], ou seja, deixa claro que a função social é um elemento intrínseco e caracterizador do direito de propriedade, alterando seu estatuto, tradicionalmente percebido como um feixe de direitos reconhecidos ao proprietário. Conforme aponta Betânia Alfonsin (2009, p. 192), a radicalidade desta previsão constitucional foi confirmada pela jurisprudência das mais altas cortes colombianas, consolidando seus avanços jurídico-políticos[49].

Assim, na Colômbia, o alcance do direito de propriedade está ligado ao seu núcleo essencial, que o insere dentre os direitos sociais, porquanto a propriedade será um direito fundamental sempre que estiver vinculada à manutenção de condições materiais de existência, cujo não reconhecimento afeta o direito à igualdade e à dignidade (MALDONADO; PEÑA, 2013, p. 297).

Arriscamos dizer que, em diferentes aspectos (alguns trabalhados no decorrer do texto) o exemplo colombiano deve servir de paradigma ao Brasil, onde o cumprimento da função social também é um requisito para que uma propriedade mereça proteção do Estado e

[48] Difere, assim, da Constituição brasileira, que prevê, em seu art. 5º, XXIII, que "a propriedade atenderá a sua função social" (BRASIL, 1990).

[49] Neste sentido, a jurisprudência colombiana pode ser entendida como uma das mais inovadoras da América Latina, seus magistrados se fazem explicitamente partícipes da construção de um projeto de sociedade e da afirmação dos direitos sociais (MALDONADO; PEÑA, 2013, p. 269).

da comunidade política brasileira. No entanto, como já pudemos perceber, esta noção enfrenta inúmeras dificuldades de aplicação prática, que não deixam de estarem presentes na realidade colombiana, mas assumem dimensões ainda maiores em nosso país.

Um exemplo dessas adversidades pode ser encontrado na própria disciplina da desapropriação, que permanece regulada no Brasil por uma legislação anterior à Constituição de 1988 e com poucas modificações desde sua publicação. De fato, o Decreto-Lei nº 3.365, considerado a Lei Geral das Desapropriações, é datado de 21 de junho de 1941, sendo em diversos aspectos marcado pelo autoritarismo contemporâneo à ditadura de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo. Por sua vez, a Lei nº 4.132, que regula as desapropriações por interesse social, foi promulgada em 10 de setembro de 1962. Finalmente, a legislação mais recente para o cenário urbano, o Estatuto da Cidade de 2001, pouco se debruçou sobre a questão, limitando-se a disciplinar brevemente sobre a desapropriação-sanção urbanística, silenciando-se quanto às demais.

Não se trata de advogar a tese segundo a qual toda lei nova é sinônimo de melhor regulamentação. Realmente, como sustenta Miguel Seabra Fagundes, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 foi redigido com relativa clareza, precisão e simplicidade, rompeu com o complicado formalismo dominante, trouxe maiores garantias ao proprietário e maior celeridade no desenrolar da ação, reconheceu ao juiz o papel de julgador e fixador autônomo do *quantum* da indenização e, portanto, "[...] veio dar à matéria da desapropriação a orientação que, desde muito tempo, a sua importância reclamava e impunha" (FAGUNDES, 1949, p. 46). Todavia, apesar de ser um excelente texto legislativo em diversos aspectos, há pontos em que merece atualizações, como deixaremos claro ao decorrer do trabalho, especialmente quando considerarmos os parâmetros para a fixação da indenização na desapropriação e a disciplina dada ao controle judicial dos motivos do ato desapropriatório.

Este contexto exige do intérprete um esforço ainda maior para compreender o desenho atual do direito de propriedade e seus reflexos na desapropriação, para permitir uma releitura crítica dos contornos legais, teóricos e práticos da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente tendo em vista a concretização do direito fundamental à moradia.

Assim, faz-se imprescindível compreender o instituto da desapropriação sistematicamente e dentro do universo normativo do qual faz parte. Nesta linha:

> [...] a ordem constitucional inaugurada em 1988, exige um repensar dos alicerces desapropriação foi trabalhada (*sic*), com influxos inexoráveis nas noções de: (a) procedimentalização da atividade administrativa; (b) efetividade dos direitos fundamentais; (c) tutela da função social da propriedade; (d) consensualidade

(FERRAZ, L., 2014, p. 426).

Nestes termos, segundo Luciano Ferraz (2014b, p. 426-427), o maior desafio consiste em tornar o direito administrativo verdadeiramente moderno e efetivo, em consonância com as demandas da sociedade e apto a dar respostas ao propósito de uma vida digna.

Posto isto, é neste cenário em que a propriedade assume uma função social que a desapropriação deve ser atualmente estudada, não apenas em decorrência da desapropriação ser uma das expressões da função social da propriedade, ou pela influência que a concepção de função social da propriedade exerce sobre a prática desapropriatória, mas também porque, como preleciona Azuela (2013, p. 31) em toda e qualquer desapropriação se recriam a propriedade e o Estado.

2.6.2 Considerações terminológicas e conceituais

Como pressuposto instrumental ao estudo da desapropriação, e para bem adentrar nesta temática, necessárias algumas considerações acerca do conceito atribuído à palavra *desapropriação*, bem como sobre a relação de analogia muitas vezes adotada – mas por nós rejeitada – perante a palavra *expropriação.*

Partindo de um olhar mais amplo, que considera a previsão deste instrumento em diversos países, Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 2) esclarecem que desapropriação, *compulsory purchase* (aquisição compulsória), *eminent domain* (exercício do domínio eminente do poder público), *expropriation* (desapropriação) e a simples expressão *taking* são diferentes nomes utilizados para designar uma mesma instituição legal que permite ao Estado adquirir um bem a despeito da vontade de seu proprietário, sob a justificativa de algum interesse público a ser realizado.

Logo de início, para nos auxiliar a compreender este instrumento, trazemos a citação de Thiago Marrara:

> A desapropriação é o meio originário de aquisição mais conhecido e debatido no campo do direito administrativo. Ao empregá-la, o Estado retira a propriedade, móvel ou imóvel, de uma pessoa física ou de uma pessoa jurídica. Eventualmente, a pessoa jurídica que sofre a desapropriação pode ser de direito público, respeitadas algumas limitações legais. Ademais, em certos casos, a desapropriação não atinge o bem por completo, dirigindo-se apenas à parcela útil ao Estado, inclusive a algumas de suas dimensões, como o espaço aéreo ou o subsolo (MARRARA, 2014, p. 187).

Este trecho já nos oferece algumas noções básicas acerca do instituto em estudo, tornando mais factível nossa tentativa de defini-lo.

Apesar de algumas poucas variações na forma como seu conceito é apresentado, o fato é que ele tem sido visto por muitos autores, e em diferentes épocas e países, como o

modo mais drástico de intervenção do Poder Público na propriedade[50]. Destarte, conforme deduzem Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho (2009, p. 225), "[...] a definição do instituto sempre veio carregada de adjetivos que caracterizam, sob o ponto de vista subjetivo, o sacrifício, o ônus e a perda de um direito". Não é outra a ideia que transmite a própria análise morfológica da palavra "desapropriação" empregada no Brasil:

> Se *apropriação*, termo formado de *próprio*, cognato de *propriedade*, encerra a idéia fundamental de *tornar próprio*, incorporar, agregar, adquirir, vocábulos de inequívoco sentido ativo, dinâmico, positivo, o antônimo *desapropriação* (ou *expropriação*) agasalha, mercê do prefixo mencionado, a idéia (*sic*) oposta e negativa, embora também dinâmica, de perda, desincorporação, desagregação, afastamento, privação do que é próprio, perda da propriedade (CRETELLA JÚNIOR, 1988, p. 12).

Sempre tendo esta noção de perda como eixo central, surgem diferentes conceituações jurídicas para o termo estudado[51], para trazermos apenas um exemplo de como o conceito é apresentado, seguindo uma escolha realizada em trabalho anterior[52], transcrevemos a definição dada por Celso Antônio Bandeira de Mello:

> À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando seu valor real (MELLO, 2008, p. 852-823).

Um primeiro ponto desta conceituação a ser destacado é que, ao mencionar o despojamento compulsório[53] de alguém, a definição parece abranger tanto o ponto de vista dos civilistas – que tratam a desapropriação como modalidade de perda da propriedade, tendo

---

[50] A propósito, no Brasil, Nobre Júnior (2005, p.68) é expresso ao definir a desapropriação como "[...] o meio pelo qual a potestade estatal impõe a mais grave limitação à propriedade privada [...]". Também nesse sentido, Marrara (2014, p. 187) preleciona: "Uma vez que ataca a perpetuidade e impõe a transferência de domínio a despeito da vontade do proprietário, a desapropriação é vista como a forma mais agressiva de restrição estatal à propriedade e demanda previsão expressa na Constituição". Ainda, segundo Ferraz (2014b, p. 422), "Deveras, a desapropriação, entre todas, é a modalidade mais severa de ingerência do Estado na propriedade, qualificando-se como intervenção do tipo supressiva [...]". Finalmente, citamos também Fagundes (1949, p. 13): "O direito de propriedade, assegurado pela Constituição Federal, está condicionado, no seu exercício e amplitude, à conciliação com o interêsse coletivo, seja êste expresso no respeito devido aos demais direitos outorgados ao indivíduo como célula da sociedade, seja expresso nas necessidades gerais do Estado como órgão de tutela do interêsse público. Assim, [...] aparece, como restrição mais profunda, autorizada diretamente pela Carta Constitucional, o DIREITO DE EXPROPRIAÇÃO [...] (*sic*)".

[51] Acerca das diferentes definições, consultar, dentre outros, Medauar (1986).

[52] Aqui nos referimos ao meu Trabalho de Conclusão de Curso – cujo enfoque é a desapropriação do imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária (ROSIM, 2013).

[53] Compulsório no sentido de obrigatório, mas não de coercitivo, porque, como veremos, há a possibilidade da desapropriação consensual.

em vista seu resultado prático de subtração da propriedade alheia, independentemente da vontade do proprietário –, como também a ótica da pessoa pública – ao mencionar a aquisição originária do bem, revelando a desapropriação como uma modalidade originária[54] de aquisição da propriedade, visto que, como esclarece Luciano Ferraz (2014b, p. 422), a transferência do domínio não precisa da existência de título jurídico anterior. Para além disso, também revela a desapropriação como um instrumento de fomento e promoção da função social da propriedade.

Nota-se, assim, o caráter misto[55] da desapropriação que, consoante assevera Miguel Seabra Fagundes, é tanto de direito público, quanto de direito privado:

> [...] quando nosso Código Civil incluiu o expropriamento entre os modos de perda da propriedade, sem o contemplar, simultaneamente, como meio aquisitivo, teve decerto em vista o seu caráter extraordinário e hibrido. Enquanto modo de perda da propriedade individual entendeu-se que se relacionava com o direito privado e que por êste deveria ser regulado, deixando-se a sua disciplinação, como meio aquisitivo utilizável pelo Estado, a cargo das leis de direito público (*sic*) (FAGUNDES, 1949, p. 12).

Voltando à definição proposta por Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 852-823), ela deixa claro também que nem sempre o bem desapropriado integrará o patrimônio público. Neste aspecto, Renata Peixoto Pinheiro (2004, p. 61) coloca que o procedimento da desapropriação busca permitir a afetação de uma propriedade a um interesse público e não é apenas o Estado que está apto a atingir esta finalidade.

Dito isto, mesmo que a definição de desapropriação transcrita e analisada se mostre bem elucidativa, agora nos parece que transcrevê-la não é suficiente para abarcar toda a complexidade da temática, por três motivos principais: a) a conceituação apresentada não faz qualquer alusão à chamada "desapropriação privada ou judicial"[56]; b) também não se refere à "desapropriação confisco"[57]; c) e, ainda mais importante, não vislumbra que, para além de um "procedimento administrativo"[58], a desapropriação deve ser entendida como um instituto

---

[54] Em sentido diverso, Fagundes, propõe outra classificação. O autor considera como *aquisição originária* os casos dos "[...] bens que sempre foram do Estado, ou seja, incorporados no seu patrimônio desde que êle se constituiu (*sic*)" (FAGUNDES, 1949, p. 11), por sua vez, a *aquisição derivada segundo os princípios do direito constitucional e administrativo* seria reservada aos "[...] bens adquiridos de particulares, mediante processo coativo especial, que constitui a DESAPROPRIAÇÃO" (FAGUNDES, 1949, p. 11). No entanto, o entendimento doutrinário majoritário é o de que a desapropriação é um modo de aquisição originária, ou seja, o título do domínio do desapropriante não deriva de um título anterior.

[55] Realmente, como aduz Beviláqua (2003, p. 219): "Embora se enquadre esta matéria no direito constitucional, que a fundamenta, e no administrativo, que a regula, o direito civil também a considera, como um dos casos da perda da propriedade immovel ou movel (*sic*)".

[56] Talvez por não ser unânime o entendimento que enxerga neste instituto jurídico uma modalidade de desapropriação, como veremos mais à frente

[57] Aqui repetimos a consideração da nota de rodapé acima.

[58] Embora haja divergência na doutrina sobre ser a desapropriação um ato ou um procedimento administrativo, o

jurídico complexo, não apenas por envolver a aquisição de um bem e, ao mesmo tempo, a perda do direito de propriedade, mas por implicar justamente no reconhecimento deste direito patrimonial.

Seguindo esta linha de pensamento, para Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin a desapropriação, especialmente aquela que tem por objeto um bem particular,

> [...] por um lado, significa a supressão da propriedade de um bem imóvel particular visando à sua incorporação ao patrimônio público mediante o pagamento de uma indenização ao proprietário; por outro lado, representa a plena consagração do instituto jurídico da propriedade individual, pois são justamente o reconhecimento e a garantia constitucional do direito de propriedade que acarretam o dever de indenizar pela desapropriação [...] (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 23).

A importância dessa compreensão reside no fato de que, a despeito da reverência atribuída aos direitos do proprietário pelo instituto da desapropriação, ainda existe uma noção equivocada de que as políticas públicas e os atos de desapropriação contrariam e causam uma ruptura da ordem socioeconômica embasada no reconhecimento dos direitos individuais de propriedade.

Indo além do senso comum, devemos partir de uma análise mais atenta a nos revelar que a desapropriação é a consagração do regime jurídico da defesa da propriedade[59] e, mais ainda, o conceito tradicional de desapropriação chega até mesmo a traduzir uma noção de direito de propriedade fortemente marcada por uma concepção individualista e liberal, que a toma como um direito absoluto conferido ao proprietário, a quem seria imputado o mais grave sacrifício por meio da desapropriação (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 225).

Não por acaso, Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho (2009, p. 225) acabam afirmando que o conceito de desapropriação não sofreu significativas alterações ao longo do tempo porque tem uma natureza hermética, "[...] oferecendo resistência à incorporação de valores e princípios oriundos de outras disciplinas do conhecimento jurídico, a exemplo da função social da propriedade e da cidade".

Mas, neste trabalho de compreensão do significado da desapropriação, não podemos desconsiderar uma outra perspectiva, posto que diferentes situações concretas, especialmente no que diz respeito aos diferentes graus de vulnerabilidade dos atingidos por esta medida

---

entendimento majoritário é no sentido de que o instituto da desapropriação é um procedimento administrativo, composto por uma sucessão de atos. Além disso, não havendo acordo, exige-se o processo judicial.

[59] Fagundes, por exemplo, após percorrer as origens históricas do direito de desapropriar, assevera: "Considerada tal evolução o direito de desapropriar constitui, de modo por que se apresenta hoje em dia, rigorosamente delimitado pelo direito positivo, antes uma garantia assegurada ao direito de propriedade do que uma ameaça à sua integridade. Condicionando a subsistência da propriedade particular aos supremos interesses coletivos se lhe criam restrições, mas, por outro lado, pondo-se limite à ação desapropriatória do Estado, se lhe assegura relativa intangibilidade" (FAGUNDES, 1949, p. 18).

estatal, ensejam diferentes consequências decorrentes do emprego deste instituto jurídico, muitas vezes representando realmente uma afronta aos direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia, como veremos ao longo deste estudo.

São esses aspectos que devemos ter em conta no decorrer desta pesquisa, que não nega a relevância do instrumento em estudo, mas busca repensá-lo, especialmente à luz dos princípios da função social da propriedade e da cidade, da recuperação dos investimentos públicos que valorizam imóveis urbanos e da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, bem como, e principalmente, do direito à moradia.

De certo, todos esses valores devem refletir no modo de se conceber o instituto da desapropriação, ensejando uma releitura de seus elementos conceituais, desafio imposto a todos os atores envolvidos, fundamentalmente ao Poder Judiciário, e para o qual buscamos contribuir com nossa pesquisa.

Antes de prosseguirmos ao tópico seguinte, complementando estas considerações terminológicas e conceituais, esclarecemos que não adotamos o uso da palavra *expropriação* como sinônimo de *desapropriação*[60].

Embora a relação de sinonímia seja empregada: a) por muitos autores, que não distinguem os termos[61]; b) pela própria legislação que, conquanto sempre se refira à desapropriação, utiliza os vocábulos expropriante, expropriado e expropriando; c) e também pelos desembargadores do Tribunal estudado; no presente trabalho concordamos com o entendimento segundo o qual, a partir da Constituição de 1988, o emprego correto da palavra *expropriação* é aquele que dedica seu uso à designação das situações de retirada do bem sem indenização. É o que defende, dentre outros, Elisabete Maniglia (2013, p. 30).

Como trabalharemos essencialmente as hipóteses em que se estabelece uma contrapartida financeira pela perda do bem, utilizaremos o termo *desapropriação* e seus derivados (desapropriante, desapropriados, imóvel desapropriado, poder desapropriatório, etc.). No entanto, não deixamos de apontar que em muitas citações de autores estudados e de votos de desembargadores analisados na pesquisa empírica aparece o termo *expropriação* querendo significar a ideia presente no conceito jurídico de desapropriação (que envolve a noção de indenização).

Dotados dessas chaves de compreensão, podemos adentrar com maior segurança no nosso tema de pesquisa, que, reiteramos, será trabalhado por meio de alguns recortes: nosso

---

[60] Entendimento firmado após a realização da banca de defesa, especialmente em decorrência das contribuições de Elisabete Maniglia.

[61] É o caso de Moraes Salles (2009), Fagundes (1949), Beznos (2010), dentre outros.

primeiro enfoque consiste no fundamento para a existência e uso do instrumento desapropriatório.

2.6.3 Fundamentos da desapropriação

Do ponto de vista jurídico, podemos dizer que os precedentes do instituto da desapropriação têm origens antigas[62]. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 157), a primeira disposição normativa do Brasil relativa à expropriação se deu com o Decreto de 21.05.1821, quando nosso país ainda estava submetido a Portugal, mas já elevado à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves. O diploma em questão prescrevia que "[...] a ninguém se tirasse a propriedade, quaisquer que fossem as necessidades do Estado, sem que previamente se ajustasse o preço a pagar ao interessado pelo erário, no momento da entrega" (DI PIETRO, 2009, p. 157). E esta disposição também se fez constar em nossa primeira Constituição, a Imperial de 1824, que, mesmo pautada pela absolutização do direito de propriedade, já estabelecia esta modalidade de intervenção na propriedade privada (art. 179, XXII) (BRASIL, 1824).

Avançando no tempo, a atual Constituição Federal brasileira, de 1988, continua a regulamentar este instrumento[63], que se encontra disciplinado em seus artigos 5º, XXIV, 182, §§ 3º e 4º, 184 e 185 (os dois últimos relativos ao imóvel rural) (BRASIL, 1988).

Frente à permanência da previsão do instrumento desapropriatório em nosso ordenamento jurídico e não sendo ele um fim em si mesmo, coloca-se o seguinte questionamento: qual o alicerce, a base, o fundamento que justifica a ação do órgão estatal que subtrai todo ou parte do patrimônio privado mediante uma indenização?

Auxiliando-nos a responder a essa pergunta, Thiago Marrara (2014, p. 187) declara que o sustentáculo e a legitimação para a desapropriação se encontra na "[...] supremacia do interesse público primário". Nesta lógica, Wilton Luis da Silva Gomes (2009, p. 57) afirma que a validade jurídica da desapropriação está fundamentada na consecução de uma finalidade pública motivadora de sua instauração, jamais devendo ser usada para a satisfação de interesses particulares.

Realmente, embora várias correntes[64] tenham surgido para encontrar (ou conferir) uma explicação ao poder desapropriatório, vê-se que a maior parte[65] da doutrina tem apontado

---

[62] Vide nota de rodapé 42.

[63] Como ensina Ferraz (2014b, p. 424), "[...] sempre foi da tradição do constitucionalismo brasileiro a preocupação com a disciplina constitucional legislativa básica da desapropriação e respectiva direito à indenização (*sic*)".

[64] Medauar (1986, p. 26-30) expõe, de modo sucinto, as principais correntes acerca das razões da existência da

a preponderância do interesse público sobre o interesse privado como fundamento da desapropriação. Inclusive, José Cretella Júnior (1988, p. 24) chega a ser enfático ao afirmar: "O *interesse público prepondera sobre o interesse privado* – eis o grande *princípio* que informa o instituto expropriatório, em todas as épocas e em todos os países".

Neste passo, Odete Medauar (1986, p. 29) aduz que em alguns ordenamentos o interesse público é expresso de modo especificado nas expressões "utilidade pública", "utilidade social", "necessidade pública" e "interesse social", desta forma, a menção dessas expressões pela doutrina significa a adoção da primazia do interesse público sobre o particular.

Sob esse aspecto, Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 28-29) aponta que, não obstante o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado não esteja expresso em nenhum texto normativo, ele é quase um requisito do direito público, do qual resultam prerrogativas (presunção de veracidade e validade de seus atos, a autoexecutoriedade destes, etc.) e restrições (como a obrigatoriedade das licitações, dos concursos públicos, etc.), nele também se encontrando o fundamento das intervenções do Estado na propriedade privada, dentre elas, a desapropriação.

Em sentido oposto, autores como José Carlos de Moraes Salles (2009, p. 77) sustentam que a colisão entre o direito individual de propriedade e o direito da coletividade de desapropriar é "mais aparente que real", pois, com a indenização dada ao proprietário, este não teria nenhum prejuízo e ainda, como cidadão, teria a vantagem da implementação do interesse público. Deste modo, para o autor mencionado, o fundamento da desapropriação estaria na utilidade ou necessidade pública ou, ainda, no interesse social, "[...] sem que se deva falar em conflito entre interesses particulares e públicos" (SALLES, 2009, p. 77).

De sua parte, Clovis Beznos (2010, p. 23-35), após percorrer diferentes teorias explicativas do fenômeno da desapropriação, conclui pela rejeição da ideia da supremacia do interesse público sobre o privado como fundamento da desapropriação, ainda que admita ser esta a ideia concebida por parte relevante da doutrina. Para o autor,

> [...] no Estado de Direito não se pode conceber *a priori* a existência de supremacia de um certo tipo de interesse que se sobreponha a outros. Diante de um conflito de interesses, caberá ao Poder Judiciário, considerando os fatos e o direito aplicável, definir qual o interesse (sinônimo de direito em nosso ordenamento) prevalente

---

desapropriação: Teoria do Domínio Coletivo, Teoria do Domínio Eminente, Teoria do Pacto Social, Teoria das Limitações do Direito de Propriedade, Teoria do Direito Potencial, Teoria da Solidariedade ou da Cooperação, Teoria da Predominância do Interesse Público sobre o Particular, Teoria da Função Social da Propriedade e Teoria dos Fins do Estado.

[65] Predominância apontada tanto em Salles (2009, p. 75), como em Medauar (1986, p. 29). Ademais, tal justificativa foi encontrada também em alguns dos julgados analisados, conforme capítulo 3.

(BEZNOS, 2010, p. 146).

Assim, Clovis Beznos (2010, p. 32) acredita que a desapropriação fundamenta-se no perfil do direito de propriedade, tal como acolhido no sistema constitucional brasileiro, ou seja, a desapropriação decorreria da expressa previsão constitucional, frente à ocorrência dos pressupostos normativos estabelecidos *a priori* (necessidade ou utilidade pública, ou interesse social).

Todavia, refletindo especialmente sobre o posicionamento no sentido de uma suposta inexistência de sacrifício do particular, ou inocorrência de conflito entre desapropriação e propriedade privada – ideias que tomam a desapropriação como uma "forma conciliadora" ou de "harmonização" e "coordenação" de direitos ou interesses – Odete Medauar (1986, p. 14) assim considera: "Na realidade, parece-nos não poder ser negada uma antítese entre os dois interesses, pois se houvesse perfeita conciliação não se encontraria explicação para o caráter coativo da desapropriação [...]".

Também é este o entendimento de Miguel Seabra Fagundes, para quem a concepção que pretende eliminar a antítese entre o direito privado de propriedade e o direito estatal de desapropriar não passa de um jogo artificioso de palavras porque, objetivamente considerando, "[...] o conflito entre o interesse individual do proprietário expropriando e o interesse impessoal do Estado se manifesta flagrante e iniludivelmente na impossibilidade de atender às solicitações dêste sem retirar àquele o gozo de coisa ou direito determinado" (*sic*) (FAGUNDES, 1949, p. 14).

Complementando esta ideia, Odete Medauar afirma ser evidente que os direitos dos particulares, no que toca à propriedade privada, devem ser subordinados aos interesses da coletividade, no entanto, acentua que este último não pode ser fundamentado no acaso, no arbítrio ou mesmo na conveniência de grupos, concluindo que: a "[...] disciplina da desapropriação deve possibilitar ao Estado o cumprimento de suas atribuições, sem prejuízo de um preceito que deve ser aplicado com rigor e que não está renegado pelas exigências do interesse público: a justiça e a equidade" (MEDAUAR, 1986, p. 15).

Em sendo assim, a tensão entre o interesse público e o privado, que ocorre na desapropriação, é um dos pontos que a torna uma ferramenta controvertida. De certo, nos anos 1970, o entendimento dominante no direito urbanístico, no planejamento e nas ciências sociais em geral era o de que a desapropriação consistia em um componente essencial de qualquer estratégia de desenvolvimento, ao passo que resolvia a equação que colocava o interesse privado de um lado e, de outro, o interesse público (AZUELA; HERRERA, 2007, p.

3). No entanto, como ponderam Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 3), aos poucos foi sendo questionada a equação proposta e a insatisfação em relação ao uso do instrumento da desapropriação tornou-se generalizada já na década de 1990, com os primeiros sinais de que este instrumento impunha não apenas o sacrifício de interesses individuais egoísticos, mas também altos custos sociais, evidenciados com as grandes barragens construídas nos países em desenvolvimento, em especial na África, que implicaram o despejo de um grande número de pessoas.

O fato é que o postulado da supremacia do interesse público vem sofrendo severas críticas da doutrina, tanto nacional como internacionalmente (SANTOS, 2008, p. 29; CAMPOS; JUST, 2014, p. 111). Como elucidam Luiza Ferreira Campos e Gustavo Just (2014, p. 110-122), seja por servir à manutenção de um direito administrativo autoritário e direcionado aos interesses estatais (e não aos interesses dos administrados), seja em decorrência da discussão sobre a impossibilidade de uma concepção unitária de interesse publico, seja também pela incompatibilidade desse princípio com o Estado Democrático de Direito (que demanda fundamentos mais adequados para as decisões da Administração, a partir da lógica axiológica presente na Constituição Federal) e, diante da necessidade de um controle mais eficaz da Administração, hoje se fala na importância de se "desconstruir" ou mesmo "reconstruir" o conceito de interesse público.

Neste contexto, conforme aclara Thiago Marrara (2014, p. 187), na desapropriação, o princípio da supremacia do interesse público primário não exclui "[...] a necessidade de se compatibilizar o instrumento com a proteção de outros direitos fundamentais, daí por que se exige a observância de um processo administrativo, e, diante de resistência, de um processo judicial especial".

Mas, curiosamente, segundo veremos, a "argumentação da supremacia do interesse público" parece não ensejar qualquer discussão ou contestação quando está em questão o processamento da desapropriação pelo Poder Judiciário, pelo contrário, é recorrentemente utilizada sem maiores ponderações.

Deveras, Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 30) chega a sustentar que muitos dos problemas enfrentados na aplicação da desapropriação no Brasil são em grande medida decorrentes da noção defasada de alguns postulados e do abuso de prorrogativas da Administração.

Assim, como aponta Luciano Ferraz (2014a, p. 309), devemos ter em conta que edifícios teóricos que sustentaram, no passado, as diferentes modalidades de intervenção do Estado na propriedade, muitas vezes não mais se colocam como balizas seguras para resolver

os problemas do cotidiano atual, requerendo revisão e crítica. Agregando à nossa discussão, o autor assevera:

> O moderno direito administrativo, com efeito, tem se esforçado em superar certas noções ortodoxas e se edificar sobre novos paradigmas teóricos: (a) o Direito por princípios, em substituição ao direito por regras; (b) o abandono da tese da vinculação positiva e estrita à lei, diante da afirmação de uma vinculação da atividade administrativa ao Direito; (c) a mitigação do exercício unilateral e autoritário do poder administrativo, substituído, em parte, pela busca do consenso e pela solução pacífica das controvérsias; (d) a democratização do exercício da atividade administrativa mediante a participação dos interessados e da sociedade no processo decisório e no controle das atividades administrativas; (e) o direcionamento do eixo central da disciplina do ato administrativo para o procedimento administrativo e as relações jurídicas subjacentes (FERRAZ, L., 2014a, p. 309).

Por conseguinte, o autor defende a necessidade de se compreender o fenômeno da administração pública em seu caráter dinâmico e procedimental, especialmente quando estiver em questão a garantia dos direitos fundamentais. Destarte, ao manejar a desapropriação, o Estado tem o dever de equilibrar o uso do poder e o respeito aos limites impostos pelo ordenamento jurídico, sob pena de, não o fazendo, praticar ações arbitrárias (FERRAZ, L., 2014a, p. 309; FERRAZ, L., 2014b, p. 422).

Com efeito, não devemos nos permitir cegar por uma leitura obsoleta e reducionista do direito administrativo tradicional, pois, "[...] a desapropriação é um instituto de direito público que se orienta, hodiernamente, por princípios muito mais amplos que a mera referência à supremacia do interesse público sobre o interesse particular [...]" (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 25).

Neste novo arcabouço principiológico, notadamente trazido pelo direito urbanístico, estão inseridos os princípios da função social da propriedade e da cidade, os quais devem orientar a escolha pelo uso da desapropriação e também devem balizar o procedimento de sua aplicação, sob pena do poder desapropriatório tornar-se arbitrário e injusto.

Apreendido o fundamento que justifica a desapropriação, e sua necessária ressignificação, acrescentamos que no Brasil, como em muitos países, o preenchimento do conteúdo da expressão "interesse público" no caso da desapropriação não é livremente deixado ao administrador, sendo desenvolvido na legislação infraconstitucional, porque "[...] dada sua condição de ato de domínio ou soberania imposto, o legislador dota os governos desta atribuição, mas estabelece um marco de legalidade para garantir o controle do uso deste instrumento, com especial ênfase na determinação de sua motivação" (ACOSTA, 2009, p. 63-64, tradução nossa).

Constata-se, por sua vez, que o interesse público apto a fundamentar uma desapropriação tem conteúdo variável no tempo e no espaço, e, segundo Odete Medauar

(1986, p. 17), teve seu alcance sucessivamente ampliado pela legislação brasileira, aumentando-se os casos incluídos nas expressões "utilidade pública", "necessidade pública" e "interesse social". Por conseguinte, outra pretensão deste trabalho será olhar as diferentes modalidades de desapropriação presentes em nosso ordenamento jurídico, perquirindo se a implementação do direito à moradia nas cidades brasileiras pode ser entendida como uma causa de "interesse público" a fundamentar seu uso. Mas, antes de passarmos a essa questão, primeiro traçaremos breves notas acerca dos possíveis objetos, sujeitos ativos e passivos, bem como as fases dessa modalidade de intervenção na propriedade privada.

2.6.4 Objetos, sujeitos e fases do procedimento de desapropriação

Um primeiro ponto a ser abordado neste tópico diz respeito aos *objetos* passíveis de serem desapropriados. Acerca disso, podemos dizer que todos os bens ou direitos capazes de exprimir valores econômicos podem ser objeto de desapropriação, desde que sejam necessários para atingir um fim de interesse público e não tenham sido excluídos dessa incidência pelo ordenamento jurídico (dentre os excluídos, temos: os direitos personalíssimos, a pessoa física ou jurídica, a moeda corrente de um país, e, no caso da desapropriação para fins de reforma agrária, a propriedade rural produtiva[66] e a propriedade rural pequena e média) (FERRAZ, L., 2014b, p. 442).

Conforme explana Carlos Alberto Dabus Maluf (2015, p. 26), devemos compreender a palavra "bens" em seu sentido mais amplo, incluindo bens móveis e imóveis. Ainda, segundo desdobra Luciano Ferraz (2014b, p. 440), "[...] bens e direitos de natureza real, pessoal, pública ou privada podem ser sacrificados pela força expropriatória do Estado".

Ressaltamos que neste trabalho nos debruçamos sobre a desapropriação de bens imóveis e, restringindo ainda mais, nos interessa analisar a desapropriação de bens imóveis urbanos[67], dado nosso olhar para a desapropriação enquanto mecanismo de aquisição de terras para a efetivação de políticas públicas habitacionais nas áreas urbanas.

Delimitado nosso enfoque de estudo, ainda em relação ao objeto da desapropriação,

[66] Proibição que gera inúmeras discussões acerca do conteúdo da produtividade constitucionalmente tutelada (seria esta produtividade apenas econômica ou aquela que leva em consideração todos os parâmetros previstos no artigo 186 da Constituição Federal?), como pode ser consultado em Rosim (2013).

[67] Acerca da distinção entre imóveis urbanos e rurais, observamos uma falta de critério uniforme na legislação, bem como divergências na doutrina. Notamos que a legislação agrária sempre definiu o imóvel rural por sua destinação à atividade agrária, enquanto que a legislação tributária e administrativa sempre adotou o critério da localização, pelo qual o imóvel urbano seria o localizado na área urbana *definida pelo Município.* Ao tratar sobre o tema, Penteado (2014, p. 233-236) assevera que tem prevalecido o critério da territorialidade, mas critica esta postura, entendendo que seria importante a edição de normas que redefinissem ruralidade, "[...] contemplando aspectos como o *agrobusiness* e mesmo o turismo ecológico como atividades rurais" (PENTEADO, 2014, p. 236).

cabe apenas salientar dois outros pontos: a) a possibilidade de desapropriação da posse; b) e a viabilidade de desapropriação de bens públicos e das entidades privadas da administração indireta.

Quanto ao primeiro, como elucida Luciano Ferraz (2014b, p. 441), a posse, sendo um bem jurídico com valor econômico, é suscetível de proteção jurídica e, portanto, dá ensejo ao dever de indenização por sua perda. Assim, além do titular do domínio do bem expropriado, também tem direito à indenização aquele que tenha sobre ele direito real ou direito à posse.

Neste passo, segundo preleciona o mesmo autor (2014, p. 441), é devido o ressarcimento ao simples possuidor de boa-fé do bem objeto de desapropriação, independentemente de comprovação do título de propriedade. No entanto, Luciano Ferraz (2014b, p. 441) assevera que é prevalecente o entendimento de que o *quantum* indenizatório devido pela desapropriação da posse do bem deva ser inferior ao valor devido pela perda da propriedade.

Por sua vez, em relação ao segundo ponto, que consiste na desapropriação de bens públicos e das entidades privadas da Administração indireta, tem-se que o artigo 2º, §2º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 estabelece a possibilidade de os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios serem desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, desde que, em qualquer dos casos, seja obtida autorização legislativa do Poder Legislativo da entidade expropriante (BRASIL, 1941).

Assim, como esclarece Luciano Ferraz (2014b, p. 443), "[...] segundo o referido dispositivo legal, o ente federado de maior extensão é competente para promover a desapropriação de bens pertencentes aos entes de menor, mas a recíproca não é verdadeira". Esta vedação legal da "desapropriação ascendente", por sua vez, tem sua constitucionalidade discutida em face do princípio federativo. No entanto, como sublinha o autor precitado (2014, p. 443), o entendimento dominante é o de que a norma é constitucional, visto que tutelaria interesses públicos de estatura e abrangência superiores.

Esse é o posicionamento, por exemplo, de Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 82-83), o qual entende que o Decreto-Lei nº 3.365/1941 não faculta a desapropriação na ordem inversa da "hierarquia política". Segundo o autor: "Ao legislador não poderia escapar a necessidade de referir essa especialíssima e relevante hipótese de expropriamento e se a omitiu o fez intencionalmente para exclui-la. Na impossibilidade de apropriação compulsória, o que resta aos Estados e Municípios é o acordo, como meio de obtenção dos bens assim inexpropriáveis, quando, por acaso, sejam necessários aos seus serviços e obras"

(FAGUNDES, 1949, p. 83). Também neste sentido, Beviláqua (2003, p. 221): "Não é lícito, porem (*sic*), ao Município desapropriar bem do Estado ou da União, nem o Estado o da União, porque o interesse desta ultima é preponderante sobre os dois outros círculos de organização administrativa".

Compreende-se, ainda, que essa vedação também atinge as entidades da Administração indireta[68], que não poderiam ser desapropriadas por uma entidade política de menor magnitude federativa, é o que explana Luciano Ferraz (2014b, p. 443). Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 171) a analogia com o artigo 2º do Decreto-Lei 3.365/1941 seria cabível apenas quando o bem dessas entidades estivesse afetado a uma finalidade pública.

Entendemos, entretanto, que a vedação legal prevista no artigo 2º do Decreto-Lei 3.365/1941 mostra-se, em certa medida, contraproducente. Primeiro por não deixar de conceber a existência de uma hierarquia entre os entes federativos, a qual não se coaduna com o já mencionado princípio federativo. Ademais, no que diz respeito ao objeto de nossa pesquisa, sendo o Município o principal ator na questão habitacional e de planejamento do cenário urbano, conferir a ele a possibilidade de desapropriar bens públicos de outros entes federativos que não estivessem afetados a finalidades públicas (incluindo os bens da Administração indireta desses entes) poderia se revelar uma ferramenta importante a serviço da implementação de políticas públicas, inclusive habitacionais, no cenário urbano das cidades brasileiras.

Feitas essas ponderações, passamos para o próximo assunto deste tópico: os *sujeitos* da desapropriação. Em relação ao *sujeito ativo*, a competência para a edição do ato declaratório de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, que submete o bem à força desapropriatória do Estado é conferida à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal (entidades políticas), bem como, frente à expressa previsão legal, a algumas entidades da Administração indireta (FERRAZ, L., 2014b, p. 437). Tal distribuição de competência diz respeito às modalidades ordinárias de desapropriação, já em relação às extraordinárias, como veremos ao tratar de cada uma delas, há outras regras. Ademais, devemos também ressalvar, excepcionalmente, a competência do Poder Legislativo para o ato declaratório da desapropriação (artigo 8º do Decreto-Lei 3.365/1941).

Já em relação à competência para promover a desapropriação, ou seja, para

[68] Com exceção das empresas estatais que exploram atividade econômica, em decorrência do disposto no artigo 173, §1º, II da Constituição (BRASIL, 1988). Os bens dessas empresas podem ser desapropriados pelas entidades políticas em geral (FERRAZ, 2014b, p. 443).

encaminhar sua fase executória, que abrange a prática de atos concretos do procedimento (administrativo ou judicial), quem detém essa competência são as entidades políticas, as entidades administrativas dotadas de personalidade jurídica de direito público (autarquias, fundações públicas, associações públicas), os concessionários de serviço público e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas pelo Poder Público, conforme lei ou contrato (artigo 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941).

No caso das desapropriações promovidas por entidades privadas, Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 89-90) é incisivo ao colocar que sempre é preciso que a desapropriação tenha em vista o interesse geral, o interesse primário do Estado.

Por sua vez, o *sujeito passivo* da desapropriação pode ser não só o proprietário, mas também os titulares de direitos reais, como os usufrutuários, os credores hipotecários, os condôminos, os coerdeiros, etc (MALUF, 2015, p. 26). Seguindo o posicionamento com o qual nos coadunamos acerca da possibilidade da posse ser objeto de desapropriação, incluímos aqui também os possuidores (alertamos que esse posicionamento não é unânime).

Essa sorte de considerações nos leva ao terceiro e último ponto deste tópico, relativo às fases do procedimento de desapropriação[69], sobre o qual ressaltamos que, por ser um procedimento administrativo, a desapropriação não se esgota em apenas um ato, sendo integrada por uma sucessão de atos do Poder Público e do particular, legalmente disciplinados e impulsionados pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, como bem esclarece Luciano Ferraz (2014b, p. 446).

Segundo o autor (2014, p. 446-447), o procedimento de desapropriação pode ser sistematizado em duas fases, uma declaratória e uma executória. A primeira consiste na manifestação da vontade do Estado em desapropriar, ainda não havendo intervenção concreta e profunda no direito de propriedade, visto que a declaração não promove a transferência do domínio. Já a segunda compreende a adoção das medidas necessárias para que o Poder Público efetive a desapropriação, integrando o bem no patrimônio público ou transferindo-o a um particular.

Em relação à *fase declaratória*, destacamos somente que, como já mencionado, são competentes para sua expedição tanto os entes federados, como as entidades da Administração indireta, desde que autorizadas por lei. Para além do Poder Executivo (via decreto de competência dos Chefes do Poder Executivo de cada nível: Presidente da República, governadores e prefeitos), o sistema jurídico brasileiro autoriza, excepcionalmente,

[69] Para maiores esclarecimentos, especialmente em relação aos efeitos do ato declaratório, o prazo de caducidade, entre outros pontos, consultar Ferraz (2014b, p. 445-454).

o Poder Legislativo (via lei de efeitos concretos editada pelos órgãos do Poder Legislativo: Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara dos Vereadores) a declarar a utilidade pública de um bem, conforme previsto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, embora a efetivação da desapropriação continue a cargo do Executivo, ou seja, não há uma obrigação imposta ao Poder Executivo nestes casos (FAGUNDES, 1949, p. 147-148; FERRAZ, L., 2014b, p. 448)[70].

Apontamos, ainda, que a legitimidade do procedimento expropriatório como um todo está condicionada à validade do ato desapropriatório, que, segundo ensina Luciano Ferraz (2014b, p. 449) deverá conter: "(a) manifestação do Poder Público de sujeitar o bem à força expropriatória; (b) indicação do fundamento jurídico que embasa o procedimento expropriatório; (c) individualização do bem que constitui o objeto de desapropriação; (d) destinação do bem".

Ou seja, o ato declaratório da desapropriação deve apresentar uma motivação clara, congruente e apta a expor as razões fáticas e jurídicas que justificam a desapropriação do bem objeto da declaração. Ademais, deve indicar a destinação que será conferida ao bem, o que permitirá, sobretudo, a verificação da compatibilidade do ato expropriatório com o real destino a ele conferido e, assim, possibilitará o controle de eventual tredestinação (FERRAZ, L., 2014b, p. 449).

Além desses requisitos de validade, Luciano Ferraz (2014b, p. 449) ainda acresce a necessidade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da desapropriação, conforme artigo 16, *caput* e incisos, bem como seu §4º, inciso II, da Lei Complementar 101/2001 (BRASIL, 2000).

Avançando no raciocínio, em relação à *fase executória* temos que ela desdobra-se em subfases: a) a extrajudicial, caracterizada pelo acordo entre o desapropriante e o desapropriado a respeito do valor da indenização, concretizando-se a desapropriação sem a participação do Poder Judiciário (é o caso da desapropriação amigável); b) e a judicial, reservada aos casos em que inexiste consenso entre as partes sobre o valor da indenização, devendo o Poder Público ajuizar uma ação de desapropriação, posto que o ato declaratório da desapropriação não tem autoexecutoriedade.

Assim, neste último caso, como preleciona Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 12-13), como os meios aquisitivos comuns nem sempre atendem a todas as necessidades de

[70] Aqui devemos ressaltar também a competência do Poder Judiciário para realizar a desapropriação judicial. No entanto, como esta modalidade enfrenta inúmeros questionamentos acerca de sua natureza jurídica, havendo quem não considere a hipótese prevista no artigo 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil (BRASIL, 2002) como uma forma de desapropriação, reservamos um momento a parte para trabalhar suas especificidades.

disposição de bens pelo Estado, porque normalmente são dependentes da aquiescência da vontade do proprietário (como é o caso do contrato de compra e venda), admite-se que, havendo necessidade ou conveniência na incorporação de determinado bem, e sendo impossível a aquisição amigável, o Estado se invista na propriedade através de um meio coercitivo especial – a ação de desapropriação.

Embora não seja nosso objetivo analisar todos os meandros dessa ação, reservamos o próximo tópico para tecer algumas linhas acerca de um dos temas que o procedimento desapropriatório abrange, tendo em vista a recorrência de seu aparecimento em nosso *corpus* de pesquisa e também sua relação com o direito à moradia: a possibilidade de imissão provisória na posse.

2.6.5 A imissão provisória na posse

Sempre que a ocupação do bem desapropriado se fizer imediatamente necessária, a legislação confere ao desapropriante a faculdade de alegar urgência na transferência da posse do bem objeto da desapropriação para que assuma, via imissão provisória, as prerrogativas de uso e de gozo do bem. Como ensina Clovis Beznos (2010, p. 37), tal possibilidade pode ocorrer previamente ou no curso da ação de desapropriação, mediante declaração de urgência e efetivação de depósito em dinheiro.

Esta possibilidade é regulada pelo artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) e, na hipótese de prédio urbano residencial habitado pelo proprietário ou promissário comprador (com promessa registrada no Cartório de Imóveis), a imissão provisória passou a ser disciplinada pelo Decreto-Lei nº 1.075/1970 (BRASIL, 1970).

Como adverte Luciano Ferraz (2014b, p. 462), não se trata da perda da propriedade, que se dará apenas com a consumação do processo expropriatório, mas o que se verifica na prática é que a imissão provisória na posse impossibilita o proprietário de usufruir do bem objeto da desapropriação.

Em virtude de suas consequências, destacamos que a imissão provisória na posse não é automática, dependendo de requisitos, dentre os quais está a alegação e comprovação da urgência[71] e o depósito prévio dos valores exigidos pela lei (que não se confunde com a indenização arbitrada ao final do processo expropriatório).

[71] Para Fagundes (1949, p. 215), seria suficiente a alegação da urgência e desnecessária sua prova, pois a urgência seria dependente de um critério livre da Administração Pública, não havendo como o juiz contraditá-la. Não concordamos com esse último posicionamento, até como uma forma de exigir maior comprometimento e controle do Poder Público em seus atos.

Em relação ao valor a ser depositado previamente para fins de imissão na posse, Clovis Beznos (2010, p. 37) preleciona que o Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) prevê duas formas para determinar esse valor, uma que se dá independentemente de citação do desapropriado, e outra que ocorre mediante arbitramento, por meio de procedimento subordinado ao contraditório. É o que se extrai do artigo 15, §1º do diploma legal em comento.

Ao analisar a questão, Clovis Beznos (2010, p. 39) rememora que o Poder Público costumeiramente preferia a modalidade de fixação do valor para imissão na posse sem a citação do desapropriado, o autor explica:

> Assim, preferiam os expropriantes essa modalidade de imissão de posse, sem a citação do expropriado, porque usualmente sempre se verifica grande defasagem entre o valor cadastral e o valor real das propriedades propiciando aos administradores inescrupulosos o apossamento de imóveis dos administrados, freqüentemente (*sic*) de pessoas pobres, com o pagamento de valor miserável, transformando desapossados em verdadeiras vítimas, verdadeiros párias sem teto (BEZNOS, 2010, p. 39).

Foi justamente esse contexto que levou à edição do Decreto-Lei nº 1.075/1970 (BRASIL, 1970), tendo em vista os abusos e a irresponsabilidade da administração no uso desta prerrogativa, com o apossamento de imóveis com o pagamento de valores irrisórios (BEZNOS, 2010, p. 39).

Acerca destas questões, Luciano Ferraz expõe:

> A razão declarada da distinção de regência é absurda e demonstra que o Poder Público usa a desapropriação causando prejuízos ao expropriado. Nos termos dos "considerandos" do Dec. –lei 1.075/1970, a forma diversa de depósito prévio na imissão se justifica porque "os proprietários de prédios residenciais encontram dificuldade, no sistema jurídico vigente, de obter, *initio litis*, uma indenização suficiente para a aquisição de nova casa própria", e porque "a oferta do poder expropriante, baseada em valor cadastral do imóvel, é inferior ao valor real apurado em avaliação no processo de desapropriação" (FERRAZ, L., 2014b, p. 465)

Sem nos focarmos nos regramentos de cada uma dessas modalidades[72], apenas referimos que mesmo havendo estas duas regulamentações, ainda são muitos os entraves para que o expropriado tenha respeitado seu direito à moradia frente à desapropriação de seu imóvel residencial, especialmente quando há o pedido de imissão provisória na posse, tendo em vista a impossibilidade de levantamento da integralidade do valor depositado e as dificuldades do cumprimento das exigências do artigo 34 do Decreto-Lei 3.365/1941 (prova da propriedade, quitação de dívidas fiscais e publicação de editais para conhecimento de terceiros), que também é exigido na hipótese de aplicação do Decreto-Lei nº 1.075/1970.

[72] Para o leitor que queira se aprofundar no assunto, além da leitura dos decretos-leis mencionados, recomendamos a obra de Beznos (2010, p. 38-51) e Ferraz (2014b, p. 462-466).

Sobre este último aspecto, Carlos Alberto Dabus Maluf traz importantes questionamentos. O autor (2015, p. 77) considera a dificuldade muitas vezes apresentada ao compromissário comprador que não tem sua promessa de compra devidamente inscrita no Registro de Imóveis, uma vez que o instrumento particular não preenche os requisitos exigidos por lei para ser levado a registro ou porque a benfeitoria está construída sobre um lote de terreno não regularizado, ou seja, em um loteamento clandestino ou inexistente. Segundo o autor, como forma de evitar o problema social, "[...] o Poder Público tem de ser condescendente e tentar uma composição" (MALUF, 2015, p. 78). Este é um problema muito recorrente, como veremos nos julgados analisados e, se a lei vier a ser aplicada com extremo rigor e sem atentar para os demais princípios da ordem jurídica, não será permitido o levantamento da indenização sem a prova da propriedade, permanecendo o problema social e o ferimento ao direito à moradia.

Já em relação ao levantamento do valor da indenização provisória, Clovis Beznos (2010, p. 41) acentua que parece haver uma pressão para o desapropriando aceitar a oferta inicial realizada pelo desapropriante, transformando aquele frequentemente em uma "[...] verdadeira vítima da truculência com que se vê despojado da posse de seu bem". O autor explica:

> De fato, se aceita a oferta, normalmente irrisória e não correspondente ao valor de seu imóvel, inclusive o residencial, como se viu, recebe valor que não lhe permite adquirir imóvel equivalente ao que lhe foi tirado; e se resolve contestar o preço, menos ainda se presta o valor levantado à substituição do bem de que se viu despojado (BEZNOS, 2010, p. 41).

Com isso, o Clovis Beznos (2010) sustenta que à luz de nosso ordenamento, não há como afastar a justa indenização em hipótese de ablação dos direitos de posse ou de propriedade, pois, quer se considere a retirada da posse (em virtude da imissão provisória na posse) como a exaustão da expressão do direito de propriedade, ou quer se veja a posse e a propriedade como direitos autônomos, em qualquer caso o pressuposto da justa indenização é exigência prévia para a retirada da posse. Assim, o autor considera inconstitucionais os dispositivos legais que prescrevem o levantamento de apenas parte do valor depositado pelo desapropriado quando da ocorrência da imissão provisória na posse para fins de desapropriação[73].

[73] Como reforço a sua posição, o autor argumenta: "[...] tenha-se em conta, ainda, que é muito mais grave a situação da retirada da posse de pessoas pobres, como muitas vezes se verifica, deixando-as ao desabrigo, do que a situação em que, após o pagamento da justa indenização pela retirada da posse, venha a Administração a arrepender-se e a desistir da desapropriação. Essa situação por certo é mais facilmente recomposta, ainda porque se hão de apurar as perdas e danos sofridos pelo expropriado, do que a situação dos excluídos socialmente, expulsos de suas moradias sem o pagamento do valor que lhes permita a aquisição de outro abrigo" (BEZNOS,

No entanto, em que pese à opinião exposta acima, como aponta Luciano Ferraz (2014b, p. 465), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastou a inconstitucionalidade do artigo 15, §1º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, por considerar distintas a perda da posse e a da propriedade.

Quanto ao Decreto-Lei nº 1.075/1970, questiona-se a constitucionalidade dos artigos 3º e 4º, bem como o parágrafo único do artigo 5º, que falam em depósito da metade do preço arbitrado (MALUF, 2015, p. 88). No entanto, o dispositivo continua vigente.

Após essas breves considerações acerca da imissão provisória na posse na desapropriação, que muitas vezes implica em afronta ao direito à moradia (como veremos durante a exposição dos dados da pesquisa empírica), podemos passar a outro tema caro à nossa pesquisa: as modalidades de desapropriação previstas no direito brasileiro.

2.6.6 Modalidades de desapropriação previstas no ordenamento jurídico brasileiro

Como o próprio título desta seção induz, há diferentes modalidades desapropriatórias previstas, de forma esparsa[74], em nosso sistema[75]. Mais que implicarem em procedimentos formais distintos, essas diversas categorias surgem de múltiplas necessidades a serem atendidas pelo instrumento, gerando efeitos jurídicos específicos. Daí advém a imprescindibilidade de uma análise, ainda que panorâmica, das várias categorias de desapropriação reconhecidas na ordem jurídica brasileira, com o intuito de explorar, mesmo que no campo da teoria, as possibilidades de uso do instituto como instrumento de políticas públicas habitacionais.

2010, p. 50).

[74] Em relação ao imóvel urbano, a desapropriação é regulamentada nos seguintes diplomas legais: na Constituição Federal de 1988, nos artigos 5º, XXIV, 182, §§ 3º e 4º, III e 243 (modalidade de desapropriação confiscatória); no Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), no artigo 1.228, §§ 3º, 4º, 5º; no Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública (e cujo procedimento é subsidiariamente utilizado nas demais modalidades desapropriatórias); na Lei nº 4.132/1962, que estabelece os casos de desapropriação por interesse social; no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que prevê a desapropriação-sanção urbanística; no Decreto-Lei nº 1.057/1970, que regulamenta a imissão na posse *initio litis* de imóveis urbanos. Podemos também acrescentar a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências; e há, ainda, uma referência indireta na Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre a dispensa de licitação na alienação de bens públicos para fins habitacionais e de regularização fundiária (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 228). No que diz respeito ao imóvel rural, a previsão encontra guarida especialmente nos artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal de 1988; no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964); na Lei Complementar nº 76/1993; e na Lei nº 8629/1993.

[75] Por isso, uma das demandas de alguns dos pesquisadores que se dedicam ao estudo da desapropriação no Brasil consiste na organização formal da disciplina referente à desapropriação em um código ou consolidação própria, por entenderem ser este um bom começo para a reavaliação deste instrumento, que conferiria um tratamento mais sistêmico e coordenado ao tema, é o que defendem Fernandes e Alfonsin (2013, p. 27). Por sua vez, Ferraz (2014b, p. 426) acredita que mais relevante do que uma consolidação das normas referentes à desapropriação é a compreensão do instituto sistematicamente, dentro do universo normativo a que pertence.

De início, cabe ressalvar que a classificação adotada neste trabalho não é a única existente[76]. É apenas aquela que nos pareceu a mais útil ao nosso intento, especialmente tendo em vista os resultados da pesquisa empírica realizada no próximo capítulo. Aqui, portanto, adotaremos a seguinte categorização: dividiremos as modalidades de desapropriação de acordo com sua previsão na Constituição Federal de 1988 ou no Código Civil de 2002, a essas, somaremos a específica situação da desapropriação indireta.

2.6.6.1 A Constituição Federal de 1988 e as modalidades de desapropriação

Adotando uma divisão que tem como elementos diferenciadores e agregadores tanto a forma de indenização estabelecida em contrapartida à desapropriação, como o cumprimento ou não da função social pela propriedade atingida, podemos dizer que estão previstas duas formas de desapropriação no Texto Constitucional: a) a ordinária e b) a sanção, também chamada de hipótese extraordinária.

2.6.6.1.1 Desapropriações ordinárias

As modalidades ordinárias de desapropriação estão previstas no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal[77], que assim determina: "A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição" (BRASIL, 1988). Conforme se extrai deste dispositivo, o elemento que caracteriza este grupo de desapropriações é a forma em que se dá a indenização, a qual deverá ser, sempre, realizada previamente, de forma justa e em dinheiro.

Outro ponto que une este grupo diz respeito à competência para realizar essas desapropriações, já que todas as entidades políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) detêm competência para promovê-la, o que não é verdadeiro para as modalidades de desapropriação-sanção, pois a desapropriação-sanção urbanística é privativa dos Municípios e a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, bem como a desapropriação confisco são de competência da União (BRASIL, 1988). No entanto,

[76] A título de ilustração, Haddad e Santos (2009, p. 239) propõem duas categorias especiais: as "desapropriações urbanísticas" e as "desapropriações ambientais". Segundo os autores, essa distinção parte da noção de que, quando utilizadas para a execução de atividades urbanística e ambiental, as desapropriações excedem seus conceitos tradicionais e apresentam diferenças notáveis em relação à desapropriação tradicional, justificando seu estudo à parte. Além disso, Di Pietro (2010, p. 158-162) inclui na modalidade de desapropriação por interesse social aquelas desapropriações sancionatórias.

[77] No caso do imóvel urbano, também a previsão também aparece no artigo 182, §3º do Texto Constitucional: "As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro".

relativamente à desapropriação por interesse social da Lei 4.132/1962, ressaltamos que há quem defenda que apenas a União poderia promovê-la, opinião com a qual não concordamos, seguindo uma interpretação sistemática dos diplomas legais sobre a matéria, conforme os ensinamentos de Luciano Ferraz (2014b, p. 466).

Voltando ao dispositivo transcrito, a leitura do art. 5º, XXIV, também revela uma tripartição das situações que podem fundamentar a desapropriação ordinária, postura que encontra dissensos doutrinários. Nesse sentido, a crítica existente alega que os três pressupostos (necessidade pública, utilidade pública e interesse social) poderiam ser abarcados em um único conceito: o de utilidade pública. Por outro lado, há também quem considere útil a divisão tripartite, por permitir uma melhor compreensão acerca dos casos em que a desapropriação pode ocorrer.

Entre os adeptos do primeiro posicionamento, podemos citar Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 21), para quem o conceito de utilidade pública é em si tão amplo que a sua menção bastaria para autorizar a incorporação do bem ao patrimônio estatal seja quando fosse útil fazê-lo, ou necessário, ou mesmo de interesse social[78].

Após posicionar-se nesse sentido, o autor explica que a dicotomia necessidade ou utilidade pública tem razões históricas, pois a primeira lei ordinária brasileira sobre o assunto, a lei 422, de 9 de setembro de 1826, adotou a duplicidade, que acabou persistindo em nossos textos legais. Segundo ele, na citada lei a distinção estabelecida tinha sentido, visto que a disciplina normativa exigia diferentes processos de verificação dos motivos para a desapropriação (no caso de necessidade pública, a verificação da sua exigência seria feita a requerimento do procurador da Fazenda Pública e perante o juiz do local de domicílio do proprietário, já no caso de utilidade pública, a verificação do motivo era por ato do Corpo Legislativo, perante o qual era levada a requisição do procurador da Fazenda Pública). No entanto, desde a Constituição de 1934 o processo de verificação dos motivos para a desapropriação teria se uniformizado, desaparecendo as justificativas para a duplicidade (FAGUNDES, 1949, p. 22-23).

Por outro lado, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 616) acredita que a classificação tripartite[79] empregada busca indicar, de forma mais discriminada, não só a natureza, mas também o grau dos interesses a serem atendidos pela Administração no caso concreto: necessidade pública ocorreria nas hipóteses de emergência, que exigem a transferência

[78] É nesse sentido que empregamos a expressão "utilidade pública *lato sensu*" em nosso trabalho.
[79] São adeptos do fracionamento tricotômico: Meirelles (2008, p. 616), Cretella Júnior (1998, p. 518), Pontes de Miranda (2001, p. 221-222), entre outros.

urgente dos bens para o seu uso imediato; já utilidade pública aconteceria quando a transferência dos bens seria conveniente, ainda que prescindível; por fim, interesse social apresentar-se-ia nas hipóteses em que as circunstâncias fáticas impusessem a distribuição ou mesmo o condicionamento da propriedade com vistas ao seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, sempre tendo em vista o benefício da coletividade ou de categoria social merecedora de específica proteção pelo Poder Público.

Em que pese a essa tripartição constitucionalmente prevista, a verdade é que nem mesmo a lei se esmera em tal distinção, ora trazendo algumas hipóteses como necessidade pública, ora incluindo essas mesmas hipóteses como utilidade pública (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 518 ss). Nesta trilha, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 apenas empregou a expressão utilidade pública, absorvendo nesta os casos de necessidade e utilidade pública (BRASIL, 1946). Além disso, embora o Código Civil de 1916 discriminasse, em parágrafos separados, os casos de necessidade pública (artigo 590, § 1º) e utilidade pública (artigo 590, § 2º) (BRASIL, 1916), o novo Código Civil de 2002 não enumera os motivos ensejadores da desapropriação (BRASIL, 2002). Por sua vez, atualmente o legislador criou algumas distinções de formalidades para a desapropriação por interesse social, que justificam sua distinção.

Para além da confusão normativa existente na configuração das hipóteses de utilidade pública (sentido estrito) e necessidade pública, nossa pesquisa jurisprudencial deixou claro que o Judiciário também não emprega esforços para estabelecer uma categorização rígida, nem mesmo em relação à distinção utilidade pública e interesse social. De fato, não verificamos nenhum caso em que houve o uso da expressão "necessidade pública" e, por outro lado, houve casos nos quais um mesmo decreto de desapropriação (como é o caso do edifício São Vito) levou à adoção, em julgados diferentes, das nomenclaturas desapropriação por utilidade pública e desapropriação por interesse social.

Em decorrência do embaralho conceitual existente na prática, abordaremos a seguir a desapropriação ordinária a partir de um modelo bipartido, seguindo o desenho legal, numa tentativa de aclarar as diferentes situações justificadoras do seu uso.

a) Desapropriação por necessidade e utilidade pública

As hipóteses de necessidade e utilidade pública encontram-se disciplinadas nas alíneas do artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que transcrevemos a seguir:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

> a) a segurança nacional;
> b) a defesa do Estado;
> c) o socorro público em caso de calamidade;
> d) a salubridade pública;
> e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
> f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
> g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saude, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
> h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
> i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
> j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
> k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
> l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
> m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
> n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
> o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
> p) os demais casos previstos por leis especiais.

Da leitura desse dispositivo ressaltamos, dentre os diversos casos considerados como de "utilidade pública", aqueles que mais se aproximam do enfoque de nosso estudo, vinculando-se estreitamente à configuração da desapropriação como um instrumento de políticas públicas habitacionais: as situações presentes na alínea "e", bem como na alínea "i" (BRASIL, 1941)[80]. Observamos que ambas ligam-se à ideia de direito à moradia para além de "um teto sobre a cabeça", incluindo a execução das infraestruturas necessárias à reprodução da vida.

Em relação à alínea "e", Miguel Seabra Fagundes destaca que esta foi uma hipótese inaugurada pelo Decreto-Lei 3.365/1941, porque as leis anteriores não a disciplinavam e, para o autor, a alínea obedeceria à nova política de desenvolvimento demográfico do Estado (FAGUNDES, 1949, p. 113).

No que tange à alínea "i", esta disposição abrange tanto a chamada "desapropriação para fins de urbanização e reurbanização", quanto a "desapropriação para implantação de loteamento", ambas previstas na Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), da qual destacamos seu

[80] Entendemos necessário abrir um parêntese também para a alínea "g", que embora não trate da construção ou melhoria de habitações, refere-se à assistência pública. Para melhor explicar, valemo-nos dos dizeres de Fagundes: "A assistência pública, como base da desapropriação, aparece quando se trata de atender aos interesses da parte da coletividade mais desprovida de fortuna. Estarão nesse caso as desapropriações que tiverem por escopo o amparo às classes populares, seja sob o ponto de vista da saúde (construção de centros de saúde, preventórios, etc.), seja sob outro qualquer (construção de abrigos para desempregados, para a velhice, para menores abandonados, etc.) (FAGUNDES, 1949, p. 117).

artigo 3º:

> Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
> Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:
> I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
> II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
> III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
> IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
> V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Nota-se a relevância dessa previsão para a efetivação do direito à moradia urbana, que, como vimos, possui três elementos essenciais: viver com segurança, viver com paz e viver com dignidade.

Não podemos deixar de atentar, entretanto, que, como declara Renata Peixoto Pinheiro (2004, p. 82), a noção de urbanização e reurbanização envolve múltiplos aspectos, incluindo a implantação de novos núcleos urbanos, a modificação da malha viária, o alargamento de vias, a renovação de bairros, o remanejamento de espaços livres, a remoção de atividades, o zoneamento e o rezoneamento, etc.

Destacamos, ainda, interessante previsão constante no §3º do art. 5º do Decreto-Lei em comento, segundo o qual ao "[...] imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão" (BRASIL, 1941). Assume-se, assim, a importância da desapropriação na implementação do direito à moradia, especialmente para as classes menos favorecidas economicamente.

Dando continuidade à análise do artigo 5º do Decreto-Lei em questão, é importante consignarmos a discussão sobre se o rol de casos nele previstos seria taxativo ou exemplificativo. Este assunto não encontra uma resposta única na doutrina, havendo quem defenda sua taxatividade em face da letra "p" do referido artigo, a exigir lei especial para a ampliação do rol, não conferindo à legislação estadual ou municipal essa possibilidade, previsão que seria uma garantia ao administrado (FAGUNDES, 1949, p. 109-110 e 128-129; GOMES, 2009, p. 134; DI PIETRO, 2010, p. 169). De outro lado, existe também quem entenda ser o rol exemplificativo, permitindo, diante de um caso de manifesta necessidade ou utilidade pública sem previsão legal, a desapropriação do imóvel. Logo, neste último caso, ao

Poder Judiciário (por meio de "ação direta") caberia verificar se estaria verdadeiramente presente a utilidade pública na desapropriação realizada (SALLES, 2009, p. 84-85).

Acreditando que ambos os posicionamentos merecem reparos, Luciano Ferraz sustenta que nas desapropriações por razões de utilidade pública (comodidade) ou interesse social (*stricto sensu*) a listagem legal seria taxativa, por outro lado, no caso da desapropriação fundada em razões de necessidade pública (premência, imprescindibilidade) o rol seria enumerativo, porque "[...] o agir administrativo para acudir à urgência da declaração expropriatória neste último caso, não pode ficar adstrito a uma camisa de força legislativa. A atuação da entidade desapropriante haverá de buscar fundamento de validade diretamente no princípio do interesse público" (FERRAZ, L., 2014b, p. 445).

Partindo para outra questão, além do artigo 5º cabe ainda traçar algumas considerações a respeito da previsão constante no artigo 4º do Decreto-Lei em comento, dispositivo que prevê a polêmica hipótese da chamada desapropriação por zona (ou extensiva):

> Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensaveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda (BRASIL, 1941).

Acerca desta modalidade, Luciano Ferraz (2014b, p. 468) leciona que embora a primeira hipótese não fomente maiores discussões (porque a área a ser atingida pelo ato expropriatório pode ser mais ou menos abrangente), a segunda é objeto de críticas severas realizadas pela doutrina.

Realmente, conquanto esse instrumento possa assumir uma finalidade igualitária e, segundo Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 102), até certo ponto moralizadora, tendo em vista que seria irrazoável permitir que um reduzido grupo auferisse vultosos benefícios decorrentes da realização de uma obra pública, em contraste com a massa dos cidadãos[81], o que tornaria essencial a recuperação das mais-valias urbanísticas[82], por outro lado, não há como não ter em

[81] Aspecto em que se estuda a aplicação da desapropriação por zona em consonância com dois outros instrumentos legais que igualmente buscam evitar que a mais valia decorrente da iniciativa estatal locuplete sem juta causa o patrimônio de um ou de poucos, quais sejam: a cobrança de contribuição de melhoria e o abatimento proporcional, na indenização a ser paga, da valorização trazida ao imóvel (FAGUNDES, 1949, P. 101; FERRAZ, 2014b, p. 468-470).

[82] Apesar da existência de diferentes significados para a expressão "mais-valia fundiária", que podem ser consultados em Furtado (2005, p. 53-68), neste trabalho adotamos a definição proposta por Sotto (2015, p. 1), que define "mais-valia urbanística" como a "[...] valorização imobiliária decorrente da atividade urbanística do Poder Publico e que, como medida de igualdade, deve ser recuperada em favor da coletividade que, em última análise, a gerou". A autora explica (SOTTO, 2015, p. 105): "[...] a Constituição Econômica Brasileira não optou

vista uma possível e indesejável consequência de seu uso: o processo de gentrificação. Consoante bem acentua Débora Sotto:

> [...] o Poder Público tem o poder-dever de combater o fenômeno da "expulsão branca", ou gentrificação, manobrando os instrumentos de política urbana existentes de modo a evitar que a valorização dos imóveis, decorrente de intervenções urbanísticas, expulse a população pobre – em tese, a destinatária original dessas intervenções – frustrando os objetivos de inclusão social e alimentando, indiretamente, a segregação, a desigualdade social e a expansão urbana desordenada.

Segundo explicita a autora (2015, p. 112-113), a solução para o efeito expulsor produzido pela valorização imobiliária pode estar na promoção de intervenções urbanísticas sustentáveis, com a coordenação da atividade urbanística do Poder Público com as políticas, programas e ações de habitação, assistência e integração social. Além disso, acentuamos a necessidade de que a população participe em todas as fases do planejamento urbanístico, implementando, de fato, uma gestão democrática tal qual prevista no Capítulo IV do Estatuto da Cidade.

Em que pese à possibilidade da desapropriação por zona gerar um processo de substituição das camadas populares residentes na área da intervenção por outras de mais alta renda, Renata Peixoto Pinheiro (2004, p. 88) sustenta que também é factível o emprego da desapropriação por zona como instrumento para atingir fins sociais, evitando justamente o fenômeno da gentrificação. Mas, para tanto, a autora frisa que a revenda não poderia ter como objetivo o lucro: "As áreas seriam revendidas a um custo baixo, para a construção de casas populares" (PINHEIRO, 2004, p. 88).

Dito isso, passamos à próxima modalidade desapropriatória prevista na Constituição Federal, qual seja, a desapropriação por interesse social.

b) Desapropriação por interesse social

Ainda que neste tópico abordemos as situações previstas na Lei nº 4.132/1962 (BRASIL, 1962), não deixamos de apontar que também sob a nomenclatura "interesse social" podem ser incluídas as hipóteses de desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária[83].

---

pelo sistema socialista: pelo contrário, a propriedade privada é protegida, tanto como instituição econômica quanto como direito fundamental. Dessa maneira, por expressa opção constitucional, é dado ao Poder Público recuperar tão somente o incremento do valor da terra alheio ao trabalho do proprietário e que dependeu do esforço da coletividade para ocorrer".

[83] É o que dispõe, por exemplo, Di Pietro (2010, p. 159-162), para quem as hipóteses de desapropriação por interesse social encontram três fundamentos constitucionais diversos, com diferentes disciplinas conferidas pela legislação ordinária: a) o artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, disciplinado pela Lei nº 4.132/1962; b) o artigo 182 da Constituição Federal que cria a desapropriação para fins de atendimento da função social da

Neste momento trabalharemos apenas a modalidade de desapropriação por interesse social presente no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição (BRASIL, 1988), regulamentado pela citada Lei, já as duas outras categorias serão apresentadas como modalidades de desapropriação-sanção (agrupamento este que encontra fundamento na busca por ressaltar suas hipóteses de cabimento: o descumprimento da função social da propriedade, urbana ou rural, que enseja uma sanção por parte do Poder Público).

Feitos esses esclarecimentos, iniciemos a análise da modalidade desapropriatória presente na Lei nº 4.132/1962, que define "[...] os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação" (BRASIL, 1962).

A razão de ser da referida Lei pode ser observada desde seu primeiro artigo, que prevê seu uso "[...] para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal" (BRASIL, 1962). Logo em sequência, são estabelecidas suas hipóteses de cabimento:

> Art. 2º Considera-se de interesse social:
> I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
> II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
> III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:
> IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
> V - a construção de casa populares;
> VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
> VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.
> VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77) (BRASIL, 1962).

No que toca ao uso da desapropriação como instrumento de políticas públicas habitacionais urbanas, o dispositivo transcrito assume elevada importância. Nesse aspecto, chamam a atenção principalmente três incisos, quais sejam: o inciso I, consistente na previsão de utilização da desapropriação como medida para viabilizar o aproveitamento de bem

---

propriedade urbana, conforme regramento expresso no Plano Diretor e complementado por Lei Municipal; c) finalmente, o artigo 184 da Constituição Federal, que prevê a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a qual objetiva assegurar o cumprimento da função social pela propriedade rural e tem sua disciplina prevista no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), na Lei Complementar nº 76/1993 (alterada pela Lei Complementar 88/1996) e na Lei nº 8.629/1993 (alterada pela Medida Provisória nº 2.027-42/2000).

improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação[84]; o inciso IV, que torna factível o uso da desapropriação para permitir "a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias"; e, por fim, o inciso V, que estabelece a possibilidade do uso do instrumento da desapropriação para fins de aquisição de terrenos aptos a nele serem construídas casas populares (BRASIL, 1962). Acerca desses dois últimos incisos, enquanto o inciso IV busca assegurar e manter uma ocupação já existente, o inciso V refere-se a uma futura ocupação.

Mencionamos, ainda, o inciso VI da Lei (BRASIL, 1962), que se aproxima da desapropriação por zona, no entanto, dela também se afasta ao dizer respeito apenas às terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária que não sejam utilizadas (não cumpram sua função social). Ou seja, essa previsão é mais restrita que aquela regulada na desapropriação por zona prevista no Decreto-Lei 3.365/1941 (BRASIL, 1941).

Resta apontar que nesses casos de interesse social, a lei é expressa ao prever a possibilidade de venda ou locação do bem a quem estiver em condições de dar-lhe a destinação prevista (artigo 3º c.c. 4º) (BRASIL, 1962)[85].

Passamos, agora, às modalidades de desapropriação-sanção com previsão constitucional.

2.6.6.1.2 Desapropriações-sanção

Para além de seu uso clássico, em que aparece como uma "desapropriação-fim", a ensejar a transferência da propriedade privada ao domínio público com vistas a satisfazer um interesse público certo e específico, mais recentemente a desapropriação passou a ser utilizada também como meio para punir comportamentos socialmente reprováveis em relação ao uso do solo, surgindo[86], assim, a "desapropriação-meio" (ACOSTA, 2009, p. 64-65), também conhecida como desapropriação-sanção.

Nos dizeres de Thiago Marrara, essa hipótese é considerada extraordinária justamente por causa de sua finalidade punitiva ou sancionatória: "A propriedade particular é

[84] Acerca desta previsão, cabe o registro feito por Ferreira (2014, p. 467), que acentua a não correspondência dessa hipótese legal com aquela relativa à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, especialmente tendo em vista o teor do §1º do artigo 2º da Lei 4.132/1962 (BRASIL, 1962). Como afirma o autor, os pressupostos e a forma de indenização são distintos em ambas as modalidades.

[85] A previsão da venda do bem desapropriado também ocorre expressamente para os casos de utilidade pública referentes à desapropriação por zona e ao inciso "i" do artigo 5º, do Decreto-Lei 3.365/1941.

[86] Sempre mediante muita luta social por acesso à terra, como deixa clara a aprovação do Estatuto da Cidade, fruto de extrema militância em todo o país para a incorporação de instrumentos urbanísticos ao repertório dos Municípios brasileiros (CYMBALISTA; TSUKUMO, 2009, p. 86).

retirada pelo Estado com o intuito de desestimular certas práticas incompatíveis com o direito e repreender quem as exerce" (MARRARA, 2014, p. 187). Nestas, o elemento central deixa de ser a indenização – que não é prévia e em dinheiro (como ocorre nas desapropriações ordinárias) – passando a ser realizada em títulos da dívida pública[87]. Sendo assim, o destaque passa a ser dado para o não atendimento da função social pela propriedade objeto de desapropriação, fato que enseja uma sanção por parte do Poder Público ao proprietário.

À vista disso, neste grupo incluímos três modalidades que seguem a mesma lógica punitiva: a) a desapropriação-sanção urbanística (também conhecida como desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana); b) a desapropriação-sanção destinada à reforma agrária (igualmente chamada de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária); c) a desapropriação confiscatória.

a) A desapropriação-sanção urbanística (ou desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana)

Acerca desta modalidade de desapropriação, iniciamos dizendo que, se do ponto de vista do proprietário descumpridor da função social da propriedade urbana ela tem natureza de sanção administrativa, da perspectiva do urbanístico constitucional, conforme aponta Luciano Ferraz (2014b, p. 473), ela tem "[...] status de instrumento de concretização da política urbana voltado à efetivação da função social da propriedade".

Destarte, como um dos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana, previsto no Capítulo da Constituição dedicado à Política Urbana, a desapropriação-sanção urbanística – juntamente com seus precursores (o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo) – revela sua importância frente a uma realidade na qual a expansão do perímetro urbano, a ocupação de áreas ambientais e um expressivo déficit habitacional convivem com a existência, na maioria das cidades brasileiras, de imóveis vazios e subutilizados, localizados em regiões dotadas de boas condições de infraestrutura, como vimos no capítulo 2.

Nesse cenário, adensar o perímetro urbano detentor de adequada infraestrutura torna-se uma estratégia para a preservação ou a recuperação do meio ambiente, bem como para diminuir as desigualdades socioespaciais, daí a necessidade de se atentar a esses instrumentos que têm por objetivos evitar a retenção especulativa de imóveis urbanos, promover o

[87] Discute-se a questão da justiça da indenização nestas modalidades, mas, como veremos, segundo a maioria da doutrina, permaneceria o requisito da justiça das indenizações mesmo no caso de desapropriação-sanção (SANTOS, 2008, p. 38-43).

ordenamento territorial e favorecer a disponibilização de áreas para, entre outras coisas, provisão habitacional de interesse social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 25).

Nesses termos, essas ferramentas somente podem ser sustentadas com base numa concepção de direito de propriedade sujeita a uma ordem pública, ou seja, ao cumprimento de uma função social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 32; 67). Este é o espírito que rege a proteção da propriedade em nossa Constituição Federal, que estabelece, em seu artigo 182, § 4º:

> Artigo 182, [...] § 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** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Dentre os instrumentos previstos em cada um dos três incisos deste dispositivo constitucional, nosso enfoque se dará na peculiar modalidade de desapropriação indenizável em títulos da dívida pública, inscrita no inciso III acima. Ela consiste em última e extrema medida imposta ao proprietário que descumpre a função social de seu imóvel e algumas de suas importantes características podem ser extraídas da leitura da norma.

Primeiramente, notamos que a competência para proceder a esta modalidade desapropriatória é restrita ao Poder Público municipal, o qual, entretanto, para exercê-la, encontra-se dependente da edição de legislação federal tratando da matéria – requisito preenchido com a vigência do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) –, bem como da criação de "dupla legislação municipal" sobre o tema: para além do Plano Diretor que faça referência à área em que o uso deste instrumento é possível, exige-se mais uma lei específica para regulamentar o seu uso[88].

Além dessa dificuldade legislativa, a utilização da desapropriação-sanção urbanística apenas pode ocorrer após a aplicação prévia, e de forma sucessiva[89]: a) do parcelamento ou

[88] Aqui, consultar a pesquisa do Ministério da Justiça (2015, p. 40 ss) que, ao abordar a situação dos Municípios estudados, evidencia casos de dispensa de lei específica para regulamentar o parcelamento ou edificação compulsórios, por exemplo, dado o grau de detalhamento da disciplina prevista no Plano Diretor.

[89] Interessante apontar que a sucessividade da aplicação do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção urbanística não estava prevista na Emenda Popular da Reforma Urbana, proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana em 1987, durante o processo constituinte. Em sua redação original, a proposta era a de aplicação independente dos instrumentos, sem fixar uma ordem entre eles (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 39). No entanto, o texto aprovado expressamente estabelece a ordem de aplicação.

edificação compulsórios (PEUC); b) do IPTU progressivo no tempo, lembrando que este último não tem natureza meramente fiscal, mas extrafiscal.

Segundo o Estatuto da Cidade, os prazos mínimos do PEUC são de um ano, após a notificação, para apresentar o projeto de parcelamento ou edificação e, então, aprovado o projeto, mais dois anos para que se inicie a obra. Após o prazo relativo ao PEUC (três anos aos quais se deve somar o tempo para a análise e a aprovação do projeto), caso o proprietário ainda não tenha cumprido a obrigação notificada, poderá ser dado início à cobrança do IPTU progressivo no tempo, que será aplicado por, ao menos, cinco anos consecutivos, enquanto os imóveis não atenderem à sua função social. Deste modo, somando os prazos desses dois instrumentos, há quem contabilize, no mínimo, uma década, para que seja possível alcançar o terceiro instrumento: a desapropriação-sanção (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 76).

Neste ponto, recente pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça (2015) demonstra empiricamente que, a despeito da importância desses instrumentos, bem como da sua previsão (especialmente do PEUC e do subsequente IPTU progressivo no tempo) em parte significativa dos novos Planos Diretores das cidades brasileiras, "[...] há poucos registros de experiências relacionadas à sua aplicação pelos municípios" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 25). Realidade essa estreitamente ligada às dificuldades de o Estado limitar, numa sociedade patrimonialista como a brasileira, os ganhos especulativos fundiários, bem como à complexidade em lidar com os conflitos sociais decorrentes da disputa pelo espaço urbano (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 74).

De fato, a despeito de um número maior de Municípios ter posto em prática o PEUC, quando se trata do IPTU progressivo no tempo, foram identificados apenas dois Municípios que iniciaram a aplicação do instrumento: Maringá e São Bernardo do Campo. Ademais, a cidade de São Paulo, objeto de nosso estudo empírico, apesar de ser a única detentora de um Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), setor exclusivo para planejar e aplicar os instrumentos em questão[90], apenas iniciou as notificações dos imóveis para a aplicação do PEUC em novembro de 2014 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 33-

[90] Segundo foi constatado: "[...] o PEUC é utilizado em *São Paulo* como um mecanismo para promoção do adensamento de áreas dotadas de boas condições de infraestrutura, em áreas centrais da cidade ou em regiões estratégicas para a política habitacional do município" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 52). Além do que, o Município em questão também escalonou as notificações para o PEUC, assim, "[...] definiu a execução de uma etapa inicial de notificações, denominada 1° Piloto, composta por 141 imóveis, sendo 68 não utilizados, 61 não edificados e 12 subutilizados, localizados no perímetro da Operação Urbana Centro e nas Zonas Especiais de Interesse Social 2 e 3. Trata-se de uma estratégia de indução da função social da propriedade dirigida prioritariamente aos imóveis localizados na região central e a liberação de terrenos para produção de habitação social" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 79).

34; 48), ou seja, o tratamento da questão ainda é recente, o que conflita com quinze anos de Estatuto da Cidade.

Em decorrência da principiante – ou, em alguns casos, ausente – iniciativa de aplicação dos instrumentos de política urbana PEUC e IPTU progressivo no tempo, a pesquisa realizada concluiu que nenhum dos Municípios alcançou a etapa subsequente, consistente no emprego da desapropriação-sanção urbanística (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 25).

Além disso, o estudo aponta que a desapropriação-sanção urbanística apresenta pouco detalhamento nas leis municipais, que praticamente limitam-se a repetir as disposições sobre o tema presentes no Estatuto da Cidade, diferentemente do que ocorre com o PEUC e o IPTU progressivo no tempo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 47).

Nada obstante, as dificuldades no manejo desta modalidade desapropriatória não se encerram por aí, abrangem igualmente a previsão da compensação pela perda da propriedade. Assim, um primeiro ponto em relação à indenização devida diz respeito à compreensão existente durante certo tempo no sentido de que estaria afastada a exigência de justiça na fixação de seu montante, por ter a Constituição (art. 182, §4º, III) e o Estatuto da Cidade (art. 8º, §2º) utilizado a expressão "valor real" em vez de "justa indenização" (BRASIL,1988; BRASIL, 2001). No entanto, conforme salienta Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 39), esta discussão esvaziou-se de fundamentos, pois, na atualidade, a maior parte dos doutrinadores filia-se ao entendimento segundo o qual o desapropriado já é suficientemente sancionado pelo fato de não receber a indenização prévia e em dinheiro. Ainda, a autora aponta que na desapropriação-sanção para fins de reforma agrária não se afastou a indenização em valor justo, motivo pelo qual não haveria razão jurídica para a diferenciação, sendo valor real e valor justo interpretados como sinônimos[91].

Nesse sentido, há quem considere o artigo 8º, §2º do Estatuto da Cidade inconstitucional. Segundo o dispositivo:

> Art. 8º [...] § 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 (BRASIL, 2001).

A previsão deste artigo estabelece uma grande diferença em relação às indenizações das outras modalidades desapropriatórias, as quais buscam refletir o valor de mercado do bem e consideram as expectativas de ganho, os lucros cessantes e os juros compensatórios.

[91] Permanece, entretanto, a dificuldade na determinação do que se entende por justa indenização, como veremos.

Em relação à sua constitucionalidade, Clovis Beznos (2010, p. 122-125), revendo seu entendimento anterior, considera o dispositivo inconstitucional, por entender que o desapropriado já é sancionado pelo fato de não receber a indenização de forma prévia e em dinheiro, havendo a indenização, portanto, que ser em valor justo, o que não seria respeitado pelo artigo transcrito.

No entanto, Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 38-43) pondera tais questões e aponta que, de fato, nem sempre o valor da base de cálculo do IPTU traduz com precisão o valor de mercado do bem, não havendo como lhe atrelar a fixação da indenização. Todavia, a previsão do desconto do valor incorporado ao bem em razão de obras realizadas pelo Poder Público na área onde se localiza o imóvel constitui uma forma do Poder Público se ressarcir dos dispêndios por ele realizados e geradores de valorização no imóvel sem a contribuição do proprietário, o qual sequer cumpre a função social de seu imóvel. Com isso, esta última previsão consistiria em procedimento adequado às diretrizes gerais da política urbana (art. 2º, XI, do Estatuto da Cidade).

No que toca à exclusão dos lucros cessantes e juros compensatórios, a mesma autora sustenta que os primeiros não seriam devidos, porque não haveria como se falar em lucros obtidos, afinal o proprietário estaria sendo penalizado exatamente por não conferir ao seu imóvel o aproveitamento decorrente do cumprimento de sua função social. Finalmente, no que tange aos juros compensatórios, a autora também entende como correta a previsão de não ser devido o seu pagamento frente ao regime da desapropriação-sanção, visto que não existiria renda a ser compensada, já que o imóvel não era utilizado ou seu uso contrariava o plano diretor (SANTOS, 2008, p. 38-43).

Para além da fixação do montante devido, outra diferença desta modalidade desapropriatória é a previsão de que a indenização não ocorrerá previamente, nem em dinheiro, pelo contrário, dar-se-á em títulos da dívida pública com emissão previamente aprovada pelo Senado Federal e resgatáveis em dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, conforme redação do artigo 182, §4º, III da Constituição (BRASIL, 1988). Títulos esses que não terão poder liberatório para pagamento de tributos, não podendo ser objeto de negociação com a Fazenda Pública (artigo 8º, § 3º, E.C.) (BRASIL, 2001).

Nesta determinação encontra-se outro desafio a ser superado para a utilização do instrumento, porque, embora tal norma se coadune com a busca por sancionar o proprietário, a emissão desses títulos ainda não foi disciplinada pelo Senado, o que, conforme evidencia Clovis Beznos (2010, p. 120), "[...] retira das mãos do Município a decisão plena sobre a efetivação das desapropriações". Na verdade, a emissão de novos títulos da dívida pública

vem sendo proibida[92], inviabilizando o preceito constitucional ao impedir o uso desta ferramenta de implementação da função social do imóvel urbano.

Eis aí um dilema para os Municípios, pois, conquanto o Estatuto da Cidade autorize a manutenção da cobrança da alíquota máxima do IPTU progressivo no tempo até que se cumpra a referida obrigação (art. 7º, § 2º) (BRASIL, 2001), nota-se o embaraço causado pelo impedimento de aplicação da previsão constitucional relativa à desapropriação-sanção urbanística, que enfraquece todos os instrumentos antecessores e, consequentemente, a própria imposição de cumprimento da função social pela propriedade urbana. Até porque, a possibilidade de estender a sanção tributária por um tempo maior não assegura que o proprietário dará cumprimento à função social de sua propriedade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 103).

Diante deste cenário, nos casos em que o proprietário seja devedor da Fazenda Pública Municipal, tem-se apontado a possibilidade de aplicação da desapropriação por interesse social ou utilidade pública (modalidades de "desapropriações ordinárias"), com abatimento do valor da dívida no cálculo do montante indenizatório. No entanto, nessas modalidades desapropriatórias, perde-se justamente o caráter sancionatório, dado que o cálculo da indenização, segundo a doutrina e a jurisprudência majoritárias, deve refletir o valor de mercado do imóvel, ademais, deve ocorrer em dinheiro, o que nem sempre se mostra vantajoso, pois "[...] as altas indenizações, além de não sancionarem os proprietários desidiosos, onerariam demasiadamente os cofres públicos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 103).

Concluímos, portanto, que embora seja possível observar a preocupação com o combate à especulação imobiliária e a busca pela devida destinação de imóveis vazios nos Municípios brasileiros, há muitos desafios a serem superados.

Caso esses obstáculos analisados, e outros existentes, sejam superados e a desapropriação-sanção urbanística passe a ser utilizada, resta apontar que o Estatuto da Cidade (artigo 8º, §4º) prevê a promoção do adequado aproveitamento do imóvel pelo Município no prazo máximo de cinco anos após sua incorporação ao patrimônio público, dando-lhe destinação conforme a sua função social, seja por meio dos próprios esforços de gestão municipal, seja através da alienação ou concessão do imóvel a terceiros, que terão as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (BRASIL, 2001).

[92] Por exemplo, na Resolução nº 29, de 25 de setembro de 2009, assim consta: "art. 11: [...] até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da Dívida Pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos" (BRASIL, 2009a).

De todo o exposto, vê-se que esta modalidade desapropriatória consiste em importante instrumento a favor da função social do imóvel urbano, mas ainda padece de inaplicabilidade, evidenciando que, apesar de fundamental, a existência da norma não é suficiente.

b) Desapropriação-sanção destinada à reforma agrária (ou desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária)

Acerca desta modalidade desapropriatória, que é de competência exclusiva da União e direcionada ao imóvel rural, temos que, diferentemente de sua irmã urbana, ela encontra casos de aplicação concreta, ainda que também enfrente desafios para atuar como instrumento de efetivação da função social do imóvel rural em sua integralidade (MANIGLIA, 2013, P. 37). A despeito de sua importância, não a abordaremos nesta pesquisa, porque nosso estudo se dedica à análise da aplicação do instrumento desapropriatório nas cidades.

c) Desapropriação confisco (expropriação)

Para encerar as modalidades de desapropriação existentes na Constituição Federal, resta traçar algumas considerações acerca da hipótese de desapropriação confiscatória prevista no artigo 243 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cujo *caput* assim determina:

> Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014).

Essa norma constitucional encontra disciplina na Lei 8.257/1991 (BRASIL, 1991), regulamentada pelo Decreto nº 577/1992 (BRASIL, 1992), diplomas infraconstitucionais estes referentes à hipótese de propriedades onde há o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. Por sua vez, o novo caso incluído pela Emenda Constitucional nº 81/2014 e consistente na expropriação decorrente da exploração de trabalho escravo, segundo o entendimento dominante, ainda depende de regulamentação, com vistas a determinar, para os fins administrativos, o que se compreende por trabalho escravo, pois a redação da emenda constitucional fala expressamente em "[...] exploração de trabalho escravo na forma da lei" (BRASIL, 1988) e, embora haja quem defenda a aplicação do Código Penal, a compreensão que tem prevalecido é a de que a disciplina penal não seria suficiente para preencher a exigência de lei. Luciano Ferraz ilustra esse posicionamento:

> [...] não basta ao desiderato de regulamentar o preceito constitucional, atendendo à expressão "na forma da lei" que dele é parte integrante, as disposições do Código Penal. Isto porque em se tratando de pena o princípio aplicável é o da legalidade estrita, não se admitindo o uso da analogia com o tipo criminal em ordem a suprir a ausência de regulamentação (FERRAZ, L., 2014b, p. 485).

Dando seguimento, consoante aclara Luciano Ferraz (2014b, p. 483), a desapropriação confisco tem a natureza de ato confiscatório autorizado pela Constituição, visto que é efetivada com caráter sancionatório e sem qualquer direito à indenização, por ser uma penalidade imposta àqueles que usam a propriedade contra sua função social e em favor da ilicitude, seja esta decorrente da utilização da propriedade para o cultivo de plantas psicotrópicas ou, mais recentemente com a edição da Emenda Constitucional nº 81/2014, em virtude da exploração do trabalho escravo.

Não por outro motivo, o caráter de ato confiscatório deste instrumento faz com que a Constituição utilize o trecho "serão expropriadas" ao se referir às propriedades que se enquadram na hipótese de incidência desta modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, motivo pelo qual muitos autores[93] consideram incorreto o emprego do termo "expropriação" para designar as outras modalidades de desapropriação. Em verdade, há mesmo quem não considere as hipóteses previstas no artigo 243 como modalidades de desapropriação, tendo em vista a inexistência do dever de indenização[94]. No entanto, neste trabalho aderimos ao posicionamento segundo o qual o dispositivo prevê hipóteses de desapropriação de competência da União. Por isso, reservamos este espaço para sua análise.

Além de a Emenda Constitucional nº 81/2014, ao disciplinar a matéria, ter adicionado mais uma conduta entre as que ensejam a penalidade em questão, qual seja, a exploração de trabalho escravo, ampliou também a área de abrangência dessa modalidade desapropriatória, visto que, entre outras coisas[95], incluiu expressamente as propriedades urbanas em sua hipótese de incidência.

Além de adquirir importância para o nosso trabalho por tornar claro que o fato de a propriedade estar em zona urbana não obsta a desapropriação, a Emenda Constitucional 81/2014 também ganha relevo ao inovar o *caput* do artigo 243 no sentido de alterar a

---

[93] Como já mencionamos, é este o posicionamento de Maniglia (2013, p. 30).

[94] Segundo Meirelles (2008, p. 615-616): "A Constituição da República de 1988 denomina 'desapropriação' a tomada de glebas 'onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas', sem qualquer indenização ao proprietário (art. 243, caput). Na realidade, não se trata de desapropriação, mas sim, de confisco, por insuscetível de pagamento, embora justificável pelos danos causados pela droga".

[95] Podemos incluir também a alteração da extensão da área atingida pelo ato de confisco, porque antes a redação do artigo falava em "gleba" e, após a Emenda Constitucional 81/2014, passou a falar em "propriedade", urbana ou rural. Assim, como explica Ferraz (2014b, p. 484), a disciplina constitucional não se limita mais à noção de gleba, que antes levantava a discussão sobre se o confisco recairia apenas na área efetivamente plantada com culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou sobre toda a propriedade.

destinação das propriedades confiscadas, que além de poderem ser destinadas à reforma agrária, também poderão ser utilizadas em programas de habitação popular, numa clara assunção da importância da efetivação do direito à moradia.

Nestes termos, esta modalidade desapropriatória acaba por assumir maior relevo como instrumento de efetivação do direito à moradia do que a desapropriação-sanção urbanística, seja em virtude da existência de menos entraves à sua aplicação[96], seja por ter sua destinação vinculada à reforma agrária e aos programas de habitação popular. Por sua vez, esta modalidade é de competência da União, enquanto a desapropriação-sanção urbanística, como vimos, é de competência dos Municípios.

Finalmente, antes de passarmos ao próximo tópico, resta dizer, juntamente com Luciano Ferraz (2014b, p. 486), que a jurisprudência tem entendido que o ordenamento jurídico brasileiro não admite a desapropriação confisco baseada apenas na responsabilidade objetiva, exigindo, para a sua incidência, a comprovação de que o proprietário agiu com dolo ou culpa, corroborando com o ilícito.

Encerramos, assim, as modalidades de desapropriação prevista no Texto Constitucional. Passamos, portanto, à desapropriação judicial prevista no Código Civil.

2.6.6.2 O Código Civil e a modalidade de desapropriação judicial ou privada

Dando seguimento à análise das modalidades de desapropriação previstas no ordenamento jurídico brasileiro, somos remetidos ao Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) que, pautando-se pela superação do individualismo do código anterior, inovou ao prever, em seu artigo 1.228, § 4º, a modalidade de desapropriação privada ou judicial.

Como pressuposto inicial, devemos ter em mente o contexto em que o artigo precitado surge, destacando a nota característica do "imperativo de socialidade" ou "justiça social" que presidiu a elaboração do Código Civil de 2002, especialmente a atualização do direito das coisas, no sentido de um novo conceito constitucional de propriedade e de sua função social (REALE, 1975).

Certamente este contexto alicerçou a criação da figura da "desapropriação judicial", consoante podemos extrair do seguinte trecho da exposição de motivos escrita por Miguel Reale, quando o autor se refere especificamente ao instituto em estudo:

[96] Embora não sejam inexistentes no caso da desapropriação confisco, os desafios para a aplicação da desapropriação-sanção urbanística parecem mais numerosos, como vimos.

> Trata-se, como se vê, de inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também *novo conceito de posse*, que se poderia qualificar como sendo de *posse-trabalho* [...].
> Na realidade, a lei deve outorgar especial proteção à posse que se traduz em trabalho criador, quer este se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural. Não há como situar no mesmo plano a posse, como simples poder manifestado sobre uma coisa, "como se" fora atividade do proprietário, com a "posse qualificada", enriquecida pelos valores do trabalho. Este conceito fundante de "posse-trabalho" justifica e legitima que, ao invés de reaver a coisa, dada a relevância dos interesses sociais em jogo, o titular da propriedade reivindicada receba, em dinheiro, o seu pleno e justo valor, como determina a Constituição (REALE, 1975, p. 28, grifos do autor).

Constatamos, assim, a importância da previsão constante no artigo 1.228, § 4º (BRASIL, 2002), que gerou inúmeras controvérsias, sendo, por um lado, entendida como verdadeiramente revolucionária, e, ao mesmo tempo, tida como inconstitucional por alguns autores (GOMES, 2009, p. 191).

Nada obstante alguns a considerarem uma afronta ao direito de propriedade[97] e, portanto, inconstitucional, esta posição é completamente minoritária, havendo inclusive o Enunciado nº 82, da I Jornada de Direito Civil, a favor da constitucionalidade desta modalidade aquisitiva de propriedade imóvel (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2002).

Aderindo à constitucionalidade do dispositivo, passemos, então, à sua análise, sempre tendo em vista nosso objetivo, qual seja, a relação entre o instrumento e a efetivação do direito à moradia.

Comecemos com a leitura cuidadosa do artigo 1.228, §§4º e 5º, do Código Civil:

> Art. 1.228, [...] § 4º. O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.
> § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (BRASIL, 2002).

Os termos genéricos em que o dispositivo foi redigido, abrangendo noções abertas como "extensa área", "boa-fé", "considerável número de pessoas" e "interesse social e econômico" levaram a diversos questionamento e debates, dos quais apenas mencionaremos alguns.

---

[97] Realmente, entendemos que essa previsão não deve ser compreendida como uma verdadeira afronta ao direito de propriedade, pois, como vimos no início, a desapropriação não deixa de ser o reconhecimento da existência da propriedade. Nesse passo, há a crítica segundo a qual nesta modalidade mais uma vez verifica-se o proprietário faltoso sendo indenizado pela perda da propriedade de que não cuidou ou não deu a devida destinação (TORRES, 2010, p. 357).

Como questão inicial, um dos pontos que mais discussão trouxe à doutrina foi a natureza jurídica do instrumento, divergindo os entendimentos entre: a) aqueles que enxergam na norma uma espécie de desapropriação, em decorrência da previsão de fixação de justa indenização ao proprietário pelo juiz (§5º); b) outros que veem nela uma espécie de usucapião; c) e, finalmente, os que sustentam ser uma hipótese de "acessão coletiva invertida".

Apesar da divergência em relação à sua natureza[98], partiremos da concepção majoritária que, segundo Wilton Luis da Silva Gomes (2009, p. 194), vê na norma uma espécie de desapropriação, consoante posicionamento exarado pelo próprio Miguel Reale (1975, p. 28). Por conseguinte, incluímos este instrumento em nossa pesquisa para analisarmos sua viabilidade como ferramenta de implementação do direito à moradia. Seguindo este entendimento:

> [...] nessa hipótese, abre-se, nos domínios do Direito, uma via nova de desapropriação que se não deve considerar prerrogativa exclusiva dos Poderes Executivo ou Legislativo. Não há razão plausível para recusar ao Poder Judiciário o exercício do poder expropriatório em casos concretos, como o que se contém na espécie analisada (REALE, 1975, p. 28).

Configurada está, então, uma desapropriação judicial, de iniciativa privada, regida por princípios próprios, que não se enquadra totalmente dentro dos contornos tradicionais do instituto (GOMES, 2009, p. 194). Conforme nomenclatura usada por Maria Helena Diniz (2010, p. 874), seria a desapropriação judicial fundada na posse *pro labore*, isto é:

> [...] a posse ininterrupta e de boa-fé por mais de 5 anos de uma extensa área (metragem a ser analisada conforme as peculiaridades locais e regionais), traduzida em trabalho criador de um número considerável de pessoas (quantidade apurada com base na extensão da área possuída), concretizado, conjunta ou separadamente, em construção de moradia, em realização de serviços ou em investimentos de caráter produtivo ou cultural [...] (DINIZ, 2010, p. 874).

Nota-se, desta feita, a viabilidade desta modalidade desapropriatória para a efetivação do direito à moradia nas cidades brasileiras, pois, ainda que não se restrinja às áreas urbanas, nem ao uso habitacional (pode envolver também obras e serviços de interesse social e econômico relevante), é nas cidades – diante das necessidades habitacionais, somadas às dificuldades de acesso à terra e ao conflito social decorrente – que este instrumento poderia[99] exercer, de forma mais evidente, um papel a favor da função social da propriedade, em prol do direito à moradia e da justiça social.

---

[98] Divergência que pode ser consultada em Marconi (2012, p. 14-21).

[99] Aqui falamos em "poderia" porque, conforme demonstra nossa pesquisa empírica, não se evidenciou um único caso de sua aplicação em nosso *corpus* de pesquisa.

Sem aprofundarmos no estudo desta modalidade de desapropriação judicial[100], podemos, juntamente com Wilton Luis da Silva Gomes (2009, p. 196), afirmar que esse instituto não deve ser confundido com a usucapião coletiva prevista no artigo 10 do Estatuto da Cidade, pois tem aplicações práticas diferentes, ampliando as possibilidades de efetivação da função social da propriedade, em especial, pelo uso habitacional.

Assim, devemos estar sempre atentos para as hipóteses de cabimento de cada instrumento, o "[...] alerta refere-se à necessidade de cautela ao interpretar a regra codificada de modo que esta não venha a tornar-se um obstáculo para a aplicação do instituto da usucapião coletivo e de outros institutos previstos no Estatuto da Cidade" (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 227). Vale dizer, tais figuras não devem ser confundidas[101], para que sejam aplicadas de forma consciente e potencializem seus objetivos, dentre os quais incluímos, especialmente, a efetivação do direito à moradia nas cidades brasileiras.

Dessa forma, quando estiverem presentes os requisitos para a ação de usucapião, entendemos que esta deve ser privilegiada, frente à inexistência do requisito indenizatório, o que beneficia os ocupantes e, em algumas situações, o próprio Poder Público (que, eventualmente, poderá ser demandado a pagar a indenização na desapropriação judicial), em detrimento do proprietário desidioso que não faz seu imóvel cumprir sua função social. Por outro lado, dentre as diferenças entre os instrumentos, ressaltamos a possibilidade do uso da desapropriação judicial em bens públicos dominicais.

Seguimos, assim, nosso estudo, que inicia, no próximo tópico, a análise da chamada *desapropriação indireta*, para a qual nos voltamos principalmente em decorrência de seu aparecimento nos julgados por nós analisados.

2.6.6.3 O caso especial da desapropriação indireta

A partir desse momento, cuidaremos da desapropriação indireta, material ou transversa[102], também conhecida por desapossamento ou apossamento administrativo[103]. Como veremos abaixo, há dois possíveis olhares para essa figura.

---

[100] Para quem tiver interesse no tema recomendamos a leitura de Gomes (2009, p. 191-207).

[101] De fato, resumidamente, as diferenças estariam essencialmente nos seguintes pontos: a desapropriação judicial pode ser utilizada em imóveis urbanos ou rurais; não exige uma área mínima de 250 m²; não restringe sua aplicação à população de baixa renda; pode ser aplicada em face de bens públicos dominicais; não se limita ao uso habitacional; não exige a boa-fé subjetiva; nem a impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor; não estabelece como requisito a ausência de outros bens em nome dos ocupantes. Por outro lado, prevê o direito à indenização pelo proprietário (GOMES, 2009, p. 196-197).

[102] Nomenclaturas retiradas da obra de Gomes (2009, p. 116).

[103] Nomenclaturas citadas por Salles (2009, p. 728).

Iniciamos com sua conceituação, para a qual nos valemos da formulação proposta por Wilton Luis da Silva Gomes que, numa tentativa de abranger a amplitude de significados atribuídos à expressão, apresenta a seguinte definição: "A desapropriação indireta é, portanto, todo o ato, atividade da Administração Pública, **seja ele físico ou não**, que ilegalmente priva o particular, sem o seu consentimento, da fruição total ou parcial do seu direito de propriedade" (GOMES, 2009, p. 118, grifos nossos).

Para entendermos melhor essa definição, devemos ter em conta as duas espécies de desapropriação indireta nela abrangidas: a) a desapropriação indireta "de fato", que ocorreria nos casos em que há uma afetação por parte da Administração Pública danosa ao direito de propriedade (*injurious affection*), ou seja, há o irregular apossamento do bem particular, sendo este o sentido tradicionalmente empregado para o termo; b) e a desapropriação indireta "normativa" (ou desapropriação regulatória[104]), que seria reservada aos casos em que a adoção de medidas legislativas, normativas ou atos administrativos restringe os poderes e as faculdades do proprietário de forma tão grave que este perde a possibilidade de ter proveito econômico com seu bem (*regulatory taking)*. Segundo aduz Claudia Acosta (2009, p. 72), neste último caso, o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade é considerado uma desapropriação tácita sem indenização[105].

Iniciando com o olhar tradicional dado ao assunto, que trabalha a questão apenas sob o enfoque da desapropriação indireta "de fato", trazemos a advertência posta por José Carlos de Moraes Salles, que aborda esse assunto entre os institutos afins à desapropriação, "[...] a verdade é que a mesma não pode ser considerada *um instituto* no sentido exato da palavra, pois, como veremos, se trata, as mais das vezes, de ato ilícito cometido pelos prepostos da Administração" (SALLES, 2009, p. 728).

Neste específico sentido, o autor define desapropriação indireta (no caso, a desapropriação indireta "de fato") como a desapropriação que é realizada às avessas, com inobservância do devido processo legal, prática que, embora ilícita, estaria se tornando corriqueira e conscientemente empregada pela Administração Pública (SALLES, 2009, p. 728).

Com efeito, na desapropriação indireta "de fato", o Poder Público, sem prévio acordo ou processo judicial adequado, tomaria posse do bem particular, sem o consentimento do seu

[104] Termo utilizado por Acosta (2009, p. 71): *expropiaciones regulatorias*.

[105] Neste ponto, mostra-se pertinente mencionar que na Colômbia, a Corte Constitucional retomou o princípio da não indenização por decisões de urbanismo, por entender que a configuração legal da propriedade é tradução de sua função social e, portanto, pode apontar para a supressão de algumas faculdades, seu uso condicionado ou, em certos casos, a obrigação do exercício de alguns deveres, sem ensejar o direito à compensação (MALDONADO; PEÑA, 2013, p. 293).

proprietário, fazendo com que o ônus da desapropriação fosse transferido a este último, pois o obrigaria a ir a juízo para reclamar a indenização devida. Desta maneira, invertem-se as posições "[...] o expropriante, que deveria ser autor da ação expropriatória, passa a ser réu da ação indenizatória; o expropriado, que deveria ser réu da expropriatória, passa a ser autor da indenizatória" (SALLES, 2009, p. 728).

Trata-se de criação pretoriana, decorrente, em sua origem, de interditos possessórios e ações reivindicatórias propostas pelos proprietários ilicitamente desapossados pela Administração Pública para reaverem seus bens. Todavia, diante da impossibilidade da retomada dos imóveis, que já haviam sido utilizados em obras públicas e, consequentemente, incorporados ao patrimônio público, os juízes e Tribunais passaram a converter as ações possessórias e reivindicatórias em indenizatórias. Surge, com isso, a ação de desapropriação indireta[106], consistente numa ação ordinária de indenização, decorrente da aplicação do *princípio da intangibilidade da obra pública* (SALLES, 2009, p. 729).

Foi justamente nesse sentido que observamos as ações de desapropriação indireta selecionadas em nossa pesquisa empírica, nas quais os possuidores ou detentores (no caso de bens públicos, porque os desembargadores não consideram haver a posse desse tipo de bem) alegavam a ocorrência do ato ilícito, requerendo a indenização pela perda do imóvel. No entanto, ora os desembargadores estabeleciam a inviabilidade da desapropriação indireta pela perda da posse do bem, desconsiderando o entendimento segundo o qual há a possibilidade de o possuidor fazer jus à indenização pela perda da posse; ora consideravam não ser o caso de desapropriação indireta por envolver bem público[107], onde não seria possível a posse, muito menos a propriedade privada. Nesses casos, verificamos, na maioria das vezes, a perda do local em que os atingidos exerciam seu direito à moradia, sem que, em contrapartida, fosse garantido o exercício deste direito por meio de uma contraprestação adequada.

Avançando no raciocínio, para além desse olhar "tradicional" dado à desapropriação indireta, devemos ressaltar que a visão mais recente da matéria inclui também na análise a desapropriação indireta "normativa" (ou desapropriação regulatória), que inclusive apresenta reconhecimento jurisprudencial.

Adotar esta postura implica ver a ocorrência dessa "modalidade desapropriatória" (se é que assim podemos chamá-la), ainda que sem o apossamento administrativo, nas hipóteses

[106] Para maiores informações acerca da desapropriação indireta "de fato", como prazo prescricional e incidência de juros, vide, além de Salles (2009, p. 728 e ss.), Ferraz (2014b, p. 486-489).
[107] Momento em que sequer verificavam a possibilidade da desapropriação judicial que, como vimos, pode abranger bens públicos dominicais.

em que entram em cena graves restrições ao direito de propriedade, sejam decorrentes de lei ou de atos administrativos, gerando o direito à indenização.

Focando nesta segunda categoria de desapropriação indireta, apontamos para a discussão acerca da difícil delimitação de uma linha fronteiriça entre as restrições impostas ao proprietário que devem ser por eles suportadas sem que seja originado direito à indenização e aquelas que gerariam esse direito em decorrência da incidência da desapropriação indireta[108].

Embora não tenhamos encontrado julgado em nossa pesquisa relativo a esta modalidade de desapropriação regulatória, a importância da ideia que a fundamenta poderá ser mais bem compreendida adiante, no último capítulo deste trabalho. Aqui basta evidenciar que a propriedade é tratada como um feixe de direitos, de modo que diferentes restrições aos poderes e às faculdades oriundas do direito de propriedade geram diferentes direitos aos proprietários afetados.

Com isso, podemos passar ao último tema integrante desta análise inicial do instituto da desapropriação, consistente na discussão acerca de três fenômenos importantíssimos quando se tem em vista a utilização do bem para o fim de interesse público que fundamentou sua desapropriação.

2.6.7 A adestinação, a tredestinação e a retrocessão

Consoante aclara Luciano Ferraz (2014b, p. 489-490), embora a presunção seja a de que, uma vez incorporado ao patrimônio público por meio da desapropriação, o bem será utilizado exatamente para a finalidade de interesse público que levou à sua declaração, nem sempre se verifica a agregação ao bem da finalidade pública alegada no ato desapropriatório.

Assim, surgem dois dos fenômenos estudados neste tópico: i) a *adestinação,* que ocorre nos casos em que nenhuma agregação é verificada dentro do prazo legal; ii) a *tredestinação* que ocorre nas hipóteses em que o destino dado ao bem é diverso do previsto no decreto de desapropriação, podendo dividir-se em duas situações[109], quais sejam, a *tredestinação lícita*, reservada para os casos nos quais o bem é destinado a outra finalidade pública (necessidade pública, utilidade pública ou interesse social), e a *tredestinação ilícita*,a qual acontece quando o destino do bem for o atendimento de finalidades inconciliáveis com o

[108] Gomes (2009, p. 124-127) propõe alguns critérios para a identificação da desapropriação indireta "normativa": o da redução significativa do valor econômico, o da utilização privada e o da intervenção individual. Portanto, para maiores informações, recomendamos a leitura da obra do mencionado autor.

[109] Nos distanciamos, portanto, da opção de alguns autores, como Di Pietro (2010, p. 188) e Salles (2009, p. 640), que restringem esse termo às hipóteses de desvio de poder, em que a nova finalidade dada ao bem contraria o interesse público.

interesse público, ou seja, quando há grave desvio de finalidade no ato estatal (FERRAZ, L., 2014b, p. 490)

Expostas essas figuras, podemos passar ao terceiro fenômeno estudado neste tópico: a *retrocessão.* Este instituto permite ao desapropriado pleitear as consequências pelo fato de o imóvel não ter sido utilizado para a finalidade declarada no decreto de desapropriação. Assim, a parte despojada pode reivindicar seu bem desapropriado ou, na impossibilidade de fazê-lo, lhe é permitido postular em juízo a reparação pelas perdas e danos sofridos. Tal direito à retrocessão apenas existe quando o imóvel não foi utilizado ou foi empregado em finalidade contrária ao interesse público.

Em outros termos, a tredestinação lícita é incapaz de gerar o direito à ação de retrocessão, que apenas tem vez nas hipóteses de adestinação ou tredestinação ilícita. Nas palavras de Luciano Ferraz (2014b, p. 491), "[...] inexiste desvio de finalidade na desapropriação se a destinação do bem, embora diferente da alegada na declaração expropriatória, atendeu a outra finalidade de interesse público".

Enquanto a configuração da tredestinação ilícita se dá com o emprego do bem a uma finalidade que não é de interesse público, a adestinação enfrenta o desafio de se saber em que momento ela ocorre, isso porque o prazo para a destinação finalística do bem nem sempre encontra previsão legal, é o caso do Decreto-Lei 3.365/1941, que não prevê nenhum prazo para a utilização do bem desapropriado por necessidade ou utilidade pública.

Assim, adotamos o posicionamento encabeçado por Luciano Ferraz (2014b, p. 490), para quem a presunção da desistência em se cumprir a finalidade da desapropriação deve ocorrer após passado o mesmo prazo previsto em lei para fins de decadência da declaração de desapropriação, permanecendo o Poder Público inerte.

Neste sentido, o prazo para que se configure a adestinação na desapropriação por utilidade pública é de 5 (cinco) anos; já o prazo para configurar a adestinação na desapropriação por interesse social e na desapropriação para fins de reforma agrária é de 2 anos; finalmente, disciplina um pouco diversa é atribuída à desapropriação confisco, visto que nela, uma vez não utilizado o bem, ele será revertido ao patrimônio estatal (FERRAZ, L., 2014b, p. 490).

Reservamos um espaço final para dizer que a natureza jurídica do direito de retrocessão é objeto de controvérsia doutrinária, havendo, como preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) três correntes com diferentes repercussões práticas.

De forma bem sucinta, a primeira corrente entende que não existe mais a retrocessão

como direito real, subsistindo apenas como direito pessoal de pleitear perdas e danos, esse posicionamento tem sua base na literalidade do artigo 35 do Decreto Lei nº 3.365/1941. Por sua vez, a segunda corrente sustenta que a retrocessão tem natureza jurídica de direito real, consistindo no direito à reivindicação do imóvel expropriado, de forma que o artigo 35 do Decreto-Lei em questão somente é aplicável no caso da desapropriação que atende aos requisitos constitucionais. Por fim, a terceira corrente compreende que a retrocessão é um direito de natureza mista (pessoal e real), podendo o desapropriado escolher entre a ação de preempção ou preferência (de natureza real), ou perdas e danos. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 187), seguida por Carlos Alberto Dabus Maluf (2015, p. 340) e Luciano Ferraz (2014b, p. 492), essa última corrente seria a que melhor se coaduna com a proteção ao direito de propriedade:

> Em princípio, a retrocessão era tratada como um direito real, já que o artigo 1.150 do anterior Código Civil mandava que o expropriante oferecesse de volta o imóvel; podia ocorrer, no entanto, que a devolução do imóvel tivesse se tornado problemática, em decorrência de sua transferência a terceiros, de alterações nele introduzidas, de sua deterioração ou perda, da realização de benfeitorias, nesse caso, podia o ex-proprietário pleitear indenização que corresponderia ao mesmo preço da desapropriação, devidamente corrigido, com alterações para mais ou para menos, conforme as melhorias ou deteriorações incidentes sobre o imóvel (DI PIETRO, 2010, p. 187)

Luciano Ferraz (2014b, p. 492) complementa afirmando que há, inclusive, a possibilidade do desapropriado pleitear em juízo pedido de natureza alternativa (o bem em si ou perdas e danos), como também pedidos principal e subsidiário (preferencialmente o bem, e, na impossibilidade, perdas e danos, ou vice versa)[110].

Encerramos, assim, esta análise inicial da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro, que certamente não esgotou a temática. À evidência, todas as modalidades desapropriatórias apresentadas mereceriam um estudo mais detalhado, que não podemos realizar aqui. Apenas relembramos que esses e outros aspectos deste instituto jurídico serão trabalhados no decorrer dos próximos capítulos, visto que a pretensão dessas linhas iniciais foi o de fornecer o instrumental teórico necessário a uma maior compreensão dos próximos passos deste trabalho.

Além disso, para nosso propósito, a análise empreendida também se mostra útil no sentido de fornecer subsídio para responder a uma das facetas da pergunta de nossa pesquisa: quais as relações estabelecidas entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia?

---

[110] Acerca da influência desses pedidos nos prazos prescricionais da ação, que dependem da natureza que se atribua ao direito de retrocessão, que será ora de 10 anos (natureza real) ou 5 anos (natureza pessoal), consultar Ferraz (2014b, p. 492-493).

A esta altura pensamos ter deixado claro que na previsão legislativa todas as modalidades desapropriatórias têm a aptidão de serem utilizadas como instrumentos de políticas públicas habitacionais, a serviço da implementação do direito à moradia[111], que se liga estreitamente à gestão social da terra urbana, conforme verificamos na primeira parte deste capítulo.

A propósito, Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho expõem:

> No que tange à desapropriação para implantação de políticas de habitação de interesse social e regularização fundiária, a União, os Estados e os Municípios têm se valido, basicamente, das hipóteses contidas no art. 5º, alínea "i", e §3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que permite a utilização do instituto para a *abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica;* e no art. 3º [sic, art. 2º], V, da Lei nº 4.132, de 1962, que trata da *desapropriação para construção de casas populares* (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 228).

Em sendo assim, apresentados alguns aspectos gerais das "fórmulas" que o Poder Legislativo estabelece para o uso da desapropriação e abordadas algumas considerações da doutrina a respeito, especialmente no que toca às modalidades em que essa ferramenta é pensada em relação ao direito à moradia, resta analisarmos outras dimensões em que essa relação aparece quando se dá a judicialização dos conflitos surgidos pelo uso ou mesmo pelo "não uso" do instrumento desapropriatório (como é o caso da desapropriação-sanção urbanística).

Esse passo de nossa pesquisa mostra-se essencial, ainda mais considerando que é a prática social que dá forma e conteúdo aos textos normativos, porque, como versa Claudia Acosta (2009, p. 68-69), as decisões governamentais e judiciais são elementos que também configuram o uso da desapropriação.

[111] Ressalvando-se apenas a hipótese da desapropriação indireta, que nem ao menos se trata, propriamente, de uma modalidade de desapropriação legalmente prevista.

3 O DIREITO À MORADIA E A DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL URBANO NA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, COMARCA DE SÃO PAULO: A PESQUISA EMPÍRICA

Conforme já anunciamos, nossa pesquisa nasceu da triangulação entre levantamentos teóricos, análise legislativa e investigação empírica[112]. O presente capítulo dedica-se justamente ao terceiro ponto – à análise de jurisprudência.

3.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Esta parte empírica da pesquisa seguirá a metodologia da análise de conteúdo, essencialmente organizada em três etapas cronológicas: uma primeira pré-análise dos documentos, seguida da exploração do material, para finalizarmos com o tratamento dos resultados, a realização de inferências e interpretações[113], três últimos passos que ultrapassam este capítulo e são substancialmente desenvolvidos na última parte deste trabalho.

3.2 PRÉ-ANÁLISE

A seguir registraremos todo o processo que levou à formação de nosso *corpus* de pesquisa, buscando torná-lo transparente e replicável. Desde já deixamos clara nossa opção por trazer a maior quantidade de dados possível, ainda que não tenhamos tempo de analisar a todos neste momento, o que não prejudica nossos objetivos[114].

3.2.1 A escolha dos documentos: o universo da pesquisa e o *corpus* de análise

Sendo nosso objetivo a investigação das interfaces entre a efetivação do direito à moradia e o instituto da desapropriação, em um dos possíveis palcos desta interação, qual seja, o Poder Judiciário, mostrou-se necessária a escolha dos documentos capazes de

[112] Empírica porque baseada em observações do mundo, ou seja, em dados, que podem ser tanto numéricos (quantitativos) como não-numérico (qualitativos) (EPSTEIN; KING, 2013, p. 11).

[113] Antes de começarmos, esclarecemos: resumidamente, a pré-análise consiste na fase de organização que compreende três pontos: "a *escolha dos documentos* a serem submetidos à análise, a formulação de *hipóteses* e dos *objetivos* e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final" (BARDIN, 2000, p. 95). Por sua vez, a exploração do material é a fase de análise propriamente dita, quando serão administradas – sobre os documentos escolhidos – as decisões tomadas na fase da pré-análise. Finalmente, o tratamento dos resultados obtidos tem por finalidade transformar os resultados brutos alcançados em resultados significativos, compreensivos e válidos (BARDIN, 2000, p. 95-101), por meio da realização de interpretações e inferências, estas últimas consistentes em "[...] usar fatos que conhecemos para aprender sobre fatos que não conhecemos" (EPSTEIN; KING, 2013, p. 7). Para maiores esclarecimentos sobre o método da análise de conteúdo, consultar o livro de Bardin (2000).

[114] É o que instruem Epstein e King (2013, p. 131) ao considerarem que a realização de inferências requer fatos, levantando a importância da coleta do máximo de dados, com a extração de tantas implicações observáveis quanto possível – mesmo que indiretamente conectadas com a específica hipótese de interesse da pesquisa.

fornecerem informações aptas ao seu desenvolvimento, o que nos remeteu aos acórdãos disponíveis no site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A escolha do aludido Tribunal partiu da compreensão de que o legislador conferiu ênfase à competência desapropriatória dos Municípios para o planejamento do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CRFB), outorgando ao Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano (art. 182, CRFB), e atribuindo competência exclusiva ao ente municipal para a realização da desapropriação para fins de reforma urbana (art. 182, § 4º, CRFB), dando ensejo à competência da Justiça Estadual (BRASIL, 1988). Esta, por sua vez, engloba também as desapropriações realizadas pelo ente estatal.

Tal escolha, entretanto, acaba por excluir os casos de desapropriação confisco, tendo em vista que essa modalidade é de competência da União e, portanto, da Justiça Federal. No entanto, ao fazermos uma busca preliminar no site do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que envolve os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, com o uso das palavras-chave "desapropriação e moradia" (8 resultados), "expropriação e moradia" (11 resultados) "desapropriação e confisco" (8 resultados), "expropriação e confisco" (11 resultados), não encontramos nenhuma referência à modalidade de desapropriação prevista no artigo 243 da Constituição Federal. Todos os resultados encontrados tratavam de questões alheias ao enfoque deste trabalho, como desapropriações para fins de reforma agrária, questões tributárias, etc (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA TERCEIRA REGIÃO, [2016]) . Os motivos para tal cenário podem estar relacionados com as palavras-chave utilizadas, mas acreditamos que a explicação mais forte derive da ainda recente disciplina atribuída à matéria (EC 81/2014) que, como vimos, expressamente previu a abrangência deste instituto para as áreas urbanas e para a hipótese de trabalho escravo, a qual ainda dependeria de regulamentação para ser aplicada, segundo o entendimento prevalecente. Certamente esse tema configura uma importante agenda de pesquisa, especialmente empírica, a ser realizada.

Além disso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi escolhido porque as ações de desapropriação devem ser ajuizadas no foro da situação do bem (artigo 95 do CPC c.c. artigo 11, *in fini*, do Decreto-Lei 3.365/1941) e o Tribunal em questão abrange a região em que são flagrados os maiores déficits habitacionais do país por um lado, e a maior presença de imóveis vagos por outro, a revelar a enorme contradição que marca o cenário urbano nacional (vide capítulo 2). Mais ainda, optou-se por restringir a pesquisa à Comarca de São Paulo devido à necessidade de delimitação de um universo que viabilizasse uma análise apurada. Tal escolha encontra justificativa também no fato de o Município de São Paulo ser o maior responsável pelo alto nível de déficit habitacional do Estado, conforme revelam os

dados expostos no capítulo 2, além de ser grande a luta pela utilização de imóveis ociosos para fins de moradia na área central da cidade de São Paulo (NEUHOLD, 2009, p. 25-61).

Sob outro aspecto, os termos de pesquisa (palavras-chave) utilizados para a busca dos acórdãos no sítio eletrônico da Justiça Estadual, Comarca de São Paulo, na seção intitulada "consulta de jurisprudência – consulta completa – pesquisa livre"[115] foram (SÃO PAULO, [2016]): "desapropriação e moradia", bem como "desapropriação e habitação". Neste ponto, imprescindível apontar que a escolha dessas palavras-chave envolveu um processo de teste de diferentes combinações de palavras, diante da constatação de uma gama de vocabulários utilizados com um mesmo sentido, conforme explicitamos a seguir.

Embora a princípio a ideia fosse utilizar a expressão "desapropriação e moradia não usucapião"[116], o levantamento teórico prévio ensejou o questionamento e a alteração desta chave de busca. Primeiro, porque as nomenclaturas direito à moradia e direito à habitação são utilizadas, corriqueiramente, como sinônimas[117], o que nos fez ampliar o rol terminológico utilizado, acrescentando "habitação" nos termos de busca. Segundo porque, ao nos defrontarmos com a modalidade de desapropriação judicial que, em diversos aspectos, se assemelha à usucapião coletiva (podendo provocar, até mesmo, uma confusão de conceitos), vimos por bem não excluir, *prima facie*, os julgados que, de alguma forma, envolvessem os temas usucapião, desapropriação e moradia/habitação.

Ademais, também foram utilizados os jogos de palavra: "expropriação e moradia" e "expropriação e habitação"[118]. Essas expressões foram escolhidas tendo em vista que a sinonímia entre os vocábulos desapropriação e expropriação é defendida, entre outros, por José Carlos de Moraes Salles (2009, p. 59-60) e a própria legislação brasileira não parece fazer uma criteriosa distinção entre os termos (SALLES, 2009, p. 59-60). Não obstante, efetuada uma breve análise dos julgados selecionados com estas chaves de busca, verificamos que grande parte deles se referia à expropriação de bens do devedor em decorrência de um processo de execução, sendo tema recorrente a questão da proteção do bem de família. Para

[115] Desde já devemos destacar que a formação de nosso universo de pesquisa foi condicionada à filtragem oferecida pelo site consultado e às limitações de seu sistema de busca. Acerca disso, em troca de e-mails com o Tribunal estudado obtivemos a informação de que todas as decisões proferidas pelo TJ/SP são disponibilizadas em seu sítio eletrônico, com exceção dos processos categorizados como segredo de justiça (fato que, a princípio, não traz problemas para nossa pesquisa, a qual não envolve assuntos normalmente incluídos na categoria "segredo de justiça"). Também nos foi informado que ao usarmos o campo "Consulta Completa" a busca da expressão desejada varreria o inteiro teor dos documentos, o que se traduz em maior transparência e riqueza ao nosso universo de pesquisa e nos exime da preocupação sobre os critérios utilizados para a formação das ementas e indexações no sistema do Tribunal, conforme reflexões propostas em Veçoso et al (2014, p. 111-112).
[116] Expressão que reverteu 248 (duzentos e quarenta e oito) resultados na busca realizada em 29 jan. 2016.
[117] A despeito de haver quem diferencie os termos, conforme capítulo 2.
[118] Pesquisa realizada em 29 jan. 2016, resultando em 255 (duzentos e vinte e cinco) ocorrências para os termos "expropriação e habitação" e 252 (duzentas e cinquenta e duas) ocorrências para "expropriação e moradia".

além desta averiguação, foi igualmente possível observar que nos julgados examinados em que a palavra "expropriação" fazia referência ao processo de desapropriação, este último termo também era utilizado, permitindo que o mesmo julgado fosse igualmente abrangido quando do uso da palavra-chave "desapropriação". A partir dessas experiências, mostrou-se viável e necessário o descarte da palavra "expropriação" como termo de busca.

Finalmente, optamos por não utilizar a expressão "ação de desapropriação" porque ela restringiria muito nosso universo de pesquisa, possivelmente excluindo outras demandas que tratam sobre o tema estudado, mas que não consistem, necessariamente, em ações de desapropriação, até mesmo em virtude da limitação cognitiva desta última, que será objeto de análise mais à frente.

Após percorridos esses passos, concluímos pela utilização de duas combinações de palavras-chave, quais sejam: "desapropriação e moradia" e "desapropriação e habitação"[119], de forma a permitir uma análise efetivamente representativa do universo de decisões judiciais publicadas no sítio eletrônico do TJ/SP, Comarca de São Paulo, envolvendo a temática.

Em relação ao recorte temporal, optamos por fazê-lo relativamente amplo, estabelecendo apenas um limite final: todos os julgados disponibilizados até o ano de 2015, último ano que permite uma análise completa antes do término do mestrado. Por meio desse critério temporal e utilizando as palavras-chave acima explicitadas no recorte espacial proposto, foi possível verificar uma restrição imposta pelo próprio site de busca do Tribunal, que disponibiliza *on-line*, como julgado mais antigo da Comarca de São Paulo para os termos de busca utilizados, um acórdão datado de outubro de 2007.

Assim, com base nesses critérios, em pesquisa realizada no dia 30 de janeiro de 2016 foram encontrados os seguintes resultados, conforme ilustra a tabela abaixo:

Tabela 1 - Quantidade e tipo de decisão por palavra-chave

	Acórdãos	**Homologações de acordos**	**Decisões monocráticas**	**TOTAIS**
Desapropriação e moradia	320	0	3	323
Desapropriação e habitação	345	0	5	350
TOTAIS	665	0	8	673

Fonte: Elaborada pela autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

[119] A conjunção aditiva "e" foi utilizada como filtro que permite buscar todas as palavras utilizadas (SÃO PAULO, [2016]).

A base da coleta foram os acórdãos, por representarem decisões colegiadas. Com esse universo de 665 acórdãos em mãos, passamos à constituição de nosso *corpus*[120] de pesquisa. Como ponto de partida, houve a necessidade de cruzamento dos resultados obtidos com as duas chaves de busca aplicadas, de forma a eliminar a dupla contagem de acórdãos selecionados por ambos os jogos de palavras-chave, para que eles fossem analisados apenas uma vez. Feita esta confrontação, certificamos a coincidência de 99 (noventa e nove) números processuais. No entanto, 4 (quatro) dos números coincidentes eram decisões judiciais distintas decorrentes de instrumentos processuais diferentes em um mesmo processo. Ou seja, coincidiram, de fato, 95 (noventa e cinco) acórdãos, cuja duplicidade foi eliminada para análise.

Neste novo conjunto de julgados, novamente observamos a repetição de números processuais, agora dentro dos grupos de julgados selecionados por meio de cada um dos termos de busca. Assim, no grupo de acórdãos resultantes da utilização da expressão "desapropriação e moradia", foram encontrados 16 (dezesseis) números processuais em duplicidade (totalizando 32 resultados). Destes, foi possível notar que apenas 3 (três) decisões eram repetidas (totalizando 6 resultados), tendo sido eliminada a duplicidade. Os outros 13 (treze) números processuais duplicados eram relativos a decisões diferentes, resultantes de recursos diferentes em um mesmo processo, motivo pelo qual foram mantidos para a primeira leitura.

Por sua vez, no grupo de acórdãos selecionados com as palavras-chave "desapropriação e habitação", foram encontrados 12 (doze) números de processo que apareceram em duplicidade e 2 (dois) números que apareciam em triplicidade, totalizando 30 (trinta) resultados. Entretanto, uma primeira análise permitiu perceber que apenas 3 (três) dos acórdãos eram repetidos, tendo sido eliminada a duplicidade. Os outros 24 (vinte e quatro) resultados obtidos, embora fossem relativos a 13 (treze) processos diferentes, eram todos referentes a decisões distintas, sendo mantidos para a primeira leitura.

Feitas essas exclusões, resultaram 564 (quinhentos e sessenta e quatro) diferentes acórdãos, que contabilizaram 534 (quinhentos e trinta e quatro) processos distintos, decorrentes de aproximadamente nove anos de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Empreendemos, então, o contato inicial com esses julgados, por meio de uma

[120] Seguindo distinção proposta por Bardin (2000, p. 96-98), entendemos por universo o gênero de documentos sobre os quais pode ser efetuada a análise, já por *corpus* compreendemos o conjunto dos documentos a serem submetidos aos procedimentos analíticos, o que implica escolhas, seleções e regras (representatividade, homogeneidade, pertinência e exaustividade).

leitura flutuante[121] da íntegra dos documentos[122], o que nos permitiu tomar mais algumas decisões relevantes para a formação de nosso *corpus* de pesquisa, especialmente em relação aos casos que envolviam mais de um instrumento processual para o mesmo número de processo.

De início, nossa escolha foi por retirar os embargos de declaração selecionados[123], fato que já eliminou a grande maioria dos números processuais em duplicidade. Por outro lado, para os casos remanescentes de duplicidade, ou mesmo triplicidade de um mesmo número de processo, em decorrência de diferentes instrumentos processuais usados para o mesmo caso[124], contabilizamos apenas um instrumento de cada processo, tendo sido escolhido aquele que trazia uma abordagem mais completa do caso, sem importar prejuízo de informação. Deste modo, adotando essas opções metodológicas, restaram 529 (quinhentos e vinte e nove) decisões, equivalentes a 529 (quinhentos e vinte e nove) números processuais diferentes, facilitando a análise e apresentação dos resultados.

Num segundo momento, também por meio da leitura flutuante, foi possível depurar ainda mais a formação de nosso *corpus* de pesquisa, tendo sido excluídos um total de 233 (duzentos e trinta e três) documentos, isso porque verificamos que muitos dos julgados selecionados o foram por mencionarem uma ou ambas as palavras-chave apenas incidentalmente, por exemplo, num julgado colacionado, num trecho de doutrina citada, num artigo transcrito, ou mesmo apenas aludindo a elas de passagem, em algum momento da decisão, entretanto, sem manter ligação direta, ou mesmo indireta – mas relevante – com o caso concreto e com os propósitos de nossa pesquisa. Ademais, três dos casos tratavam

---

[121] Realizada com o objetivo de estabelecer um primeiro contato com os documentos e conhecê-los, pouco a pouco tornando a leitura mais precisa. Neste ponto, consultar Bardin (2000, p. 96).

[122] Optamos pela leitura da íntegra dos acórdãos porque a formação de suas ementas pressupõe a escolha de palavras e discussões, nem sempre abordando todos os aspectos trabalhados pelo julgado. Ademais, conforme considerações de Veçoso et al (2014, p. 112): "Além do problema de como a ementa e a indexação são feitas, limitar a consulta a esses elementos pode comprometer o resultado da pesquisa, pois muitas vezes o que interessa ao pesquisador pode estar no inteiro teor da decisão [...]. Principalmente em pesquisas qualitativas, o que se busca pesquisar é menos o resultado de uma decisão judicial e mais a forma como os magistrados desenvolveram sua argumentação ou o debate que houve no tribunal durante o julgamento, o que dificilmente pode ser apreendido apenas pela leitura da ementa ou da indexação".

[123] Eis o motivo da exclusão: esses recursos, pela redação do artigo 535 do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973), visam a sanar obscuridades, contradições ou omissões nas sentenças ou acórdãos e não se prestam à rediscussão dos fundamentos da decisão, nem à verificação de sua justiça ou injustiça – o que faz com que esses documentos não sejam, a princípio, os mais recomendados à análise pretendida –, além disso, percebemos que a totalidade desses recursos foram rejeitados pelos desembargadores, por entenderem não configurada sua hipótese de cabimento. Desta forma, sentimo-nos seguros em descartar 29 (vinte e nove) embargos de declaração do nosso grupo de julgados.

[124] Mas que não envolviam os embargos de declaração, como, por exemplo, dois agravos de instrumento; um agravo de instrumento e um agravo regimental; etc.

expressamente de imóveis rurais[125] e outros dois foram acidentalmente selecionados, pois eram de outras comarcas[126], razões que os levaram à exclusão.

Nesse passo, ainda precisamos aclarar mais um critério utilizado para a formação do *corpus* de pesquisa. Conforme apuramos, o método de busca empregado implicou na seleção de muitos julgados envolvendo a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e a SP-OBRAS, todas empresas de alguma forma ligadas à produção habitacional em São Paulo. Diante disso, nossa escolha foi por não excluir os julgados em que a COHAB-SP ou a CDHU apareciam como sujeitos ativos da desapropriação, ainda que nas decisões a palavra-chave "habitação" aparecesse apenas no próprio nome da empresa COHAB, por exemplo. A fundamentação para essa escolha está nos estatutos sociais dessas duas companhias, que estabelecem como objeto especialmente o atendimento habitacional à população de baixa renda[127]. Por razões semelhantes, procedemos de forma diversa em relação às desapropriações que tinham por sujeito ativo a SP-Obras. Consoante dispõe seu estatuto social, esta empresa tem como objeto a execução de programas definidos pela Administração Direta, podendo, para tanto, promover desapropriações (art. 3º, inciso II c.c. § 2º) ligadas ou não à questão da moradia. Por isso, somente foram mantidos os julgados que deixavam expressa a finalidade habitacional das desapropriações promovidas por essa empresa[128], ou em que havia reclamação expressa de ferimento ao direito à moradia em decorrência da desapropriação realizada. Este último modo de proceder também foi adotado quando o sujeito ativo da desapropriação era a Prefeitura Municipal de São Paulo.

Finalmente, em relação aos demais sujeitos ativos, não ligados à questão habitacional, foram mantidos na amostra apenas os casos em que havia a expressa alegação de afronta ao direito à moradia e também aqueles em que os desapropriados traziam a afirmação de que a indenização serviria para possibilitar a busca por uma nova moradia/habitação.

---

[125] São eles: o Agravo de Instrumento nº 0064861-44.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2013k); Agravo de Instrumento nº 2029391-15.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2014l); e Agravo de Instrumento nº 2215649-65.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2015r). O primeiro envolvia imóvel classificado como rural e desapropriado pela CDHU para construção de empreendimento habitacional, revelando a persistência do padrão periférico da política habitacional no Brasil.

[126] Inclusive, a Apelação nº 9155155-67.2005.8.26.0000 (BRASIL, 2009e) é muito interessante, mas foi descartada por não compor sequer nosso universo de pesquisa, restrito à Comarca de São Paulo.

[127] É o que dispõe o artigo 2º, incisos I e VIII do Estatuto Social da CDHU (CDHU, [2016]) e o artigo 5º, alíneas "a" e "l" do Estatuto Social da Cohab-SP (COHAB [2016]).

[128] Muitos dos documentos que envolviam a SP-Obras estavam ligados à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Delimitamos, assim, nosso *corpus* de análise, composto por 296 (duzentos e noventa e seis) documentos[129], que incluem tanto as decisões interlocutórias (provisórias)[130] e de mérito ("definitivas" – ao menos no segundo grau em que se encontram)[131]. Anotamos que também as decisões de primeira instância puderam ser avaliadas indiretamente, quando referidas nos relatórios dos Acórdãos estudados.

De posse deste *corpus*, enumeramos os documentos para facilitar a exposição dos dados. Explicamos: nossa opção foi por trazer o número processual dos documentos apenas quando eles foram mencionados no corpo do texto, com o intuito de facilitar a leitura e a consulta, já os acórdãos abordados em nota de rodapé foram representados por meio da numeração por nós atribuída a cada um dos documentos, a qual pode ser consultada no apêndice B.

3.2.2 A direção da análise

Com vistas ao nosso objetivo central, toda a preparação do material explicitada no tópico anterior teve como norte os seguintes objetivos gerais: a) descrever as principais situações que ligam o direito à moradia ao instituto da desapropriação nas decisões; b) verificar quais são os atores e instituições envolvidos neste diálogo; c) constatar como vem decidindo o TJ/SP, Comarca de São Paulo, no período analisado.

Para tanto, elaboramos um roteiro de pesquisa, delineado na ficha de leitura apresentada no apêndice A, contendo indicadores (regras de recorte), hipóteses e objetivos, a qual subsidiou a coleta de dados dos acórdãos[132], que foram trabalhados sob dois enfoques: um quantitativo, consistente na coleta numérica de dados, e uma análise qualitativa, com o propósito de descobrir e, de certa forma, aprofundar as questões trabalhadas. Esclarecida, afinal, qual é nossa perspectiva, podemos passar à exploração do nosso *corpus* de investigação.

---

[129] Apontamos que cada jogo de palavras-chave ("desapropriação e habitação" e "desapropriação e moradia") contribuiu com uma grande quantidade de documentos, não se revelando nenhuma predominância numérica digna de nota.

[130] Decorrentes de Agravos de Instrumento e Agravos Regimentais, por exemplo.

[131] Aqui nos referimos às Apelações e às ações que são de competência originária do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como os Mandados de Segurança contra atos dos juízes estaduais.

[132] A ficha de leitura (apêndice A) passou por alguns testes de aplicação, que evidenciaram nem sempre ser possível seu completo preenchimento, o que não descartou sua relevância como instrumento para facilitar a análise das decisões estudadas. Ademais, ressaltamos que foram muitas as informações colhidas, que passaram por um processo de seleção para apresentação nesta dissertação, sempre tendo em vista os objetivos da pesquisa.

3.3 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL

Neste momento, além de reunir e resumir os dados colhidos, optamos por trazer, ao longo da exposição, algumas interpretações e inferências, que complementaremos no próximo capítulo. Esclarecemos também que os dados serão apresentados a partir de dois enfoques, que nomeamos de "horizontal" e "vertical", como explicaremos a seguir.

3.3.1 Análise horizontal

Nossa primeira abordagem consiste na apresentação de nosso *corpus* de pesquisa sob um enfoque que designaremos como "horizontal", numa tentativa de percorrer, mesmo que de passagem, pelos mais diversos aspectos que nos chamaram a atenção nos documentos analisados, sempre tendo em vista a pergunta e os objetivos de nosso estudo.

Assim, neste momento inicial, tomamos como ponto de partida para a sistematização de nossos dados a apresentação da distribuição dos documentos integrantes de nosso *corpus* de pesquisa de acordo com os anos de registro[133] dos acórdãos, conforme tabela abaixo.

Tabela 2 - Distribuição dos documentos por ano de registro

Ano de Registro	Quantidade de julgados
2007[134]	1
2008	27
2009	22
2010	19
2011	24
2012	29
2013	60
2014	51
2015	63
TOTAL	296

Fonte: Elaborado pela autora com base nos julgados do TJ/SP (2016).

Aproximando-nos da tabela acima, constatamos um aumento das demandas que relacionam o instituto da desapropriação com o direito à moradia, especialmente nos três últimos anos analisados. Muitas são as possíveis explicações para este aumento, mas não nos é possível, com nosso ferramental, determinar certamente suas causas, que permanecem no campo das suposições, podendo derivar do aumento da insatisfação em relação ao uso da

[133] As tabelas e gráficos formados com os julgados seguiram as datas de registro, não obstante, as citações e as referências tiveram que seguir o modelo previsto pela ABNT, que leva em consideração a data de publicação, a qual normalmente é igual ao ano de registro, com poucas exceções.

[134] O ano de 2007 não foi analisado em sua integralidade, sendo incluídos apenas os meses de dezembro, novembro e outubro de 2007, em virtude do próprio site de busca, conforme já mencionamos.

desapropriação, da ampliação do acesso e da busca pelo Judiciário realizada pela população, do aumento do número das desapropriações realizadas, por exemplo, em virtude dos eventos mundiais sediados no Brasil[135], dentre outras possíveis razões.

Antes de partirmos à análise horizontal desses documentos, é necessária uma observação preliminar: assim como organizamos nossa ficha de leitura, dividindo-a em três grandes temas: direito à moradia, direito de propriedade e desapropriação, também em nossa exposição "horizontal" apresentaremos os dados colhidos de acordo com esses três enfoques, como se fossem diferentes lentes de uma câmera, que pudessem registrar diversos aspectos de uma mesma imagem.

3.3.1.1 Direito à moradia

Avançando neste raciocínio, ao olharmos nosso *corpus* através da lente "direito à moradia", pudemos visualizar cinco pontos especialmente importantes para esta pesquisa.

a) Terminologia

Uma primeira constatação foi a de que em todos os anos analisados o TJ/SP, Comarca de São Paulo, adotando a terminologia presente na Constituição Federal (art. 6º, *caput*), utilizou o vocábulo "direito à moradia" em suas decisões, não tendo sido encontrado, no *corpus* de pesquisa, o uso da expressão "direito à habitação" (muito utilizada nos tratados internacionais, conforme vimos no capítulo 2). Sob outra perspectiva, foi corrente a referência ao termo habitação – além do termo moradia e residência – como referência ao local no qual a pessoa exerce seu direito à moradia.

b) Conteúdo e fundamento normativo

Desdobrando a investigação do uso desse termo pelo Tribunal estudado, pudemos constatar que os desembargadores, em suas decisões, apenas mencionavam o direito à moradia, não abordando seu conteúdo, quando muito, afirmavam que esse direito não era absoluto, especialmente ao ser defrontado com o direito ao meio ambiente e com o interesse

[135] Diversas são as dissertações, teses e artigos que relacionam megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas com a reordenação do território e o avanço do complexo imobiliário-financeiro, ligando-os à espoliação urbana das camadas populares mais vulneráveis. Neste sentido, vide Rolnik (2015). Inclusive, frente à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016, ambas com sede no Brasil, em nosso *corpus* de análise encontramos documentos relativos a desapropriações realizadas para a construção da linha ouro do metrô (monotrilho), que inicialmente constava da matriz de responsabilidades de São Paulo para a Copa do Mundo de 2014, mas depois veio a ser retirada, seguindo as obras desvinculadas do Evento Mundial (SEGALLA, 2012, *on-line*).

público, ou ao ser relacionado com a segurança dos próprios ocupantes frente à precariedade das construções em que habitavam. Ademais, por diversas vezes reafirmavam a necessidade de o direito à moradia passar pelo respeito ao direito de propriedade.

De sua parte, quando apresentavam o fundamento legal do direito à moradia, limitavam-se a citar o artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, ainda mais raramente, o artigo 37 do Estatuto do Idoso – Lei Federal nº 10.741 (BRASIL, 2003). Vale dizer, ressalvados dois documentos em que a Defensoria Pública trazia os tratados internacionais[136] para os autos processuais, em nenhum dos acórdãos observamos a menção, pelos desembargadores, aos instrumentos internacionais que regem a matéria, os quais poderiam oferecer ao Judiciário outras chaves de solução para os casos concretos, ainda mais nas hipóteses em que se discutia o despejo de famílias que ocupavam áreas em disputa.

A propósito, são interessantes as considerações trazidas por Alberto Alfonso Muños[137] em evento promovido pela Defensoria Pública de São Paulo[138]. Nesta ocasião, o juiz expôs sua inquietude sobre a realidade do direito convencional no Brasil, entendido este como o conjunto de regras constantes das convenções, tratados e acordos internacionais. Consoante sustentou, as normativas internacionais "não colam" nas decisões judiciais brasileiras e, nos casos em que são usadas como fundamento das decisões de primeiro grau, elas são invariavelmente cassadas pelos Tribunais:

> Não adianta nada a gente ir para o direito convencional. Eu faço isso, o Luis faz isso, vocês [Defensores Públicos] fazem isso o tempo todo. Só que, convenhamos, não só não cola como o Tribunal não sabe o que é. Vai precisar de mais umas duas gerações de juízes que cheguem lá, que saibam o que é direito convencional [...] Fora a pressão ideológica e política que tem contrária ao direito convencional.
> Agora quando você tem um dispositivo legal que diz que isso se aplica também para a propriedade. Opa é um código, não é um tratado, é um código. Então, o que estou querendo dizer, vale mais uma jurisprudência e um dispositivo legal do que a gente se deparar com tudo isso [Direito Convencional], não cola (AÇÕES...2015) [139].

Foi justamente este o cenário com o qual nos deparamos em nosso *corpus* de pesquisa. Nenhum dos 296 (duzentos e noventa e seis) acórdãos estudados se fundamentava no direito convencional e, nos dois casos em que pudemos observar que os instrumentos internacionais de proteção ao direito à moradia haviam sido abordados pela Defensoria

[136] É o caso do documento 91.
[137] Então Juiz do Tribunal de Justiça, 13ª Vara da Fazenda Pública e Corregedor da Central de Mandados, onde coordena as reintegrações de posse, imissões na posse e outras demandas incidentes em áreas públicas ou promovidas pelo Poder Público, em São Paulo.
[138] Evento "Habitação e urbanismo sob a ótica do Novo Código de Processo Civil", realizado pela Defensoria Pública de São Paulo, Núcleo de Habitação e Urbanismo, em 13 de novembro de 2015.
[139] Informação verbal presente no intervalo entre 1:05:10 até 1:05:58 (AÇÕES...2015).

Pública, percebemos que eles não foram considerados nas decisões proferidas pelo Tribunal[140].

c) Aplicabilidade do direito à moradia

Outra questão importante que pudemos verificar foi o aparecimento da discussão sobre a aplicabilidade do direito à moradia. A respeito disso, conquanto muitas das respostas dadas pelo TJ/SP, Comarca de São Paulo, decorram, em última análise, do entendimento dos desembargadores acerca da aplicabilidade dos direitos sociais, em especial do direito à moradia, optamos por contabilizar apenas aqueles documentos que expressamente traziam esta questão, buscando evitar que nosso juízo de valor interferisse no enquadramento das decisões[141].

Logo, encontramos 9 (nove) documentos[142] em que os desembargadores posicionavam-se expressamente acerca da eficácia do direito à moradia, para, em todos eles, adotarem a postura segundo a qual ele não seria autoaplicável, possuindo natureza programática, destituída de eficácia imediata. Em sendo assim, ainda que entendido como "[...] projeção da dignidade humana, fundamento do Estado brasileiro"[143], nesses acórdãos o direito à moradia foi traduzido apenas como uma diretriz que deveria orientar o Poder Público na implementação de políticas públicas, tornando impossível compelir o Estado a fornecer moradia a todos que demandassem, até mesmo em virtude da reserva do possível[144].

Para além dessas argumentações, também encontramos a seguinte passagem do voto do Desembargador Relator Urbano Ruiz na Apelação nº 0616569-87.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2013a), que estabelece um paralelo entre o direito à moradia e o direito à saúde e à educação:

> [...] o direito social à moradia, diversamente do que ocorre com os direitos sociais à saúde e à educação, não conta com a previsão de universalidade na Constituição Federal, certamente em função da limitada capacidade de atendimento. Não se pode descartar a escassez dos recursos públicos, que limitam a atividade administrativa. É preciso estabelecer relação entre os meios disponíveis – os recursos públicos e os

[140] É possível observar uma busca pela mudança deste cenário, por exemplo, na iniciativa da Escola Paulista da Magistratura (EPM) que, no curso de formação inicial para os juízes substitutos aprovados no 186º Concurso de Ingresso na Magistratura, ocorrido em outubro de 2016, contemplou, entre outros, os temas "o juiz e o controle de convencionalidade" e "o juiz, a sociedade e os direitos humanos" (COMUNICAÇÃO SOCIAL TJSP, 2016, *on-line*).

[141] Essa escolha não impede que o próprio leitor, pelo exame dos julgados trazidos em nossa análise, encontre casos nos quais a postura acerca desta questão é perceptível, embora não expressamente abordada pelos desembargadores, é o caso dos documentos em que o Tribunal buscou garantir maior proteção ao direito à moradia.

[142] São os documentos: 25; 23; 168; 176; 227; 232; 275; 293; 294.

[143] Conforme precedente colacionado no documento 293.

[144] Argumento presente no documento 294.

> fins colimados. Os moradores daquele edifício foram atendidos na medida dos recursos da Administração, sem que possam pretender mais (BRASIL, 2013a).

Nessa toada, nas decisões que expressamente abordavam a questão da aplicabilidade do direito à moradia, além deste não ser visto como uma norma de eficácia plena, encontrava-se, neste aspecto, em posição inferior até mesmo em relação a outros direitos igualmente sociais, como o direito à saúde e à educação.

d) O direito à moradia, o Judiciário e a separação de poderes

Estreitamente ligada à questão da aplicabilidade do direito à moradia, encontramos a controvérsia sobre o papel do Judiciário na efetivação deste direito frente à separação de poderes. Aqui vale a mesma ressalva feita acima, qual seja, nossa escolha foi por contabilizar, neste momento, apenas aqueles documentos que tocavam essa discussão de forma expressa[145]. Desta feita, 17 (dezessete)[146] documentos explicitamente abordavam a questão da separação de poderes para, em 16 (dezesseis) deles, fundamentar uma postura menos ativa do Judiciário na garantia do direito à moradia.

Vários foram os argumentos utilizados para tanto: a) a afirmação de que o problema da moradia deveria ser resolvido pelo Poder Público (leia-se, Executivo), em que pese à preocupação com a Justiça Social; b) a alegação de que a implementação de políticas públicas dependeria de uma análise de fato, não sendo possível impor à Administração a adoção de uma determinada política pública, por esta inserir-se no âmbito de sua discricionariedade (conveniência, interesse e possibilidade), não podendo o Judiciário interferir neste âmbito; c) a asserção de que o problema da moradia deveria ser resolvido como um todo e não isoladamente, em outros termos, o planejamento habitacional deveria ser realizado de forma global, não cabendo ao Judiciário eleger quais famílias teriam acesso à moradia, alterando a ordem de inscrição em programas habitacionais, em afronta ao princípio da isonomia; d) a argumentação de que a interferência do Judiciário nestas questões implicaria na ingerência indevida na Administração Pública, a quem caberia eleger prioridades diante da escassez dos recursos econômicos, ou seja, frente à reserva do possível; e) a sustentação de que não cabe ao Judiciário escolher o interesse público prevalente, nem substituir a vontade do administrador; f) a orientação de que o Judiciário somente poderia intervir na atuação do

[145] Na abordagem "vertical" de nosso *corpus* de pesquisa, realizada mais à frente, será possível evidenciar decisões que buscam em maior ou menor medida garantir a proteção do direito à moradia, ainda que não abarquem, expressamente, a discussão da separação de poderes.

[146] São os documentos: 23; 88; 93; 116; 119; 142; 156; 176; 209; 213; 230; 231; 232; 277; 288; 293; voto vencido no 295.

Executivo quando esse permanecesse omisso ou ineficiente; g) por fim, no que toca mais de perto ao regime da desapropriação, há a afirmativa de que não se admite o questionamento, pelo Judiciário, da urgência alegada pela Administração para a imissão na posse do imóvel desapropriando, devendo ser esta realizada, independentemente da anterior garantia do direito à moradia aos proprietários ou possuidores.

Como exceção a esta orientação, na Apelação nº 0022326-09.2011.8.26.0053 (BRASIL, 2013f) é possível verificar a crítica do Desembargador Relator Luiz Sergio Fernandes de Souza ao argumento, apresentado pela municipalidade, do ferimento à separação de poderes:

> Revela, outrossim, que [a Municipalidade] não entendeu, ainda, o papel do Ministério Público e do Judiciário no tratamento da questão da política urbana.
> Claro está que não se espera do Ministério Público, tampouco do Judiciário, que empreguem recursos materiais ou mesmo técnicos para fazer as vezes da Municipalidade. Aí, sim, haveria usurpação de poder, pois compete ao Executivo, dentre outras funções, o exercício do poder de polícia, o que envolve não só autuações e imposição de multa, como também interdição e desapropriação.
> Aliás, nem o Ministério Público nem o Judiciário têm a pretensão de ensinar os agentes da Administração Pública o que fazer ou como fazer.
> [...]
> Se falta "vontade política", esta é outra questão. E aí entra em cena o Judiciário para dizer à Municipalidade que ela haverá, sob pena de imposição de sanções de diversas espécies (inclusive aquelas contempladas para reprimir e punir a improbidade administrativa), de cumprir a norma, mais especificamente o Estatuto da Cidade e o Código de Obras e Edificações.
> [...]
> E não se está aqui no campo da promoção de políticas públicas por parte da Municipalidade, objeto do artigo 30, VIII, da Constituição Federal, mas diante de condenação que se dá à falta dela, em ação na qual a Municipalidade figura como ré, precisamente porque deixou de cumprir o que a Constituição Federal manda. Mais não é preciso dizer (BRASIL, 2013f).

Salvo este último caso, tudo converge no sentido da forte presença de um raciocínio que enfraquece a efetividade do direito à moradia, seja no que diz respeito à sua força normativa, como também – e consequentemente – em relação ao papel do Judiciário no controle e promoção da efetividade do comando constitucional.

Uma última consideração a ser realizada sobre o direito à moradia nas decisões diz respeito, mais uma vez, à terminologia utilizada pelos desembargadores.

e) Palavras e significados

Nos julgados analisados verificamos a utilização de diversas nomenclaturas para designar diferentes realidades, especialmente quando envolviam pedidos de reintegração de posse.

Assim, foram reiteradamente utilizadas nos acórdãos as terminologias “invasão”, “invasores”, “invadiram”, “réus invasores”, “área invadida por esbulhadores”, “meros invasores”, “favela”, e derivados, incluindo “má-fé”, “conduta ilícita e criminosa”, “falsa propriedade”, etc., para designar diferentes situações – desde ocupações recentes, como também ocupações que se mantinham há anos. Já o termo “falsa propriedade” foi utilizado para designar a situação de um possuidor que não detinha o título de propriedade do imóvel onde morava.

Por outro lado – mas, às vezes, concomitantemente às designações anteriores –, também encontramos o uso das terminologias “ocupantes”, “ocupação”, “área ocupada”, “ocupação consolidada”, “famílias ocupantes”, “comunidade”, “moradores”, “residentes”, “ocupação irregular”, “trabalhadores”, dentre outras designações.

Embora não seja possível relacionar, necessariamente, o uso de tais vocabulários com as respostas oferecidas pelo Judiciário aos casos concretos, esses exemplos não deixam de ser uma mostra clara de como o uso que se faz da linguagem, ainda que técnica, pode expressar relações de poder e discriminação.

Ademais, esses exemplos revelam a existência de ideais contraditórios na vivência social, aos quais o direito oficial tenta impor (ou forjar) uma coerência.

No que tange ao uso do termo “favela”, por exemplo, embora em algumas situações e contextos (como na fala dos próprios moradores) esta nomenclatura não traduza um conteúdo negativo, devemos ter o cuidado de perceber, tal como adverte Rolnik (2015, p. 253), ao se referir à palavra na língua inglesa – “slum” –, que muitas vezes seu uso não é inocente, pelo contrário, justifica políticas de eliminação desses espaços.

Mas, indo além, como atenta Tércio Sampaio Ferraz Jr. (2008, p. 131), mesmo na concepção de invasão podemos encontrar uma disputa entre ilicitude e licitude, que o direito oficial busca negar.

Assim, embora no âmbito do direito oficial a invasão da propriedade seja uma modalidade de usurpação de propriedade imóvel, tipificada no art. 161, II, do Código Penal, cujo fundamento está no próprio direito de propriedade, a configuração da invasão é composta de nuances tamanhas que podem introduzir, mesmo na consciência jurídica oficial da infração, importantes alterações (FERRAZ JR., 2008, p. 131).

O autor desenvolve esta ideia em uma pesquisa empírica realizada nos casos de invasões coletivas de propriedades na região do Recife e expõe que seriam três os principais motivos que os ocupantes utilizam para justificar a invasão nos casos concretos: a) a

permissão expressa; b) a permissão implícita c) e a situação de fato. Destacamos os dois últimos. A permissão implícita derivaria do entendimento dos ocupantes acerca do próprio direito oficial, supondo correta a interpretação de que um terreno abandonado por 10 anos poderia ser ocupado, descaracterizando, para os ocupantes, a invasão como infração. Já o motivo da situação de fato seria o mais forte, pois a necessidade – que não é apenas de ordem material, envolvendo também a pressão moral e a dignidade social – parece suplantar tudo, não havendo uma consciência da infração, "Por assim dizer, ele é invasor. Mas a invasão *não* é infração. E o fato lhe confere um 'direito' inoficial. Este 'direito' inoficial tem nuances próprias e está intimamente ligado à necessidade que é sua fonte emanadora" (FERRAZ JR., 2008, p. 135).

No entanto, como preleciona Tércio Sampaio Ferraz Jr., esses ideais contraditórios existentes no nível da vivência social do cotidiano – onde o direito aparece como um conglomerado de símbolos e ideais não coerentes – não aparecem no universo oficial, o qual busca constantemente a justa coerência por meio de mecanismos neutralizadores da incoerência: "A incoerência não é suprimida, ela permanece, mas neutralizada. Esta neutralização é obtida, de um lado, pelo distanciamento funcional da autoridade e, de outro, pelo encobrimento retórico propiciado pelos lugares-comuns próprios da cultura jurídica dominante" (FERRAZ JR., 2008, p. 136-137).

Quanto ao encobrimento retórico, o autor (2008, p. 137) explica que o lugar-comum da legalidade tem uma importância enorme, consistindo em sua maioria no discurso da defesa da propriedade, assunto do próximo tópico.

3.3.1.2 Direito de propriedade

Nesta lente de análise pretendemos evidenciar a permeabilidade do discurso da função social da propriedade nos acórdãos analisados. Assim, encontramos 20 (vinte) demandas[147] nas quais o termo "função social" não foi apenas trazido nas falas dos interessados, mas, mais do que isso, foi utilizado pelos próprios desembargadores em algum momento da fundamentação de suas decisões ou foi por eles citada através de algum julgado escolhido para embasar suas posições.

Da leitura desses documentos pudemos perceber que o emprego do termo "função social" pelos desembargadores ocorreu, na quase totalidade das vezes (salvo duas exceções vistas a seguir), para negar o pedido daqueles que inicialmente o evocavam. Tal se dava seja

[147] São elas: 61; 92; 119; 156; 162; 165; 165; 166; 169; 178; 182; 209; 222; 223; 224; 225; 229; 230; 275 e 276.

por meio da afirmação de que o princípio da função social da propriedade não poderia servir de escudo para a ação de invasores, chegando-se ao limite de argumentar que a ocupação ilegal não se sustentaria na "surrada composição teórica da função social da propriedade"[148]; seja pela asserção de que a teoria da função social não eliminaria a proteção à propriedade, ainda que ao mau proprietário, pois caberia ao Poder Público sancioná-lo e não ao particular[149]; seja também pela exposição de que não haveria violação ao princípio da função social frente a outros direitos que deveriam ser tutelados[150]; ou mesmo pela sustentação de que a função social da propriedade seria cumprida com a destinação pública do imóvel[151]; ou pela evocação de que na desapropriação o interesse público prevaleceria sobre o interesse particular, ainda que este último fosse exercido em consonância com a função social da propriedade[152]; observamos, por fim, a argumentação de que a função social da propriedade não prevaleceria em relação à indisponibilidade dos bens públicos[153].

Destoando deste entendimento, encontramos dois julgados: no Agravo Regimental nº 0087170-59.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2013j) observamos o uso do conceito de "função social da propriedade" como uma das limitações ao direito constitucional à propriedade, como fundamento para negar o pedido de reintegração de posse da área em litígio; por sua vez, na Apelação nº 9094259-53.2008.8.26.0000 (BRASIL, 2013g) o termo é usado para reforçar a decisão tomada no sentido de proteção ao direito à moradia.

À evidência, constatamos uma atuação tímida da função social da propriedade nos julgados estudados, os quais tenderam a conferir maior força à propriedade registral e à propriedade pública, ainda quando desfuncionalizadas.

Tal entendimento traz inúmeras complicações, ainda mais se considerarmos que a ampla maioria dos documentos selecionados envolvia possuidores sem título de propriedade, imóveis ocupados por população vulnerável, além de também incluir proprietários de baixa renda (como é o caso da desapropriação do Edifício São Vito).

---

[148] Esta frase foi encontrada em julgado colacionado no documento nº 223. Também pautam-se nesta ideia: 165; 222; 224 e 275.
[149] São eles: 166; 178; 223 e 225.
[150] São eles: 61 e 119.
[151] São eles: 92; 156; 162; 169 e 276.
[152] São eles: 209 e 229.
[153] É o 230. Deste recurso, destacamos: "O fato da área não ter tido destino pela Autora após sua imissão na posse não lhe retira a natureza de pública nem justifica que dela se aposse. [...] Saliente-se que a observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, faz com que o direito de propriedade da Municipalidade prevaleça sobre o direito individual de moradia das pessoas, em geral. De fato, a função social da propriedade não prevalece sobre a indisponibilidade dos bens públicos, ressaltando que não há notícia nos autos de Programa de Habitação que autorize a moradia dos requeridos na área".

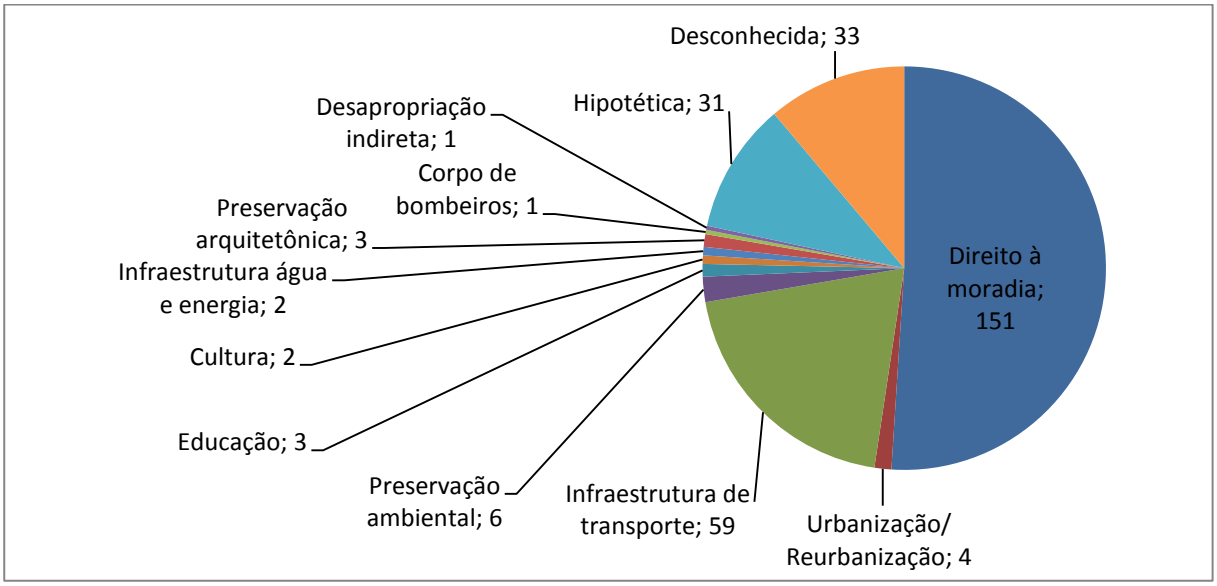
3.3.1.3 O instituto da desapropriação

Passando à lente de análise relativa ao instituto da desapropriação, uma primeira constatação por nós realizada foi a de que a classificação nas modalidades de desapropriação do imóvel urbano (utilidade/necessidade pública, interesse social, desapropriação sanção e desapropriação judicial) não seria factível, tendo em vista que não foi possível averiguar um critério rigoroso nas classificações realizadas pelo TJ/SP, Comarca de São Paulo. Isso porque foram vários os documentos em que não se nomeava a modalidade de desapropriação presente no caso concreto e por vezes encontramos classificações diferentes para um mesmo decreto de desapropriação[154].

Não obstante esta dificuldade apontada, é possível afirmar que a aplicação da modalidade de desapropriação sancionatória urbanística mostrou-se inexistente nos julgados selecionados. Ademais, em nenhum dos documentos foi observada a aplicação da desapropriação judicial, sendo que em apenas dois acórdãos foi enunciada a existência dessa modalidade de desapropriação, ainda que não tenha sido aplicada no caso concreto.

Com isso, optamos por trazer uma visualização do nosso *corpus* de pesquisa sob o enfoque das finalidades/justificativas das desapropriações envolvidas nos casos concretos, independentemente de suas modalidades. É o que expõe o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Finalidade/justificativa da desapropriação por número de documentos



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

[154] Por exemplo, na desapropriação do Edifício São Vito, encontramos tanto a classificação como "desapropriação por interesse social", como também a classificação em "desapropriação por utilidade pública" (menos recorrente). Ademais, verificamos que nas desapropriações realizadas para fins de empreendimentos habitacionais, ora se falava em desapropriação por interesse social, ora se falava em utilidade pública.

Deste gráfico merece registro a grande incidência de desapropriações com a finalidade de implementação do direito à moradia, categoria aqui entendida como a construção de habitações, a melhoria das moradias existentes e a regularização fundiária das áreas objeto de desapropriação. Afinal, o direito à moradia não pressupõe apenas a construção de habitações, pois é muito mais do que a existência de um "teto sobre a cabeça" (vide capítulo 2).

Além disso, optamos por congregar essas três finalidades na categoria desapropriação para implementação do direito à moradia porque, embora tenha sido possível identificar 5 (cinco) documentos que falam expressamente em uso da desapropriação para fins de regularização fundiária[155], não foi factível individualizar cada um desses objetivos em todos os casos analisados, especialmente quando a única informação disponível era que a desapropriação tinha por sujeito ativo a COHAB-SP ou a CDHU, fato que por si só ensejou o enquadramento na finalidade de implementação do direito à moradia.

Com efeito, desde este primeiro momento já se estabelece a conexão existente, na prática, entre a busca pela efetivação do direito à moradia e o instituto da desapropriação do imóvel urbano como instrumento de políticas públicas. De fato, 151 (cento e cinquenta e um) acórdãos revelaram o uso da desapropriação para a aquisição de áreas destinadas a programas habitacionais, seja para construção de moradias ou regularização fundiária.

Neste ponto, destacamos nossa opção por criar uma categoria autônoma para as demandas que envolviam desapropriações para fins de reurbanização, na qual se enquadraram 4 (quatro) documentos porque, dada a vagueza dessa expressão, não foi possível identificar se estaria significando a promoção do direito à moradia ou outra finalidade[156].

Observamos igualmente a grande quantidade de documentos relacionados com a desapropriação de imóveis para fins de implementação de infraestrutura de transporte, totalizando 59 (cinquenta e nove) documentos, que incluíam tanto obras de expansão de linhas do metrô (linha 2 – verde; linha 17 – ouro; linha 6 – laranja), como também a ampliação de avenidas (Avenida Governador Carvalho Pinto; obras de ligação Imigrantes Água Funda; complexo viário Jacu-Pêssego; Complexo Viário Jurubatuba; Rodoanel; prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho – "Água Espraiada"; dentre outras).

De sua parte, as demais finalidades aparecem em menor escala, ligando-se à implantação do CEU Paraisópolis (educação), criação de um "circo-escola" (cultura), criação

[155] São eles: 43; 49; 143; 152 e 252.

[156] Ressalva-se apenas dois caso em que a desapropriação para fins de reurbanização tinha por sujeito ativo a Cohab-SP, levando à inclusão dos documentos (143 e 182) na categoria dedicada à implementação do direito à moradia, seguindo a lógica já explicitada.

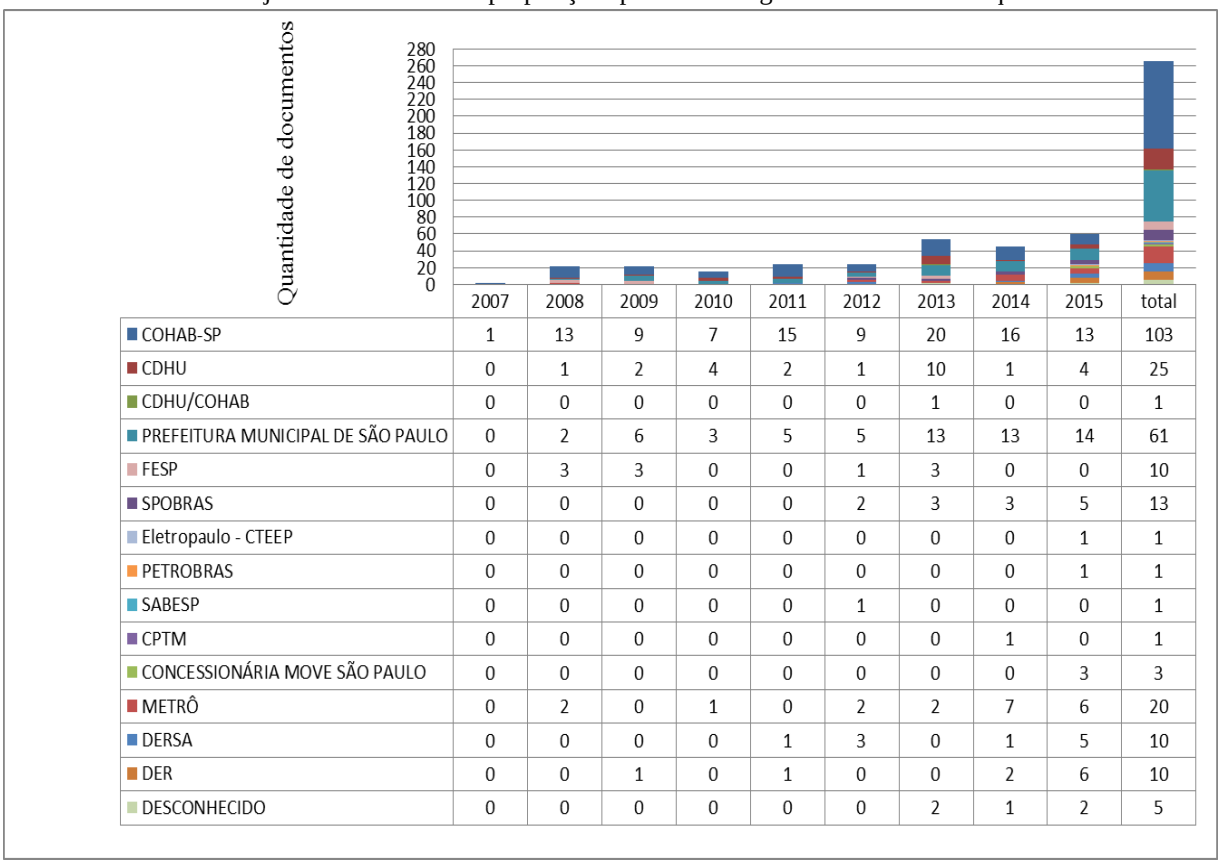
de parques e melhoramentos em córregos (preservação ambiental), área destinada à instalação de um corpo de bombeiros, área destinadas a melhoramentos de infraestrutura ligados à Sabesp e à Petrobras (água e energia), bem como a recuperação, preservação e conservação da Vila Itoró (preservação arquitetônica). Além disso, há um caso de desapropriação indireta.

Mais ainda, encontramos também 33 (trinta e três) situações nas quais não foi possível constatar qual a finalidade da desapropriação envolvida no caso concreto, tendo tais documentos sido contabilizados na categoria "finalidade desconhecida".

Por derradeiro, há 31 (trinta e um) casos em que a desapropriação é trazida como uma situação hipotética, ou seja, não é empregada de fato, mas apenas mencionada como uma possibilidade viável à solução do caso concreto. De certo, tais documentos trazem muitas questões acerca da compreensão do TJ/SP – Comarca de São Paulo, e dos demais atores sociais envolvidos, sobre o uso da desapropriação, motivo pelo qual se coadunam com a pesquisa e não foram excluídas do nosso *corpus*.

Nesse esteio, o próximo gráfico ajuda-nos a constatar quais os atores envolvidos na promoção das desapropriações envolvidas nos casos concretos (excluídos os 31 casos de desapropriações hipotéticas):

Gráfico 3 – Sujeitos ativos das desapropriações por ano de registro dos acórdãos e quantidade



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	total
COHAB-SP	1	13	9	7	15	9	20	16	13	103
CDHU	0	1	2	4	2	1	10	1	4	25
CDHU/COHAB	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO	0	2	6	3	5	5	13	13	14	61
FESP	0	3	3	0	0	1	3	0	0	10
SPOBRAS	0	0	0	0	0	2	3	3	5	13
Eletropaulo - CTEEP	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
PETROBRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SABESP	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
CPTM	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
CONCESSIONÁRIA MOVE SÃO PAULO	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
METRÔ	0	2	0	1	0	2	2	7	6	20
DERSA	0	0	0	0	1	3	0	1	5	10
DER	0	0	1	0	1	0	0	2	6	10
DESCONHECIDO	0	0	0	0	0	0	2	1	2	5

Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016).

À vista deste gráfico, devemos explicitar, em primeiro lugar, que o jogo de palavras-chave "desapropriação e habitação" certamente contribuiu para o alto número de documentos que envolviam desapropriações promovidas pela COHAB-SP (103 documentos no total), em virtude do próprio nome da Companhia, o que possivelmente influenciou também a menor quantidade de documentos relativos à CDHU (25 documentos no total), havendo também um caso envolvendo as duas Companhias (CDHU/COHAB). Somados a estes, ainda dentro da categoria de implementação do direito à moradia, foram abarcados 13 (treze) documentos que envolviam desapropriações promovidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como 9 (nove) demandas que tinham a SP-OBRAS como sujeito ativo.

Também devemos atentar para o fato de que, além de desapropriações promovidas pelo Município do Estado de São Paulo ou empresas a ele vinculadas, como é o caso da COHAB-SP, da SP-OBRAS, também observamos em nosso *corpus* de pesquisa desapropriações promovidas pelo Estado de São Paulo, por meio da Fazenda do Estado de São Paulo (FESP), ou por empresas a ele vinculadas, como é o caso da CDHU, do Metrô, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA), Departamento de Estradas de Rodagem (DER/SP) e a Eletropaulo (posteriormente sucedida pela Cia Transmissão Energia Elétrica Paulista (CTEEP)). Há também a Petrobras ligada à União, além de concessionárias privadas, como a Move São Paulo.

Antes de encerrarmos a análise horizontal realizada, alertamos que o número de documentos constante dos gráficos anteriormente apresentados não pode ser confundido com o número de desapropriações havidas no período, por quatro razões: a uma porque a judicialização ocorre apenas naqueles casos em que a desapropriação amigável não foi possível; a duas porque devemos considerar os casos em que uma única desapropriação gerou mais de uma demanda e, por conseguinte, mais de um acórdão; a três porque, reforçando o segundo motivo, muitos dos acórdãos analisados não decidiam ações de desapropriação, mas sim demandas delas decorrentes; e, finalmente, a quatro porque nossa intenção é verificar a ligação entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia, tendo nosso *corpus* sido escolhido com este objetivo. Destarte, os gráficos apresentados buscam muito mais evidenciar o contexto em que o instituto da desapropriação aparece relacionado com o direito à moradia, de forma a deixar claro que tal relação transcende o uso do instituto como instrumento de políticas públicas habitacionais.

Feitas estas considerações, passamos a segunda parte de nossa análise, momento em que buscamos trazer um enfoque "vertical" de nosso *corpus* de pesquisa.

3.3.2 Análise vertical

A partir deste momento, ultrapassada a visão "horizontal" dos documentos – a qual pretendeu percorrer aspectos mais gerais dos acórdãos –, iniciamos seu estudo "em profundidade", com vistas a enxergar em detalhe as ligações estabelecidas entre o direito à moradia e a desapropriação do imóvel urbano nas decisões selecionadas, ainda que sem a pretensão de esgotar as múltiplas possibilidades de análise.

Deste modo, um primeiro passo consistiu na sua organização em grupos de análise, pois, com a leitura mais detalhada dos documentos constituintes do nosso *corpus*, ficou evidente a reiteração de determinados temas, o que nos levou a formular a agregação proposta abaixo.

Antes de prosseguir, é preciso ressalvar que a inserção dos casos concretos nos grupos de análise formulados levou à realização de algumas abstrações de suas peculiaridades concretas em direção às características comuns e relevantes à nossa pesquisa, de forma a permitir alcançar uma noção geral dos tipos de casos que envolvem o direito à moradia e a desapropriação do imóvel urbano na prática do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo, no período entre 2007 e 2015. Assim, como todo modelo proposto para organizar percepções[157], o nosso também não deixa de destacar certos aspectos enquanto silencia outros, de fato, estamos disputando um modo de contar a realidade.

Nesse rumo, o primeiro recorte realizado categorizou as decisões em 4 (quatro) grupos de análise, quais sejam: a) instituto da desapropriação em foco; b) reintegração de posse de imóvel particular; c) demandas envolvendo bem público; d) outros. A distribuição dos documentos nesses grupos pode ser observada na tabela abaixo:

[157] Essa é a ideia de categorias trabalhada por Hespanha (2003, p. 823), como criadoras de conhecimento e de realidade.

Tabela 3 – Grupos de análise por número de documentos

Grupos de análise	Número de documentos por jogo de palavras-chave			
	Habitação	**Moradia**	**Intersecção**	**Total**
Instituto da desapropriação em foco	104	70	25	199
Reintegração de posse de imóvel particular	1	14	6	21
Demandas envolvendo bens públicos	2	45	18	65
Outros	3	4	4	11
Total	**110**	**133**	**53**	**296**

Fonte: Elaborada pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016).

Nesta tabela separamos os documentos nos grupos de análise pensados e de acordo com as palavras-chave que os selecionaram, sendo a coluna nomeada "intersecção" reservada aos documentos que apareceram nos dois jogos de palavras utilizados. Como podemos notar, os termos de busca utilizados permitiram a seleção não somente de decisões em ações de desapropriação, mas também outras demandas, com especial destaque para as ações de reintegração de posse, sejam relativas a imóveis particulares ou públicos.

A tarefa a partir de agora será a de analisar cada um desses quatro grupos, com vistas a compreender quais as relações estabelecidas entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia na prática do Tribunal estudado. Iniciaremos pelo grupo ligado de forma mais estreita ao instituto da desapropriação, no qual incluímos os documentos referentes a ações de desapropriação propriamente ditas, como também aqueles que têm uma relação direta e imediata com a ocorrência da desapropriação de um imóvel urbano, ainda que o acórdão não seja, ele próprio, uma resposta dada numa ação de desapropriação.

3.3.2.1 Grupo de análise: o instituto da desapropriação em foco

Neste primeiro grupo foram reunidos 199 (cento e noventa e nove) documentos, não todos consistentes em processos de desapropriação, mas todos essencialmente decorrentes de desapropriações realizadas ou em andamento, conforme evidenciaremos a seguir.

Para melhor compreensão, procedemos a uma nova categorização, organizando esses julgados em 7 (sete) subgrupos, de acordo com os temas centrais[158] neles trabalhados, quais sejam: a) binômio posse-propriedade; b) legitimidade ativa; c) indenização: valor provisório; d) indenização: valor definitivo; e) honorários; f) eminentemente processual; g) diversos. Os

[158] De fato, em nossa leitura, buscamos separar os documentos tendo em vista o assunto – senão central – aquele que tornaria nossa discussão mais rica.

números de documentos em cada subgrupo – pormenorizados de acordo com o jogo de palavras-chave do qual derivam – podem ser conferidos na tabela a seguir:

Tabela 4 – O instituto da desapropriação em foco: Subgrupos por número de documentos

Subgrupos	**Número de documentos por jogo de palavras-chave**			
	Habitação	Moradia	Intersecção	Total
Binômio posse-propriedade	16	33	15	64
Legitimidade ativa	4	1	1	6
Indenização: valor provisório	9	20	0	29
Indenização: valor definitivo	32	5	3	40
Honorários	8	1	0	9
Eminentemente processual	30	3	0	33
Diversos	5	7	6	18
Totais	104	70	25	199

Fonte: Elaborada pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016).

Sobre o enquadramento nesses subgrupos, os seguintes pontos devem ser explicitados, nesta ordem: por primeiro, frente à importância da questão para nossa pesquisa, o subgrupo "binômio posse-propriedade" atraiu todos os julgados que tratavam deste ponto, ainda que desenvolvessem outras temáticas em seu interior.

Em segundo lugar, o subgrupo "legitimidade ativa" abrangeu todos os documentos referentes à discussão sobre a legitimidade para promover a desapropriação.

Um terceiro ponto refere-se aos subgrupos "indenização: valor provisório" e "indenização: valor definitivo", ambos subsidiários em relação aos temas anteriores[159]. Neste contexto, dividimos a discussão sobre a indenização nesses dois momentos, dotados de peculiaridades próprias: no primeiro, agrupamos os acórdãos que se dedicavam à análise da indenização prévia para a realização da imissão provisória na posse do imóvel urbano a ser desapropriado, por sua vez, no segundo, incluímos os julgados que analisavam a indenização definitiva para a efetivação da desapropriação.

Em quarto lugar, subsidiariamente aos grupos anteriores, reservamos o subgrupo intitulado "honorários" aos documentos cujo conteúdo limitava-se à análise das verbas honorárias, tanto advocatícias como periciais.

[159] Subsidiários porque, quando um documento abordava tanto a questão do "binômio posse-propriedade" como a justa indenização, era incluído no grupo relativo à discussão acerca da posse e da propriedade. Essa divisão foi necessária porque os documentos abrangiam muitas questões simultaneamente, especialmente a discussão sobre o valor da indenização, levando-nos a estabelecer categorias predominantes e subsidiárias, tendo em vista nossa pergunta de pesquisa.

Um quinto aspecto liga-se ao subgrupo dedicado às decisões que tratavam de questões meramente processuais, que, de forma geral, não contribuíam para as discussões propostas neste trabalho, no entanto, como eram relativas a desapropriações efetivadas com a finalidade de implementação do direito à moradia, não foram excluídas, a priori, de nosso *corpus* de pesquisa.

Finalmente, reservamos o último subgrupo para os documentos que traziam questões relevantes, mas que não se encaixavam nos grupos anteriores[160].

Dados esses passos, notamos que a concentração de julgados ocorreu nos subgrupos dedicados às questões relativas à indenização. Acreditamos que tal fato decorra de uma limitação inserida na própria legislação nacional relativa ao instituto da desapropriação, a qual, como ainda veremos, acaba restringindo os assuntos discutíveis em sede de ação de desapropriação. Logo atrás, mas não em importância, encontra-se a temática do "binômio posse-propriedade", consistente no primeiro foco de nossa atenção.

3.3.2.1.1 Binômio posse-propriedade

Conforme havíamos comentado, o grupo de análise "instituto da desapropriação em foco" não abrange apenas ações de desapropriação, mas também outras demandas que têm ligação direta com a ocorrência da desapropriação de um imóvel urbano. Assim, destacamos que o subgrupo binômio posse-propriedade é o que apresenta a maior diversidade de tipos de ação.

Com a finalidade de facilitar a apresentação do conteúdo dos documentos aqui conjugados, optamos por separar os tipos de ação que originaram os documentos enquadrados neste subgrupo, formando a seguinte tabela:

[160] Novamente ressaltamos que as classificações realizadas não são formadas por linhas rígidas que enquadram perfeitamente todos os documentos. Pelo contrário, a maioria dos julgados analisados apresenta uma plêiade de assuntos neles inseridos. Grande parte deles, por exemplo, em algum momento estabelece o conteúdo da justa indenização pela desapropriação, podendo mesmo incluir em tal conceito a quantificação dos honorários advocatícios. Por outro lado, a própria análise da justa indenização leva em consideração a questão da posse e da propriedade do imóvel desapropriado. Por esses e outros motivos, insistimos que as categorias foram criadas apenas como uma forma de organização do pensamento e facilitação de sua exposição, tornando-a mais didática, numa redução da complexidade real que, entretanto, buscamos compensar com o exame dos temas trabalhados.

Tabela 5 – Tipos de ação: subgrupo "binômio posse-propriedade"

Tipo de ação	Número de julgados
Desapropriação	33
Indenizatória/Reparação civil/Obrigação de Fazer/Desapropriação Indireta	17
Usucapião	8
Ação Ordinária	1
Mandado de Segurança	3
Ação Civil Pública	1
Interdito Proibitório	1
Total	**64**

Fonte: Elaborada pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016).

Iniciaremos nossa a análise com as ações de desapropriação, que abrangem a maioria dos documentos, totalizando 33 (trinta e três) julgados.

a) As ações de desapropriação

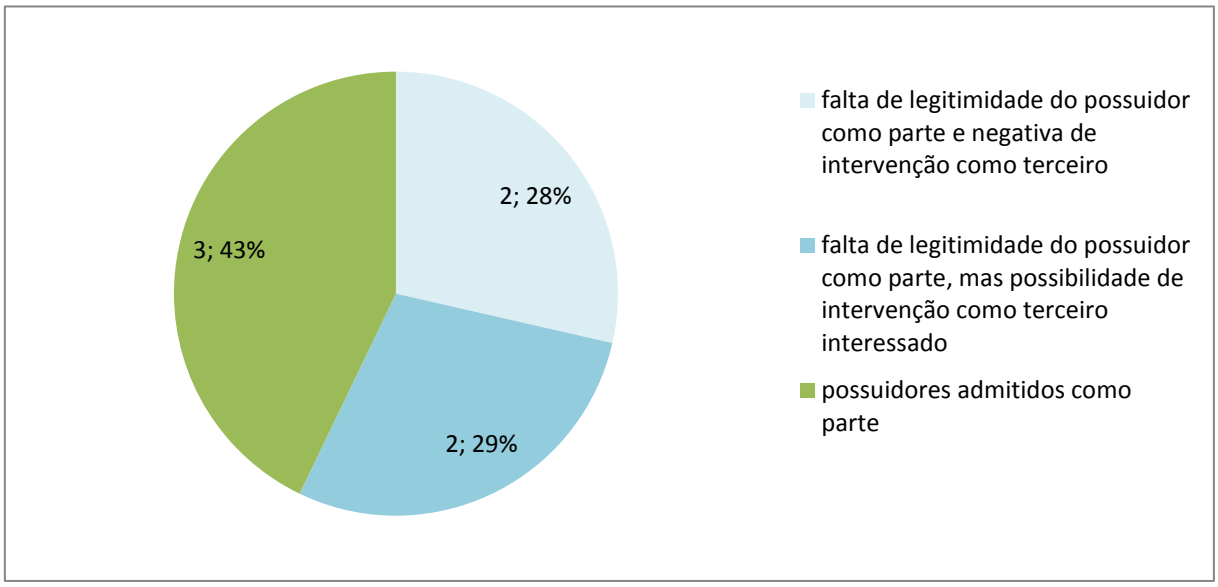
Nessas demandas pudemos observar a presença de 3 (três) questões em disputa, a requerer o equacionamento pelo TJ/SP, quais sejam: i) a possibilidade do possuidor que não ostenta título de propriedade devidamente registrado ingressar na lide desapropriatória; a) a viabilidade do possuidor sem título de propriedade realizar o levantamento da indenização fixada na ação de desapropriação; b) a factibilidade do condicionamento da imissão do ente desapropriante na posse do imóvel à garantia do direito à moradia do possuidor. Frente a essas demandas concretas, percebemos diferentes respostas dadas pelo Tribunal em questão, segundo detalharemos a seguir.

a.1) A possibilidade do possuidor que não ostenta título de propriedade devidamente registrado ingressar na lide desapropriatória

Em relação ao pedido de ingresso na lide desapropriatória realizado pelo possuidor do imóvel desapropriando que não ostenta título de propriedade devidamente registrado, constatamos que nos 7 (sete) documentos que tinham nessa questão sua centralidade[161] as respostas oferecidas pelo Tribunal variaram, a depender do caso concreto, vide o gráfico:

[161] Apontamos ainda que, para além dos 7 (sete) julgados que discutiam a possibilidade de ingresso dos possuidores na lide, também encontramos documentos em que foi possível constatar expressamente a admissão dos possuidores como assistentes simples ou litisconsorciais: 41; 42; 133 e 80 – nos dois primeiros casos, de Relatoria de Reinaldo Miluzzi, os possuidores foram admitidos como assistentes litisconsorciais.

Gráfico 4 – Posição do TJ/SP Comarca de São Paulo sobre a legitimidade do possuidor na ação de desapropriação por número de documentos



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016).

Assim, 4 (quatro) dos documentos dedicados a este conflito entenderam pela falta de legitimidade do possuidor para ingressar na demanda desapropriatória como parte. Neste caso, a argumentação utilizada baseou-se nos artigos 20 e 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), para infirmar que nas ações de desapropriação apenas se discutem a propriedade e a indenização, bem como algum vício do processo judicial, devendo qualquer outra questão ser decidida por ação direta. Por conseguinte, a parte legítima para constar no polo passivo da ação de desapropriação não é o "mero possuidor da área", mas sim aquele que detém o título de domínio registrado na matrícula respectiva.

Dentre aqueles documentos que consideravam o possuidor como parte ilegítima na ação de desapropriação, encontramos duas posturas diversas. Num primeiro entendimento[162] não se admitia a participação do possuidor na demanda de desapropriação nem mesmo como terceiro interveniente. Trazemos, neste sentido, um trecho significativo do voto do Desembargador Relator Rubens Rihl na Apelação 0106488-39.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2015o), em que foi recusada a participação da possuidora como opoente:

> Em que pese estar, de maneira geral, presente o interesse da parte sobre a propriedade do bem, o que, *prima facie*, a legitimaria como opoente, verifica-se que a apelante não é proprietária do imóvel, vez que o fato de ter movido, juntamente com outros, ação de usucapião não a legitima em ação que discute pura e simplesmente a propriedade e o justo valor indenizatório (BRASIL, 2015o).

[162] Resultado alcançado nos documentos 203 e 286.

Em outros casos[163], entretanto, ainda que não fosse admitida a inclusão dos possuidores como parte, era concedida a intervenção daqueles como terceiros interessados, especialmente pela figura da assistência simples, sendo esta a situação mais recorrente nos julgados deste subgrupo.

Muito interessante mostrou-se o Agravo de instrumento nº 2019850-84.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2016), recurso proposto pelo DER contra decisão que, em ação de desapropriação, deferiu o ingresso de "meros possuidores da área" nos autos, na condição de assistentes simples. Além de confirmar a decisão de primeiro grau, o Desembargador Relator Spoladore Dominguez mencionou a possibilidade de ser deferido, posteriormente, o levantamento de parte do depósito prévio, realizado para fins de imissão na posse, em favor dos possuidores, uma vez que, em hipóteses excepcionais, seria admissível outros meios de prova da titularidade do imóvel, desde que cumpridos todos os outros requisitos do artigo 34 do Decreto-lei nº 3.365/1941, para que não fosse aniquilado o direito à prévia indenização por meio de exigências de difícil cumprimento em face da condição econômica do desapropriado. Transcrevemos, a seguir, trecho do voto em questão:

> Com efeito, a Constituição Federal protege o direito à propriedade de bens imóveis e, nessa condição, prevê que a perda forçada da propriedade em favor do Poder Público, somente se dará mediante o processo de desapropriação, com garantia de prévia e justa indenização. Diante disso, à primeira vista, é forçoso concluir que só fazem jus a tal proteção os titulares do direito de propriedade, nos termos do artigo 1.245 do Código Civil. Não se desconhece, contudo, que o Poder Judiciário vem admitindo, excepcionalmente, temperamentos a esta regra, como, por exemplo, no caso de compromissário comprador, cujo compromisso foi inscrito no Registro Imobiliário e não haja oposição do compromissário vendedor e do ente expropriante. Assim, em que pese os possuidores não estarem inscritos junto ao Registro Imobiliário como proprietários da área expropriada, ao passo que não dispõem de título translativo da propriedade registrado, pois o imóvel teria sido objeto de ilegal parcelamento do solo, há interesse jurídico suficiente para o ingresso destes como assistentes.
>
> Isto porque, resta incontroverso nos autos o fato de serem possuidores do imóvel expropriado, havendo, portanto, direito real inerente à posse, uma vez que não se configura mera detenção do bem; assim como, em decorrência disso, os possuidores serão atingidos diretamente pelos efeitos jurídicos da sentença. Não havendo que se falar, destarte, em mero interesse econômico, ao passo que estarão privados de suas respectivas moradias, sem a possibilidade do exercício do contraditório (BRASIL, 2016).

Para além da possibilidade de intervenção como assistente simples, também houve acórdãos[164] em que os possuidores foram admitidos como partes no polo passivo das ações de

[163] Neste sentido: documentos 118 e 255. Solução um pouco diversa foi adotada no documento 98, no qual o apelante foi admitido como assistente simples na ação de desapropriação, mas, frente à falta de registro de propriedade e de contrato de compra e venda, somados à falta de comprovação do exercício da posse mansa e pacífica por mais de 16 anos, tudo isso contribuiu para a decisão que excluiu o apelante da demanda desapropriatória, por falta de legitimidade *ad causam*.

[164] Neste sentido, documentos: 1; 12 e 254.

desapropriação, especialmente em virtude das provas que instruíam seus pedidos, a comprovar o exercício da posse lastreada, por exemplo, em compromisso de compra e venda.

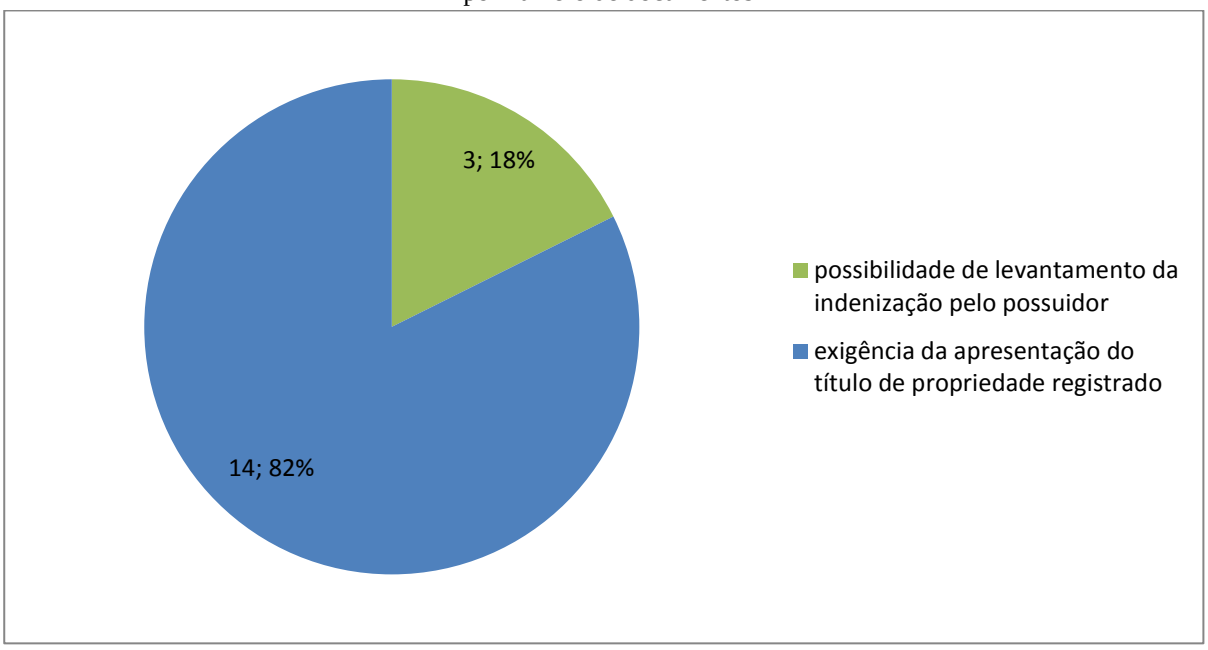
Neste ponto, destacamos o Agravo de instrumento nº 0043296-34.2007.8.26.0000 (BRASIL, 2007) em ação de desapropriação proposta pela COHAB-SP. Aqui, o agravante insurgiu-se contra a decisão de primeiro grau que indeferiu seu pedido de inclusão no polo passivo da demanda como compromissário comprador do imóvel desapropriando, por não ter a certidão de matrícula comprobatória de propriedade. O acórdão proferido reverteu a decisão e autorizou o ingresso do possuidor como réu, mas condicionou o recebimento de qualquer indenização à efetiva comprovação da propriedade, sendo o registro a única prova possível para tanto. Ou seja, diante das peculiaridades do caso concreto, o possuidor deixou de ser apenas um terceiro interveniente e passou a ser considerado parte.

Concluindo, notamos a tendência de rejeição da figura do possuidor sem título registrado como parte integrante do polo passivo da ação de desapropriação, não obstante, percebemos um grande número de decisões que o admitem como assistente simples ou litisconsorcial. Ademais, constatamos que, embora essa participação do possuidor não implique automaticamente na possibilidade de levantamento da indenização fixada (assunto discutido a seguir), já se mostra um grande passo no sentido da harmonização entre o direito à moradia e o instituto da desapropriação, por possibilitar que os diretamente atingidos pelos efeitos jurídicos da decisão, ainda que possuidores, não sejam privados de suas moradias sem o exercício do contraditório.

a.2) A viabilidade do possuidor sem título de propriedade realizar o levantamento da indenização

Ligada à possibilidade de ingresso na lide desapropriatória, mas apresentando contornos próprios, a segunda questão que analisaremos diz respeito à possibilidade de o possuidor realizar o levantamento da indenização fixada na ação de desapropriação. Com as respostas dadas pelo Tribunal, formamos o seguinte gráfico:

Gráfico 5 – Posicionamento do Tribunal sobre a possibilidade de levantamento da indenização pelo possuidor por número de documentos



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Com isso, dentre os 17 (dezessete) documentos que se posicionavam expressamente a respeito dessa questão, apenas em 3 (três) deles foi possível verificar a afirmação, ainda que genérica ("em abstrato"), da possibilidade de levantamento dos valores pelo possuidor do imóvel desapropriando e, dentre esses, apenas em um foi determinada a indenização do possuidor no caso concreto. Os demais julgados (14 documentos), por sua vez, estabeleciam como requisito para o levantamento da indenização o cumprimento integral do art. 34 do Decreto-lei nº 3365/41 (BRASIL, 1941), que abrange a prova da propriedade.

Dentro do conjunto dos 14 (catorze) julgados[165] que exigiam a apresentação do título de propriedade para o levantamento dos valores depositados em ação de desapropriação, destacamos a recorrência das situações envolvendo compromissários compradores dos imóveis desapropriados aos quais foi negado o levantamento.

É o caso do Agravo de Instrumento nº 2147284-90.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2014e), contra decisão que, em ação de desapropriação movida pela Prefeitura Municipal de São Paulo para a implantação de melhoramentos no "Córrego Ponte Baixa", condicionou a expedição de guia de levantamento do depósito da indenização ao cumprimento do art. 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), em favor de quem tivesse o domínio

[165] São eles: documentos 1; 33; 34; 79; 130; 132; 149, em que o relator aduz que a irreversibilidade da medida seria suficiente para inibir o levantamento; 171; 200, neste, embora o Relator tenha definido a situação da agravante como lamentável, afirmou que tal circunstância fugiria ao contexto jurídico, não havendo nada a ser feito neste ponto; 201; 202 ; 203; 205 e 242.

regularizado. Assim, 18 (dezoito) possuidores interpuseram o recurso em questão, alegando que a imissão da desapropriante na posse do imóvel, somada à retenção do valor indenizatório, traria sérios prejuízos a eles, uma vez que onze famílias humildes seriam obrigadas a desocupar a área, sem qualquer quantia para adquirirem outro imóvel, em ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao direito de moradia e ao Estatuto do Idoso. Mas não só, asseveraram ainda que houve a comprovação do domínio por meio de contrato de compra e venda registrado e firmado há mais de 25 anos, juntamente com notas promissórias de quitação e aquisição do bem. Entretanto, o acórdão, de relatoria do Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez, considerou que os agravantes não instruíram o recurso com os documentos mencionados, não havendo nada que comprovasse o registro e o domínio, impedindo qualquer levantamento.

Nesse sentido, trazemos também trechos do voto do Desembargador Relator Souza Meirelles no Agravo de Instrumento nº 2001154-34.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2014f), interposto pelo agravante Roberto, que manifestou ser septuagenário e sem grandes recursos para viver, tendo residido "a vida inteira" no imóvel desapropriando. Trazendo ares de especificidade para este caso, o Metrô elegeu o agravante para ocupar o polo passivo da demanda desapropriatória, o que levaria ao seu reconhecimento como proprietário. Mesmo assim, o acórdão foi proferido no sentido da impossibilidade de levantamento da indenização:

> [...] malgrado não se olvide do direito à moradia, nos termos do **art. 34**, ***caput*** do **Decreto nº 3.365/1941**, o levantamento dos valores pagos em demanda expropriatória somente pode ser autorizado mediante comprovação da propriedade do bem e da inexistência de débitos fiscais sobre este.
> [...]
> Possui tal regra relevante fundamento ideológico, porquanto visa a prestigiar a segurança jurídica, garantindo que somente aquele que realmente é titular do imóvel expropriado e, portanto, experimenta prejuízo decorrente da perda do bem para a Administração receba o preço pago, coibindo o cometimento de abusos ou a obtenção de vantagens indevidas.
> Demais disso, é certo que aquele que detém compromisso de compra e venda do imóvel ou por vias outras obteve o direito à propriedade (v.*g.* usucapião) possui condições jurídicas de regularizar seu título junto ao Registro de Imóveis, não se justificando, ao menos em regra, a criação de **exceções ao art. 34, *caput* do Decreto nº 3.365/1941** (BRASIL, 2014f).

Ao reverso, também encontramos 3 (três) documentos[166] em que é estabelecido o entendimento de que o desapropriado que detenha apenas a posse do imóvel tem direito a receber a correspondente indenização no processo de desapropriação.

Abriremos espaço aqui para trazer o Agravo de Instrumento nº 2104479-88.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2015d), por ser muito ilustrativo deste entendimento. Em

[166] São os documentos: 12; 254 e 255.

referido recurso, Florentino insurgiu-se contra a decisão de primeiro grau que indeferiu o levantamento do depósito efetuado pelas desapropriantes para que elas fossem imitidas na posse do imóvel. Assim, aduzindo ter adquirido o imóvel no ano de 1966, nele residindo desde então, o agravante pleiteou sua admissão no polo passivo da demanda e, em momento oportuno, a autorização de levantamento do valor indenizatório, sem prévia necessidade do Registro da Escritura Pública de Venda e Compra perante o Registro de Imóveis, pois, segundo alegou,"[...] em razão de diversos entraves burocráticos apresentados pelos Oficiais de Registro de Imóveis de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendido não haver necessidade da prova registrária da escritura pública de venda e compra" (BRASIL, 2015d).

Na oportunidade, Florentino apresentou o instrumento particular de venda e compra do imóvel e a escritura pública de venda e compra lavrada em Cartório, além de Certidão de Transcrição Imobiliária, que demonstravam todos os integrantes da cadeia sucessória do imóvel, os quais, fora ele, não haviam se interessado pelo feito. Concluiu, pois, que a regra do artigo 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) deveria ser mitigada e ceder ao comando da justa indenização por desapropriação (BRASIL, 2015d).

A seu turno, o acórdão proferido entendeu pela juridicidade do pleito recursal, tendo o Desembargador Relator Ronaldo Andrade expressado a busca pela harmonização entre a realização da desapropriação e a proteção do direito à moradia:

> Anote-se, pois, que referida documentação corrobora e confere lastro às alegações e fundamentos deduzidos pelo recorrente, **cumprindo, ainda ser prestigiado, na espécie, o constitucional direito à moradia, sem que tal implique em qualquer prejuízo aos ditames e regramentos que norteiam os feitos expropriatórios**.
> [...]
> Oportuno, ainda, mencionar não obstante sobredita presença suficiente, o bastante, dos requisitos jurídicos e legais que autorizam o provimento recursal o fato do agravante já estar em idade avançada sendo o bem em questão sua única propriedade imobiliária e local de sua morada há tempo já longevo, não havendo, pois, sentido em ser expropriado sem qualquer contrapartida indenizatória (BRASIL, 2015d, grifos nossos).

Assim, no caso concreto, como exceção à regra, foi possibilitado o levantamento da indenização pelo possuidor do imóvel que, inclusive, não adquiriu o bem diretamente de quem figura como proprietário no Registro Imobiliário (BRASIL, 2015d).

Diante desses dados percebemos que a ampla maioria dos julgados analisados afirma a hegemonia do entendimento de que o respeito ao artigo 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) pressupõe a exibição do título de propriedade devidamente registrado como requisito inafastável para o recebimento da indenização fixada na ação de desapropriação. Tal

compreensão, embora busque prestigiar a segurança jurídica proporcionada pelo Registro de Imóveis, muitas vezes implica no despejo dos possuidores – mesmo daqueles que há tempos residem nos imóveis – sem que esses tenham acesso a qualquer indenização necessária à viabilização de uma nova habitação, e sem que o Judiciário, conhecedor de tal fato, tome atitudes no sentido da minimização de danos e da não violação ao direito à moradia.

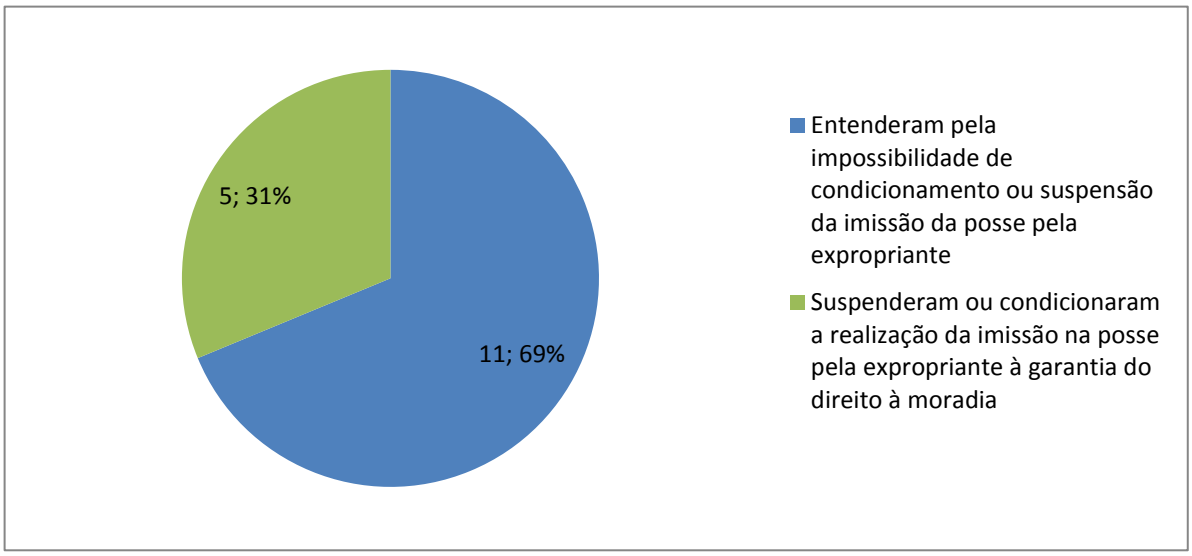
À vista disso, entendemos essencial reavivar as ponderações de Carlos Alberto Dabus Maluf (2015) abordadas no capítulo 2, quando discutida a imissão provisória na posse do imóvel desapropriando. Segundo o autor (2015, p. 77) deveria ser buscada a composição entre as partes, especialmente no caso de compromissários compradores sem registro do compromisso, porque se a lei vier a ser aplicada com extremo rigor, não será permitido o levantamento da indenização sem a prova da propriedade, permanecendo o problema social derivado do ferimento ao direito à moradia.

Feitas essas considerações, passamos ao terceiro tema de discussão: a possibilidade de condicionar a imissão do ente desapropriante na posse do imóvel à garantia do direito à moradia do possuidor (proprietário ou não).

a.3) A factibilidade do condicionamento da imissão do ente desapropriante na posse do imóvel à garantia do direito à moradia do possuidor

Sobre esta problemática, encontramos 16 (dezesseis) documentos, também apresentando diferentes posicionamentos sobre a questão, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Posição do TJ/SP Comarca de São Paulo sobre a possibilidade de condicionamento ou suspensão da ação de desapropriação para garantia da moradia



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Deste gráfico é possível verificar, em 11 (onze) documentos[167], a evocação da incidência dos artigos 15 e 21 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) como impeditivos de sobrestamento da ação de desapropriação e da suspensão da imissão na posse. Não obstante, em 5 (cinco) deles[168], o TJ/SP adotou postura diversa, conforme veremos.

Inicialmente, em relação às demandas que obtiveram respostas no sentido da impossibilidade de condicionamento ou suspensão da imissão da posse no imóvel, destacamos o Agravo de Instrumento nº 2077213-29.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2015e), intentado por Vitor, possuidor sem registro do título dominial, que buscou defender seu único bem de família, arguindo questão humanitária, por ser pessoa de idade avançada e residir no imóvel com seus bisnetos e filha. No caso concreto, observamos a Desembargadora Relatora Heloísa Martins Mimessi recorrer à predominância do interesse público para justificar a continuidade da ação de desapropriação e a realização da imissão na posse, ainda que diante de dúvida fundada sobre o domínio, trazendo, inclusive, citação de Seabra Fagundes, no trecho transcrito abaixo:

> Por sua vez, já ensinava Seabra Fagundes, em lição que pode ser transposta ao caso: *Ante a legislação de emergência, que assegura ao locatário, mesmo quando cabível o despejo pela rescisão do contrato de locação, uma notificação prévia de 90 dias (5ª A), o expropriante pode invocar a urgência, com a supressão dêsse prazo para imitir-se na posse? Parece-nos que sim. A urgência na imissão supõe motivos de interesse público tão relevante, que não é possível excluí-la ou afastá-la pelo respeito às dificuldades do particular. É verdade que os prazos ao inquilino reconhecidos pela legislação do inquilinato o são em consequência duma situação real de crise de habitações e esta não se remove, de um golpe, quando o interessado na utilização do imóvel seja o poder público. Mas o que se considera aqui é que o interêsse público, na imediata disposição da coisa, supera o de proteger o particular contra os vexames duma mudança imediata de residência ou de local de negócio. A invocação da urgência faz supor também uma situação vexatória para a Administração, que precisa da posse para poder realizar obra ou tomar providência de caráter premente e inadiável.* ("Da Desapropriação no Direito Brasileiro", Livraria Freitas Bastos S/A, 1949, pp. 218/219) (BRASIL, 2015e)

Assim, o acórdão concluiu que a tramitação da ação de adjudicação compulsória, que solucionaria a questão do domínio, não poderia prejudicar o andamento célere da desapropriatória. Considerou, ainda, que o juiz *a quo* tomou em conta a situação de Vitor, ao estabelecer que o valor da indenização ficaria retido nos autos até o registro da carta de adjudicação no registro de imóveis competente (BRASIL, 2015e).

---

[167] São os documentos: 40; 41; 87; 206; 207; 238; 259 e 260. Para além dessas tentativas de suspensão ou condicionamento das imissões na posse pleiteadas no interior de ações de desapropriação, também encontramos a busca pelo provimento jurisdicional neste sentido em mandados de segurança impetrados: é o caso do documento 15; 42 e 172.

[168] Neste sentido, os documentos: 190; 208; 227; 258 e 291.

Destacamos também os Agravos de Instrumento nº 2203326-62.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2015f) e nº 2210722-90.2014.8.26.0000 (2015q). O Desembargador Relator de ambos os agravos, Spoladore Dominguez, entendeu pela reforma da decisão, "[...] já que, por mais que se reconheça a existência de situação peculiar no caso presente, a solução judicial não pode se afastar dos comandos legais que regem a matéria" (BRASIL, 2015f, 2015q). Destarte, por unanimidade, restou firmado que, em caso de alegada urgência pela Administração, a imissão na posse do bem pelo desapropriante ficaria condicionada apenas ao depósito judicial do valor apurado em avaliação prévia, conforme redação do artigo 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, e o desapropriado somente poderia levantar 80% daquele valor quando atendidos os requisitos previstos no artigo 34 do mesmo diploma legal (prova da propriedade)(BRASIL, 1941). Nestes termos, o Relator considerou que "[...] Eventual dano social, que possa advir do ato de desapropriação em análise, não se mostra suficiente a justificar a alteração do procedimento disposto na norma antes referida" (BRASIL, 2015f, 2015q). Assim, sustentou que, no caso concreto, as famílias ocupantes já haviam sido cadastradas para atendimento no Programa de Compensação Social e Reassentamento especialmente criado para o empreendimento Rodoanel Trecho Norte (BRASIL, 2015f, 2015q).

Desta feita, e indo direto ao ponto, constatamos que ao mesmo tempo em que se exige o título de propriedade para o levantamento da indenização, não se admite a suspensão do processo de desapropriação com o intuito de aguardar a solução da controvérsia dominial, implicando mais uma vez no despejo dos possuidores sem a justa indenização ou a obrigatoriedade de concessão de qualquer outra forma de garantia do direito à moradia.

A despeito deste posicionamento majoritário, em nossa amostra também pudemos encontrar 5 (cinco) documentos que, frente aos casos concretos, suspenderam e/ou condicionaram a realização da imissão na posse, evidenciando novamente a tentativa de harmonização do procedimento da ação de desapropriação com a proteção do direito à moradia[169].

Neste sentido, a título de exemplo, trazemos o Agravo de Instrumento nº 2128971-81.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2014g) interposto pela SP-OBRAS contra decisão que

[169] Reservamos esta nota para mencionar a existência de dois outros documentos (59 e 150) em que a existência de ação de usucapião concomitante à ação de desapropriação ensejou a suspensão da imissão provisória na posse pela desapropriante, mas apenas em razão dos prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação que a imissão poderia causar aos usucapientes, que teriam seus imóveis descaracterizados para a realização da perícia na usucapião. Assim, nestes casos, a suspensão da imissão na posse foi prevista somente até a realização da perícia judicial. Nota-se, portanto, uma preocupação para além dos procedimentos que regem o rito da desapropriação, tendo sido levado em consideração o prejuízo aos possuidores do imóvel desapropriando.

condicionou o cumprimento do mandado de imissão na posse, em ação de desapropriação para implantação de núcleo habitacional destinado à população de baixa renda, ao alojamento das famílias residentes no imóvel desapropriando. Em que pese à insurgência da SP-OBRAS, alegando falta de embasamento legal para a suspensão da imissão na posse e enfatizando o princípio da reserva do possível e sua impossibilidade de alojar os desapropriados, o acórdão confirmou a decisão de primeiro grau. Transcrevemos o seguinte trecho do voto do Desembargador Relator Ferraz de Arruda:

> [...] não se trata de mera política destinada à população de baixa renda, de conteúdo programático, porém de adultos e crianças que residem justamente no imóvel expropriado e muito possivelmente lograrão sucesso nas ações de usucapião intentadas, de forma que a Municipalidade não pode simplesmente se imitir na posse, sem qualquer providência no sentido de alojar tais famílias, em outro local, adequado para habitação, ou prática congênere que garanta o direito à moradia, o que fica então determinado, como condição para o cumprimento do mandado de imissão, que deverá então ser, por ora, recolhido (BRASIL, 2014g).

Portanto, considerando a existência de ação de usucapião intentada pelos possuidores e a negativa da suspensão da demanda desapropriatória em decorrência do rito processual da desapropriação, que não permitiria o alargamento do debate acerca do domínio, o Relator entendeu ser necessária a ponderação entre os direitos em disputa. Com isso, sopesando que a imissão na posse possivelmente levaria todos os possuidores à situação de rua (visto que os moradores do imóvel não poderiam, naquele momento, levantar qualquer quantia depositada), confirmou a decisão que – fundamentada na obrigação do Município atender às ações assistenciais emergenciais (Lei Orgânica da Assistência Social) – impôs à Municipalidade a obrigação de adotar providências no sentido de alojar provisoriamente estas famílias:

> Assim sendo, se de um lado, por este motivo, a desapropriação não pode ser obstaculizada, pois o respectivo processo cinge-se à nulidade processual e pagamento do preço, de outro, em que pese o depósito do valor prévio, para fins de imissão na posse, **há de se levar em conta a obrigação de alojamento das famílias que lá se encontram, dentro das prescrições legais que se inserem no Ordenamento Jurídico Pátrio** (BRASIL, 2014g, grifos no original).

Concluímos, portanto, que embora a maioria das demandas não tenha permitido a suspensão do processo de desapropriação (em particular, a imissão na posse), mesmo quando em jogo a garantia do direito à moradia dos ocupantes, há documentos em que essa preocupação aparece e fundamenta as decisões dadas nos acórdãos.

Encerrada a análise das ações de desapropriação propriamente ditas, passamos aos demais documentos que – possivelmente em decorrência de todas essas barreiras impostas aos ocupantes-possuidores pelo rito da ação de desapropriação – são fruto de demandas intentadas

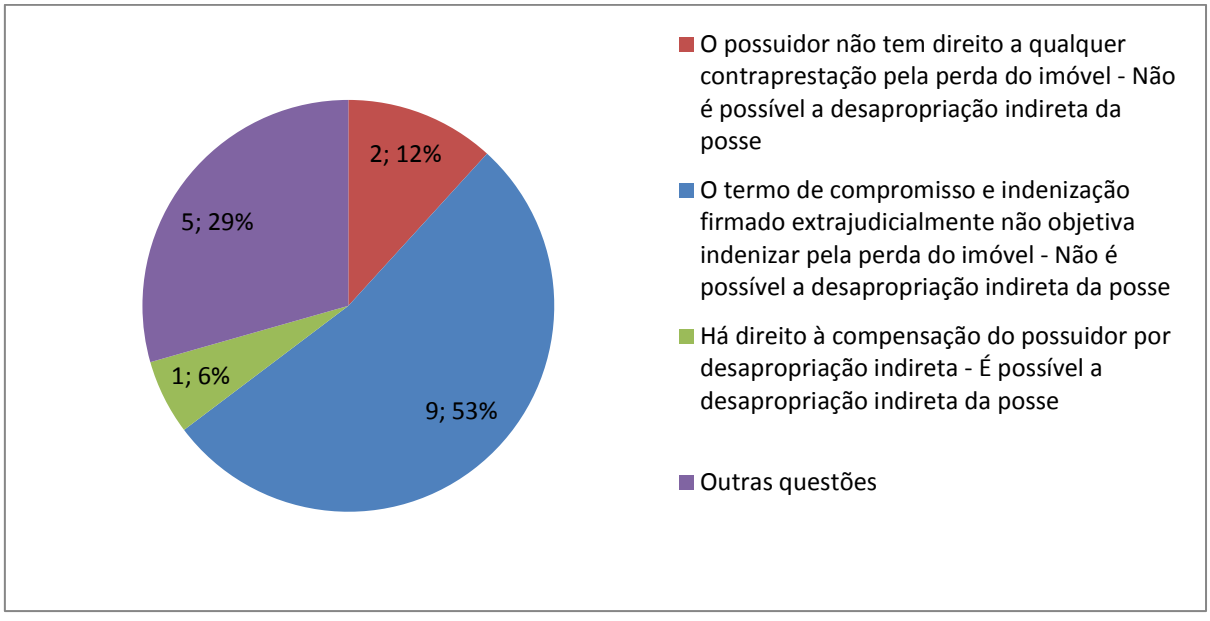
por possuidores carentes de título de propriedade, os quais bateram às portas do Judiciário por meio de ações de indenização, reparação civil, obrigação de fazer e desapropriação indireta.

b) As ações de indenização, reparação civil, obrigação de fazer e desapropriação indireta

Devido ao interesse comum de responsabilização pelo desalojamento decorrente de desapropriações realizadas, analisaremos esses documentos conjuntamente, perfazendo 17 (dezessete) acórdãos[170] enquadrados na temática sobre a qual nos inclinamos neste momento: o conflito entre direitos de posse e propriedade.

Nesta agregação de documentos também pudemos outra vez verificar, em todos eles, o inconformismo dos possuidores – muitos deles lastreados em contratos de compromissos de compra e venda não registrados – frente à perda de seus locais de moradia sem a respectiva indenização pela desapropriação que entendem ter sofrido (compensação da qual dependiam para firmar nova moradia), ou mesmo sem outra prática que garantisse o alojamento das famílias em local adequado. O cenário encontrado pode ser mais bem apreendido com o seguinte gráfico:

Gráfico 7 – Posição do Tribunal sobre a procedência de pedido indenizatório, de obrigação de fazer ou de desapropriação indireta



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

[170] Enfrentavam essa questão os documentos: 229; 239; 292, no qual destacamos a argumentação de que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade; 86; 107; 108; 110, que também se refere ao *pacta sunt servanda*; 253 e 294. Envolvendo pedidos de desapropriação indireta temos: 204; 256 e 257. Embora com enfoques diversos, mas também representando demandas nas quais os possuidores buscavam a proteção de seu direito à moradia frente à desapropriação dos imóveis onde residiam, temos o 243; 289; 287, referente à desapropriação do Edifício São Vito; 288 e 293.

Sucede que igualmente constatamos o entendimento majoritário no sentido do não cabimento de indenização por desapropriação àqueles que não detêm o justo título de propriedade, no entanto, um documento sobressaiu-se por atribuir ao possuidor o direito à indenização, conforme veremos.

Por outro lado, em muitos casos houve a realização de termos de compromisso e indenização firmados extrajudicialmente entre os possuidores e os desapropriantes que, segundo frisam os desembargadores, não objetivavam a indenização pela desapropriação, apenas fazendo parte de programas direcionados às famílias vulneráveis atingidas.

Assim, outro tema recorrente nestes julgados consistiu no questionamento da justeza das indenizações fixadas nos termos de compromisso e indenização. Neste ponto, em 9 (nove) documentos[171] verificamos a aplicação do *pacta sunt servanda*, resultando na manutenção dos termos contratuais, com base na argumentação de que os valores previstos não visariam à indenização por desapropriação, mas apenas à compensação pela perda da posse e tão somente em decorrência de política habitacional.

Para elucidar, na Apelação nº 0049614-92.2012.8.26.0053 (BRASIL, 2014j), Joana sustentou ter sido induzida a erro ao assinar o termo de compromisso e indenização proposto, pois os valores recebidos estariam aquém do considerado justo e não seriam suficientes para a aquisição de outro imóvel nas mesmas condições daquele em que residia. O acórdão, por sua vez, entendeu que o Metrô, sujeito ativo da desapropriação, teria agido licitamente, inclusive por meio de programa cujo objetivo essencial era a remoção das famílias que ocupavam moradias sem título de propriedade, seja por meio da reparação das benfeitorias realizadas, seja pelo remanejamento para novo local. Disto, o Desembargador Relator Carlos Eduardo Pachi considerou inexistente qualquer vício de consentimento, tendo a requerente recebido o valor da indenização, que, segundo afirmou, "[...] não visa necessariamente à aquisição de um outro imóvel, mas a compensação por um dano anormal decorrente do sacrifício que se exigiu para viabilizar a vida em sociedade, embora tenha sido o incômodo da Autora decorrente de atividade lícita da Ré". Complementou com citação de Rui Stoco:

> Finalmente, cumpre transcrever os ensinamentos de Rui Stoco a respeito das obras da Companhia do Metropolitano de São Paulo:
> "*Uma das contingências de quem vive nas grandes cidades é justamente a de adaptar-se às restrições impostas pelo convívio social. As exigências urbanísticas obrigam e conduzem a alterações de vida e afetam o próprio conceito de direito de propriedade, que vai perdendo sua aparência egoisticamente unitária para ganhar contornos de solidariedade, em nome da função social, tal como previsto no art. 182 da CF/88 e 1.228 do CC.*

[171] São os documentos: 86; 107; 108; 109; 229; 239, no qual destacamos a argumentação de que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade; 253; 292 e 294.

> [...]
> *Sempre nos posicionamentos* (*sic*) *no sentido de que os prejuízos suportados por pessoas físicas ou jurídicas atingidas pelas obras do Metrô não são indenizáveis se tais prejuízos correspondem ao exato sacrifício que obras dessa envergadura impõem à comunidade, ou parte dela, por um determinado período.*
> *Apenas se reconhece o direito à indenização se tais prejuízos decorrem de omissão da empresa, de ato culposo ou da faute du servisse public.*
> *[...]*
> *E como acentuou Caio Tácito,'tratando-se de um benefício à coletividade, desde que o ato administrativo lícito atende ao interesse geral, o pagamento da indenização redistribui o encargo que, de outro modo, seria apenas suportado pelo titular do direito'; em condições tais 'a compensação é limitada ao dano especial e anormal gerado pela atividade administrativa' (Tendências atuais sobre a responsabilidade civil do estado. RDA 55/271)"* (Tratado de Responsabilidade Civil, 8ª ed., RT, p. 1346/1347) (BRASIL, 2014j).

Mais uma vez, o interesse público aparece não apenas como justificativa para a realização da desapropriação, mas também como meio de impor o suporte dos prejuízos pelos próprios possuidores despejados nos casos concretos.

Para além das demandas indenizatórias e de obrigação de fazer (nestas últimas eram requeridas medidas de garantia do direito à moradia, mesmo que diversas da indenização), encontramos ainda documentos em que os possuidores pleiteavam especificamente o reconhecimento da ocorrência de desapropriação indireta e buscavam, por conseguinte, a justa indenização pela perda da propriedade. Neste sentido, temos 3 (três) documentos: em 2 (dois) deles[172] os pedidos não foram admitidos, dada a inexistência de comprovação da propriedade, requisito que, juntamente com a prova do ilegal apossamento administrativo, seriam necessários ao ajuizamento da ação de desapropriação indireta. Destaca-se, no entanto, o terceiro documento, a Apelação nº 1051000-72.2014.8.26.0053 (BRASIL, 2015p), cujo desfecho peculiar abordaremos a seguir.

Neste caso específico, a sentença dada em ação de desapropriação indireta condenou a DERSA a indenizar o autor por danos materiais. Dessa decisão recorreu a desapropriante, alegando ausência do direito do possuidor em receber indenização pelo terreno, tendo em vista não ser dono do imóvel e haver mútua quitação de obrigações por contrato. Não obstante os argumentos trazidos pela DERSA, o Relator Edson Ferreira destacou o direito do possuidor ao percebimento de indenização em face de desapropriação do imóvel, afirmando ser este o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, em consonância com precedentes do Supremo Tribunal Federal. Nestes termos, apresentou os seguintes julgados:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO DA POSSE. LEVANTAMENTO DO

[172] Neste sentido, os documentos: 204 e 256.

> PREÇO. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE. PRECEDENTES. 1. É firme a jurisprudência deste Corte quanto à possibilidade de o expropriado que detém apenas a posse do imóvel receber a correspondente indenização, não sendo o caso de aplicação do art. 34 do Decreto- Lei 3.365/41. 2. Agravo regimental não provido (STJ, AgRg no AREsp 19.966/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/06/2013, DJe 19/06/2013).
>
> ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO CUMULADA COM SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. UTILIDADE PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA DE TAQUARAÇU. POSSE. INDENIZAÇÃO. DESNECESSIDADE DE PROVAR A PROPRIEDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO-COMPROVADO. APLICAÇÃO DE SÚMULA DO 7 STJ. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. 1. A desapropriação de posse não se insere na exigência do art. 34 do Dec.-Lei 3.365/41 para o levantamento da indenização, que deve ser paga a título de reparação pela perda do direito possessório. Precedentes desta Corte: REsp 184762/PR; DJ 28.02.2000; AG 393343, DJ 13.02.2003; REsp 29.066-5/SP, RSTJ 58:327. 2. A desapropriação atinge bens e direitos, mobiliários e imobiliários, corpóreos e incorpóreos, desde que sejam passíveis de apossamento e comercialidade, tenham valor econômico ou patrimonial e interessem à consecução dos fins do Estado. 3. Consoante jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, verbis: "Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas também, o que tenha sobre ele direito real limitado bem como direito de posse" (STF, RE 70.338, Rel. Antonio Nader). [...] (REsp 769.731/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2007, DJ 31/05/2007, p. 343).
>
> ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - POSSE - INDENIZAÇÃO - DESNECESSIDADE DE PROVAR A PROPRIEDADE. I - Configura-se desapropriação indireta, quando o Estado, após imitir agricultor na posse de gleba rural, expulsa-o sumariamente, invadindo o imóvel e se apropriando de acessões e benfeitorias implantadas pelos possuidores. II - Não faz sentido exigir de quem pretende ressarcimento por desapropriação indireta de posse, a prova de propriedade (REsp 184.762/PR, Rel. Ministro Humberto Gomes De Barros, Primeira Turma, julgado em 16/12/1999, DJ 28/02/2000, p. 46) (BRASIL, 2015p).

E não só, inovou ainda ao analisar o contrato celebrado entre as partes – semelhante aos que ensejaram as demandas anteriormente apresentadas – e concluir que a quitação prevista no instrumento contratual referia-se somente às construções e benfeitorias presentes no terreno, bem como despesas com moradia e mudança, mas não abrangia a posse do terreno. Assim, por tratar-se de contrato de adesão, sua interpretação deveria ocorrer da forma mais benéfica ao aderente, que não participou da elaboração do documento, conforme previsto no artigo 423 do Código Civil (BRASIL, 2002). Por conseguinte, o relator entendeu que não houve a quitação da posse da área, tendo confirmado a sentença proferida, com a condenação da desapropriante em danos materiais, suportados pela perda da posse do terreno (BRASIL, 2015p).

c) As ações de usucapião

Para finalizar a análise do subgrupo "binômio posse-propriedade", resta dizer que nele também reunimos 8 (oito) documentos[173] consistentes em ações de usucapião. Acerca dessas demandas, podemos sintetizar dizendo que também expressam o dilema entre posse e propriedade, por elas buscarem declarações de propriedade de áreas objeto de desapropriação, com o intuito de determinar o titular da indenização devida pela desapropriação, especialmente tendo em vista o entendimento majoritário anteriormente demonstrado, no sentido da prevalência do direito de propriedade nos processos de desapropriação, muitas vezes em detrimento dos direitos de posse.

d) Últimas considerações

Com isso, encerramos este primeiro subgrupo de análise, mas, antes de partirmos para o próximo tópico, entendemos relevante apontar que parcela significativa dos julgados reunidos neste subgrupo (mais precisamente 21 documentos) representam casos em que o instituto da desapropriação assumia a finalidade de implementação do direito à moradia[174], o que, nem por isso, ensejou maiores considerações acerca dos direitos dos possuidores, salvo algumas exceções por nós destacadas durante a exposição dos dados.

Compreendidos esses aspectos da relação entre os direitos de posse e de propriedade na interação entre o direito à moradia e o instituto da desapropriação, passamos a análise do segundo subgrupo formado.

3.3.2.1.2 Legitimidade ativa

Todas as 6 (seis) demandas reunidas neste subgrupo questionam a legitimidade da empresa pública municipal SP-OBRAS para promover a desapropriação de imóveis para fins de construção de habitações para população de baixa renda no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. A totalidade das respostas dadas pelo TJ/SP foi no sentido da legitimidade ativa da SP-OBRAS, especialmente devido ao permissivo legal presente no artigo 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) e à competência do Município em assuntos de urbanismo, podendo este delegar o poder de desapropriar para a empresa em questão.

[173] São os documentos: 110; 228; 240; 241; 242; 151; 131 e 290 (os dois últimos Edifício São Vito).
[174] Relembramos que não se trata somente da construção de habitações.

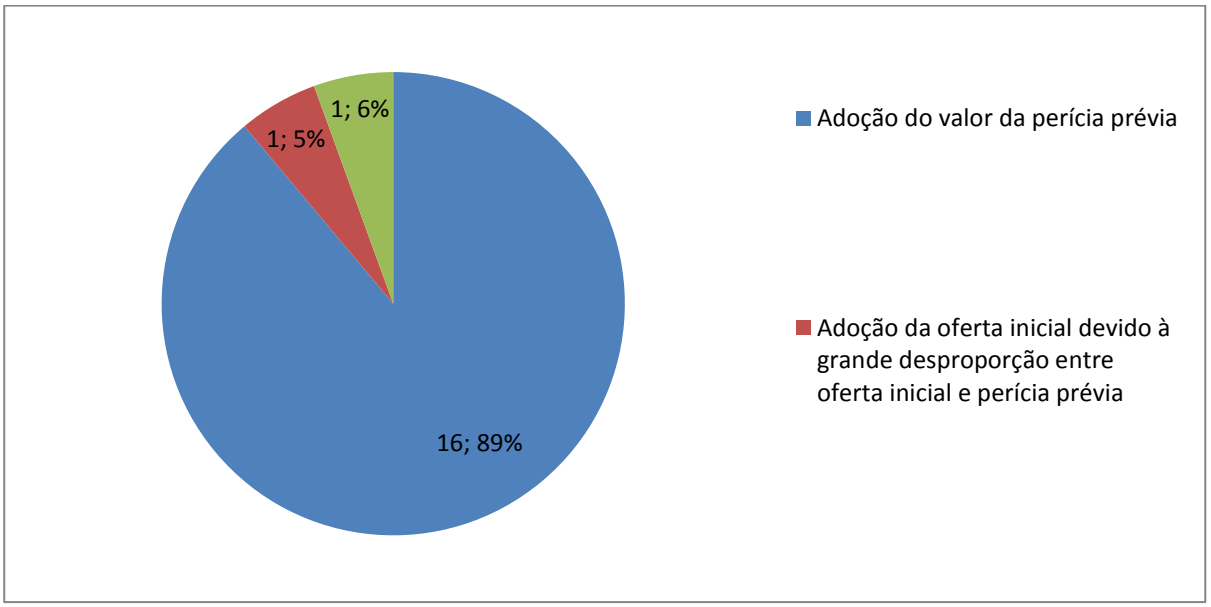
3.3.2.1.3 Indenização: valor provisório

Neste subgrupo enquadraram-se 29 (vinte e nove) documentos, todos relativos a ações de desapropriação. Aqui – como no próximo tópico – a problemática fundamental consistiu nos contornos dados ao direito constitucional à justa e prévia indenização. Mais especificamente, nestes acórdãos era questionado o valor provisório da indenização para a realização da imissão provisória na posse do imóvel desapropriado, com vistas a respeitar o comando da prévia indenização, ainda que a justiça do valor pudesse ser discutida posteriormente.

a) O critério para a fixação da indenização provisória

Iniciamos constatando que muito se debateu sobre a fixação da indenização provisória, um dos pressupostos para a imissão provisória na posse (como visto no capítulo 2), sendo discutido se ela teria por base a oferta inicial feita pelo desapropriante ou a perícia prévia requerida pelo juiz. Com os 18 (dezoito) documentos que se posicionavam acerca desta questão, montamos o seguinte gráfico:

Gráfico 8 – Posição do Tribunal sobre a determinação da indenização provisória



Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Como podemos perceber, o entendimento consagrado[175] foi o de que os artigos 33, §2º e 15 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) deveriam ser interpretados no sentido da adoção da perícia prévia, com vistas a alcançar, mesmo aproximadamente, o suposto valor

[175] Presente em 16 documentos: 16; 17; 18; 19; 20; 35; 54; 80; 81; 135; 209; 244; 245; 262; 265; 269 e 270.

mercadológico do imóvel[176]. Em contrapartida, seria conferido ao juiz, frente ao caso concreto, realizar a aferição do percentual a ser levantado pela parte, já que a lei prevê o levantamento de "[...] até 80%" do valor arbitrado, previsão especialmente importante nas hipóteses em que há diferença significativa entre o preço obtido na perícia e o ofertado inicialmente[177].

Situação excepcional está presente no Agravo de Instrumento nº 2211154-12.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2015g), no qual, frente à grande discrepância entre os valores da oferta inicial (R$ 1.530.223,00) e o apurado em avaliação prévia (R$ 5.020.000,00), foi determinado que o levantamento de 80% deveria ter por base o depósito inicial e não o depósito complementar realizado após a perícia prévia, com vistas a evitar o risco de lesão ao direito da desapropriante. Neste caso também se verificou a alegação dos desapropriados de que tal posicionamento feriria o direito à moradia e também prejudicaria seu sustento (BRASIL, 2015g).

Mas onde estaria a relação com o direito à moradia nesses julgados? Para além dos casos em que a conexão se dava em função da desapropriação ter sido realizada para implementação de programas habitacionais, encontramos vários documentos em que a importância da indenização prévia era decorrente da sua finalidade como valor viabilizador da aquisição de nova moradia pelos proprietários desapropriados[178].

Assim, nos Agravos de Instrumento nº 0152220-08.2008.8.26.0000 (BRASIL, 2008a) e nº 9068703-49.2008.8.26.0000 (BRASIL, 2008b), ambos de relatoria do Desembargador Oscild de Lima Júnior, a desapropriação é vista como um ato de império do Estado que traz "[...] desconfortos patentes de deslocamento e alocação para nova moradia ou novo local de atividade [...]", de forma que a quantia a ser depositada para justificar o imediato desapossamento do proprietário deveria corresponder ao valor venal real do imóvel, sob pena da intervenção tornar-se arbitrária. Conforme passagem de precedente citado nos dois documentos, em defesa da adoção do valor da perícia prévia, temos:

> Assim, o procedimento adotado revelou, em primeiro lugar, sentido profilático administrativo, na medida em que o valor da avaliação provisória, na grande maioria

[176] Ademais, dos documentos 16 e 18 podemos extrair a compreensão de que o valor cadastral não traduz o valor real dos imóveis desapropriados.

[177] Em quase todos os casos os valores das ofertas iniciais se mostravam inferiores aos alcançados na perícia prévia e, estes, diferentes dos montantes alcançados na avaliação definitiva, situação que ensejava a incidência de juros compensatórios e moratórios quando da liquidação da sentença.

[178] Destacamos também que no documento 17 a decisão de primeiro grau mantida dispunha: "[...] Assim, o desapossamento cautelar somente poderá ocorrer após o depósito de valor próximo ao valor de mercado do bem desapropriado, não sendo possível a determinação com base em valor apurado unilateralmente pela parte, sob pena, até mesmo, de o expropriado não ter condições de adquirir outro imóvel, de mesmo padrão para moradia".

> das vezes, era muito próximo ao valor final da indenização, implicando, portanto, na ausência de ônus para as administrações subseqüentes, na medida em que o poder expropriante depositava ab initio o valor senão ideal, muito próximo a ele, o que não sobrecarregava o orçamento seguinte e tornava o precatório mínimo. A seu turno, aquele que sofria o processo expropriatório, uma vez cumprido o artigo 34 da lei de regência, podia levantar 80% do valor do depósito inicial, entendendo-se aqui como seu complemento decorrente da avaliação provisória, **evitando, à própria evidência o imenso desgaste do particular, em especial, para as famílias de baixa renda, que se viam despejadas da noite para o dia,** assim como de algumas pessoas jurídicas que, em razão da perda do imóvel se viam em situação caótica para mudança, sem se olvidar dos reflexos irradiados quanto à atividade comercial ou industrial. **Nesse contexto, os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa se tornaram mais vivos na desapropriação**" (voto proferido pelo Desembargador Ricardo Anafe no Agravo de Instrumento n° 747.6125/9-00) (BRASIL, 2008a, 2008b, grifos nossos).

Também argumentando a favor da adoção da perícia prévia com base na garantia do direito à moradia, destacamos um trecho do voto do Desembargador Relator Marcelo Semer no Agravo de Instrumento nº 2220415-64.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2015h), que discute um caso em que há diferença entre o depósito inicial e o laudo provisório, tendo o relator decidido por este último:

> Isso porque tal valor servirá para que os expropriados adquiram novo imóvel, após terem sido retirados de sua moradia por conta de decisão do Poder Público, não podendo, assim, ser remunerados em avaliação modesta ou aferidas com base em critério unilateral do expropriante (laudo divergente), sob pena de terem que arcar com um prejuízo ilegal, para além do prejuízo legal que já arcam ao ter que, forçosamente, mudar de casa.
>
> Desse modo, **sopesando os princípios em jogo, da moradia**, de um lado tratando-se, ademais, os expropriados, de pessoas idosas, com notória dificuldade com mudanças repentinas, **e do interesse e erário públicos**, de outro, entendo que, na dúvida, deva ser prestigiado o valor constante no laudo provisório, que, ademais, foi elaborado por perito judicial e não por assistente técnico da parte, possuindo, assim, maior isenção e imparcialidade.
>
> Alerto que nada impede, em se modificando o valor do laudo provisório para valor inferior ao do levantamento, que a Administração cobre o valor injustamente levantado. No entanto, entendo que, neste caso, o benefício da dúvida deve aproveitar ao laudo provisório e ao direito da justa indenização dos expropriados, sendo carreado à Administração e não ao particular, que já está arcando com o prejuízo de ter que se mudar de casa - o ônus de eventualmente ter que cobrar em juízo valor a maior que tenha sido levantado (BRASIL, 2015h, grifos nossos).

Nota-se, novamente, a busca pela harmonização entre o instituto da desapropriação e a garantia do direito à moradia, aqui não mais do possuidor sem título de propriedade registrado – conforme ocorria no primeiro subgrupo analisado (binômio posse-propriedade) – mas sim do proprietário registrado que, em virtude da desapropriação, se vê forçosamente obrigado a deixar sua morada.

b) A possibilidade de questionamento do laudo provisório

Um segundo ponto que observamos neste subgrupo foi a discussão acerca da possibilidade de questionamento a respeito do laudo pericial provisório realizado para fins de imissão provisória na posse. O entendimento predominante formou-se no sentido de que não seria possível ampla discussão sobre o laudo oficial, até porque a avaliação realizada nesta fase processual seria provisória, não se descartando posterior discussão sobre a avaliação judicial da área para apuração da justa indenização[179].

c) O levantamento da indenização provisória e a imissão na posse pelo desapropriante

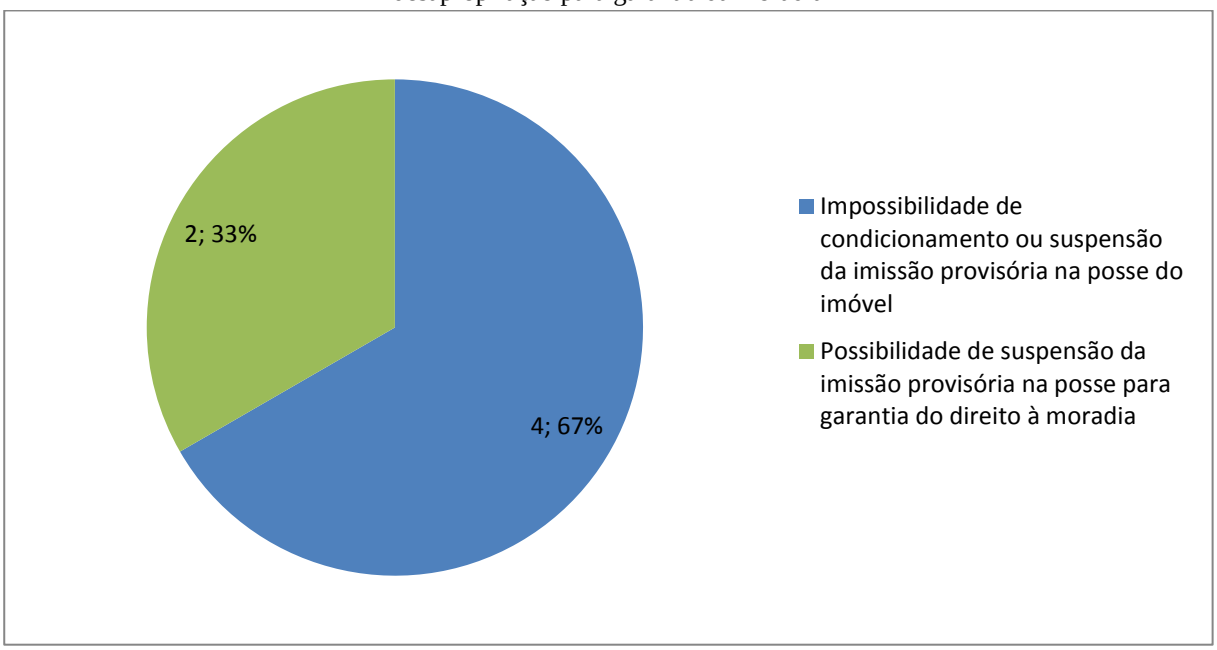
Outras discussões presentes nestes julgados – que ligam a desapropriação ao direito à moradia – dizem respeito ao pedido de levantamento da indenização provisória e ao requerimento para que a imissão provisória na posse aguardasse a resolução da questão habitacional.

Em relação ao primeiro ponto, observamos a impossibilidade de condicionamento do levantamento dos valores depositado a título de indenização provisória à realização da imissão da desapropriante na posse do bem. Ou seja, em todas as vezes que foi demandado neste sentido, o Tribunal entendeu que havendo o cumprimento do disposto nos artigos 33 e 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), o levantamento deveria ser deferido, mesmo antes da imissão na posse, de forma a garantir a efetividade do comando constitucional da justa e prévia indenização e viabilizar, na grande parte dos documentos selecionados, a aquisição de nova moradia pelos desapropriados[180].

Já quanto ao segundo tema, encontramos pedidos para a concessão de prazo para a realização da imissão provisória na posse, de forma a possibilitar a resolução do problema habitacional subjacente, permitindo aos desapropriados providenciar a mudança para uma nova moradia. Dada à diversidade de respostas encontradas, criamos o seguinte gráfico:

[179] Este é o entendimento presente nos seguintes documentos: 244 e 35. Exceção pode ser vista no documento 54 representado no gráfico 8.
[180] A questão é encontrada nos documentos: 261; 263; 264 e 268.

Gráfico 9 – Posição do Tribunal sobre a possibilidade de condicionamento ou suspensão do processo de desapropriação para garantia da moradia



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Da leitura do gráfico constatamos a predominância de casos que, apontando a prevalência do interesse público sobre o particular e a impossibilidade de o Judiciário questionar a urgência alegada pelo Poder Executivo, entenderam pela imediata realização da imissão provisória na posse dos imóveis em processo de desapropriação[181].

Neste passo, ressaltamos o Agravo de Instrumento nº 0144788-93.2012.8.26.0000 (BRASIL, 2012e), cujo acórdão reformou a decisão de primeiro grau que havia sobrestado a imissão provisória na posse pelo desapropriante até que fosse comprovado o integral cumprimento do artigo 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), que exige a comprovação da propriedade, de quitação de dívidas fiscais e a publicação de editais para conhecimento de terceiros. Segundo a Desembargadora Relatora Ana Luiza Liarte, esses requisitos seriam necessários para a desapropriada levantar o preço e não para ser deferida a imissão na posse pela desapropriante:

> Veja que as disposições legais vigentes não ferem o princípio da prévia e justa indenização, tampouco o direito à moradia, pois, nos casos de declarada urgência do interesse público, condiciona a imissão provisória da posse ao depósito da quantia provisoriamente fixada pelo perito. Frise-se que condicionar a imissão ao cumprimento do artigo 34, acima citado, traria imensos prejuízos ao expropriante, podendo postergar indevidamente o processo, uma vez que as diligências competem ao expropriado (BRASIL, 2012e).

[181] É o caso dos documentos: 19; 20; 111 e 209.

Em sentido diverso, no Agravo de Instrumento nº 2032725-86.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2015i) foi confirmada decisão que conferia a Maria e Edízio o prazo de 30 dias para providenciar o cumprimento integral do artigo 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), considerado indispensável para o levantamento do montante depositado, de modo a suspender o cumprimento do mandado de imissão na posse pelo mesmo período. Foi considerado que tal lapso não ocasionaria prejuízo ao interesse público, sendo um prazo razoável que permitiria, por outro lado, a saída dos desapropriados do imóvel com valor suficiente para adquirirem nova moradia (BRASIL, 2015i).

De certa forma entre as duas posições anteriores, encontramos o Agravo de Instrumento nº 2065137-07.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2014h), que discutiu o pedido de análise do pleito de levantamento dos valores depositados para fins de imissão provisória na posse e de concessão de prazo para a desocupação do imóvel desapropriando, requerimentos até então não apreciados pelo juízo *a quo*. Deste documento, destacamos interessante trecho do voto do Desembargador Relator José Maria Câmara Junior:

> Percebe-se que a agravada [Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô] adota a postura institucional de executar a remoção forçada de moradores residentes em locais declarados como de interesse público, despreocupada com os nefastos efeitos de seu comportamento para o direito social à moradia. Mas não deve ela esperar que tal conduta reverbere indiscriminadamente no Poder Judiciário. Indispensável estar atento ao quadro formado para garantir os direitos anunciados pela Constituição Federal (BRASIL, 2014h).

Assim, neste recurso foi decidido que sem maiores elementos de convicção oferecidos pela desapropriante para qualificar a urgência da imissão provisória na posse do bem, a ordem de desocupação, sem previamente assegurar o levantamento dos valores depositados, frustraria o comando de justa e prévia indenização na desapropriação. Por outro lado, o Relator do acórdão também consignou a impossibilidade de submeter o interesse público à reunião de todos os requisitos previstos no artigo 34 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) pelo particular. Não obstante a essa discussão, dada a notícia de que já estavam sendo realizados os atos processuais preparatórios para o levantamento dos valores pelo desapropriado, foi negado provimento ao agravo.

d) O "fator favela"

Finalmente, a última questão que nos chamou atenção neste subgrupo de julgados diz respeito à depreciação do imóvel desapropriando ocupado por inúmeras moradias irregulares devido à incidência do "fator favela" (assunto também recorrente nos documentos sobre a

indenização definitiva). Este tema é enfrentado em dois julgados que tratam da indenização prévia: o Agravo de Instrumento nº 0146979-14.2012.8.26.0000 (BRASIL, 2013i) e o Agravo de Instrumento nº 2141098-17.2015.8.26.0000 (BRASIL, 2015j).

Neste último, o fator favela incidente depreciou o valor do imóvel desapropriando em 50%, decisão que foi confirmada pelo Tribunal. Já em relação ao primeiro documento – que não fala propriamente em "fator favela", mas sim em "custo de remoção" – a decisão de primeiro grau foi reformada, levantando uma discussão digna de nota (BRASIL, 2015j).

Resumidamente, no Agravo de Instrumento nº 0146979-14.2012.8.26.0000 (BRASIL, 2013i), o perito judicial, no laudo provisório, entendeu que o imóvel tinha valor de mercado nulo, considerando o custo para a desocupação de 245 moradias estabelecidas numa ocupação consolidada, com casas de alvenaria e ruas abertas (o julgado não menciona o tempo da ocupação, mas, dada sua consolidação, nos faz pensar que ela não é recente), decisão que foi acolhida em primeiro grau. No entanto, o Desembargador Relator Coimbra Schmidt reformou a decisão, considerando que a alteração do decreto desapropriatório para a regularização fundiária da área, que não mais implicaria na remoção dos moradores, ensejaria a desconsideração do fator de desvalorização consistente no custo de remoção (R$ 6.125.000,00), fixando o valor da indenização provisória, para fins de imissão na posse, no montante atingido pelo perito no caso do imóvel estar desocupado, qual seja, R$ 3.154.000,00 (muito superior à oferta inicial de R$ 302.663,89), valor que ficaria retido nos autos até que fosse resolvida a questão da indenização (leia-se, até a determinação da indenização definitiva) (BRASIL, 2013i).

Analisadas todas as intersecções por nós apreendidas entre o valor provisório das indenizações nas desapropriações e o direito à moradia, podemos passar ao terceiro subgrupo.

3.3.2.1.4 Indenização: valor definitivo

Neste subgrupo de análise composto por 40 (quarenta) documentos a questão centra-se na concretização do preceito constitucional da justa indenização por meio da fixação da indenização definitiva.

a) O critério para a fixação da indenização definitiva

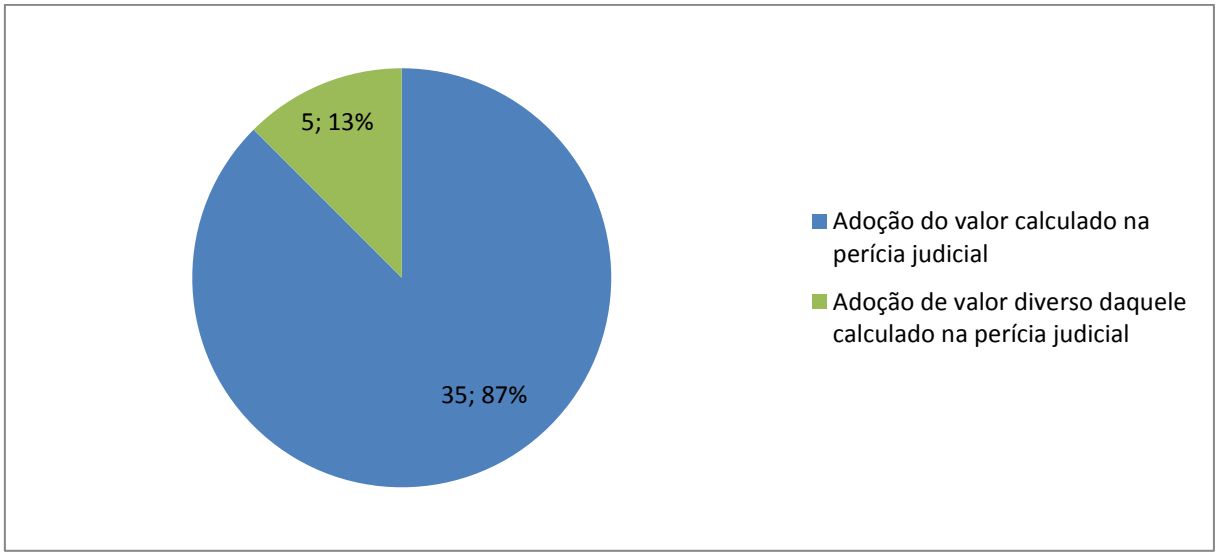
Nestes documentos pudemos verificar, mais uma vez, a correlação feita entre esta garantia constitucional e o valor de mercado do bem desapropriado no momento da avaliação (embora nem todos os documentos falassem expressamente em valor de mercado ou valor

real, não verificamos a alusão a nenhuma outra lógica de cálculo). É o que se extrai, por exemplo, da Apelação nº 0182087-46.2008.8.26.0000 (BRASIL, 2011b), cujo Desembargador Relator Xavier de Aquino assim constou: "[...] indenização justa: é o valor de mercado que o bem apresenta no momento da avaliação como se tivesse que ser alienado na integridade com todos os fatores valorizantes da atualidade"[182].

Destaca-se, ainda, a Apelação nº 0005614-85.2004.8.26.0053 (BRASIL, 2014k), referente ao Edifício São Vito, documento em que se reafirma a necessidade de o valor da indenização ser contemporâneo ao da avaliação, conforme redação do artigo 26 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941).

Assim, as perícias realizadas buscaram aferir qual seria o valor de mercado dos bens objeto de desapropriação, sendo o resultado do laudo definitivo adotado em primeiro grau e confirmado pelo TJ/SP na ampla maioria das vezes. Os fundamentos trazidos para tanto consistiam na relação de confiança existente entre o magistrado e o perito por ele nomeado, o que permitiria ao juiz decidir com maior segurança, além da suposta imparcialidade do perito judicial, que estaria equidistante dos interesses das partes. Ademais, também mencionavam a problemática da falta de conhecimentos técnicos dos juízes para apreciar certas questões trazidas a juízo. Disto, examinando este subgrupo de análise, formamos o seguinte gráfico:

Gráfico 10 – Adoção do laudo pericial pelo TJ/SP, Comarca de São Paulo



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

[182] Também podemos retirar esse entendimento dos documentos 187 e 234, dentre outros.

Constatamos, portanto, que dos 40 (quarenta) documentos abrangidos por esse subgrupo, em apenas 5 (cinco)[183] deles houve o estabelecimento de valor diverso do fixado na perícia para fins de indenização definitiva, dentre os quais, destacamos a Apelação nº 0041118-45.2010.8.26.0053 (BRASIL, 2015b), que envolve uma desapropriação por interesse social com a finalidade de "[...] implantação do núcleo habitacional destinado à população de baixa renda, denominado Cidade Azul". Neste acórdão houve o aumento da depreciação decorrente da aplicação do fator favela de 30% (fixada pelo perito judicial) para 50% (conforme requerido pelo assistente técnico da desapropriante). O argumento para a redução foi o de que teria havido a perda da propriedade por abandono ou mesmo o perecimento do objeto, porque os proprietários haviam perdido todas as faculdades do domínio. Nas palavras do Desembargador Relator Torres de Carvalho:

> Assim, pode-se afirmar com segurança que desde antes de 1980, provavelmente desde a década de 1960 (cinquenta anos atrás) o imóvel está ocupado pela favela hoje existente, já com casas de alvenaria, sem oposição de Carlos Caniato ou de seus herdeiros que, ao que tudo indica, igualmente não pagam o imposto territorial do imóvel. **É um caso de perda da propriedade por abandono nos termos do art. 1.275 inciso III do Código Civil ou, como mencionado pela Prefeitura, de perecimento do objeto**, pois impossível se tornou aos réus o exercício de qualquer faculdade do domínio. No entanto, **a propositura da ação denota o respeito da administração pela propriedade registrada, ainda que esvaziada**; mas é circunstância a ser considerada no caso concreto (BRASIL, 2015b, grifos nossos).

Observamos neste caso o respeito a uma propriedade "esvaziada" – conforme acentuado no próprio acórdão –, não obstante, não há como negar um certo grau de punição do proprietário que descumpre a função social de seu imóvel, consubstanciada na aplicação do "fator favela" que desvaloriza o bem desapropriando e reduz a indenização devida.

Outra questão que este julgado revela é que nem sempre o descumprimento da função social enseja a aplicação da modalidade da desapropriação-sanção pelo descumprimento da função social (que, inclusive, não foi uma modalidade encontrada em nosso *corpus* de pesquisa), tendo sido utilizada no caso concreto a desapropriação por interesse social.

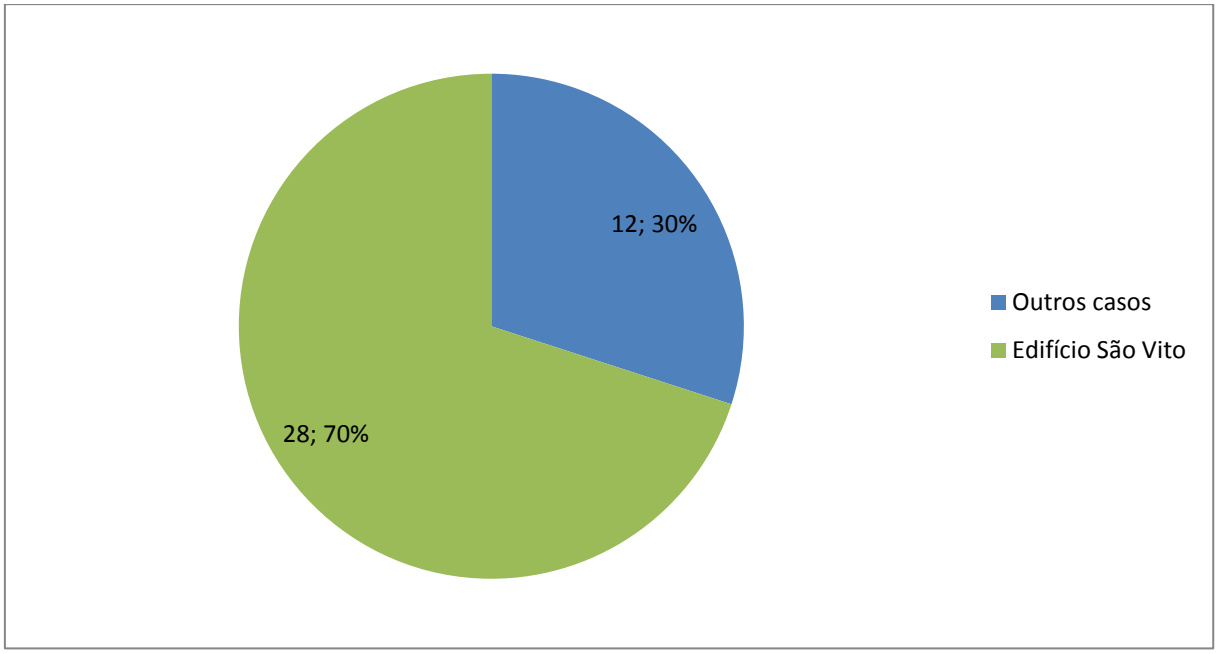
[183] Além do documento 252, a seguir analisado, observamos alterações de valores nos documentos 11 e 185 (São Vito); 128, decorrente da consideração de fator depreciativo pelo fato do imóvel estar inserido em Zona de Interesse Social, onde somente podem ser edificadas habitações de interesse social e de mercado popular, limitando a ocupação e desvalorizando o imóvel; 147, mais um caso relativo à aplicação do fator favela, no qual, a despeito da alegação dos desapropriados no sentido de que não poderiam ser penalizados pela carência de moradias e a ocorrência de favelas nas grandes cidades, o Relator entendeu que tal inconformismo não procedia, já que a existência de favelas seria uma realidade que depreciaria o valor dos imóveis circunvizinhos e não admitir-se-ia um valor indenitário que não correspondesse à realidade do preço do imóvel, mesmo que em defesa do erário público, ou do particular cujo direito pétreo seria reduzido.

Seguindo na análise deste subgrupo, não há como deixar de apontar um caso que esteve muito presente em nosso *corpus* de pesquisa: a desapropriação do Edifício São Vito.

b) O Edifício São Vito e a discussão sobre a justa indenização

Iniciamos constatando que parcela significativa dos documentos deste subgrupo dedicado ao valor definitivo da indenização é relativa às desapropriações do Edifício São Vito. É o que extraímos do gráfico abaixo:

Gráfico 11 - Participação do caso São Vito no subgrupo de análise "justa indenização: valor definitivo"



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Assim, 28 (vinte e oito) documentos – ou seja, 70% –, tratam da desapropriação do Edifício São Vito, que será objeto de análise mais à frente. Neste momento cabe notar que a grande incidência dessas demandas manifesta o inconformismo gerado pelos valores fixados a título de indenização pelas unidades do Edifício em questão[184].

As insurgências apresentadas, normalmente, diziam respeito à alegação de que o laudo pericial não havia observado o valor de mercado do bem, que, segundo os desapropriados, possuía ótima localização, por situar-se na região central da cidade de São Paulo, ser dotado de todos os serviços essenciais e diversas facilidades, ser próximo de pontos de ônibus, padarias, escolas, bancos, hospitais, delegacias, farmácias, etc.

[184] Foram encontrados valores indenitários de R$ 4.632,00 até R$ 24.616,15. Retirando esses extremos, a média simples dos valores que foram fixados a título de indenização pela desapropriação das unidades do Edifício São Vito, referentes aos 28 documentos aqui analisados, contabilizou R$ 12.915,00 reais.

Por sua vez, as respostas dadas aos recursos, em sua ampla maioria, consideravam que se tratava de região desvalorizada da cidade, com altos índices de criminalidade e baixa qualidade de vida. Tudo isso somado à falta de conservação do Edifício e de suas unidades autônomas, sendo identificado como "Marco da degradação urbana do centro da metrópole insana que é São Paulo [...]" no Reexame Necessário nº 0034140-96.2003.8.26.0053 (BRASIL, 2012c), e "[...] péssimo, lamentável e lastimável cartão postal desta cidade", na Apelação nº 0122881-38.2007.8.26.0000 (BRASIL, 2009c). Neste passo, a Apelação nº 0150828-67.2007.8.26.0000 (BRASIL, 2008e) chega a designar o imóvel como uma "autêntica favela vertical", degradada pela falta de manutenção, limpeza e ocupação indiscriminada.

De fato, em praticamente todos esses casos, os acórdãos sustentavam que a insurgência com supostas impugnações genéricas, sem base fática e sem elementos técnicos desabonadores dos laudos oficiais, não poderia se sobrepor às avaliações realizadas pelos peritos técnicos. Em assim sendo, todos os julgados que envolviam a desapropriação desse Edifício basearam a manutenção do valor da indenização na Portaria Cajufa 02/2003, que efetuou relatório com dados detalhados das unidades do Edifício São Vito, utilizando-se de 56 (cinquenta e seis) dados do entorno do imóvel para chegar ao seu valor de mercado, cuidando para que o preço da indenização refletisse "[...] exatamente o valor de mercado à época em que a expropriante pretendeu fazer a intervenção*"*, conforme aponta o acórdão da Apelação nº 0182287-87.2007.8.26.0000 (BRASIL, 2012a).

Contudo, neste ponto, são relevantes as considerações propostas nas Apelações Cíveis com Revisão nº 0185862-69.2008.8.26.0000 (BRASIL, 2008c) e nº 0108849-62.2006.8.26.0000 (BRASIL, 2008d), ambas de relatoria do Desembargador Relator Walter Swensson, que discorrem, em grande medida, sobre a Comissão de Peritos criada especialmente para o estabelecimento de critérios uniformes para a fixação do valor de cada unidade do Edifício em questão. Esses acórdãos, ao mesmo tempo em que reconhecem a vantagem do sistema para evitar avaliações díspares de bens que guardam características semelhantes, realiza duas observações que merecem nossa atenção:

> A primeira delas é que tais critérios são estabelecidos para a generalidade dos casos. É possível que determinado imóvel tenha características diferenciadas, que exigem um exame especial e diferenciado, fora dos parâmetros fixados pela Comissão de Engenheiros.
> A segunda é que nem sempre o expropriado tem condições financeiras para contratar um profissional habilitado para proceder à análise detalhada do trabalho executado pela Comissão de Peritos e para acompanhar e apresentar crítica consistente em relação ao laudo pericial.

> Cabe, então, ao julgador, segundo seu prudente critério, detectar tais situações excepcionais e, sem fugir dos critérios estabelecidos pela Comissão de Engenheiros, adaptá-los ao caso concreto com o qual se defronta em um determinado feito (BRASIL, 2008c, 2008b).

O segundo apontamento trazido nesta passagem é, para nós, o mais importante, pois evidencia a fragilidade do argumento, recorrentemente utilizado, segundo o qual é mantido o valor do laudo oficial frente à falta de critérios técnicos das impugnações realizadas pelas partes desapropriadas, conforme ocorreu em vários dos documentos relativos à desapropriação do Edifício São Vito. Tal postura desconsidera a ponderação feita pelo Desembargador Relator Walter Swensson nos julgados precitados (BRASIL, 2008c, 2008b), tornando ainda mais desigual a relação que se estabelece entre agente desapropriador e desapropriados, especialmente nos casos que envolvem pessoas de baixa renda.

Ainda neste momento, uma última consideração a ser feita acerca da desapropriação do Edifício São Vito está presente no Reexame Necessário nº 0034140-96.2003.8.26.0053 (BRASIL, 2012c), que, embora tenha seu enfoque na análise da "justa indenização", não deixa de fazer referência à demolição do Edifício e à sua destinação a fim diverso daquela inicialmente previsto no pedido da COHAB-SP, conforme veremos em momento oportuno[185].

c) Últimas considerações

Antes de encerrar a análise deste subgrupo, esclarecemos que o estudo da justa indenização ainda inclui a incidência de juros compensatórios, moratórios e correção monetária. Mas como todos os elementos integrantes da justa indenização, bem como seu cálculo, dariam azo a um novo trabalho[186], escapando aos objetivos de nossa pesquisa, não abordaremos essas questões aqui[187].

3.3.2.1.5 Honorários

Neste subgrupo – no qual vale a mesma advertência feita no sentido de que não é nosso objetivo esgotar esta temática –, inserimos 9 (nove) acórdãos que tinham por única

[185] Este documento será retomado no tópico relativo ao subgrupo "diversos", quando analisaremos, além deste, 4 (quatro) documentos que questionam a relação entre esta intervenção estatal e a efetivação do direito à moradia.
[186] Encontramos, por exemplo, trabalhos inteiros dedicados à análise da justa indenização nas desapropriações. Neste aspecto, destacamos Maricato (2001) e Rabello (2009).
[187] Apenas abrimos esse parêntese para trazer um apontamento sobre os juros compensatórios, cujo objetivo é compensar o particular pela antecipada ocupação do imóvel pelo desapropriante. Dois dos julgados analisados traziam expressamente a determinação de que os juros compensatórios seriam devidos ainda que o imóvel se mostrasse improdutivo na época da desapropriação (documentos 75 e 189). Isso se daria em virtude da frustração de uma "expectativa de renda", dada a possibilidade de o imóvel vir a ser aproveitado a qualquer momento ou mesmo vendido com o seu recebimento à vista. Noutros termos, mais uma vez, prestigia-se o proprietário que não cumpre a função social de sua propriedade.

discussão os honorários devidos. Esses documentos, juntamente com os demais julgados que de alguma forma envolviam a discussão de verbas honorárias, permitiram-nos constatar que, para além da indenização do imóvel em si, o cálculo dos custos do uso da desapropriação em sua modalidade judicial, como instrumento de políticas públicas, necessariamente deve levar em conta os valores dos honorários dos peritos judiciais[188] e dos advogados dos desapropriados[189], tendo em vista os altos valores alcançados. Notamos, ademais, a necessidade de se atentar à razoabilidade e proporcionalidade quando da fixação desses valores.

3.3.2.1.6 Eminentemente processual

Neste item foram incluídos 33 (trinta e três) documentos contendo apenas questões processuais que não se enquadravam em nenhum dos outros subgrupos criados. Dado o enfoque meramente processual, esses documentos não traziam aspectos importantes no que tange à relação entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia, tendo sido selecionados, na maior parte das vezes, por terem a COHAB-SP como desapropriante, representando, portanto, demandas em que o instituto da desapropriação era utilizado com a finalidade de implementação do direito à moradia.

3.3.2.1.7 Diversos

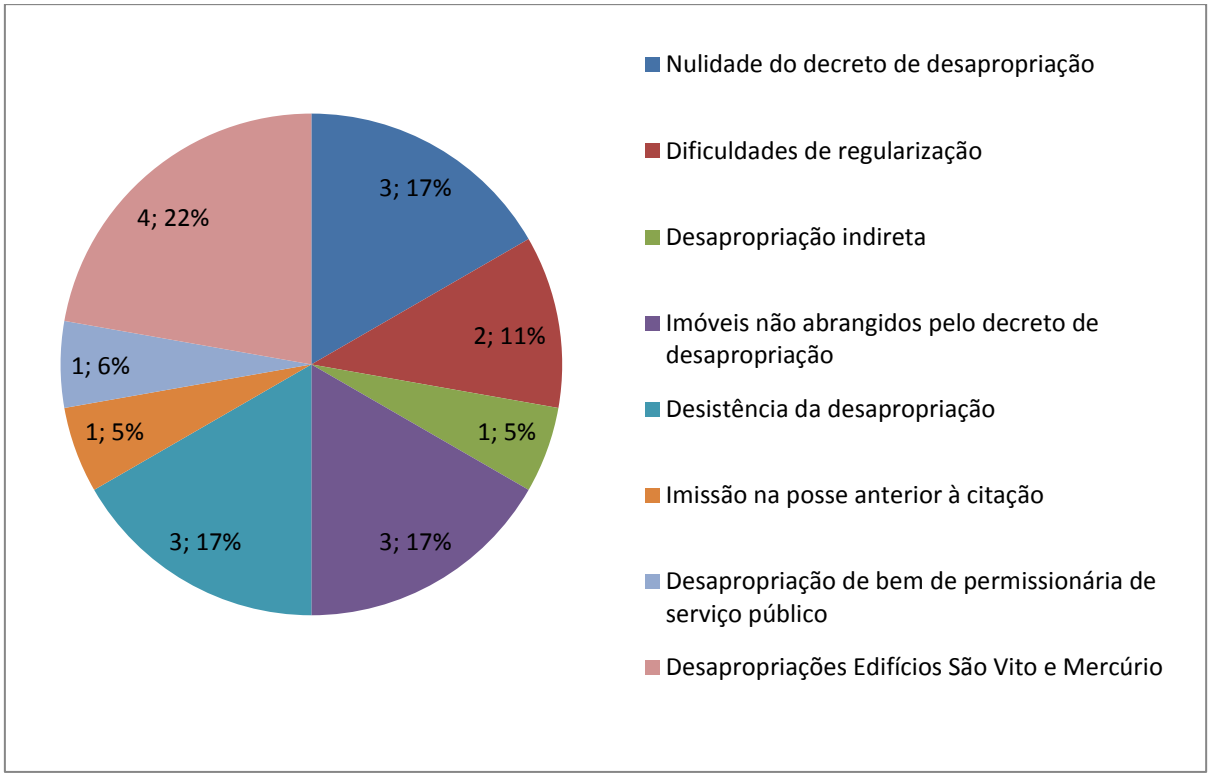
Neste espaço apresentamos os documentos que não se adequavam nos demais subgrupos, mas, em contrapartida, traziam peculiaridades dignas de nota para o nosso objeto de estudo. A diversidade de temas reunidos neste subgrupo pode ser observada no gráfico abaixo:

---

[188] Destacamos aqui interessante passagem do documento 124: "[...] a questão do arbitramento de salários periciais é e continuará sendo tormentosa para os juízes, pois impossível conciliar idoneidade, competência e qualidade com as possibilidades econômicas das partes [...]".

[189] Neste ponto, destacamos passagem do documento 103 que, embora tenha sido incluído no subgrupo "diversos" (por envolver hipótese em que foi concedido o pedido de desapropriação indireta realizado pelos proprietários de área ocupada por famílias de baixa renda), traz importante discussão acerca dos honorários advocatícios, sendo vencedor o voto do desembargador Renato Naline, nos seguintes termos: "Cabe salientar que Órgão Especial do TJ/SP já apurara, há muito tempo, principalmente pela voz autorizada do desembargador LAERTE NORDI, que o Estado de São Paulo estava sendo lesado por indenizações milionárias. Ele denominou o fenômeno, de forma bastante instigante, de '**como transformar capim em ouro**'. Mercê de cálculos, recálculos, sofisticação jurídica e talento, as indenizações não atendiam ao comando constitucional que determina sejam 'justas'. E indenização justa é o *valor atual da terra.* Não mais. O procedimento costumeiro, aliado a uma injustificável leniência de quem deve fiscalizar o que se deve pagar por uma expropriação, ainda que indireta, se olvidava de que o Estado subsiste exclusivamente com dinheiro do povo. No vertente caso, a indenização deve subsistir, mas isso não significa que a fixação da honorária advocatícia da parte vencedora, deva constituir, ela própria, em fonte de injustiça, a teor do processo alquímico já mencionado" (grifos nossos).

Gráfico 12 – Diversidade de temas por número e porcentagem de documentos



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Com a leitura do gráfico podemos iniciar a análise deste subgrupo composto por 18 (dezoito) documentos, apontando que neles foram encontrados diferentes temas de interesse: a) pleitos de nulidade do decreto desapropriatório pela população que ocupava a área desaproprianda[190]; b) ações de desapropriação que evidenciavam algumas das dificuldades de regularização dos empreendimentos habitacionais realizados em áreas desapropriadas[191]; c) um caso de desapropriação indireta decorrente da ocupação, por famílias vulneráveis, de área remanescente de desapropriação ordinária realizada pela Prefeitura[192]; d) situações em que houve o despejo de famílias cujo imóvel não fazia parte do decreto de desapropriação[193]; e) hipóteses de pedido de indenização por desistência da desapropriação[194], um deles, inclusive, relativo à desapropriação intentada para a implantação de programa habitacional em imóvel

[190] São os documentos: 183; 250 e 284.
[191] São os documentos: 85 e 145, este último referente aos edifícios de moradias populares conhecidos por "Cingapura".
[192] É o documento 103.
[193] São os documentos: 104; 105 e 199.
[194] Consoante ensina Ferraz (2014b, p. 457), é possível ao Poder Público desistir da desapropriação, desde que não tenha havido o pagamento, e mesmo que haja oposição do desapropriado, no entanto, há que se verificar se este último não sofreu prejuízos decorrentes do ato declaratório da desapropriação, pois, caso haja prejuízo, é devida a indenização por perdas e danos, com base no artigo 37, §6º da Constituição Federal.

localizado no centro de São Paulo[195]; f) um caso em que a imissão provisória na posse foi determinada anteriormente à citação dos desapropriados[196]; g) um documento relativo à possibilidade de desapropriação de bem de permissionária de serviço público não vinculado à prestação do serviço, que seria utilizado para a implantação de programa habitacional[197]; h) quatro demandas que tiveram por discussão as desapropriações dos imóveis São Vito e Mercúrio, casos que, dada sua especificidade, ligação e importância, trabalharemos de forma conjunta. Frente à diversidade de temas, abordaremos a seguir os que mais riqueza trouxeram para o estudo da interação entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia[198].

a) Pleitos de nulidade do decreto desapropriatório

Um primeiro ponto a ser explicitado neste subgrupo diz respeito aos pedidos de nulidade do decreto de desapropriação. Neste aspecto, inicialmente destacamos a contestação dos fundamentos de utilidade pública (*lato sensu*) para justificar as desapropriações.

Para ilustrar, destacamos a Apelação nº 0120781-14.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2015n), na qual vemos a Associação da Comunidade do Moinho buscar a nulidade do decreto de utilidade pública da área ocupada pelos seus associados, dentre outros argumentos, por ausência do pressuposto finalidade, do motivo do fato e da motivação do ato administrativo, uma vez que o decreto não indicava a destinação específica que seria dada ao imóvel, porque, segundo sustentaram os autores, seria insuficiente a referência à palavra "reurbanização".

Como resposta, o acórdão entendeu que a pretensão da Associação era debater a propriedade do imóvel ou a prevalência do interesse social e do direito à moradia, o que seria descabido invocar numa ação que discute a legalidade do decreto desapropriatório, sob pena de se adentrar o mérito de outras ações que tratam efetivamente sobre o domínio da área. Quanto ao mérito, o Desembargador Relator Rubens Rihl não vislumbrou a existência de vícios, por ser "[...] inconteste o interesse e o motivo pelo qual almeja o Município a propriedade do imóvel" (BRASIL, 2015n), tendo em vista que:

> A área se localiza no entroncamento de duas linhas de trens ativas, sendo que diversas moradias foram lá construídas (lá habitam, aproximadamente, 400 famílias), o que submete a população a todo tipo de perigo decorrente da proximidade da linha férrea. Não bastasse, restou demonstrado que no local há acúmulo de lixo e proliferação de vetores nocivos à saúde humana e perigo real de incêndios e explosões, ante o incontável número de ligações elétricas clandestinas. Tanto assim, que no local já ocorreram dois grandes incêndios.

[195] São os documentos: 2; 39 e 51.
[196] É o documento 226.
[197] É o documento 70.
[198] São os documentos: 116; 168; 169 e 283.

> Portanto, o porquê do ato administrativo, materializado na expressão "reurbanização", resta muito bem justificado, ante o quadro acima delineado (BRASIL, 2015n).

Assim, reafirmando o quanto dito na sentença, o acórdão concluiu que o decreto é produto de um procedimento administrativo complexo que vai além da publicação de motivos. E, malgrado não haja detalhes minuciosos acerca da desapropriação no decreto, ele se fundamenta na situação precária da área, que não atenderia às necessidades básicas de "qualquer ser humano" (BRASIL, 2015n).

Para além dessa questão, ainda neste primeiro ponto, pudemos verificar que, mesmo nas hipóteses em que a desapropriação é utilizada sob a justificativa de implementação habitacional e regularização fundiária, esse instrumento de política urbana nem sempre é manejado com respeito às pessoas que se encontram na área objeto de desapropriação e com sua plena participação no processo, de forma a não violar o direito à moradia e a dignidade dos ocupantes – isso ocorre mesmo quando judicializada a demanda.

b) Imóvel não abrangido pelo decreto desapropriatório

Outro ponto a ser destacado está nos documentos que retratavam a realidade de pessoas despejadas de seus imóveis, mesmo inexistindo a desapropriação da área ocupada, que era contigua à área efetivamente desapropriada. Neste sentido, trazemos a Apelação nº 0611647-03.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2014i) que, frente à ilegalidade da atuação da Municipalidade – a qual, por meio de seus agentes, teria realizado forte coação para os autores Domicio e Marinete desocuparem o imóvel em que residiam com sua família e celebrarem contrato oneroso com a CDHU, saindo de um imóvel quitado para residirem em imóvel financiado – decidiu pela existência do direito à indenização por danos morais. Em sua decisão, o Desembargador Relator Antonio Carlos Malheiros também considerou que "Não se pode exigir de todas as pessoas o mesmo grau de resistência e obstinação, mormente nas classes menos favorecidas financeira e culturalmente, quando mais fáceis se tornam às pressões de toda sorte". Na ocasião, trouxe precedente que entendeu ser justo e equitativo, além de semelhante à situação concreta, o qual transcrevemos:

> Lembrando que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República (art.1º, inciso III, da Constituição Federal e que esta mesma República tem por objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de buscar a erradicação da pobreza e da marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art.3º, I e III, da CF), garantindo-se a todos uma vida digna (art.5º, "caput" da CF), e a moradia como direito social (art. 6º, "caput" da CF), não se pode admitir a remoção compulsória de famílias de áreas ocupadas, ainda que tais áreas sejam

> públicas, sem a garantia de moradia digna em outro local, com preservação do patrimônio anterior, salvo, é claro, comprovada má-fé.
> Não por isso que as leis atuais têm garantido às famílias removidas o direito de permanecerem na mesma região, quando a área anteriormente ocupada passa a ser objeto de interesse público para a construção de vias ou outros melhoramentos, com a inclusão das famílias em projetos sociais que garantam ao menos verba para pagamento de aluguel.
> No caso dos autos, o autor e sua família não precisavam deixar o local naquele momento e somente o fizeram porque efetivamente foram forçados a isso pelo Poder Público, justamente quem deveria zelar pela sua segurança e moradia, sendo certo que naquele momento a área não era objeto de desapropriação e somente depois é que foi necessária a um outro melhoramento que escapou do motivo da desapropriação (BRASIL, 2014i).

Ressaltamos neste precedente a busca pela proteção do direito à moradia (ainda que esse direito estivesse sendo exercido em área pública, assunto que surgirá mais à frente). Ocorre que nem sempre verificamos a adoção de tal entendimento no Tribunal estudado. Por exemplo, na Apelação nº 0611652-25.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2012f) – caso em tudo parecido com o que acabamos de analisar, igualmente fruto da construção do Complexo Viário Jacu-Pêssego, apenas diferindo em relação à alegada inexistência de prova da propriedade do imóvel – a ação indenizatória proposta foi julgada improcedente. Embora Eliane tenha sustentado ser possuidora do imóvel, construído por ela para sua moradia e de sua família, e tenha alegado que foi coagida a desocupá-lo, ainda que ele não estivesse inserido na área declarada de utilidade pública, a Desembargadora Relatora Iara da Silva Santos entendeu pela impossibilidade da indenização. Ademais, colacionou a seguinte doutrina:

> Segundo leciona **ANTONIO JEOVÁ SANTOS**:
> *As sensações desagradáveis, por si sós, que não trazem em seu bojo lesividade a algum direito personalíssimo, não merecerão ser indenizadas. Existe um piso de inconvenientes que o ser humano tem de tolerar, sem que exista o autêntico dano moral."* ("Dano Moral Indenizável" Ed. Revista dos Tribunais 2003 p. 113) (BRASIL, 2012f).

E também foi esse o entendimento adotado na Apelação nº 0611673-98.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2012g), reformando decisão de primeiro grau que concedia indenização a título de dano moral. Nela constou: "O mero fato de a Autora ter desocupado a área onde vivia não tem o condão de justificar o ressarcimento por danos não demonstrados" (BRASIL, 2012g). Mais uma vez, o interesse público aparece como justificador da obrigação de tolerância de "sensações desagradáveis" impostas aos despejados.

c) Imissão na posse anterior à citação

Em sequência, uma terceira questão a ser colocada está presente no Agravo de Instrumento nº 2046953-03.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2014a), no qual se discutiu a possibilidade de imissão na posse de imóvel residencial sem que os proprietários tivessem sido sequer citados para a ação de desapropriação. O acórdão foi decidido no sentido de que o artigo 15, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) prevê a imissão provisória na posse independentemente de consumação do ato citatório, diante da "urgência inerente ao processo expropriatório", tendo sido expressamente afirmada a impossibilidade de ampliação da atividade jurisdicional para resolver questão relativa à efetivação do direito à moradia e ao valor sentimental do imóvel, segundo inteligência do artigo 20 do Decreto-Lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941), sendo impossível garantir, por este meio, o recebimento de aluguel social ou outra providência para assegurar a moradia aos desapropriados. Nas palavras do Desembargador Relator José Maria Câmara Junior:

> **A eventual impugnação acerca da legitimidade do ato administrativo expropriatório não pode se transbordar na discussão atinente ao direito de moradia**. O meio de aquisição originária da propriedade pelo poder público expressa um direito constitucional, o que qualifica a possibilidade de cotejo entre os valores albergados pela Constituição Federal, sem permitir que a eventual impugnação da legitimidade do ato expropriatório possa ampliar os limites objetivos da ação de desapropriação (BRASIL, 2014a, grifos nossos).

Notamos neste caso concreto mais uma situação flagrante em que a desapropriação do imóvel urbano foi manejada em total descompasso com a garantia do direito à moradia, tendo os desapropriados se deparado com a notícia da perda de seu imóvel residencial, sem nem terem sido citados para a ação de desapropriação.

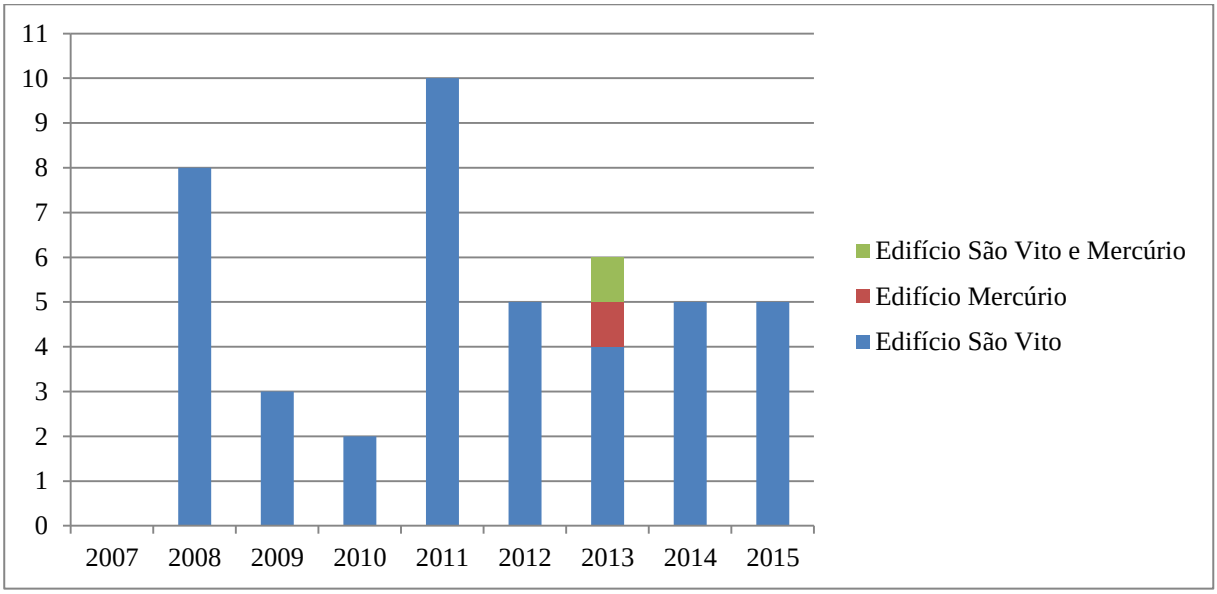
d) A desapropriação dos Edifícios São Vito e Mercúrio

Seguindo a análise, é chegado o momento de explorarmos os documentos relativos às desapropriações dos Edifícios São Vito[199] e Mercúrio, que se mostraram estreitamente relacionadas e muito interessantes, não somente pela discussão que ensejam, mas também pela recorrência com que apareceram em nosso *corpus* de análise, estando representados –

[199] Em alguns julgados foi usada a nomenclatura "San Vito" (como é o caso do 171), mas, dada a maior recorrência da forma "São Vito", não só nos documentos encontrados, mas também nas notícias e demais fontes consultadas, optamos pelo uso do nome nessa última grafia.

especialmente se considerarmos o caso do Edifício São Vito – em todos os subgrupos de análise, juntos totalizando 44 documentos[200], conforme evidencia o gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Demandas envolvendo a desapropriação dos Edifícios São Vito e Mercúrio por ano de registro



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Nota-se a distribuição de demandas relativas ao Edifício São Vito durante todo o período de análise, com exceção do ano de 2007. Isso revela o quão lenta pode ser a resolução da desapropriação de uma área, ainda mais quando esta afeta grupos vulneráveis, como é o caso em questão.

No presente subgrupo foram reunidos 4 (quatro) dos documentos acerca das desapropriações dos Edifícios em questão, tendo os outros acórdãos sido distribuídos nos demais subgrupos, de acordo com o enfoque de cada demanda. Antes de passarmos à análise dos documentos propriamente ditos, entendemos pertinente traçar um breve esboço do que consistiu esta intervenção urbana.

Localizado na Avenida do Estado, nº 3.174, esquina com a Praça São Vito e a Rua Luiz de Camões, região central de São Paulo, em frente ao Mercado Municipal e próximo ao Parque Dom Pedro II e ao Palácio das Indústrias (onde atualmente se localiza o gabinete da prefeitura), o Conjunto Habitacional São Vito/Mercúrio era formado por dois edifícios geminados entre si: o Edifício São Vito e o Edifício Mercúrio.

Durante sua existência, o Edifício São Vito, construído em 1950 sob o ideário modernista, viu, progressivamente, sua população de classe média ser substituída por classes sociais de baixa renda, como fruto, já nos anos 1960, de transformações havidas em seu

[200] Ressaltamos que 28 (vinte e oito) deles se dedicavam à discussão da justa indenização, como vimos.

entorno, em virtude da construção de obras viárias e do deslocamento da população de maior renda para outras localidades da cidade, movimento seguido pela diminuição dos investimentos públicos nesta área (que passaram a ser direcionados às novas áreas ocupadas pela elite, como a Avenida Paulista), acarretando a desvalorização imobiliária e a popularização da região, num fenômeno ideologicamente conhecido como "deterioração urbana". Com isso, o Edifício São Vito perdeu seu momento de grandeza (no sentido positivo da expressão), e passou a ser identificado como símbolo da "decadência do centro", inclusive recebendo diversas nomeações pejorativas[201], como "a maior favela vertical de São Paulo", "cortiço vertical", favela vertical", "treme-treme" (SIQUEIRA; BARONE, 2009, *online*).

Neste passo, datam de 1987, durante a gestão de Jânio Quadros (PTB, 1986-1988), as primeiras notícias de que o Edifício seria desapropriado com vistas à sua demolição, proposta que não teve força para seguir adiante. Tempos depois, na gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004), quando inúmeros projetos de reurbanização do centro da cidade foram promovidos, sob o manto do programa intitulado "Morar no Centro", o São Vito voltou ao palco das discussões[202] (SIQUEIRA; BARONE, 2009, *online*). Nesta intervenção previa-se a remoção de parte da população para outros prédios de habitação de interesse social e ao restante seria dada a possibilidade de retornar ao Edifício já reformado, por meio da atribuição de preferência no arrendamento de suas unidades, que seriam reformadas e ampliadas (PASSARO, 2009, p. 818).

Essa iniciativa saiu do papel, e, em junho de 2004, o Edifício foi inteiramente desapropriado e desocupado. No entanto, Marta Suplicy não se reelegeu e o projeto não foi levado adiante pelo governo sucessor, alterando-se o destino do São Vito.

Com efeito, em janeiro de 2007, o então prefeito, Gilberto Kassab, aprovou o decreto para a desapropriação do imóvel conexo (geminado) ao São Vito: o Edifício Mercúrio, colocando em prática sua decisão de demolição do conjunto por inteiro (São Vito/Mercúrio), por entender como inviável a proposta anterior de reabilitação. Assim, ainda que enfrentando alguma resistência dos moradores, a desapropriação do Edifício Mercúrio foi realizada e os últimos moradores desocuparam o imóvel em 11 de fevereiro de 2009 (PASSARO, 2009, p.

[201] Definições encontradas, inclusive, nas falas dos desembargadores dos documentos analisados nesta pesquisa.
[202] Entretanto, apesar de vinculada à política habitacional, conforme aduz Siqueira (2009), a intervenção prevista no Edifício não partia desta problemática e nem estaria relacionada com a inclusão social, pelo contrário, pautava-se na recuperação da área "degradada", com vistas a construir uma nova imagem para a região. Prova disso seria que a escolha pela reforma do imóvel teria sido feita apenas após a constatação da inviabilidade política da demolição, conforme indicava o estudo sócioeconômico e o laudo estrutural realizados.

819). E, mesmo que a um alto custo econômico e social, a demolição de ambos os prédios foi levada a efeito.

Este é o percurso evidenciado por Nabil Bonduqui, em artigo publicado na Carta Capital em 14 out. 2010:

> Em 2003, o São Vito foi desocupado com o objetivo de ser recuperado como edifício residencial; o arquiteto Roberto Loeb foi encarregado de elaborar um projeto de reabilitação. O número de apartamentos seria reduzido, com uma parte das quitinetes transformadas em unidades de um e dois quartos; as instalações elétricas e hidráulicas seriam renovadas; os elevadores trocados. Equipamentos sociais de apoio à moradia foram previstos no térreo e na cobertura, possibilitando uma maior inserção social dos moradores. Os antigos inquilinos e proprietários poderiam retornar num âmbito de um programa de habitação social na área central. O edifício Mercúrio continuou ocupado, em condições relativamente adequadas (considerando sua idade) e poderia ser reformado com ou sem o apoio do poder público, sem ser desocupado.
>
> A ação estava coerente com o que determina o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, que coloca com um dos seus objetivos mais importantes, repovoar a área central e consolidada da cidade. Os recursos para a intervenção estavam viabilizados através de um financiamento do BID, destinados ao Programa de Reabilitação da Área Central.
>
> Mas a administração municipal mudou em 2005 e Serra paralisou este programa. Em 2006, já sob gestão de Kassab, resolveu-se interromper o projeto de reabilitação do São Vito, alegando-se que a obra geraria unidades habitacionais de R$ 80 mil reais, custo que seria superior ao que a prefeitura considerava o "teto" de uma habitação de interesse social. Pouco importava para os competentes administradores do setor habitacional da prefeitura se a moradia fica na Cidade Tiradentes, gerando um elevado custo de mobilidade para moradores e de subsídio para a prefeitura, ou no centro, junto ao emprego. Desconsiderou-se que o edifício tinha um excelente aproveitamento do solo, alojando centenas de famílias em um pequeno terreno. Não se preocupou em verificar o interesse patrimonial num edifício que faz parte de uma geração de empreendimentos que marcaram a metropolização da cidade. Não se calculou o passivo ambiental que a demolição iria gerar.
>
> Nada disto foi considerado. Não satisfeitos em abandonar o projeto de reabilitação do São Vito, os iluminados administradores de habitação social da prefeitura de São Paulo resolveram desapropriar e demolir também o Edifício Mercúrio, que estava habitado e com um condomínio razoavelmente bem administrado. A população foi despejada, apesar de alguns apartamentos estarem recém reformados (BONDUKI, 2010).

É neste contexto que surgem e serão discutidas as demandas judiciais relativas a este caso e que foram selecionadas em nossa pesquisa jurisprudencial. Exploraremos a seguir quatro delas, frente à relevância dos assuntos tratados. Os documentos serão apresentados em ordem cronológica, de acordo com o registro das decisões analisadas.

O primeiro dos documentos consiste na Apelação nº 0102228-50.2007.8.26.0053 (BRASIL, 2012h), interposta em face da sentença proferida na Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos contra a Prefeitura Municipal de São Paulo.

Neste recurso, os autores alegam que centenas de famílias foram desalojadas do Edifício São Vito e, em contrapartida, foram inscritas em programa habitacional denominado

“bolsa aluguel”. Entretanto, no ano de 2005, os projetos habitacionais foram paralisados, inclusive o referente ao Edifício em questão, sem que tivesse sido prorrogado o prazo do programa bolsa aluguel para os antigos moradores, nem que fosse concluído os projetos de habitação dos edifícios de moradias coletivas. Por tudo isso, pleiteavam a prorrogação do “bolsa aluguel” até a efetiva inclusão das famílias em programas definitivos de habitação, bem como a indenização em razão da interrupção do benefício (BRASIL, 2012h).

Tendo a sentença julgado o pedido improcedente, os autores recorreram, sustentando que o Poder Judiciário poderia interferir na execução das políticas públicas de concretização dos direitos sociais, com a finalidade de preservar direitos fundamentais, como a moradia, especialmente na hipótese de omissão do Poder Público (BRASIL, 2012h).

O acórdão, no entanto, acolheu de forma unânime o voto do Desembargador Relator Pires de Araújo, o qual, seguindo o posicionamento da Procuradoria de Justiça, entendeu que o Judiciário poderia intervir na atuação do Executivo quando este permanecesse omisso ou ineficiente, mas, no caso dos autos, a Municipalidade teria atendido os ex-moradores, de forma que os autores não teriam provado a falta de atuação do Poder Público (BRASIL, 2012h). Assim constou:

> [...] a prorrogação ou não deste benefício está circunscrita na discricionariedade da Administração, de modo que cabe a ela analisar as circunstâncias concretas que permitam vislumbrar a necessidade ou não de prorrogação, não podendo o Judiciário interferir nesta análise.
> Também, não se pode concluir que a Administração, ao não prorrogar o 'bolsa aluguel' está ferindo direito constitucional de acesso à moradia, pois, nesta ação, o que se busca é o atendimento de determinado grupo de pessoas que ocupava área objeto de desocupação e, neste sentido, não se pode conceder privilégio a esta parcela de pessoas em detrimento do resto da população carente e desprovida de moradia digna.
> De outro lado, não se olvida que o problema posto em debate deve ser resolvido como um todo e não isoladamente, de modo que o planejamento habitacional deve ser administrado de forma global (BRASIL, 2012h).

Por conseguinte, foi decidido que a pretensão inicial de compelir o Poder Público Municipal a garantir moradia aos antigos moradores do Edifício São Vito feria a autonomia do Município de São Paulo, pois a integração a programas definitivos de habitação seria uma atividade discricionária da Administração, pautada no planejamento urbano, e se o Judiciário colocasse à frente os ex-moradores daquele Edifício estaria ingerindo indevidamente na Administração Pública (BRASIL, 2012h).

Entendimento semelhante foi o adotado na Apelação nº 0616569-87.2008.8.26.0053 (BRASIL, 2013a), que se refere ao Edifício Mercúrio. Este documento decorre de Ação Civil Pública ajuizada pela Associação dos Moradores do Mercúrio, Centro Gaspar Garcia de

Direitos Humanos, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Pólis Instituto de Estados, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior, contra o Município de São Paulo, buscando indenização em decorrência da desapropriação, bem como bolsa aluguel, integração em programas de habitação de interesse social e indenização pelo despejo forçado.

Embora os autores tenham alegado que os atingidos pela desapropriação eram pessoas de baixa renda que não teriam condições de se sustentarem com a indenização recebida pela perda do imóvel e terem pleiteado alojamento e indenização pelo despejo em prazo exíguo (15 dias) – tudo com base no direito à moradia –, o acórdão, após listar as soluções dadas pela Municipalidade, confirmou a decisão de primeiro grau, negando o pedido dos autores por entender que a Municipalidade deu integral atendimento habitacional aos moradores. Concluiu, assim, que "[...] Os moradores daquele edifício foram atendidos na medida dos recursos da Administração, sem que possam pretender mais" (BRASIL, 2013a).

Passando à análise do terceiro documento, alcançamos a Apelação nº 0025287-88.2009.8.26.0053 (BRASIL, 2013c), interposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tendo por interessados o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas e a Associação dos Moradores Viva São Vito contra a Prefeitura Municipal de São Paulo, frente à sentença proferida em outra Ação Civil Pública, na qual se postulava a anulação de licitação relativa à contratação de empresas para a demolição dos Edifícios São Vito e Mercúrio ou, por qualquer modo, que o Município de São Paulo não procedesse à demolição do conjunto de Edifícios.

A Defensoria Pública sustentou a impossibilidade de admissão da tredestinação no caso em tela, alegando ser ilegal essa modalidade, devido às previsões do artigo 5º, §3º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) e dos artigos 4º e 5º da Lei nº 4.132/1962 (BRASIL, 1962), de forma que não seria possível destinar o imóvel a fim diverso daquele para o qual fora desapropriado, qual seja, a implantação de habitação de interesse social. Ademais, perante a situação concreta, ressaltou a necessidade de conversão do pedido de obrigação de fazer (não demolir) em obrigação de resultado prático equivalente, uma vez que os Edifícios foram demolidos no percorrer do processo. Por conseguinte, pleiteou a construção de moradias de interesse social pela Prefeitura na área, para abrigarem as pessoas que lá residiam, até porque o local estava inserido em "Zona Especial de Interesse Social 3", a pressupor a destinação de 50% (cinquenta por cento) da área para habitação de interesse social, ainda que o uso para moradia fosse compartilhado com outros usos. Desta forma, pugnando pela gestão democrática das cidades e invocando diversos dispositivos legais,

conclui pela obrigatoriedade de o Município construir habitação de interesse social no imóvel desapropriado (BRASIL, 2013c).

O acórdão não acolheu esses argumentos, entendendo que ficava prejudicada a apreciação da Apelação, ante a demolição do São Vito e do Mercúrio. Também consignou que, no curso do processo de desapropriação, foi verificada a impossibilidade material de se viabilizar a readequação dos Edifícios, por falta de suporte estrutural das construções, levando à alteração da destinação inicialmente proposta. Acerca disso, constou no voto do Desembargador Relator Borelli Thomaz que a nova destinação continuaria a atender ao fim social da propriedade e ao interesse público, tratando-se de uma hipótese de tredestinação lícita (BRASIL, 2013c).

O Relator complementou afirmando que foram expedidos decretos de desapropriação de 53 prédios abandonados localizados na região central da Cidade de São Paulo, para a construção de 2.500 unidades habitacionais, para garantir o direito à moradia em outras localidades da cidade, não havendo necessidade de construir habitação naquele local em específico. Ainda, em declaração de voto, a Desembargadora Luciana Almeida Prado Bresciani fez constar que todas as famílias do Edifício Mercúrio teriam sido contempladas por programas sociais, ou seja, a Prefeitura teria atendido ao direito à moradia das famílias diretamente atingidas (BRASIL, 2013c).

Finalmente, o último documento selecionado que dizia respeito à desapropriação do Edifício São Vito é a Apelação nº 1007369-44.2015.8.26.0053 (BRASIL, 2015c). Diferentemente dos três documentos anteriores, este recurso foi interposto contra uma decisão em ação individual de obrigação de fazer.

Nesta ação proposta contra a COHAB-SP, Ivani buscava o fornecimento de imóvel e ao pagamento de indenização por danos materiais e morais, pois, segundo alegou, residia no Edifício São Vito, desapropriado pela ré em troca de indenização no valor de R$ 9.527,04 e da promessa de outro local para exercer seu direito à moradia. No entanto, até aquele momento, não havia sido cumprida a última parte do acerto, levando ao inconformismo da autora, acirrado pelo fato do imóvel desapropriado ter sido demolido e alugado para servir de estacionamento, dada sua localização nas proximidades do Mercadão paulista. Por derradeiro, aduzindo ser pessoa idosa e viver em um quarto oferecido pelo movimento sem teto, Ivani alegou estar sofrendo humilhações pela demora da ré em lhe dar outro apartamento (BRASIL, 2015c).

A sentença julgou improcedente o pedido, ao entender que a autora recebeu um valor justo pela indenização decorrente da desapropriação. Considerou ainda que o simples fato da Municipalidade estar utilizando o imóvel para fins diversos do referido no decreto desapropriatório não ensejaria o direito à indenização. Ademais, sustentou que o Poder Público não poderia prometer a entrega de outro imóvel quando já realizado o pagamento de indenização, sob pena de se configurar a improbidade administrativa. Logo, afirmou que a autora poderia postular sua inscrição nos programas habitacionais, mas seguindo o procedimento estabelecido na legislação (BRASIL, 2015c).

A autora, diante deste desfecho, interpôs recurso de apelação, insistindo que:

> [...] foi brutalmente jogada fora do seu apartamento pela apelada, pensando que iria receber outro imóvel em apenas um mês aproximadamente; que além da apelada não entregar outro imóvel, vem engando a apelante até a presente data; que não aguenta mais esperar por outro imóvel tanto tempo, pois já tem mais de 62 anos de idade e com muitas enfermidades tudo por culpa da apelada, que não tem interesse em solucionar o caso; que a apelada está querendo prejudicar a apelante e causar aborrecimento desnecessário, ganhando tempo e dinheiro com as locações que recebe diariamente no local onde foi derrubada sua moradia; que além de não entregar outro imóvel à apelada não pagou uma indenização justa e sequer buscou solucionar o caso, trazendo consequências irreparáveis para a apelante; que foi pago pelo seu apartamento o valor de R$ 9.527,04, importância que não dá para pagar um depósito de outro apartamento; e que a apelada não cumpriu a finalidade prevista, pois o imóvel foi derrubado para a construção de outros imóveis e não para locação para carros [...] (BRASIL, 2015c).

O acórdão proferido pelo TJ/SP, por sua vez, considerou que o recurso da autora não deveria ser conhecido, por não ter impugnado minimente a razão de decidir da sentença, interpondo recurso extremamente genérico, sem apresentar nenhum fundamento jurídico apto a afastar o raciocínio adotado pelo juiz singular. A Desembargadora Relatora do caso, Maria Laura Tavares, entendeu, ainda, que a discussão sobre a insuficiência do valor depositado e o desvio de finalidade dado ao imóvel desapropriado seriam matérias que "[...] deveriam ter sido deduzidas no juízo perante o qual tramitou a ação de desapropriação ou em eventual ação rescisória" (BRASIL, 2015c). Com isso, a resposta dada pelo Judiciário foi o não conhecimento do recurso.

Enfim, no caso envolvendo os Edifícios São Vito e Mercúrio, observamos que a desapropriação foi inicialmente pensada como um instrumento de implementação de políticas públicas habitacionais, para, posteriormente, transfigurar-se num instrumento de espoliação urbana, entretanto, mais do que tudo isso, os documentos analisados revelam as dificuldades, as forças contrapostas e a luta existente não somente pela efetivação do direito à moradia e do direito à cidade, mas também a disputa em torno do papel do próprio Poder Judiciário nesta questão.

Por se mostrar oportuno, resgatamos o Reexame Necessário nº 0034140-96.2003.8.26.0053 (BRASIL, 2012c) – incluído no subgrupo relativo ao valor definitivo da justa indenização – no qual, para além da discussão acerca do valor da indenização, o Relator Renato Nalini traz à tona questionamentos que nos parecem essenciais:

> Anote-se, em primeiro lugar, que se trata de desapropriação de uma unidade do Edifício São Vito. Marco da degradação urbana do centro da metrópole insana que é São Paulo, o prédio já se encontra integralmente demolido, destinação diversa daquela contida no pedido inicial formulado pela COHAB.
> Tal constatação evoca duas reflexões importantes. A primeira, de como a transitoriedade de projetos ainda se constitui como marca da política urbana. Em outras palavras, no intervalo entre duas gestões municipais, primeiro o edifício foi considerado apto a receber destinação socialmente adequada e, depois, desnecessário e inconveniente à paisagem urbana.
> Indaga-se: quanto dispendeu o erário para dar consecução a estudos completamente diversos? A segunda reflexão tange o descompasso entre o tempo da Justiça e o tempo da ação concreta. O edifício jaz no chão e o Judiciário ainda aprecia a desapropriação destinada a projeto anterior de revitalização do equipamento urbano. Tudo isso a evidenciar a necessidade de se repensar a prestação jurisdicional, de forma a prestigiar aquele que é seu destinatário final: o cidadão (BRASIL, 2012c).

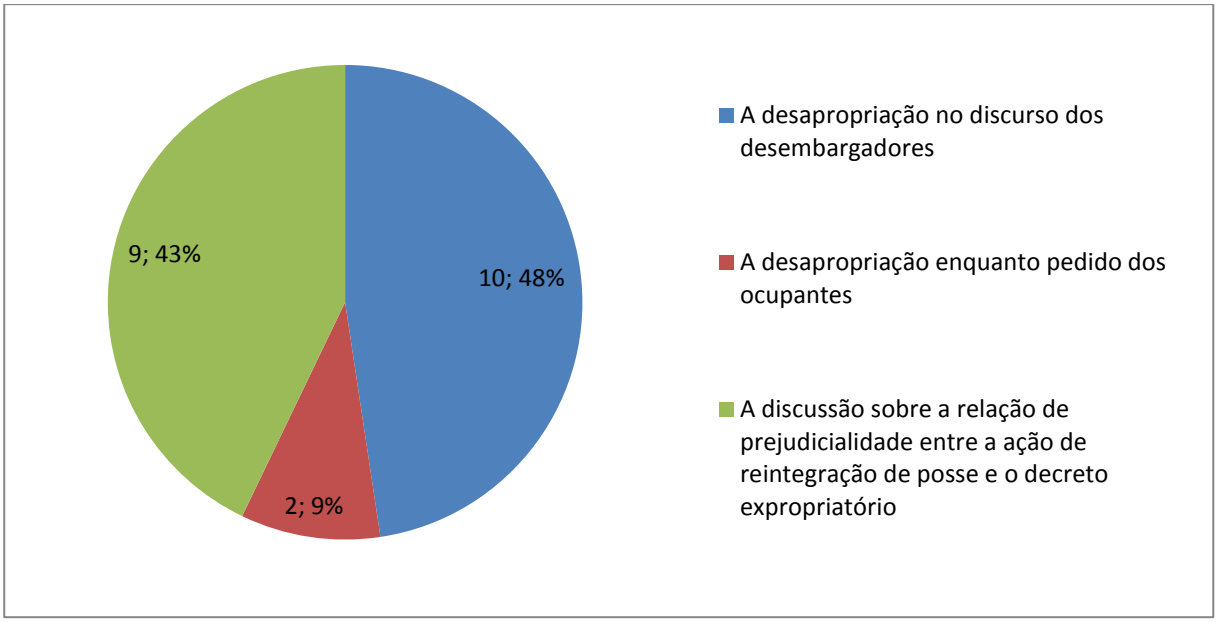
Não querendo antecipar as discussões que este caso enseja, e certos de que retornaremos a ele no próximo capítulo, passamos ao segundo grupo de análise proposto nesta pesquisa.

3.3.2.2 Grupo de análise: a reintegração de posse de bem particular

Como ressalva inicial, aclaramos que o estudo da ação de reintegração de posse não é um dos objetivos desta pesquisa. Por conta disso, buscaremos dar uma visão mais geral dos assuntos discutidos nestas demandas, porque nosso interesse é muito mais enxergar as faces da relação entre a desapropriação e o direito à moradia.

Neste grupo de análise reunimos 21 (vinte e um) documentos referentes às ações de reintegrações de posse envolvendo bens particulares, por meio do qual pudemos verificar três aspectos da ligação entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia: a) a apresentação da desapropriação pelos desembargadores como uma ferramenta dada ao Poder Público (leia-se, Administração Pública) para fazer frente ao descumprimento da função social pelo imóvel urbano, em contraposição à ocupação "ilícita" da propriedade pela população para fins de moradia; b) a desapropriação como pedido dos ocupantes, evocada como solução para a permanência da população no local, frente à iminência de sua reintegração de posse; c) a discussão sobre a existência ou não de relação de prejudicialidade entre a ação de reintegração de posse e o decreto desapropriatório anteriormente à imissão na posse pela desapropriante. Com isso, formamos o seguinte gráfico:

Gráfico 14 – Relação entre desapropriação e moradia nas ações de reintegração de posse



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

A seguir, trabalharemos cada uma dessas questões.

a) A desapropriação no discurso dos desembargadores

Relativamente a este tema, encontramos 10 (dez) documentos[203] nos quais os ocupantes da área buscavam a reversão da decisão que concedia a reintegração, ao argumentarem a obrigação do Poder Público garantir o direito à moradia a toda a população[204], especialmente considerando que, segundo defendiam, os imóveis objeto de disputa estavam vazios e abandonados[205], não cumprindo sua função social, inexistindo, por conseguinte, o alegado esbulho.

Em que pese aos argumentos levantados, a resposta unânime do TJ/SP foi pela confirmação da decisão de reintegração de posse proferida em primeiro grau, sob o fundamento de que só ao Poder Executivo é dado desapropriar o imóvel particular. Neste sentido, foi recorrente (aparecendo em quase todos os 10 documentos) a citação de dois julgados em particular[206]: o REsp nº 154.906/MG (BRASIL, 2004) e o Agravo de Instrumento nº 0068258-24.2007.8.26.0000 (BRASIL, 2008g), que transcrevemos a seguir:

[203] São eles: 27; 165; 166; 167; 219; 222; 223; 224; 225 e 282.
[204] Neste sentido, no 219, os apelantes defenderam a ocorrência de desapropriação indireta, frente à obrigação de garantia do direito à moradia pelo Poder Público, o que não foi acolhido no acórdão.
[205] Em alguns documentos também se pleiteava a aquisição do imóvel por usucapião, é o caso do 222.
[206] Ressalva-se que em muitos casos, a ligação do documento analisado com o instituto da desapropriação foi a simples citação destes julgados (e eventualmente outros, de teor semelhante). Todavia, vimos por bem mantê-los em nosso *corpus* de pesquisa, pois a escolha pela citação desses julgados já diz muito sobre a ideia dos desembargadores acerca do instituto da desapropriação, do conflito concreto e de sua possibilidade de solução

> **REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LIMINAR. ÁREA OCUPADA POR FAMÍLIAS CARENTES. REQUISITOS SATISFEITOS. CITAÇÃO DOS CÔNJUGES. IDENTIFICAÇÃO DOS INVASORES. INDIVIDUALIZAÇÃO DA ÁREA [...] Ainda que porventura se cuide de imóvel urbano ocioso, é inadmissível a sua ocupação por famílias carentes de modo unilateral, com o objetivo de ali instalar as suas moradias. Comprovados a posse da autora e o esbulho, encontram-se preenchidos os pressupostos do art. 927 do Código de Processo Civil. Aplicação também neste item da Súmula n. 7-STJ.**
> [...]
> Ainda que mantivesse a autora o terreno sem uso ou sem nenhuma produtividade, a ocupação da área por famílias carentes, com o objetivo de ali instalar as suas moradias, não pode realmente ser feita de maneira unilateral, como disse o Acórdão recorrido, 'fazer justiça pelas próprias mãos'. **Efetivamente, só ao Poder Executivo compete promover a desapropriação de imóvel particular**, mediante o pagamento de prévia e justa indenização, com a finalidade de assentar pessoas carentes de teto e de trabalho. Nesse ponto, o decisório atacado não é suscetível de nenhuma censura, nem mesmo sob o pálio do art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil" (STJ, REsp nº 154.906/MG, Rel. Min. Barros Monteiro, 4ª Turma, j. 04/05/2004) (BRASIL, 2004, grifos nossos).

> POSSE - Liminar - Restabelecimento em ação de reintegração de posse - Cabimento - Decisão anterior ficou irrecorrida e o imóvel não foi desocupado pelos réus - Desaparecimento do motivo que justificou a suspensão temporária da liminar, pois foi julgado o outro feito possessório sobre a mesma área - Réus são integrantes do **"Movimento dos Sem Teto", cuja ilegal ocupação de áreas se sustenta invariavelmente na surrada composição teórica da "função social da propriedade" - Teoria que não elimina o princípio constitucional de proteção à propriedade - É a lei, não a vontade de um grupo de pessoas, que estabelece os mecanismos para se impor sanção à propriedade que não cumpre a função social** - Ocupação do imóvel por várias famílias humildes - Irrelevância - Questão social que deve ser solucionada pelas autoridade competentes e não torna lícita a ocupação - A Constituição Federal, embora consagrando a finalidade social da propriedade (cf. art 184), não derrogou as normas de proteção ao direito de posse - **Fato social não deve ser resolvido pelo particular, mas pelo Poder Público, que o faz, de ordinário, mediante tributação progressiva da propriedade ou desapropriação** – Recurso desprovido. (Agravo de Instrumento nº 0068258-24.2007.8.26.0000, Relator(a): ÁLVARO TORRES JÚNIOR, Órgão julgador: 20ª Câmara de Direito Privado, Data do julgamento: 08/04/2008) (BRASIL, 2008g, grifos nossos).

Nestes casos, também foi comum a afirmação de que o princípio da função social da propriedade não poderia legitimar a prática de esbulho e nem servir de escudo para a ação de "meros invasores".

Conquanto seja esse o posicionamento prevalecente no Tribunal[207], Marcos Alcino Azevedo Torres enfatiza:

> Tal entendimento parece divorciado da realidade por dois aspectos: entender que a necessidade de moradia pode aguardar indefinidamente a ocorrência da desapropriação e a construção de conjuntos habitacionais, ignorando a realidade

pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Executivo.

[207] E também na doutrina, como, por exemplo, Loureiro, que defende a função social da propriedade, mas, argumenta: "Negar, pura e simplesmente, qualquer ato de defesa do mau proprietário à agressão de terceiros significaria legitimar o reino da força, uma vez que, sendo os bens escassos em relação às necessidades do homem, seria inevitável a luta por sua apropriação" (LOUREIRO, 2003, p. 143).

> histórica que indica a raridade de tais opções políticas e, por afirmar que o "invasor" é o mais forte que luta contra o débil e fragilizado condenado ao desabrigo (TORRES, 2010, p. 336)

O autor acresce que a questão é só aparentemente patrimonial, pois, na realidade, "[...] o entrechoque se dá entre uma situação abstrata vinculada a um título jurídico vazio de realidade – direito de propriedade sem função social, e uma situação concreta, a realidade da posse com função social [...]" (TORRES, 2010, p. 385). Assim, Marcos Alcino Azevedo Torres (2010, p. 403) defende a efetiva tutela da propriedade ou da posse que cumpre a sua função social, em busca de soluções mais justas dos conflitos posse-propriedade, o que, antes de ser um estímulo às invasões, é uma coação psicológica ao proprietário negligente, que o incentiva ao cumprimento da função social de seu imóvel.

Ainda, Rogério Gesta Leal (1998, p. 119) adverte a necessidade de se tomar cuidado com os argumentos de "[...] harmonia, garantia da ordem social e estabilidade [...]", porque são categorias muito presentes nos órgãos oficiais da Administração Pública e no senso comum dos juristas e que, normalmente, vêm associados a posturas reacionárias e conservadoras, numa significação estereotipada ligada ao gerenciamento dos interesses de segmentos privilegiados da sociedade. Ao passo que, em verdade, deveriam significar "[...] harmonia, ordem e estabilidade de uma estrutura social baseada na igualdade material e efetiva de sua cidadania, em todos os possíveis segmentos e âmbitos" (LEAL, 1998, p. 119).

Em relação ao nosso tema central, extraímos que a desapropriação aparece no discurso dos desembargadores do TJ/SP, Comarca de São Paulo, como um instrumento de política urbana a ser utilizado com vistas à efetivação da função social da propriedade urbana no sentido da implementação do direito à moradia. Concomitantemente, por outro lado, o instrumento desapropriatório é utilizado como forma de deslegitimar a ocupação realizada pela população vulnerável – pois a justiça não poderia ser feita pelas "próprias mãos", com o "desrespeito à propriedade" – e como artifício para atribuir a responsabilidade por dirimir a "questão social" ao Poder Executivo – a quem caberia desapropriar.

Vale dizer, ao mesmo tempo em que a desapropriação (especialmente na sua modalidade sanção) é enaltecida como um instrumento de implementação do direito à moradia, também é utilizada para eximir o Judiciário de maiores responsabilidades, atribuindo-as todas ao Poder Executivo, mesmo quando este se mostra reiteradamente inativo frente ao descumprimento da função social pelos imóveis urbanos. Ao agir desta forma, o Tribunal atribui a outro (o Poder Executivo) o dever, que também é seu, de decidir a respeito do cumprimento ou não da função social da propriedade (TORRES, 2010, p. 336).

Coroando essa omissão do Judiciário, relembramos que não encontramos em nosso *corpus* de pesquisa nenhum caso de aplicação da desapropriação judicial, instrumento jurídico que sequer era mencionado nas decisões, com ressalva da Apelação nº 9094259-53.2008.8.26.0000 (BRASIL, 2013g), analisada mais à frente, e da Apelação nº 0020561-54.2005.8.26.0007 (BRASIL, 2013b). Nesta última, em trecho do voto do Desembargador Relator Alexandre Marcondes, encontramos a menção do artigo 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002), referente à desapropriação judicial, não obstante, para negar sua aplicabilidade frente ao caso concreto, "[...] já que os apelantes não são possuidores de boa-fé e nem a detinham por mais de cinco anos, juntamente com considerável número de pessoas, quando a ação foi ajuizada" (BRASIL, 2013b).

b) A desapropriação como pedido dos ocupantes

Este aspecto está presente em 2 (dois) documentos[208], nos quais a desapropriação não era trazida para o debate pelos desembargadores (como uma das justificativas para a reintegração), pelo contrário, era invocada pelos próprios ocupantes da área objeto de ação de reintegração de posse, ao pleitearem a aplicação da desapropriação como instrumento para solucionar o conflito possessório instaurado sobre o imóvel, evitando assim a desocupação.

É o caso do Agravo de Instrumento nº 0150523-10.2012.8.26.0000/50000 (BRASIL, 2012d), no qual está presente o requerimento da expedição de diversos ofícios anteriormente à realização da reintegração de posse da área onde moravam 23 famílias pobres que não possuíam condições para providenciar novos lares. Dentre eles, observamos o pedido para envio de ofício direcionado à Prefeitura Municipal de São Paulo, através da Secretaria de Habitação, "[...] para que conceda a desapropriação do referido imóvel para moradias populares aos Réus e seus familiares, em vista a referida propriedade não estava exercendo a função social [...]" (BRASIL, 2012d).

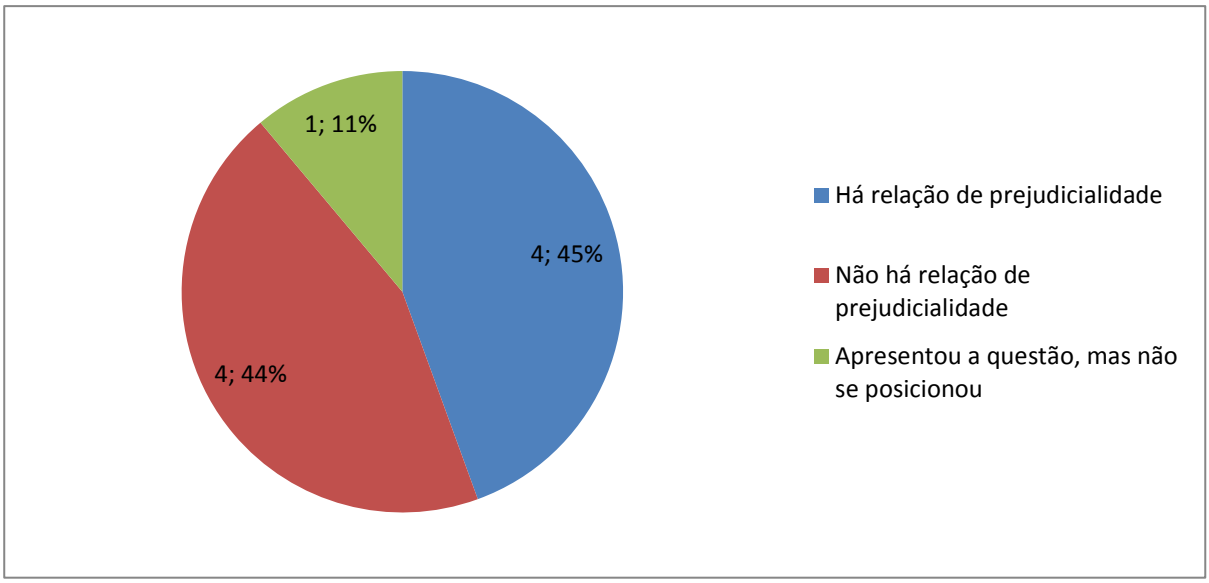
Todavia, em nenhum dos acórdãos o pedido foi acolhido, nem ensejou considerações a respeito da desapropriação judicial, mesmo que para evidenciar o seu não cabimento.

c) A existência ou não de relação de prejudicialidade entre a ação de reintegração de posse e o decreto desapropriatório anteriormente à imissão na posse pela desapropriante

Abrangendo tal questão, encontramos 9 (nove) documentos, sendo possível verificar nova divisão de entendimentos no TJ/SP, Comarca de São Paulo:

[208] São os documentos: 50 e 122.

Gráfico 15 – A existência ou não de relação de prejudicialidade entre ação de reintegração de posse e o decreto desapropriatório anteriormente à imissão na posse pela desapropriante



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

De fato, foi possível observar tanto documentos nos quais a existência de ação de desapropriação não impediu a realização da reintegração de posse do imóvel (4 documentos)[209], quanto documentos em que o decreto de desapropriação deu ensejo à suspensão da liminar de reintegração (4 documentos)[210]. Ademais, em um dos julgados o acórdão não se posicionou sobre a questão[211]. Constamos, ainda, que a totalidade dos 9 (nove) documentos trata de desapropriações com finalidade de reurbanização, regularização fundiária e construção de moradias populares na área em disputa.

Com isso, observamos argumentos tanto contrários à relação de prejudicialidade entre as demandas de reintegração de posse e de desapropriação, como também argumentos favoráveis.

No primeiro caso, encontra-se o entendimento de que, estando a desapropriação ainda em trâmite, anteriormente à imissão de posse pela desapropriante, restaria incólume o direito à proteção possessória do autor da reintegração de posse, o qual permaneceria titular do imóvel, não sendo possível falar em perda superveniente do objeto dos autos principais. Para além desta argumentação, encontramos a fundamentação de que o decreto de desapropriação beneficiaria a desapropriante e não terceiros "invasores", pois, mesmo quando o imóvel fosse declarado de interesse social e pudesse ser desapropriado para construção de

[209] São os documentos: 180; 220; 233; e 280.
[210] São os documentos: 181; 182; 221; e 281.
[211] É o documento 249.

moradias populares, estas seriam dirigidas a pessoas de baixa renda devidamente cadastradas, e não àqueles que "chegaram primeiro", sendo reafirmada a inexistência do direito à invasão da propriedade privada. Por fim, percebemos também que o fato da posse dos ocupantes ser de menos de ano e dia contribuiu para o sucesso das liminares de reintegração.

Como exemplo desta compreensão, trazemos passagem do voto do Desembargador Relator Fernando Sastre Redondo, no Agravo de Instrumento nº 2082467-17.2014.8.26.0000 (BRASIL, 2014c):

> É certo que o bem é objeto desapropriação de imóvel, que foi declarado de interesse social para fins de programa habitacional. No entanto, respeitada a convicção do julgador *a quo*, só esse fato não poderia obstar a concessão de liminar, pois como veio comprovado pela certidão de objeto e pé (fls. 124), assim como pelas informações do MM. Juiz por onde tramita a desapropriação (fls. 128/129), ordem de imissão ainda não foi cumprida, restando incólume, pois, direito à proteção possessória do agravante, vítima do esbulho noticiado. Ademais, é imperioso que se proteja a posse, direito que a Constituição Federal garante, embora se reconheça o grave problema social de moradia, mas que deve ser tutelado pelo Estado, com políticas públicas de habitação para a população de baixa renda (BRASIL, 2014c).

Do outro lado da discussão, encontramos argumentos favoráveis à relação de prejudicialidade, os quais se concentraram na alegação de que a existência de ação de desapropriação, com a subsequente imissão na posse pelo desapropriante, retiraria o interesse do proprietário em ser reintegrado na posse (seria uma causa superveniente de falta de interesse de agir). Nestas demandas, considerou-se, também, o grave problema social que seria criado com a reintegração de posse (com ofensa ao direito à moradia), em sopesamento ao descumprimento da função social da propriedade pelo proprietário que buscava a reintegração.

Ilustramos este entendimento com o Agravo de Instrumento nº 2015191-03.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2014d), relativo à reintegração de posse do Edifício São Manuel, localizado na Rua Marconi, 138. Frente às peculiaridades deste caso, o detalharemos a seguir.

Este recurso foi interposto contra a decisão de primeiro grau que concedeu a antecipação de tutela em ação de reintegração de posse. Na ocasião, os agravantes argumentaram que não estariam presentes os requisitos para a concessão da liminar, pois a posse dos ocupantes seria de mais de ano e dia e estaria sendo exercida sem qualquer violência ou clandestinidade. Ademais, sustentaram que o imóvel não cumpria sua função social, porque estava abandonado e nem ao menos recolhia IPTU. Igualmente salientaram que a promulgação do decreto desapropriatório, de agosto de 2013, alteraria a situação fática,

constituindo "causa superveniente de falta de interesse de agir". Fora isso, afirmam que, dentre os moradores no imóvel, havia idosos e crianças (BRASIL, 2014d).

Ao se deparar com este caso concreto, o Desembargador Relator Gilberto dos Santos tomou em conta tanto a possibilidade de habitação no imóvel, corroborada pelo Poder Público Municipal, frente à realização de melhorias pelos próprios ocupantes, quanto a notoriedade da ocupação, fator de peso para a decisão, conforme esclarece a notícia colacionada pelo Relator:

> Nesse sentido, atesta a reportagem de 10.08.2013 em periódico de grande circulação, esclarecendo o seguinte:
> "Nos 13 andares do Edifício São Manuel, ocupado por 170 famílias desde outubro de 2012, estudantes de Arquitetura, haitianos, sem-teto, evangélicos, garotas de programa e intelectuais da USP gastam R$ 160 por mês e duas horas diárias em atividades coletivas. A missão é criar um condomínio autossustentável e forçar o governo municipal a transformar o prédio, fechado pelos donos desde março de 2009, em moradia popular.
> O **laboratório social**, como vem sendo chamado o edifício de 1939, projetado pelo modernista francês Jacques Pilon (1905-1962) na Rua Marconi, no centro paulistano, tem chuveiro quente, Wi-Fi, creche, sala de cinema, biblioteca, cozinha coletiva, portaria 24 horas e regras rígidas de convivência - briga de casal, ofensa entre vizinhos, barulho após as 22 horas e consumo de bebida alcoólica são infrações que resultam na expulsão imediata do morador.
> O recente documentário Marconi 138, feito na ocupação por produtores independentes e hoje exibido em coletivos culturais do centro e universidades, tenta retratar a experiência inédita e a convivência harmônica.
> A limpeza em cada canto da ocupação é o que mais impressiona. Não há lixo acumulado e o mármore branco da escada brilha. Cada morador tem de ter renda própria e dedicar duas horas diárias a funções que o tornem autossustentável, como porteiro, encanador e professor. O pagamento de R$ 30 para despesas (luz, água e consertos) é semanal.
> Outros R$ 10 por semana garantem duas refeições por dia na cozinha coletiva, onde entram alimentos doados pela Ceasa e pelo Movimento dos Sem Terra.
> A participação na limpeza dos andares e da cozinha é obrigatória. Para manter a creche no segundo andar, mães que trabalham fora pagam R$ 120 semanais para duas moradoras da ocupação" (http://www.estadao.com.br / noticias / impresso, predio-autossustentável-e-moradia-de-170-familias,1062832,0.htm acesso em 02.12.2013 reportagem de Diego Zanchetta - O Estado de S.Paulo) (BRASIL, 2014d, grifos nossos).

Todo este cenário, somado às manifestações das partes no sentido de "[...] solucionar a questão de maneira menos traumática e em concurso com o Poder Executivo Municipal", e ao pedido do Ministério Público para suspender a liminar até a decisão em relação à desapropriação por interesse social, levaram à suspensão da reintegração pelo juiz *a quo* e à procedência do recurso interposto pelos ocupantes.

Conforme expôs o Desembargador Relator Gilberto dos Santos, em que pese à competência para o exame da medida liminar em ação possessória seja do juiz do feito[212], diante de casos excepcionais nos quais se evidencie a manifesta ilegalidade da decisão

[212] Este, inclusive, foi um argumento muito usado pelos acórdãos para fundamentar a manutenção das decisões de primeiro grau que concediam as liminares de reintegração de posse.

negatória ou concessiva da liminar, ou mesmo o abuso do poder do julgador, seria possível o reexame da matéria. Considerando ser este o caso dos autos, afirmou não estarem presentes os requisitos para a concessão da liminar, porque nas ações possessórias a discussão a respeito da propriedade assumiria menor relevância. Ainda, sopesou:

> Finalmente, a par da situação de aparente controle por parte dos que habitam o edifício São Manuel, **não se pode negar que a abrupta retirada de todos os atuais ocupantes representaria total inconveniência diante do já existente Decreto de Interesse Social da Prefeitura Municipal**. A respeito do andamento dos trabalhos de desapropriação do prédio retomando, foi claro o Senhor Secretário Municipal de Habitação, José Floriano de Azevedo Marques Neto, em ofício endereçado a esta Corte, ao informar "o interesse da Municipalidade em relação ao Edifício localizado na Rua Marconi, 138, em processo de desapropriação pelo Programa Renova Centro da COHAB-SP destacando que o Edifício em questão possui um potencial de 96 unidades, tendo sido emitido o Decreto de Interesse Social nº 54.182/13, em anexo. Esclareço que o processo de desapropriação encontra-se em fase de elaboração da planta expropriatória" (fls. 401) (BRASIL, 2014d, grifos nossos).

O acórdão analisado concluiu, portanto, que a possibilidade de atos de império do Poder Executivo Municipal sobre o imóvel em questão, somada à ausência de provas contundentes de melhor posse dos autores da ação de reintegração de posse, tornava necessária a manutenção da ocupação do Edifício, evitando a movimentação de pessoas e objetos sem a certeza da efetividade final da medida quando do julgamento final do processo (BRASIL, 2014d).

Notamos, nesta perspectiva, a relação de prejudicialidade entre a demanda de desapropriação e a de reintegração de posse, o que também pudemos verificar em outros documentos, os quais determinavam a suspensão do processo de reintegração de posse em decorrência da existência de decreto de desapropriação do imóvel retomando. Inclusive, no Agravo Regimental nº 0087170-59.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2013j), o Relator José Reynaldo fundamenta tal decisão na norma presente no artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 2002), segundo a qual o juiz deveria atender aos fins sociais a que a lei se dirige e às exigências do bem comum, bem como nas limitações do direito de propriedade, seja em virtude da possibilidade desapropriação, seja por conta de sua função social.

Destacamos também o Agravo de Instrumento nº 0090551-75.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2014b) e a Apelação nº 0008548-98.2013.8.26.0053 (BRASIL, 2015m), referentes à mesma área em disputa. Ao discorrer sobre os reflexos do decreto de interesse social do imóvel sobre os direitos dos agravantes-proprietários, o Relator Ferreira da Cruz concluiu pela suspensão da ordem liminar de reintegração de posse por dois anos, prazo fundamentado no limite de tempo legalmente previsto para a desapropriação ocorrer por interesse social (artigo

3º da Lei nº 4.132/1962) (BRASIL, 1962). Deste caso, trazemos um trecho escrito pela Procuradoria Geral de Justiça, citado e considerado pelo Relator no Agravo de Instrumento nº 0090551-75.2013.8.26.0000 (BRASIL, 2014b):

> No caso os agravantes sequer justificam condizentemente a existência desses requisitos ameaça de lesão grave e de difícil reparação; ficando a conclusão de que a lesão grave e de difícil reparação seria a de uso e gozo da propriedade.
> Friso o pressuposto acima porquanto de outro lado, para os ocupantes do imóvel, existe enorme ameaça de lesão grave e de difícil reparação, uma vez que lá residem com seus familiares, não se podendo olvidar que se cumprida regularmente a desapropriação anunciada pelo Sr. Prefeito Municipal (já em fase inicial), essas centenas de famílias não precisarão de lá serem retiradas.
> Note-se, não se trata de não reconhecer o direito de propriedade (art. 5º XXII, CF), mas sim ao considerar o estágio processual em que nos encontramos, com as especificidades sociais que se apresentam, ter em conta, no campo da provisoriedade (decisão interlocutória), a coexistência desse direito com outros direitos fundamentais em vias de reconhecimento por intermédio da desapropriação (direito à moradia, dignidade humana, direitos da criança e adolescente, etc.), podendo-se evitar, aliás, a sempre traumática desocupação de centenas de famílias pelas forças do Estado, pois parece sem lógica retirar todos da área e, a seguir, recolocá-los no mesmo sítio, meses depois, caso providenciada a fase executória da desapropriação (BRASIL, 2014b).

Assim, o acórdão, por unanimidade, entendeu pela prevalência da moradia e da dignidade da pessoa humana, como resultado da aplicação do princípio da proporcionalidade, negando a reintegração de posse, por considerar que a fase executória da desapropriação poderia solucionar a controvérsia (BRASIL, 2014b).

Encerrando mais este grupo de análise, depreendemos que há alguns casos interessantes em que a desapropriação passa do discurso em abstrato e aparece como um dos instrumentos a serviço da função social da propriedade aliada à efetivação do direito à moradia.

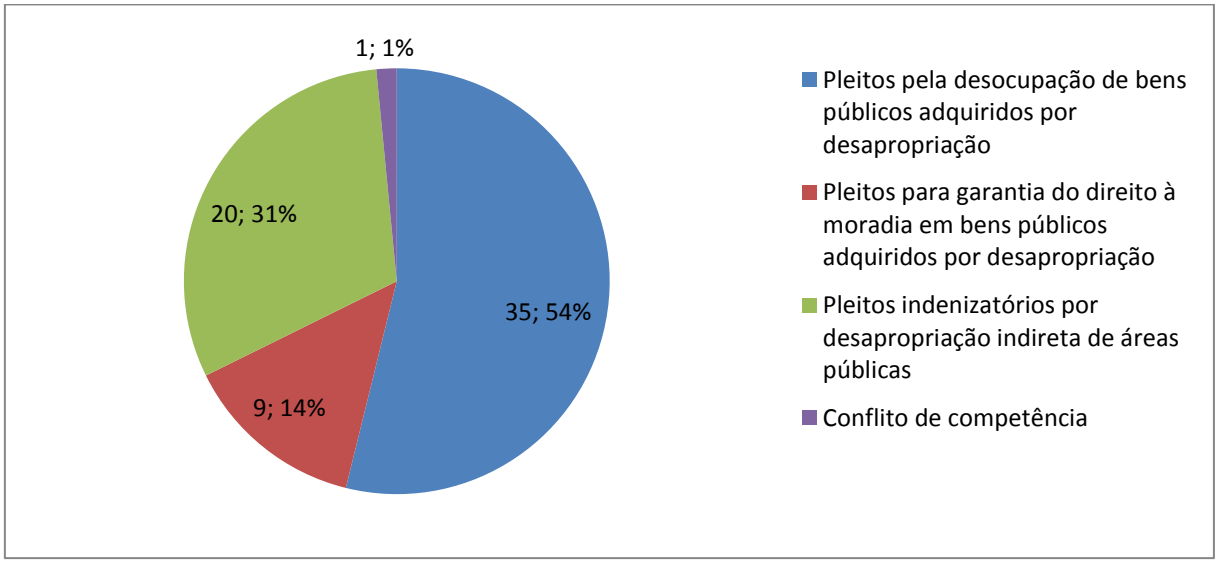
3.3.2.3 Grupo de análise: as demandas envolvendo "bem público"[213]

Inicialmente, fazemos a mesma ressalva feita na abertura do tópico anterior, mas neste momento para esclarecer que o nosso propósito não é o estudo dos bens públicos, interessando para nossos objetivos fornecer apenas um panorama dos assuntos discutidos nestas demandas, tendo como enfoque as faces da relação entre a desapropriação e o direito à moradia.

[213] Nesta expressão foram incluídos os bens das entidades da Administração Pública indireta afetos à realização de serviços públicos. Isso porque, para grande parcela do posicionamento jurisprudencial analisado, os bens da CDHU, Cohab-SP, Petrobrás, Sabesp, DER e Metrô seriam bens públicos sempre e quando voltados à prestação de serviço público. Registra-se, apenas, que há grande discussão sobre a inclusão dos bens das empresas estatais dentro da categoria de bens públicos. No entanto, mesmo para quem defenda serem particulares os bens das empresas estatais, ainda assim esses bens podem integrar o conceito de "domínio público impróprio", com a atribuição de um regime jurídico mais publicístico a esses bens (MARRARA, 2007, p. 76-80; 86).

Pois bem, composto por 65 (sessenta e cinco) documentos, neste grupo de análise reunimos aqueles julgados que faziam referência à categoria de bem público do imóvel objeto das demandas[214]. Percebemos que a seleção desses julgados deu-se por três motivos essenciais, tendo em conta os tipos de demandas iniciais (leia-se, petições iniciais) levadas ao Judiciário: a) foram selecionados acórdãos derivados de demandas (ações de reintegrações de posse e reivindicatórias) em que se pleiteava a desocupação de bens públicos que foram adquiridos por meio de desapropriações; b) também foram incluídos julgados em ações declaratórias de concessão especial de uso para fins de moradia e ações de usucapião de áreas públicas originadas de pretéritas desapropriações; c) finalmente, foram encontrados documentos referentes a ações nas quais se pleiteava a indenização por desapropriação indireta em virtude da ordem de desocupação de imóveis que eram utilizados para fins de moradia, mas que consistiam em bens públicos (independentemente de sua forma de origem ou aquisição, não se restringindo apenas à desapropriação – o que, de certa forma, diferencia este terceiro conjunto da lógica das duas situações anteriores). Incluímos ainda um conflito de competência[215]. Disto, construímos o seguinte gráfico:

Gráfico 16 – Relação entre desapropriação e moradia nas demandas envolvendo bens públicos



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

[214] Conforme veremos, em grande parte desses casos a desapropriação aparece como a causa da "transladação" do bem da categoria de privado para público. Deste modo, necessário reforçarmos a distinção entre este grupo de análise e aquele relativo às ações de desapropriação. Para tanto, relembramos que, quando o enfoque era uma ação de desapropriação em andamento, ou alguma demanda decorrente da imissão da desapropriante na posse de imóvel em vias de ser desapropriado, o documento foi inserido no grupo de análise destinado ao "instituto da desapropriação". Outro critério para a separação desses dois grupos foi a terminologia usada para qualificar a ocupação da área. Ao falar-se em detentor, ou "mero detentor", o documento foi inserido na discussão acerca do imóvel público. Por sua vez, tratando-se de possuidor do imóvel, o documento foi enquadrado no grupo do instituto da desapropriação, mais especificamente no subgrupo "binômio posse-propriedade", como já vimos.
[215] É o documento 160.

Destes acórdãos, uma primeira compreensão extraída por nós – a reafirmar situação amplamente conhecida –, foi a de que o próprio Poder Público, não raramente, deixa de realizar a função social dos imóveis sob o seu domínio. Sincronicamente, a falta de fiscalização sobre o uso dessas áreas, somada à realidade apresentada no primeiro capítulo da nossa pesquisa, acaba por muitas vezes levar à sua apropriação privada para fins de moradia, em geral, pelos grupos mais pobres e vulneráveis da sociedade brasileira. É este o cenário encontrado nos julgados aqui analisados, pois, insistimos, ao não terem acesso ao mercado formal de habitações, parcela da população brasileira se vê obrigada a lançar mão de alternativas informais, normalmente relacionadas com a ocupação de áreas de preservação ambiental e também áreas públicas[216], as primeiras desvalorizadas para o mercado imobiliário e as segundas fora do mercado de terras.

Assim, abrimos mão de adentrar nas minúcias desses documentos para não fugirmos aos propósitos de nosso estudo, no entanto, não deixamos de ressaltar os ensinamentos de Floriano de Azevedo Marques Neto (2009), que acentua a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade também – e por maior razão – aos bens públicos, pois esses estão vocacionados ao atendimento de fins de interesse coletivo.

Assim, como sustenta o autor (2009, p. 26), "[...] os bens públicos se submetem a uma incidência reforçada da função social da propriedade". Mais ainda, "[...] a propriedade estatal é aquela que só se justifica no atingimento de uma função social" (MARQUES NETO, 2009, p. 95). Ou seja, um bem não cumpre sua função social pelo simples fato de ser público, por isso, devemos defender uma aplicação dos bens de propriedade do Estado que atenda às finalidades públicas, dentre elas, a utilização dos bens públicos para fins de políticas públicas habitacionais aparece como uma necessidade premente frente ao cenário apresentado no capítulo 2 deste trabalho.

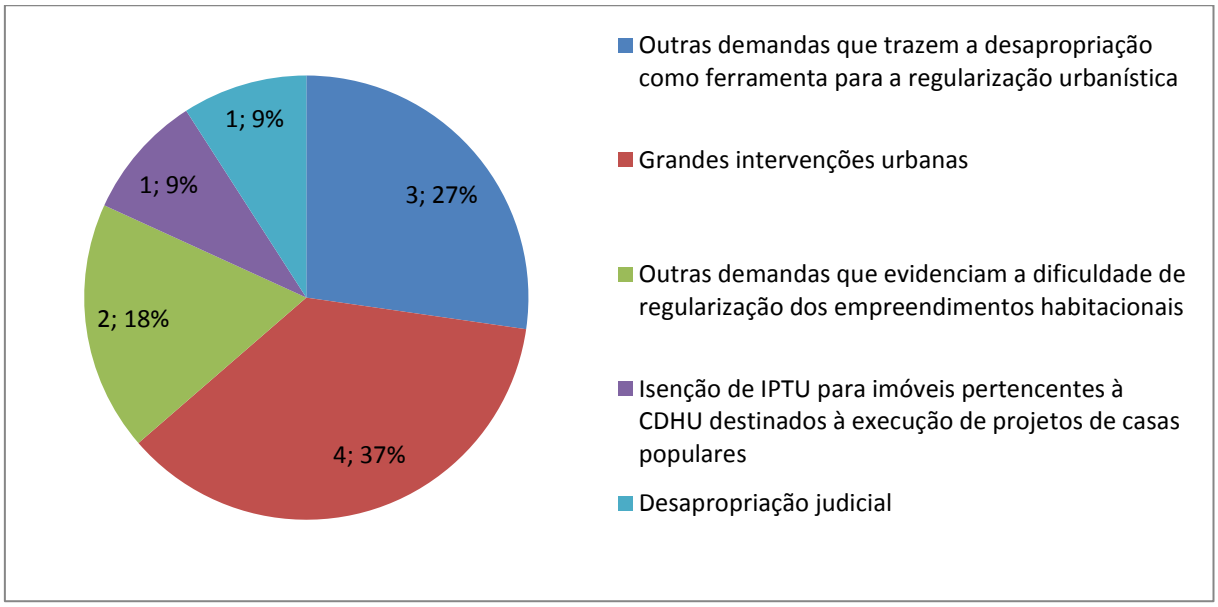
Destarte, embora o entendimento dominante seja no sentido da imprescritibilidade dos bens do Estado, como forma de evitar o desfalque do patrimônio público, essa qualidade "[...] não pode ser considerada apanágio para permitir que o poder público mantenha no seu patrimônio um enorme acervo de bens absolutamente ociosos, não consagrados a qualquer uso de interesse coletivo, nem empregados na geração de receitas públicas" (MARQUES NETO, 2009, p. 304) enquanto grande parte da população sofre com a inefetividade dos direitos sociais garantidos na Constituição.

[216] Destaca-se a grande incidência de demandas relativas a "áreas remanescentes de desapropriações": terrenos desapropriados, mas que não foram utilizados nos empreendimentos consumados.

3.3.2.4 Grupo de análise: outros

Reservamos este último grupo para aquelas demandas que não puderam ser enquadradas nos tópicos anteriores, mas que também estabeleciam conexões entre o direito à moradia e a desapropriação do imóvel urbano, compondo 11 (onze) documentos, conforme expresso no gráfico abaixo:

Gráfico 17 – Outras demandas e conexões entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia



Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos julgados do TJ/SP (2016)

Abordaremos a seguir os temas que mais nos chamaram a atenção em cada acórdão, expostos no gráfico:

a) Demandas que trazem a desapropriação como ferramenta para regularização urbanística

Em relação ao primeiro ponto, qual seja, as demandas que trazem a desapropriação como ferramenta para a regularização urbanística, observamos três documentos a ele concernentes[217], sendo dois recursos interpostos em face das Ações Civis Públicas – uma proposta pelo Ministério Público (Apelação nº 0022326-09.2011.8.26.0053 (BRASIL, 2013f)) e outra pela Defensoria Pública (Agravo Regimental nº 9189084-52.2009.8.26.0000/50000 (BRASIL, 2011a)). Neles pudemos notar que a desapropriação foi trazida, ainda que de passagem, na fala do Desembargador Relator e da Defensoria Pública, respectivamente, como uma das ferramentas dadas ao Executivo para a regularização urbanística da cidade, de forma a privilegiar os grupos mais vulneráveis.

[217] São os documentos: 49; 93 e 142.

Já na Apelação nº 1069047004 (BRASIL, 2009d) a desapropriação aparece como um mecanismo para viabilizar a regularização de parcelamento do solo urbano, pois, devido ao parcelamento irregular realizado pelo proprietário para fugir dos rigores da legislação específica, e diante dos conflitos com os ocupantes dos lotes derivados dessa conduta irregular do loteador, a Prefeitura declarou a área de interesse social para fins de desapropriação, com vistas a solucionar o impasse.

b) Demandas envolvendo desapropriações para grandes intervenções urbanísticas

No segundo tema, que envolve demandas ligadas a grandes intervenções urbanas[218], pudemos observar dois acórdãos em que se questionava o regramento dado a duas operações urbanas consorciadas, a nomeada "Agua Espraiada" (Agravo de Instrumento nº 0280248-86.2011.8.26.0000 (BRASIL, 2013h)) e a "Nova Luz" (Apelação nº 0021904-34.2011.8.26.0053 (BRASIL, 2013d)), e uma demanda cujo enfoque era as obras de ampliação da Marginal do Rio Tietê (Agravo de Instrumento nº 0258791-66.2009.8.26.0000 (BRASIL, 2009b)), todas envolvendo desapropriações de terrenos que incluíam habitações, para a realização dos citados empreendimentos. Neste conjunto, adicionamos ainda uma ação que questionava a constitucionalidade da lei de concessão urbanística do Município de São Paulo (Lei nº 14.917/2009), declarada constitucional no acórdão (Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 9031477-73.2009.8.26.0000 (BRASIL, 2012i)).

Do debate travado nessas demandas, destacamos a preocupação com a garantia da participação popular das comunidades afetadas, especialmente em virtude da consequente remoção de moradores para a realização dos empreendimentos. Neste ponto, destacamos interessante trecho do Agravo de Instrumento nº 0280248-86.2011.8.26.0000 (2013h), por meio do qual se extrai a existência de dois grupos afetados:

> Um denominado de **'moradores formais'** representados pela autora, constituído pelos proprietários receosos das desapropriações necessárias à construção dos túneis para o prolongamento da Avenida Água Espraiada; outro denominado de **'moradores informais'**, constituído pelas comunidades que residem ao longo do Córrego Água Espraiada preocupados com a construção de moradia para onde sejam removidos quando construída a via-parque e feita a reurbanização da área ao longo do córrego (BRASIL, 2013h).

[218] São os documentos: 48; 121; 144 e 163.

Em rigor, como evidenciamos nas análises anteriores, essa distinção traz consigo inúmeras implicações práticas, já que o "proprietário formal" encontra-se muito mais protegido do que os "moradores informais" quando da realização das desapropriações[219].

Ainda a propósito destes documentos, frisamos também o questionamento acerca da possibilidade de o particular promover as desapropriações necessárias à implantação de programa de revitalização de regiões deterioradas da cidade.

Neste aspecto, ressaltamos a mencionada Apelação nº 0021904-34.2011.8.26.0053 (BRASIL, 2013d), documento relativo a uma Ação Civil Pública promovida pelo "Movimento Defenda São Paulo" com o objetivo de ver reconhecida a nulidade do procedimento administrativo voltado à realização de licitação e contratação de concessionária para a elaboração de projeto urbanístico na área da "Nova Luz", bem como a declaração de inconstitucionalidade das Leis Municipais que autorizavam a concessão de área pública a particular para revitalizar a região abrangida pelo bairro Santa Efigênia e entornos. No caso concreto, a sentença foi confirmada, tendo sido reconhecido o atendimento à finalidade pública pela obra de revitalização e a possibilidade da desapropriação urbanística, nos seguintes termos: "[...] a desapropriação pode ser promovida por particular e os diplomas legais atacados encarregaram entidade privada de promover as desapropriações necessárias à implantação de programa de revitalização de uma das mais deterioradas regiões da cidade" (BRASIL, 2013d). Em que pese ao desfecho desta ação em específico, é interessante destacar que enfrentando pressão social, o empreendimento acabou não ocorrendo.

c) Demandas que evidenciam dificuldades de regularização de empreendimentos habitacionais em áreas desapropriadas

Avançando na exposição, um terceiro ponto presente neste grupo de análise, especialmente nas Apelações nº 9152398-42.2001.8.26.0000 (BRASIL, 2008f) e nº 9159566-17.2009.8.26.0000 (BRASIL, 2010)[220], nos faz voltar a uma questão já mencionada quando da exposição do grupo de análise "desapropriação em foco", pois diz respeito a ações buscando a regularização de empreendimento habitacional já realizado em imóvel desapropriado, o que se mostrou dependente da solução de graves problemas fundiários.

[219] Neste ponto, consultar o tópico 3.3.2.1.1, relativo ao binômio posse-propriedade.
[220] São os documentos: 26 e 69.

d) Isenção de IPTU para imóveis pertencentes à CDHU

Mencionamos ainda um quarto ponto, havido na Apelação nº 0005314-94.2012.8.26.0554 (BRASIL, 2013l), que apontou a existência da Lei Municipal nº 6.688, de 18 de dezembro de 1990, que concede isenção de IPTU para imóveis pertencentes à CDHU destinados à execução de projetos de casas populares, no caso em questão, seria isento um imóvel desapropriado por interesse social para a regularização de assentamento habitacional nele existente.

e) Desapropriação judicial

Deixamos para o final o quinto ponto a ser destacado, presente na Apelação nº 9094259-53.2008.8.26.0000[221] (BRASIL, 2013g), tendo em vista seu conteúdo inédito em nosso *corpus* de pesquisa. Neste caso, verificamos que houve a ocupação irregular de uma área particular por inúmeras famílias, que se organizaram em formato de associação com a finalidade de adquirir o terreno para a sua regularização. O negócio foi concretizado, sendo compromissada a transferência onerosa da área (mediante a quantia de dois milhões de reais) através do pagamento de quotas respectivas do preço. Dado o não cumprimento do acordado pelos requeridos-associados, foi proposta a ação de cobrança pela Associação formada, visando cobrar as parcelas em atraso ou rescindir o contrato com os ocupantes inadimplentes. A sentença acolheu o pedido de cobrança das parcelas e os requeridos entraram com a presente apelação, sustentando a inexigibilidade das prestações, com fundamento na precariedade do contrato e no risco de não regularização do loteamento que se estabelecia em propriedade alheia.

O Desembargador Relator do caso, Enio Zuliani, considerou inusitada a situação e correta a solução dada na primeira instância, pois o contrato estaria regularmente produzindo efeitos, não havendo denúncia de ameaça ao exercício da posse. Conforme expôs, era mesmo o caso de permitir a "purgação da mora" pelos aderentes, pois a rescisão do contrato não seria adequada levando em conta o reconhecimento, pela própria Associação autora, do direito fundamental de moradia e da função social da propriedade.

Nesse ponto, a influência do direito à moradia na decisão é evidente. Resta saber qual a relação estabelecida com o instituto da desapropriação. Outra vez, o caso revela contornos especiais, tendo em vista que a relação estudada aparece na seguinte passagem do acórdão: "Não custa lembrar que os possuidores serão obrigados a pagar pelo valor da área

[221] É o documento 164.

caso ocorra a desapropriação judicial prevista no § 4º, do art. 1228, do CC, em caso de reivindicação pelos donos". Segundo o Relator, esta particularidade encheria de juridicidade o contrato celebrado.

Posta a questão nestes termos, concluímos que este é o único documento em que pudemos entrever a viabilidade do uso da desapropriação judicial num caso concreto, entendida, inclusive, como uma forma de defesa dos ocupantes frente a uma possível reivindicação da área pelos proprietários.

Com esta situação singular, terminamos a exploração de nosso *corpus* de pesquisa. O próximo passo é interpretar esses resultados, para entender o porquê deles, ainda que por meio de alguns recortes, buscando cada vez mais organizar o pensamento, sempre estabelecendo diálogos com a teoria.

4 A DESAPROPRIAÇÃO EM SUA INTERFACE COM O DIREITO À MORADIA URBANA E O PAPEL ASSUMIDO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, COMARCA DE SÃO PAULO: INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Após compreendidos a fundamentalidade do direito à moradia, a realidade da questão habitacional no Brasil e o papel do Estado na efetivação desse direito, bem como apresentados alguns dos aspectos legais e doutrinários do instituto jurídico da desapropriação (capítulo 2), e depois de observado empiricamente como essas questões aparecem relacionadas na prática do TJ/SP, Comarca de São Paulo (capítulo 3), neste momento buscamos recuperar as ideias iniciais acerca do direito à moradia e da desapropriação e, por meio delas, olhar os dados empíricos obtidos. Portanto, a partir de agora, pretendemos trabalhar os diferentes aspectos do uso prático da desapropriação como mecanismo de aquisição de solo pelos governos, sempre tendo como horizonte suas interfaces com o direito à moradia.

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No desenvolvimento desta parte do trabalho, traçamos dois percursos complementares: inicialmente, nos aproximamos da prática do uso deste instrumento por meio do tratamento dos dados colhidos em nossa pesquisa empírica, com a realização de inferências e de interpretações. E, num segundo momento, com base nas constatações realizadas, examinamos a Medida Provisória nº 700, de 2015, que previu alterações no Decreto-Lei nº 3.365/1941, conhecido como a Lei Geral das Desapropriações.

Essas duas partes que compõem este capítulo, somadas às demais partes deste trabalho, quando em conjunto, pretendem dar conta de diferentes questões relacionadas com o uso da desapropriação como instrumento de políticas públicas de gestão urbana a partir da ótica da efetivação do direito à moradia. Assim sendo, mais do que examinar em detalhes todos os aspectos legais e técnicos da ferramenta desapropriatória (já amplamente analisados por livros, teses, dissertações e artigos), interessa-nos visualizar como se dão, na prática, os conflitos decorrentes do uso da desapropriação e as relações deste instrumento com o direito fundamental examinado na primeira parte do capítulo 2, que envolve, mas não se restringe, à contextualização da desapropriação como um dos instrumentos de políticas públicas habitacionais.

Estabelecido nosso percurso, antes de iniciarmos nossa caminhada é necessário confrontar dois pontos que parecem indicar uma suposta irrelevância do estudo realizado: a existência do procedimento administrativo de desapropriação e a possível crise do instrumento desapropriatório em um panorama nacional e mundial.

Em relação à primeira colocação, devemos ponderar que – embora a faculdade de desapropriar, no Brasil[222], seja conferida especialmente[223] ao Poder Executivo, em todos os seus níveis (Municípios, Distrito Federal, Estados e União), e a despeito da total autonomia conferida a este Poder para tomar a decisão de desapropriar (e mesmo proceder à desapropriação administrativa nas hipóteses de consenso) – nos casos em que não há consensualidade (quando o proprietário não concorda com a perda do imóvel ou com o valor da indenização), ou a propriedade não está determinada (como no caso dos bairros informais), caberá ao Judiciário dar seguimento ao procedimento.

Em verdade, não podemos desconsiderar a existência de desapropriações consensuais que não geram processos judiciais e, por conseguinte, não foram acessíveis ao nosso método de pesquisa. Entretanto, a partir do momento em que assumimos não ser nosso objetivo a constatação do número de desapropriações colocadas em prática no Brasil (ou na cidade de São Paulo), mas sim – e em sentido bem diverso – a reflexão sobre a complexa realidade do uso deste instrumento em sua relação com a efetivação do direito à moradia, a pesquisa jurisprudencial realizada possibilita alcançar dados qualitativos importantes, conforme demonstraremos no decorrer deste capítulo.

Aliás, não é insignificante atentar para a falta de registros sistemáticos sobre a utilização da desapropriação no Brasil (o que também se mostra como um problema em outros países), tornando ainda mais difícil a tarefa de apurar quantitativamente as tendências no uso da desapropriação como prática de governo.

Esse aspecto do problema encontra respaldo nos estudos de Antonio Azuela e Carlos Herrera que, ao não encontrarem um único país onde se relate sistematicamente o uso da desapropriação, concluem pela importância – não sem limitações – da pesquisa jurisprudencial nesta temática. Realmente, no contexto mencionado, o sistema judicial aparece como principal fonte de informações, detentora de um alto valor qualitativo, "[...] porque nos ajuda a compreender a maneira como os conflitos sobre desapropriações são

[222] Esta distribuição de atribuições entre os poderes do Estado varia de país para país. Só para trazer um exemplo, na Argentina, a competência para declarar a utilidade pública de um imóvel cabe ao Poder Legislativo (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 86).

[223] Relembrando o quanto dito no capítulo 2, no Brasil há a possibilidade da declaração de desapropriação ser realizada pelo Poder Legislativo, mas, ainda assim, sua execução continua dependente do Poder Executivo. Ressalvamos também o caso da desapropriação judicial, que apresenta contornos peculiares.

tratados, mas não nos diz nada sobre o número de casos que não se tornam conflitos judiciais" (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 7, tradução nossa).

Por isso, o estudo jurisprudencial da questão não deve ser desconsiderado como um dos possíveis caminhos para investigar o uso da desapropriação na prática, permitindo-nos olhar para a forma como são tratados os conflitos envolvendo o poder desapropriatório e sua relação com a efetivação do direito à moradia na atuação do TJ/SP, Comarca de São Paulo.

Dito isto, passamos ao segundo ponto aludido acima: a suposta crise no uso da desapropriação. Sob essa perspectiva, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (2009b, p. 24-25) advertem que os estudos mais recentes têm apontado que a necessidade de se recorrer à desapropriação como instrumento de promoção de políticas públicas vem se tornando cada vez mais excepcional.

Descendo a detalhes, os autores enumeram como fatores ensejadores desta crise no Brasil os altos custos do uso do instrumento, somados à falta de recursos financeiros suficientes ao seu emprego, acrescentando ainda a burocracia envolvida, a alta litigiosidade, a percepção de arbitrariedade em seu uso, bem como a lentidão do procedimento administrativo e, muitas vezes, judicial, necessário para promover a desapropriação (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 24-25; PINEDA; DEL CASTILLO, 2009, p. 145).

A esses fatores, adicionam um contexto jurídico orientado pelo princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade, em que são postas à disposição do administrador muitas alternativas à desapropriação[224], que permitem uma convivência mais adequada entre interesses individuais e difusos, equilibrando o aproveitamento econômico da propriedade pelos proprietários individuais com a afirmação de valores públicos, sociais, ambientais e culturais, sempre protegendo o núcleo essencial mínimo do direito de propriedade (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 24-25).

Quer nos parecer, entretanto, que mesmo neste contexto o estudo do instituto da desapropriação não deve ser desconsiderado. Primeiro porque a já mencionada falta de dados quantitativos acerca da utilização do poder desapropriatório em várias partes do mundo torna a afirmação da existência de uma crise nacional e mundial no uso da desapropriação uma hipótese de difícil constatação empírica (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 9).

[224] Especificamente em relação à aquisição de terra urbana para habitação social, Cymbalista e Tsukumo (2009, p. 112) trazem os seguintes instrumentos alternativos, previstos no Estatuto da Cidade: a demarcação de áreas urbanas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a transferência de potencial construtivo, o consórcio imobiliário, o direito de superfície, a utilização e edificação compulsórias, o IPTU progressivo no tempo (como também a desapropriação-sanção urbanística). Já em relação às áreas urbanas de assentamentos informais, Lima e Macedo Filho apontam, além dos já mencionados, a dação em pagamento, a permuta e a compra direta, bem como a operação urbana consorciada, a usucapião individual ou coletiva e o direito de preempção.

Com efeito, Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 9) observam que as tendências parecem ser heterogêneas, sugerindo, ainda que sem substrato em dados quantitativos, a divisão dos países em três grandes grupos: a) países[225] com alto crescimento econômico, onde Estados fortes, com uma correspondente *rule of law* fraca, usam de forma extensiva o poder de desapropriar bens; b) países[226] com Estados e economias fracas onde o uso da desapropriação tem decrescido; c) finalmente, países[227] altamente industrializados nos quais, a despeito dos movimentos da opinião pública contrários, a desapropriação continua a ser usada de forma regular, como parte de suas políticas urbanas.

Diante dessa classificação, a pergunta que nos toca mais de perto diz respeito à posição ocupada pelo Brasil neste cenário. Como apontam os próprios autores, em que pese à heterogeneidade observada em cada um dos conjuntos, o caso brasileiro estaria enquadrado no segundo grupo[228], formado pelos países que, por inúmeros fatores, enfrentam uma redução do uso da desapropriação (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 10).

Todavia, mesmo que existam sintomas de que a desapropriação está caindo em desprestígio, particularmente no Brasil, não há elementos suficientes para dizer que ela deixou de existir como um instrumento de políticas públicas (AZUELA, 2007, p. 2), sendo este o segundo motivo que torna imperativo o estudo e a compreensão crítica do instituto.

De fato, as problemáticas que abordaremos acerca da utilização da desapropriação fazem necessárias a revisitação e reconsideração deste instituto como instrumento de políticas de uso e ocupação do solo, não no sentido de dispensar sua aplicação, mas sim repensá-la de maneira renovada, com o fim de alcançar os objetivos de racionalidade e equidade no manejo do solo urbano, especialmente a busca pela efetividade do direito à moradia. Em outras palavras, adiantamos nossa conclusão no sentido da necessidade de se descobrir um novo lugar e uma nova função para o poder desapropriatório (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 2; PINEDA; DEL CASTILLO, 2009, p. 145).

Em reforço à importância do tema e de seu estudo, voltamos nossa atenção para a pesquisa empírica por nós realizada, que evidenciou diversos processos de desapropriação no TJ/SP, Comarca de São Paulo, no interregno entre 2007 e 2015, permitindo-nos seguramente

[225] Como a China (os autores ressalvam que uma nova legislação sobre os direitos reais, combinado com o crescimento da resistência social, pode mudar esta tendência na China), Coreia, Singapura e Taiwan.
[226] São exemplos: Gana e México.
[227] É o caso dos Estados Unidos.
[228] Mais do que incluir o Brasil neste grupo de países, os autores (2007, p. 10) apontam nosso país como um caso que merece menção especial, em decorrência dos processos judiciais de desapropriação que têm por resultado enormes indenizações, levando ao acúmulo de dívidas judiciais pelos governos locais, aspecto que ainda abordaremos neste capítulo.

afirmar que, ao menos no município de São Paulo[229], a desapropriação é utilizada de forma considerável na atualidade, inclusive para políticas públicas habitacionais. Para continuarmos no exemplo da capital paulista, conforme aclara Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos:

> Ainda que sem um planejamento, a cidade de São Paulo e seu entorno promovem, e seguirão promovendo, grandes desapropriações. De acordo com informação de jornal [O Estado de São Paulo] de julho de 2011, se estima que se desapropriarão mais de 12 mil imóveis até o final de 2012 (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 196, tradução nossa).

Mesmo referentes há quatro anos, esses números demonstram que o recurso às desapropriações na capital de São Paulo é realidade e não deixa de ser um assunto atual, que vem transformando a estrutura urbana da cidade, gerando uma grande diversidade de questões a sugerir a ligação entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia nas cidades.

De volta à nossa pesquisa empírica, constatamos que esta intersecção transborda o uso da desapropriação como instrumento de políticas públicas para a efetivação do direito à moradia, envolvendo discussões que parecem, muitas vezes, fugir ao que tradicionalmente se pensa dentro do campo do Direito.

Logo, descobrir uma forma de tratar os resultados mostrou-se como mais um dos grandes desafios deste trabalho. Nesta empreitada, encontramos luz nos estudos desenvolvidos por Antonio Azuela, jurista mexicano que vem se dedicando a pesquisar o uso da desapropriação e suas consequências em diversos países. Sem desconsiderar a diversidade de enfoques possíveis para trabalhar os dados colhidos, orientados por nossa pergunta de pesquisa e com o objetivo de reduzir a complexidade do conjunto de fotografias por nós capturadas quando da análise empírica presente no capítulo 3[230], valeremo-nos das chaves de compreensão propostas pelo autor mexicano para pensar a realidade brasileira e, mais de perto, a realidade da cidade de São Paulo.

---

[229] Tendência que parece se repetir em outros municípios do país, como, por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista o Projeto Rio Olímpico (ROLNIK, 2015, p. 231).

[230] A exposição dos dados realizada no capítulo 3 buscou descrever o cenário observado nos documentos estudados. Naquele momento tivemos a pretensão de revelar ao leitor as nuances e complexidades das interações entre o instituto da desapropriação e o direito à moradia urbana, abrindo um leque de diversas possibilidades de estudo. Neste aspecto, as fotografias tiradas buscam permitir ao leitor formar outras agendas de pesquisa, para além da proposta neste trabalho.

4.2 O QUE ESTÁ EM JOGO: UM OLHAR ATRAVÉS DO JUDICIÁRIO[231]

Iniciando a nossa jornada, a primeira consideração necessária diz respeito a duas ordens de questões que aparecem quando está em discussão o uso da desapropriação como instrumento de políticas públicas. Essa distinção tem como base dois possíveis olhares para nosso objeto de estudo: uma perspectiva que enfoca questões chamadas por Antonio Azuela (2013, p. 17) de "pré-jurídica", e outra que analisa as discussões a partir do momento em que a realidade já foi processada pelo Direito.

A congregar a primeira ordem de questões ("pré-jurídica"), está a peculiaridade de poderem ser expressadas por qualquer ator social, participante ou observador. Nesse sentido, podemos interrogar: de que forma o uso do poder desapropriatório se dá no contexto das políticas urbanas? E, mais especificamente, das políticas habitacionais? Que tipo de conflitos suscita? De um modo mais amplo, o que está em jogo quando ocorre uma desapropriação?

A importância dessas questões para nosso estudo decorre do fato de que, embora não tenham uma forma jurídica, essas discussões interpelam, mesmo de fora, o mundo do Direito (AZUELA, 2013, p. 17; 32). Deixemos mais claro:

> Cedo ou tarde, o estudo da desapropriação nos leva a colocar problemas jurídicos. No entanto, é importante fazer um esforço para compreender o que está em jogo *antes* do assunto entrar no mundo do direito. [...] Algumas dessas questões ["pré-juridicas"] são evidentes porque irrompem no espaço público; outras resultam importantes precisamente porque não têm sido suficientemente reconhecidas no debate público. Ainda que com frequência se trate de questões que têm uma implicação normativa (e que por isso convocam uma resposta jurídica) nos interessa olhá-las como perguntas que circulam pela sociedade; como questões que em princípio deveriam interessar a todos nós (AZUELA, 2013, p. 18, tradução nossa).

Para além deste enfoque, há também a possibilidade de analisar as questões derivadas do uso da desapropriação a partir do modo como os temas são processados pelo campo jurídico, ou seja, o que acontece quando o Direito é chamado a atuar nos conflitos decorrentes de desapropriações. Surgem, assim, as seguintes questões: como os temas são registrados e classificados pelos legisladores ou operadores do direito? Como o direito transforma o conflito? (AZUELA, 2013, p. 33). Segundo aclara Antonio Azuela, neste ponto:

> [...] o que está em disputa é a autoridade jurídica, quer dizer, a capacidade de impor legitimamente uma versão do que "é" direito. O interessante aqui é determinar o que acrescenta (ou suprime) o tratamento jurídico dos problemas, em relação à forma em que são expressados ou experimentados pelos atores situados fora de dito campo. Em outras palavras, trata-se de perguntarmos sobre a juridificação de certos conflitos, neste caso, dos derivados da desapropriação (AZUELA, 2013, p. 32, tradução nossa).

[231] Título influenciado pela obra de Azuela (2013).

Frente a esses dois grupos de questões, ou perspectivas de estudo, podemos dizer que nossa análise pende para o segundo enfoque, buscando trazer um olhar mais jurídico sobre os temas abordados. No entanto, consideramos ser sempre necessária a contextualização das questões e, como aponta Antonio Azuela no trecho acima traduzido, é essencial a adoção de uma postura crítica acerca do que é ou não é processado pelo campo do Direito, pois uma compreensão abrangente do fenômeno pressupõe a observação de outras dimensões sociopolíticas do uso da desapropriação.

Isto posto, ainda que não renunciemos, vez ou outra, à apresentação de uma visão mais abrangente, a partir deste momento nos dedicaremos a expor os temas que ingressam no campo jurídico e como eles são transformados para reaparecerem como "soluções jurídicas" às questões propostas (AZUELA, 2013, p. 32).

Para tanto, inicialmente devemos ter em conta a diversidade de processos que caracterizam o campo jurídico, envolvendo processos legislativos, executivos e jurisdicionais. Nossa pesquisa empírica possibilita estudar mais de perto este último, visto que nos dedicamos à análise dos acórdãos proferidos pelo TJ/SP, Comarca de São Paulo. Nada obstante, a inter-relação[232] entre esses diferentes processos nos obriga a ampliar o olhar como pressuposto para a compreensão da instituição por nós estudada: o Judiciário, espaço por excelência do campo jurídico[233].

Esclarecida, afinal, qual é a nossa perspectiva, podemos dizer que a apresentação da análise será dividida em 5 (cinco) temas principais, que, segundo Antonio Azuela (2013), seriam as principais questões enfrentadas pelo Judiciário em cinco metrópoles da América Latina[234], quais sejam: a indenização, o incumprimento das sentenças judiciais, as causas de utilidade pública (*lato sensu*), os atores afetados e o problema da autoridade jurídica.

Como mencionamos – e o próprio leitor já poderá ter percebido com a exposição dos dados realizada no capítulo 3 – as questões são numerosas, entretanto, elegemos essas cinco principais que, de alguma maneira, direta ou indiretamente, enfrentam diferentes aspectos da intersecção entre a desapropriação e a implementação e garantia do direito à moradia. Além

[232] Exemplo disso é o suposto impacto que a introdução da ideia de função social na Constituição brasileira produz na postura judicial no que toca à relação entre Estado e proprietário, embora tal alteração legislativa não seja uma garantia de que os operadores do direito irão atuar de acordo com esse preceito (AZUELA, 2013, p. 34).

[233] Porque nele o raciocínio jurídico é a única – ou, no mínimo, a mais importante – fonte de legitimidade do exercício do poder (AZUELA, 2013, p. 36). Deixando mais claro: a diferença em relação ao Poder Judiciário é que nesse as normas que regulamentam sua atuação tendem a atribuir a competência para julgar conforme o texto de uma lei, já o Poder Administrativo, por exemplo, pode mediar conflitos sem se referir a textos legais (RODRIGUEZ, 2009, p. 113).

[234] São elas: Bogotá, Buenos Aires, Cidade do México, Quito e São Paulo.

disso, ressalvamos que não é nossa intenção avaliar, desde uma perspectiva normativa, todas as estratégias aplicadas pelos operadores do direito nos documentos analisados, o que queremos destacar aqui é o modo como os conflitos que envolvem a desapropriação e o direito à moradia aparecem no Poder Judiciário e são por ele processados.

4.2.1 A discussão generalizada: a indenização

Sem hesitação, podemos afirmar como ideia reinante (seja entre administradores, legisladores, juízes, proprietários ou acadêmicos) que a primeira coisa em jogo numa desapropriação é dinheiro[235] (AZUELA, 2013, p. 19). De fato, embora nossa pesquisa empírica aponte para outros temas relevantes, ela também corrobora a afirmação de que a indenização é a maior e mais generalizada fonte de conflitos decorrente das desapropriações na América Latina[236] (AZUELA, 2013, p. 19).

Acerca desta temática, conforme o capítulo anterior nos revela, a discussão central da maioria dos julgados estudados consiste no questionamento dos valores das indenizações fixadas, sejam provisórias ou definitivas. Nesse ponto, relembramos que, dentre os 199 (cento e noventa e nove) julgados reunidos no grupo de análise "o instituto da desapropriação em foco", 69 (sessenta e nove) tinham por cerne a questão da justa indenização, sendo 40 (quarenta) deles dedicados à discussão do valor provisório e 29 (vinte e nove) ao valor definitivo (tabela 4, capítulo 3). Ademais, devemos considerar ainda que os subgrupos relativos à indenização (provisória e definitiva) eram subsidiários, ou seja, os documentos neles inseridos se restringiam à questão indenizatória, havendo outros acórdãos que também discutiam a indenização, mas foram reunidos em outros subgrupos, por levantarem outras questões para além desta.

De posse dessas considerações, vemos que a discussão acerca da contrapartida monetária devida aparece como a maior fonte de conflito no uso da desapropriação, tornando necessária a sua análise, mesmo porque, como veremos, este é o tema ao qual a própria legislação brasileira parece restringir o processo judicial de desapropriação.

Como aponta Antonio Azuela (2013, p. 36), além de ser o problema a que se dedica a maior parte da atividade jurisdicional nos cinco países latino-americanos analisados na pesquisa por ele organizada, onde se inclui o Brasil, a determinação do montante da

[235] O que, a princípio, não traz problema, desde que se atente para o fato de não estarem em jogo apenas custos econômicos.

[236] O Brasil, juntamente com o México, aparece entre os países com maiores problemas a este respeito, especialmente no que tange à demora no pagamento das indenizações (AZUELA, 2013, p. 20). De outro lado, coloca-se o caso colombiano, onde os níveis de indenização aparentam maior estabilidade e onde não há atrasos consideráveis nos pagamentos (AZUELA, 2013, p. 20).

indenização que irá receber o proprietário afetado por uma desapropriação é também a questão que produz maior incerteza a todos os atores.

Se, por um lado, uma das tendências verificadas no uso da desapropriação nas legislações de diferentes países diga respeito à estabilização do *valor de mercado* como critério de compensação (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 13)[237], por outro, isso não implica na aceitação unânime desse parâmetro e também não reduz os problemas na fixação do "conteúdo econômico da propriedade", que permanece desconhecido até que ocorra a desapropriação (AZUELA, 2013, p. 20).

Por tais razões, propomos analisar a indenização em dois níveis: um primeiro dedicado aos critérios gerais para determiná-la (valor de mercado, justa indenização, valor fiscal, etc.) e um segundo acerca da competência técnica dos responsáveis pela fixação dos valores indenizatórios, ponto que não pode ser subestimado, pois pode exacerbar os conflitos em torno das desapropriações (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 22).

4.2.1.1 O conceito de justa indenização: uma reconstrução necessária

Ressalvados os casos expressamente previstos na Constituição Federal brasileira, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social se dará mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Rememorando esta redação do artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como o dito anteriormente em relação à desapropriação-sanção urbanística, podemos compreender que, a princípio, não haverá desapropriação sem o pagamento[238] de uma *justa indenização* ao desapropriado.

Consoante adverte José Carlos de Moraes Salles (2009, p. 442), embora o ideal de justiça da indenização muitas vezes possa ser visto como inalcançável em decorrência das falhas humanas, esta meta deve ser buscada com intensidade, porque é a única forma de atendimento ao preceito constitucional mencionado. No entanto, subsiste o questionamento: o que se entende por *justa indenização*? Qual o significado a ele conferido pela doutrina e jurisprudência? E, finalmente, o que este termo pode vir a significar?

---

[237] Como exceção apontamos o caso da Colômbia, onde para a fixação da indenização não devem ser considerados apenas os interesses dos afetados, mas também os da comunidade. Assim, em cada caso, a indenização dependerá da ponderação desses interesses por expressa dicção constitucional. Este critério não impede dificuldades na determinação da indenização também neste país, onde há debates entre aqueles que o consideram uma violação ao direito de propriedade (a partir de uma visão individualista) e aqueles que argumentam que o montante indenizatório não pode ser fixado apenas conforme o interesse do proprietário (especialmente tendo em vista a ideia de função social da propriedade) (PINEDA; CASTILLO, 2009, p. 150-151). Neste sentido, consultar também Maldonado (2013, p. 239 ss), que trabalha as certezas ou ambiguidades nas regras sobre a indenização na Colômbia.

[238] Independentemente deste se dar em dinheiro, em títulos da dívida pública ou em títulos da dívida agrária.

Numa primeira aproximação desses questionamentos, podemos dizer, como geralmente o faz a doutrina[239], que a *justa indenização* busca recompor[240] o patrimônio daquele que foi desapropriado. Mas esse conceito não nos parece bastante o suficiente para compreender a complexidade do problema.

A dificuldade de conceituação do termo "justa indenização" decorre, inclusive, da ausência de previsão constitucional de seus contornos. De fato, embora haja o reconhecimento constitucional da necessidade de indenização e a previsão de justiça na sua fixação, isso não implica que os critérios para seu cálculo estejam claramente determinados:

> Com exceção do México, Nicarágua e Panamá [considerando-se a América Latina], as constituições se asseguram de que a indenização seja prévia, e muitas delas, também que seja *justa*. Mas, como já foi indicado, curiosamente, o próprio legislador não tem um critério definido a partir do qual estabeleça o que se deve entender por um montante indenizatório justo. Só a Colômbia estabelece na constituição um parâmetro neste sentido. Esta legislação diz que o justo deve ser entendido como um critério de equilíbrio que é alcançado consultando os interesses tanto da comunidade como do afetado. Não se observa precisão semelhante nos demais textos constitucionais (ACOSTA, 2009, p. 66, tradução nossa).

Nesse sentido, como ensina Claudia Acosta (2009, p. 61), observar os critérios de fixação da indenização em determinado país nos permite conhecer os aspectos que a sociedade (ou, em muitos casos, apenas os grupos dominantes) reconhece como integrantes do conteúdo econômico do direito de propriedade e o que entende como patrimônio público no que tange ao aproveitamento urbanístico (direito de construir), às mais valias geradas pela coletividade e pelas intervenções públicas – e não pelo esforço do proprietário –, bem como o melhor e mais eficiente uso do solo, em termos sociais e econômicos.

Ao buscarmos o conteúdo para a expressão no Brasil, observamos na doutrina e na prática jurisprudencial nacional o já anunciado por Sônia Rabello (2009, p. 204) e Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 77): a correlação estabelecida entre justa indenização e valor de mercado do bem. Por certo, além de grande parte da doutrina[241] defender o valor de mercado como critério para a justa indenização, também notamos nos julgados analisados em nossa pesquisa empírica a adoção desse parâmetro, seja aproximadamente, na avaliação provisória

---

[239] Por exemplo, Salles (2009, p. 442), Maluf (2015, p. 29), Beznos (2010, p. 78), Ferraz (2014b, p. 431). Segundo este último: "[...] o ponto essencial para se reconhecer a justeza da indenização é a ausência de perdas no patrimônio econômico do proprietário atingido pela medida interventiva. O patrimônio do expropriado deve continuar indene, de sorte que se quiser adquirir bens com idênticas características ao desapropriado, conseguirá fazê-lo" (FERRAZ, 2014b, p. 431).

[240] Oportuno ressaltar que a discussão na Colômbia já avança no sentido de que não se trata de reparação integral que permita recompor o patrimônio do desapropriado. Neste país, já se considera que, em regra, a indenização deve ter caráter reparatório, mas não restitutivo, salvo algumas situações excepcionais envolvendo proprietários vulneráveis (MALDONADO; PEÑA, 2013, p. 300-301).

[241] Por todos, citamos Fagundes (1949, p. 339) e Salles (2009, p. 462).

para fins de imissão na posse[242], como também na avaliação definitiva. Mais do que isso, acentuamos ainda a afirmação encontrada nos julgados no sentido de que o valor cadastral não traduziria o valor real (leia-se: valor de mercado) dos bens desapropriados.

Com a adoção deste parâmetro mercadológico, a aquisição do solo pelo Poder Público, em muitos casos, acaba se inserindo na lógica especulativa, convertendo-se em mais um dos fatores que contribuem para o círculo vicioso de elevação dos preços do solo[243], em especial do plano urbano, onde a localização ganha maior relevância, considerando toda a dinâmica do perto e do longe vista no capítulo 2.

Diante desta constatação empírica, é essencial trazermos a pesquisa realizada por Sonia Rabello (2009), que acentua a necessidade de reexplorarmos o conceito do termo *justa indenização,* previsto no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Neste estudo, a autora põe em dúvida os critérios correntemente utilizados para determinar a indenização de imóveis urbanos:

> Se perguntarmos a um rol de profissionais do Direito o que se entende como justa indenização, veremos que praticamente a totalidade deles responderá que o termo significa *preço de mercado* do imóvel. Por isto é que é importante examinar como o termo justa indenização foi ganhando esta inadequada sinonímia com a idéia de *preço de mercado*. Esta sinonímia foi sendo criada em função de uma monótona, mas bem orquestrada repetição de equivocadas equivalências semânticas, e chancelada, ao longo de décadas, por decisões judiciais. Contudo, não se pode dizer que o conceito constitucional tenha, ontologicamente, este sentido; ou seja, a expressão justa indenização não é sinônima de preço de mercado, necessariamente (RABELLO, 2009, p. 204).

Posta a questão nesses termos, devemos compreender que o conteúdo da expressão *justa indenização* varia com o decorrer do tempo, sendo um padrão histórico e cultural e, desta feita, mutável. Em outras palavras, a locução *justa indenização* não detém um sentido cognitivo unívoco, com isso, o conteúdo atualmente atribuído a ela (*valor de mercado*) não é nem definitivo, nem absoluto (RABELLO, 2009, p. 207-216). Pelo contrário, tanto o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) quanto o atual Código Civil (BRASIL, 2002) reforçam a necessidade de uma releitura do termo, de seu redesenho jurídico, o que já se via imprescindível desde o Texto Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988).

Desenvolvendo esta ideia, Sonia Rabello (2009, p. 208) afirma que, de forma geral, a designação *justa* pode ser interpretada em função de, no mínimo, duas perspectivas: a) a do particular que perde sua propriedade em decorrência da desapropriação; b) e a da sociedade,

---

[242] Como veremos no próximo tópico, essa é uma peculiaridade do TJ/SP, Comarca de São Paulo.

[243] Que, por sua vez, é uma das barreiras a serem superadas para o enfrentamento da problemática da inefetividade do direito à moradia das populações mais vulneráveis.

que paga a desapropriação por meio do Estado. Posto isto, complementa a autora que a jurisprudência e doutrina brasileiras abraçaram aquela perspectiva que privilegia a ótica individualista da indenização, a qual busca o valor do imóvel no mercado ("valor real"), sem se questionar quais dos componentes relativos à valorização do imóvel advêm de investimentos públicos, ou mesmo de atributos conferidos, graciosamente, ao imóvel, pela legislação de uso do solo (*regulatory givings*: a ampliação do feixe de direitos atribuídos ao proprietário)[244], isto é, sem levar em conta os fatores exógenos ao investimento do proprietário que valorizam seu bem[245].

Em contrapartida, o Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002 ensejam um novo conteúdo principiológico, demandando uma postura interpretativa mais equânime, em conformidade com os princípios constitucionais da isonomia e da justiça social. Seguindo esse eixo interpretativo, mostra-se incabível a valorização gratuita da propriedade particular em função de fatores externos aos investimentos do proprietário, seja em virtude da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização (art. 2º, IX, Estatuto da Cidade), seja diante da necessidade de recuperação dos investimentos do Poder Público que valorizam o imóvel urbano (recuperação das mais valias) (art. 2º, XI, Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001), bem como frente à vedação do enriquecimento sem causa (arts. 884, 885 e 886 do Código Civil)

[244] Para deixar este ponto mais claro, destacamos a seguinte passagem: "Ora, se os estudos econômicos nos demonstram, com clareza irrefutável, que há uma portentosa valorização do imóvel, decorrente da atribuição a ele de um índice urbanístico mais favorável; e se esta distribuição, que até o momento vinha se fazendo como uma liberalidade (não equânime) deste fator urbanístico pelo poder público, parece elementar que o poder público, hoje não só não pode mais deixar de captar esta liberalidade conferida a alguns, como lhe é *vedado, quando das desapropriações, pagar por elas. Seria, se assim continuar agindo, uma dupla liberalidade: primeiro valoriza gratuitamente, com um índice público, um lote privado, e quando precisa adquiri-lo, lhe é determinado pagar por um valor, chamado de real, ou de mercado, que incorpora a valorização que deu causa, graciosamente!* (RABELLO, 2009, p. 219) (grifos da autora)".

[245] Não deixamos de levantar o questionamento acerca dos casos em que a atuação estatal reduz o valor das propriedades por meio das normas de uso e ocupação do solo: seria cabível a redução da indenização? Nestas situações parece ser dominante o entendimento de que a fixação da justa indenização deve levar em conta as normas de uso e ocupação do solo, até porque elas rebaixam o valor de mercado do bem (é o que observamos no documento 128 de nosso *corpus* de pesquisa, que considerou a influência das regras urbanísticas na fixação da indenização, por tratar-se o caso concreto de área em Zona Especial de Interesse Social que apenas permitia o uso habitacional, depreciando o valor do imóvel). Entendemos que a solução para essas questões perpassa pela consideração dos fundamentos por traz dos zoneamentos urbanos estabelecidos pela legislação, bem como pelo sopesamento dos interesses em jogo. Consoante aclara Sotto (2015, p. 107), a modificação em abstrato de parâmetros urbanísticos e dos usos permitidos para um imóvel, promovida por meio de alteração legislativa, mesmo quando importe em perdas econômicas aos proprietários atingidos, não gera dever de indenização pelo Poder Público, pois consiste em mera alteração de expectativa de direito e não ferimento ao um direito adquirido. A autora ainda complementa (2015, p. 106): "A desvalorização imobiliária decorrente de fatos alheios à vontade do seu proprietário e imputáveis ao Poder Público em sua atuação urbanística só autoriza o ajuizamento de ações indenizatórias ou mesmo de desapropriação indireta em casos excepcionalíssimos, em que a atuação urbanística do Poder Público venha a impedir ou inviabilizar a normal utilização do bem imóvel, privando-o de grande parte, senão a totalidade, de seu valor econômico". E conclui que para a garantia da igualdade entre os cidadãos frente ao planejamento urbanístico da cidade, o Poder Público deve adotar medidas possíveis para prevenir as minus-valias e, não sendo possível evitá-las, ao menos mitigar seus efeitos.

(BRASIL, 2002), ou mesmo ante a proibição da liberalidade com o investimento público (RABELLO, 2009, p. 218; SANTOS, 2008, p. 87).

Não é outro o entendimento de Débora Sotto (2015, p. 1-2), para quem o valor econômico da propriedade imobiliária urbana é determinado não somente pelas características ínsitas do bem imóvel em si mesmo considerado, pois a sua inserção na cidade também é capaz de gerar a valorização (mais-valia) ou a desvalorização (minus-valia) da propriedade urbana, ainda quando não concorra para tal a vontade ou a atuação do seu proprietário. A mesma autora ainda complementa:

> Considerando que a atividade urbanística no Brasil é função pública, a Administração, seja por ação, seja por omissão, é partícipe constante das transformações experimentadas pelas cidades brasileiras. Assim, como medida e boa administração, é preciso que o Poder Público promova eficazmente a recuperação da mais-valia da propriedade imobiliária gerada pela cidade, revertendo-a em benefício da coletividade, de maneira a evitar que a riqueza produzida por meio do esforço comum seja apropriada por poucos privilegiados, alimentando, dessa forma, a especulação imobiliária e, por consequência, acentuando as desigualdades sociais urbanas (SOTTO, 2015, p. 2).

Com isso, em somatória aos outros instrumentos[246] que o Poder Público brasileiro detém para colocar em prática seu poder-dever de intervir sobre o fenômeno da mais-valia urbanística, a questão da justa indenização na desapropriação também deve ser enxergada neste cenário.

E é justamente essa a postura de Sonia Rabello (2009, p. 220), a qual conclui que o conceito constitucional de justa indenização não pode ser o pagamento do preço do imóvel pelo valor de mercado, sempre, sendo necessária uma reconsideração da interpretação largamente conferida pela jurisprudência e também pela doutrina brasileira, pois, da forma como vem se dando, mostra-se injustificada tanto jurídica (vez que não expressa a natureza do direito de propriedade tal como atualmente reconhecido por nossa ordem jurídica, pautada pela função social), como economicamente, além de injusta.

A releitura proposta pela autora, e com a qual compactuamos, não se mostra irreal. A Colômbia, por exemplo, é um dos países que já adota este entendimento, tendo a *Corte Suprema de Justicia* colombiana considerado que o anúncio de projetos e obras públicas e sua efetiva realização não podem ser fonte de enriquecimento dos proprietários do solo, pois a propriedade que se protege constitucionalmente é a legitimamente adquirida, não incluindo

[246] Instrumentos estes que podem ser consultados no trabalho de Debora Sotto (2015).

aqueles incrementos de valor advindos da ação estatal, mas apenas os que decorram do esforço privado (MALDONADO, 2013, p. 245)[247].

Também é este o posicionamento interpretativo defendido por outros autores brasileiros, como Adriana Nogueira Vieira de Lima e Edson Macedo Filho (2009, p. 230) e Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 12). Ainda, segundo a autora colombiana Claudia Acosta (2009, p. 67-68), a equivalência entre justo preço e preço de mercado é inexata, lesiva para os cofres públicos, prejudicial à viabilidade de obras públicas, à melhoria das condições de vida na cidade, ao acesso ao solo e aos atributos urbanos pelos mais pobres, além de carecer de base legal. Em suma, a recomposição dos danos patrimoniais sofridos pelo desapropriado é de fato devida, mas não deve ensejar seu enriquecimento injustificado.

Corroborando este pensamento, Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 12) defende a importância da inclusão de fundamentos urbanos e ambientais na fixação de uma *justa* indenização, como base para uma política de recuperação das mais valias urbanas (aspecto tratado de maneira superficial no Decreto-Lei nº 3.365/1941 e na Lei nº 4.132/1962) e para a gestão ambiental da terra. Por conseguinte, a autora aduz a essencialidade de se considerar no cálculo da indenização das "desapropriações urbanísticas e ambientais" aspectos referentes ao cumprimento da função social da propriedade, atualmente restritos à desapropriação-sanção (SANTOS, 2008, p. 49-50). Isso porque nem toda propriedade objeto de utilidade pública ou interesse social atende sua função social tal como definida no Plano Diretor.

Embora a autora ressalte que a previsão legislativa é essencial para que este novo olhar dado à propriedade também seja consolidado no uso do instrumento das desapropriações ordinárias[248] (SANTOS, 2008, p. 93), desde já se mostra possível um cuidado especial no momento do cálculo do valor indenizatório, especialmente das áreas ambientais e – de grande importância para nossa pesquisa – das áreas de assentamentos informais, sem que, para tanto, seja exigido mais que a aplicação dos diplomas legais já existentes.

Sem aprofundarmos o estudo dos cálculos indenizatórios de áreas ambientais e de assentamentos informais[249], buscamos aqui atentar para uma constatação antecedente e

[247] Para além disso, na Colômbia já são previstos instrumentos que rompem a ideia tradicional segundo a qual os governos locais são os únicos responsáveis por financiar o desenvolvimento urbanístico do território. Isso nos remete a uma questão importante: por que os proprietários do solo que são beneficiados com as decisões urbanísticas não contribuem com os custos? (PINEDA; DEL CASTILLO, 2009, p. 157).

[248] Consoante Santos (2008, p. 93; 98), na ausência de lei que discipline o assunto, não é possível estender as penalidades previstas nas desapropriações-sanções para as situações que não observaram o procedimento previsto para a aplicação das modalidades ordinárias. Por isso, faz-se necessária a adequação da legislação, para que seja possível racionalizar o desenvolvimento urbano brasileiro e permitir, efetivamente, uma distribuição mais equânime dos custos e benefícios da urbanização, ainda mais considerando que a legislação utilizada em tema de desapropriação no Brasil é muito antiga, anterior à própria Constituição Federal.

[249] Acerca da valoração econômica de recursos ambientais, consultar Haddad e Santos (2009, p. 244-249).

essencial, que por vezes é negligenciada: a inexistência de um "valor de mercado" nestas situações.

Deveras, nas áreas de valor ambiental ou ocupadas por assentamentos informais consolidados – que serão desapropriadas, por exemplo, para implementação de políticas públicas ambientais ou de regularização fundiária – o mercado é imperfeito ou não existe (HADDAD; SANTOS, 2009, p. 240), principalmente tendo em vista os gravames e dispositivos legais que reconhecem os direitos ambientais e sociais, em especial o direito à moradia (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 31).

Desta feita, ainda que devam ser respeitados os direitos dos proprietários originais (salvo se for o caso de usucapião da área), não se pode tratar esses casos como se envolvessem áreas vazias e desimpedidas, livremente inseridas no mercado imobiliário. Caso contrário, ao desconsiderar a situação concreta, cria-se um tratamento que apenas aos proprietários beneficia, os quais, além de não serem punidos pelo descumprimento da função social de seus imóveis, ainda são premiados com uma indenização fixada em valores fictícios (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 31).

No específico ponto das áreas ocupadas por assentamentos informais, observamos em nosso *corpus* de pesquisa alguns documentos que aplicavam o chamado "fator favela" como redutor do valor da indenização, aproximando-se do preceito trazido pelos autores acima, havendo, inclusive, a consideração do grau de consolidação das construções na fixação do *quantum* devido. No entanto, mesmo a aplicação deste fator é causa de discussões intermináveis no Judiciário[250], especialmente considerando a falta de critérios legalmente fixados para o cálculo da indenização, conforme veremos a seguir.

Para citar um exemplo, trazemos o documento 152, analisado no capítulo anterior, no qual se observa a fixação do valor da indenização provisória com a desconsideração da existência de 245 moradias estabelecidas numa ocupação consolidada no imóvel desapropriando, com casas de alvenaria e ruas abertas. No acórdão o desembargador entendeu que o decreto desapropriatório tinha a finalidade de regularização fundiária da área, o que não implicaria na remoção dos moradores e, portanto, ensejaria a desconsideração do fator de desvalorização consistente no custo de remoção.

Prosseguindo na análise, é importante registrar que o valor do que se considera uma *justa* indenização deve variar de acordo com as especificidades não apenas dos bens desapropriados, como vimos, mas também de seus proprietários. Esta constatação parece ser

[250] Chega-se até mesmo a empregar a alegação de que o Poder Público teria sido conivente com a ocupação, não podendo os proprietários serem responsabilizados pela carência habitacional existente (documento 147).

um avanço na discussão, trabalhada, entre outros, por Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (2009b, p. 29) e Antonio Azuela (2013, p. 42).

Sob essa perspectiva, revisitar o conteúdo da expressão em comento – alterando a "lógica do direito civil" [251] na discussão do preço justo, em direção ao espírito do direito público (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 29) – não implica, necessariamente, abandonar o critério do valor de mercado em todos os casos. Até mesmo em nosso *corpus* de pesquisa pudemos perceber um julgado (documento 16) no qual a defesa do valor de mercado passa pela alegação da garantia do direito à moradia.

Como salientam Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (2009b, p. 29), diversos países têm trabalhado a questão a partir da atribuição de diferentes naturezas, por assim dizer, à indenização que, então, passa a ter ora o caráter compensatório, ora o reparatório e ora o restitutivo. Sem querermos avançar nesta discussão agora, a deslocamos para o tópico relativo aos atores afetados pela desapropriação, por estar estreitamente ligada à percepção da existência de diferentes sujeitos atingidos pela desapropriação.

Tais ponderações bastam para evidenciarmos que a problemática central da justa indenização está na própria construção de seu conceito. Por isso, a relevância de se revisitar este específico ponto do instituto da desapropriação é enorme, principalmente levando em conta o panorama de indiferença dos juristas em adotar uma postura crítica acerca da indenização, segundo afirma Antonio Azuela:

> Não se sabe se é a proverbial incompetência do grêmio quando se trata de números, ou de um desprezo por "questões de dinheiro", que sem dúvida se tornam vulgares em comparação com a grandeza da retórica jurídica – quer seja sobre as liberdades humanas ou sobre a função social da propriedade. O caso é que parece existir uma incapacidade, tanto dos analistas como dos operadores do direito, para encontrar (e, sobretudo, para explicar) o porquê de um montante de indenização em comparação a outro (AZUELA, 2013, p. 38, tradução nossa).

Esta crítica realizada pelo autor mexicano não encerra este assunto, ao revés, nos encaminha ao segundo nível de análise proposto. Isso porque, embora a problemática inicie com a própria definição do conceito de *justa indenização*, também perpassa pela competência técnica daquele que a determina, o que se liga à ausência de previsão de critérios específicos de avaliação nas legislações.

[251] Neste ponto, não há como não ter o cuidado de novamente trazer as críticas de Rodrigues Junior (2011, p. 166) acerca do papel da ciência do direito civil na construção teórica do instituto da propriedade, no sentido da incoerência do discurso, comumente aceito, de que haveria um compromisso civilista com o individualismo no campo do Direito das Coisas.

4.2.1.2 O Judiciário e a dificuldade de determinação do conteúdo econômico da propriedade

Ainda analisando o problema comum à desapropriação (MALDONADO, 2013, p. 313), qual seja, a determinação da indenização, focaremos a partir de agora numa segunda questão, mesmo que estreitamente ligada à anterior (referente ao sentido do termo *justa* indenização): o poder concedido explicitamente aos juízes para determinar as indenizações pagas pelos cofres públicos, bem como as ambiguidades que surgem quando está em jogo a compensação por um direito patrimonial como o de propriedade.

Como ponto de partida, trazemos a previsão constante no artigo 24 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que assim determina: "Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de Processo Civil. Encerrado o debate, o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização" (BRASIL, 1941).

O artigo em questão deixa claro, em matéria de desapropriação, que o Brasil adota o modelo francês, o qual implica na intervenção de um juiz para a determinação do *quantum* indenizatório[252] (AZUELA; SAAVEDRA, 2013, p. 412). Isto é, a lei outorga ao juiz um papel preponderante na determinação da indenização, inclusive conferindo a ele a possibilidade de se apartar dos laudos periciais (art. 479, CPC) (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, antecipamos a interrogante tal como formulada por María Mercedes Maldonado e Diego Isaías Peña em relação à realidade equatoriana, mas que facilmente transpomos para o Brasil: "[...] num campo tão complexo como o do mercado do solo, que inclusive para economistas implica dificuldades, tem o jurista o conhecimento e a habilidade necessários para traduzir a noção abstrata de justiça em um montante concreto de indenização?" (MALDONADO; PEÑA, 2013b, p. 354, tradução nossa). As provocações apresentadas a seguir – somadas ao quanto dito no tópico anterior – auxiliam-nos a pensar não só esta divisão de competências, mas também toda a sistemática acerca da fixação da indenização no cenário brasileiro.

Vamos começar afirmando algo que já está claro: a inexistência de critérios avaliatórios para a determinação da *justa* indenização está consolidada no sistema brasileiro[253]. Realmente, Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 63) chega a esta conclusão ao

[252] Exceto no caso de acordo entre desapropriante e desapropriado, quando a desapropriação é processada administrativamente.

[253] Diferentemente do que ocorre em alguns países onde as leis urbanísticas estabelecem critérios especiais para a fixação do justo preço, especialmente em desapropriações urbanísticas e ambientais (HADDAD; SANTOS, 2009, p. 240). Como exemplo, temos a já mencionada legislação Colombiana (art. 20 do Decreto nº 1420/1998) e também a espanhola (art. 27 da Lei nº 6/1998), que conferem maior segurança aos envolvidos ao estabelecerem

observar que o artigo 27 do Decreto-Lei nº 3.365/1941 traz critérios muito simples a serem considerados pelo juiz quando da fixação da indenização, não explicitando a necessidade de observância da distinção entre os tipos de solo e da legislação urbanística, consoante se verifica no dispositivo abaixo transcrito[254]:

> Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles aufere o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu (BRASIL, 1941).

Como principal consequência da indefinição dos critérios para determinar os valores indenizatórios, podemos apontar o amplo espaço deixado à interpretação pelos juízes, o que normalmente acarreta o favorecimento unicamente do proprietário (exceto quando este se enquadra na categoria de proprietário vulnerável), sendo desconsiderado que na desapropriação, ao menos em princípio, o Estado atua a favor do interesse público (ACOSTA, 2009, p. 66). Esse é apenas o destino comum de diferentes problemas.

Desvencilhando esse quebra-cabeça, inicialmente devemos considerar que a ausência de critérios legais objetivamente fixados, somada ao esparso conhecimento específico dos juízes neste assunto e à defasagem dos valores cadastrais utilizados para o cálculo dos tributos[255], leva o magistrado a depender, em grande medida, dos conhecimentos técnicos dos peritos para formar o seu convencimento. Mas, mais do que isso, ao silenciar-se sobre os padrões mínimos a serem observados na realização dos laudos periciais, a legislação nacional acaba por atribuir muito poder aos peritos, o que propicia a realização de laudos subjetivos e

---

padrões objetivos a serem considerados pelo perito, deixando claro os fatores que serão observados na fixação do valor da indenização, por meio da adoção de alguns princípios: "[...] que a qualificação urbanística do solo condiciona seu aproveitamento e, portanto, seu valor econômico; que as mais-valias procedem de obra de urbanização ou mudanças nas leis de uso do solo e que a atribuição destas mais-valias será cabível quando o proprietário haja custeado como deve, a urbanização" (SANTOS, 2008, p. 73).

[254] Embora em sua redação original este artigo contivesse um parágrafo único que previa limites inferiores e superiores para a indenização, o STF entendeu o dispositivo inconstitucional, retirando do âmbito legislativo os critérios limitadores do valor da *justa* indenização, que passaram ao âmbito de discricionariedade judicial. No entanto, a inconstitucionalidade destes critérios originalmente estabelecidos no parágrafo único do artigo acima transcrito não retira a importância da indagação acerca da viabilidade de outros critérios – econômicos, sociais e urbanísticos –, oferecendo outros limites, mais técnicos, à indenização e evitando uma interpretação amplamente subjetiva dos magistrados acerca do que é *justa indenização* (RABELLO, 2009, p. 2013).

[255] Acerca dessa defasagem, interessantes as considerações de Fernandes e Alfonsin (2009b, p. 30): "[...] ainda que os proprietários não tenham problemas com o fato de pagarem impostos sobre valores mais baixos que os de mercado, e mesmo no caso de proprietários isentos de pagamento dos impostos por qualquer razão, quando se trata de desapropriação de seus imóveis todos têm a expectativa – estranhamente reconhecida por decisões judiciais – de que o cálculo do preço justo da indenização seja feito com base em valores praticados pelo mercado imobiliário".

de valores muito discrepantes quando comparados com outros realizados para áreas com as mesmas características[256] (SANTOS, 2008, p. 67). Com isso,

> Libertos para elegerem sua forma de abordagem, peritos judiciais passam a utilizar métodos de avaliação consagrados, sem a devida crítica sobre em que medida tais métodos estariam adequados para uso no caso de bens imóveis de uso coletivo ou quando sobre os mesmos incide restrições de uso (HADDAD; SANTOS, p. 242).

Esta situação torna-se ainda mais preocupante ao constatarmos que a questão da avaliação é uma "caixa-preta"[257] para os juízes, diante do embaraço destes em compreender a lógica que rege os argumentos do perito avaliador e a dificuldade de muitos peritos em se expressarem numa linguagem acessível (AZUELA, 2013, p. 37). Por conseguinte, como pondera Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 206), a autonomia do juiz frente à perícia é, às vezes, mínima, em virtude dos restritos conhecimentos especializados com que a possa criticar, discutindo, impugnando, repelindo ou acolhendo seus termos. Nesse sentido, essas "[...] dificuldades técnicas e o caráter meramente argumentativo dos laudos, sem embasamento em critérios claros de avaliação, são graves entraves para que o julgamento estabeleça o justo preço da indenização" (SANTOS, 2008, p. 116).

Em sendo assim, Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho (2009, p. 229) afirmam que a própria lógica de funcionamento do Judiciário é outro fator a colaborar para a elevação dos custos das desapropriações, porque a falta de uma vara especializada nesse assunto compromete a formação técnica necessária para que os magistrados estejam preparados para lidar com essas questões.

Embora não se exija que o juiz tenha conhecimento de todos os campos do saber necessários ao desenvolvimento da atividade jurisdicional, podendo se valer, para tanto, de procedimentos periciais (SALLES, 2009, p. 265), o uso dos laudos periciais requer cuidados

---

[256] Devemos considerar ainda que, contando os laudos dos assistentes técnicos, há a possibilidade de um mesmo processo abranger três laudos de valores muito diferentes entre si (ainda quando todos tenham por norte o almejado *valor de mercado*), que se digladiam na fixação do *justo* valor para a indenização, devendo ser sopesados pelo juiz. Este último, sem possuir critérios objetivos para analisar os resultados dos laudos apresentados, se depara com discussões intermináveis que contribuem para a morosidade da decisão judicial (SANTOS, 2008, p. 64).

[257] Termo utilizado por Santos para referir à determinação da indenização como um processo no qual apenas são conhecidas as "entradas" e "saídas", mas não as deduções empregadas: "Nestas circunstâncias, os juízes acatam o valor fixado no laudo pelos peritos nomeados na base da 'confiança', sem nenhuma análise a respeito dos métodos, parâmetros e até mesmo legislação que foram empregadas em sua confecção" (SANTOS, 2008, p. 116). Ainda acerca da expressão "caixa-preta", anotamos, que Acosta (2009, p. 59) amplia seu uso, empregando-o para designar todos os aspectos da utilização da desapropriação nas práticas públicas de obtenção do solo na região latino-americana, ante as implicações sociais de seu uso e a pouca documentação sobre o tema.

que não parecem estar sendo tomados, especialmente tendo em vista as fraudes observadas na fixação das indenizações, acentuadamente flagradas na década de 1990[258].

O resultado de todos esses problemas pode ser visto claramente em nossos dados, nos quais constatamos que, ao final, as avaliações periciais são aceitas na quase totalidade dos casos, normalmente sem questionamentos pelos juízes e mesmo sem maiores justificações, ainda quando contestadas pelas partes. Nesse passo, pudemos verificar como "fundamentação" da adoção do laudo pericial tanto a relação de confiança estabelecida entre o magistrado e o perito por ele nomeado, como a suposta imparcialidade do perito judicial, havendo inclusive a alegação da falta de conhecimentos técnicos dos juízes para apreciar as questões trazidas, motivo pelo qual se valeriam do trabalho do perito judicial.

Prosseguindo na crítica, em somatória à constatação de que os juízes aceitam como devido quase tudo que o perito propõe, Antonio Azuela (2013, p. 37) menciona outro resultado: casos em que o juiz ignora a perícia e recorre a procedimentos arbitrários para fixar os montantes indenizatórios, como, por exemplo, decidindo pela média entre o valor mais baixo e o mais alto.

Avançando no raciocínio, ao lado da incerteza em relação ao montante que será pago por um prédio urbano desapropriado[259], caminha outra preocupante constatação, presente não somente no Brasil, mas também em outros países da América Latina[260]: os juízes tendem a outorgar indenizações maiores que o valor de mercado do bem desapropriado, fundamentalmente em virtude da ideologia conservadora que prevalece no Judiciário (AZUELA, 2013, p. 37).

Nesta trilha, Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos (2013, p. 177) apontam a tendência de os Tribunais refletirem a estrutura de poder da sociedade de classes em que estão inseridos. Isso é particularmente verdadeiro no caso brasileiro, local em que o acesso à representação processual depende da capacidade financeira da parte, que poderá ou não contratar advogados prestigiosos. Soma-se a isso a postura ideológica da justiça brasileira,

---

[258] Valendo-nos do estudo desenvolvido por Santos, exemplificamos com alguns processos de áreas incluídas no Parque Estadual da Serra do Mar, cuja inadequação do montante fixado a título de indenização foi questionada por ações rescisórias propostas pela Procuradoria Geral do Estado, levando, só no ano de 1998, a suspensão do pagamento de mais de R$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais) pelos cofres públicos (SANTOS, 2008, p. 136). Para outros exemplos, recomendamos a leitura do estudo coordenado por Maricato (2001) sobre o preço da desapropriação de terras, que aponta como casos urbanos representativos: a) novamente a superindenizações na área de meio ambiente (JNL Ltda), relativa à criação do Parque Estadual da Serra do Mar em Ubatuba; b) superindenizações na área da habitação (Jardim Alzira Franco, em Santo André); c) Superindenização na área de vias públicas (Rodovia dos Imigrantes), em São Bernardo do Campo.

[259] Neste sentido, a fixação do "conteúdo econômico da propriedade" ocorre no momento em que se dá a desapropriação, antes disso, o proprietário não sabe ao certo quanto receberá por seu imóvel, de forma que, conforme aponta Azuela (2013, p. 20), a desapropriação produz a propriedade.

[260] São eles: México, Argentina, Colômbia e Equador.

que pende a balança para o lado da defesa intransigente do desapropriado (salvo quando este é integrante da categoria "proprietários vulneráveis", abordada mais à frente).

Isso torna possível ponderar, mudando um pouco as críticas até agora apontadas, que ao perito é difícil "[...] tornar-se independente do juiz, que o designa, de forma que acaba colocando-se a serviço dessa mentalidade e ideologia de substrato patrimonialista" (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 178, tradução nossa).

E mais, os autores (2013, p. 177) também manifestam a existência de casos em que se verifica o conluio entre o Estado, o desapropriado e o juiz, para que este último profira uma sentença com altos valores de indenização.

Para completar o prejuízo ao erário, sobre esses valores equivocadamente fixados, são ainda aplicados juros moratórios, compensatórios e correção monetária, totalizando o valor final da indenização. Toda essa sistemática, caso os caminhos percorridos na fixação da justa indenização não sejam tomados com seriedade, geram distorções ainda maiores no valor da *justa indenização*, contribuindo para o surgimento de superindenizações impagáveis, que se tornaram conhecidas com a crise dos precatórios (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 176).

Mas, embora as superindenizações originárias das desapropriações sejam evidenciadas tanto no campo, quanto na cidade (MARICATO, 2001, p. 7), nesta última é frequente observarmos o reverso das superavaliações.

Assim, e não menos importante, em nossa pesquisa encontramos muitos casos onde se dava a fixação de avaliações insuficientes à reposição do bem perdido pelos proprietários atingidos pelas desapropriações. Inclusive, ainda que a nossa análise não tenha enfocado os valores indenizatórios[261], os casos do Edifício São Vito e Mercúrio evidenciam de forma manifesta quão traumática pode se mostrar a desapropriação de um imóvel quando este é o único bem do proprietário, que o utiliza para fins de moradia, sem que a indenização correspondente seja apta a possibilitar a aquisição de nova morada[262].

Tudo isso nos leva a outra questão principal: na fixação da indenização existe um alto risco de se produzir tratamento desigual entre categorias diferentes de proprietários, risco que, segundo Antonio Azuela (2013, p. 19), tem uma dimensão estrutural. Melhor explicando, seja pela urgência do dinheiro que levará à aceitação de indenizações mais baixas, seja pela

[261] Embora a pretensão inicial fosse analisar aspectos ligados ao montante das indenizações, frente às limitações da pesquisadora no assunto, não foi possível concretizar, neste momento, esta pretensão. Por outro lado, apontamos que a falta de informação e a dificuldade de confirmar, em cada caso concreto, qual seria o "valor correto" dos bens desapropriados, são obstáculos impostos a todos os pesquisadores que se dedicam a uma análise empírica desta temática (AZUELA, 2013, p. 37).

[262] Em especial as falas de Ivani no documento 283.

ignorância sobre seus direitos, ou mesmo pela falta de acesso a serviços legais especializados – fatores que podem aparecer isolada ou conjuntamente –, o fato é que os mais prejudicados por uma desapropriação serão os proprietários mais vulneráveis (AZUELA, 2013, p. 19).

O prejuízo destes últimos, por sua vez, não se limita aos baixos valores indenizatórios. Como pudemos perceber em nossa pesquisa empírica, devemos considerar também a dificuldade de levantamento dos valores indenizatórios por parte dos proprietários de baixa renda, porque, muitas vezes, eles não possuem seu título de propriedade devidamente registrado, ensejando sua categorização como possuidor, experimentando todas as dificuldades e desafios que esta figura enfrenta na ação de desapropriação, principalmente no que toca ao acesso à indenização, assunto que retomaremos na seção dedicada à análise dos diferentes atores afetados pela desapropriação.

Neste ponto, ressalvamos que um início de ponderação acerca das diferentes categorias de proprietários, apesar de quase inexistente nos documentos analisados, apareceu em dois dos julgados relativos ao Edifício São Vito (documentos 5 e 11), ambos de relatoria do Desembargador Walter Swensson, que mencionou a necessidade de se considerar os casos em que os desapropriados não têm condições financeiras para contratar um assistente técnico capacitado a acompanhar e apresentar críticas ao laudo pericial, cabendo ao juiz reequilibrar essas situações. Para além disso, houve três documentos nos quais foi possível verificar o entendimento segundo o qual o desapropriado que detenha a posse do imóvel tem direito à indenização no processo de desapropriação (documentos 12, 254, 255).

Dito isto, podemos concluir que é justamente nestes dois extremos – na supervalorização de imóveis e na fixação de valores insuficientes à aquisição de nova moradia pelos desapropriados – que a relação com o direito à moradia se mostra de forma mais nítida.

Por um lado, valores indenizatórios exorbitantes acarretam sobrecarga orçamentária, impondo-se efetivamente como limites às políticas públicas na área de habitação (MARICATO, 2001a, p.5). Assim, os altos valores pagos nas desapropriações perfazem parte significativa do orçamento dos Municípios e Estados no Brasil, impedindo a continuidade na intervenção fundiária pelas políticas públicas (MARICATO, 2001a, p. 6), bem como ensejando a opção por outros instrumentos de intervenção.

De outro lado, a desconsideração do grau de vulnerabilidade de cada proprietário no caso concreto também implica o ferimento ao direito à moradia, o que decorre não apenas dos baixos valores fixados, como também da dificuldade do levantamento das indenizações, discussão presente em muitos dos julgados analisados que, em sua maioria, com sucedâneo na

predominância do interesse público[263], negaram a discussão acerca da garantia do direito à moradia nas ações de desapropriação.

Todas essas considerações revelam a insustentabilidade do quadro apresentado, especialmente tendo em vista os princípios constitucionais da moralidade pública e da justiça social. Assim, entendemos pela necessidade de uma mudança profunda desse paradigma, que já poderia ter sido enfrentado por meio da nossa Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e do Código Civil de 2002, mas que, dada a profundeza de suas raízes, nos parece demandar nova atividade legislativa para melhor combatê-lo, por meio da criação de parâmetros objetivos de avaliação que eliminem, tanto quanto possível, o subjetivismo dos laudos:

> É o caso de se questionar, todavia, se a discussão doutrinária, jurisprudencial e mesmo as novas diretrizes da política urbana não poderiam informar algumas regras ou critérios gerais (dentro de cada categoria desapropriatória, evidentemente) que pudessem ser estabelecidos por lei para o cálculo do *quantum* indenizatório devido ao proprietário e que orientassem a ação de peritos e juízes (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 29-30).

Ou mesmo através de uma mudança mais abrangente, que passa pela reflexão acerca da escolha que atribui ao magistrado a função de arbitrar o valor das indenizações, discutindo-se, por exemplo, se a via da arbitragem, como meio de solução dos litígios e controvérsias que busca o caminho da negociação, não seria um procedimento mais ágil e eficaz para a determinação da indenização nas desapropriações. Nesta perspectiva:

> [...] alguns postulados tradicionais relacionados ao Direito Administrativo necessitam de reflexão e mudança de modelos institucionais, a exemplo do da arbitragem, instrumento que tem grande potencial para tornar as ações da Administração Pública mais eficiente. Velhos conceitos que ainda vigoram no Direito Administrativo brasileiro tornam a desapropriação excessivamente "judicializada", fato que contribui para abarrotar o Judiciário com causas que poderiam ter solução mais justa e rápida em âmbito administrativo (HADDAD; SANTOS, 2009, p. 252).

Não pretendemos dar soluções definitivas a essas questões, apenas fomentar a reflexão. Não por acaso, defendemos que a proteção dos direitos fundamentais, como o é o direito à moradia, deve fazer parte de qualquer discussão acerca da fixação dos valores indenizatórios nas desapropriações, seja no contexto legislativo atual, seja como um dos pontos a serem considerados em sua modificação.

---

[263] Impondo a necessidade de revisitação do postulado do interesse público, evitando a aplicação de uma noção defasada que favorece o abuso de prorrogativas por parte da Administração Pública.

4.2.2 O incumprimento das sentenças judiciais: a crise dos precatórios

Estreitamente ligado ao dito até aqui, trataremos agora de outro ponto destacado por Antonio Azuela (2013, p. 43) acerca do uso do poder desapropriatório: a problemática do não cumprimento das sentenças judiciais por parte da Administração Pública.

Este assunto é de grande importância no cenário brasileiro, motivo pelo qual o abordaremos, mesmo que brevemente, valendo-nos de pesquisas realizadas por autores brasileiros como Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos (2013) e Erminia Maricato (2001a) relativa à crise dos precatórios.

O ponto que nos interessa ressaltar é que, mais que decisões políticas, técnicas ou administrativas, a escolha pelo uso da desapropriação como instrumento de intervenção urbana deve pautar-se por uma preocupação acerca dos impactos ambientais e sociais da intervenção e, além disso – e não menos importante – deve ser feita de forma fiscal e financeiramente responsável (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 36). Entretanto, no Brasil, a prática evidencia que nem sempre essas questões são levadas em conta.

Nesta toada, da leitura da conjuntura nacional a respeito do uso da desapropriação, Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos (2013, p. 214) não relutam em apontar a prática contumaz das autoridades públicas promotoras das desapropriações em não cumprir as decisões judiciais de pagamento como o mais grave problema encontrado na aplicação do instituto, verdadeiro sintoma de um Estado em crise.

Deveras, observamos o acúmulo de uma enorme quantidade de precatórios[264] em decorrência de desapropriações[265], levando a sérias dificuldades de recebimento do pagamento pelos credores do Poder Público[266], o que contribui para a crise enfrentada pela desapropriação no país (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 173-196).

Segundo os autores (2013, p. 216) o pagamento por meio de precatórios deve ser considerado uma anomalia administrativa, uma exceção dentro da própria lei de

[264] Segundo explicam Haddad e Santos (2013, p. 158, tradução nossa): "O sistema dos *precatórios* é um instrumento específico para o pagamento das dívidas judiciais que o poder público brasileiro tem com um particular. É a etapa final do processo judicial contra o poder público, no qual este foi sentenciado ao pagamento de determinada quantia a um particular. Cabe destacar que o sistema de *precatórios* só existe no Brasil, é uma figura única no mundo e, se bem relevante, tem recebido pouca atenção na bibliografia sobre o tema da desapropriação no país". Ressaltamos, ainda, que nas hipóteses de desapropriações promovidas por particulares (fase executória) não há a submissão ao regime dos precatórios (PINHEIRO, 2004, p. 117).

[265] Quando há urgência na imissão da posse, embora o valor provisório da indenização possa ser levantado em dinheiro, a diferença entre o valor provisório e o definitivo, fixado ao final do processo, será pago por meio dos precatórios.

[266] A questão torna-se tão grave que uma desapropriação no Brasil, em algumas situações, pode ser equiparada a uma confiscação, pois, por exemplo, alguém que teve um imóvel desapropriado em São Paulo corre o risco de nunca receber o pagamento em vida, vez que há milhares de precatórios pendentes de pagamento no Estado (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 210).

desapropriações, que prevê o pagamento prévio da indenização, salvo em casos de não cumprimento da função social dos imóveis.

O maior problema neste mecanismo é que os precatórios têm se convertido em um pretexto para que a Administração Pública, sem assegurar os recursos necessários, desaproprie para realizar intervenções e apenas efetive o pagamento quando obtenha os recursos. Isto tem gerado uma série de vícios e abusos, como é o caso dos prefeitos que, frente à facilidade de se declarar a utilidade pública de um imóvel, desapropriam e geram precatórios, empurrando a responsabilidade pelo pagamento para seus sucessores (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 216).

Tal artifício torna-se ainda mais perverso quando envolve o pagamento de proprietários vulneráveis que dependem dos valores indenizatórios para, por exemplo, adquirir nova moradia.

É de se ver que esta realidade, embora mitigada, não foi sanada nem mesmo com a iniciativa das Varas da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, que criaram o Centro de Apoio aos Juízes da Fazenda Pública (Cajufa), buscando reduzir o problema dos valores elevados atribuídos às indenizações e as consequências das diferenças entre os depósitos iniciais realizados para a imissão da posse da desapropriante e os valore alcançados ao final dos processos de desapropriação ao estabelecerem critérios para o aferimento da justa indenização (HADDAD, SANTOS, 2013, p. 162)[267].

A corroborar essa afirmação, nossa pesquisa empírica demonstra que na Comarca de São Paulo, a despeito da indenização provisória ter passado a ser fixada, em regra, com base na perícia realizada pelo perito judicial (e não mais na oferta inicial do desapropriante, que normalmente é muito inferior ao valor fixado ao final da ação), os questionamentos acerca de seus valores continuam a ocorrer, sendo a problemática central de 29 (vinte e nove) dos documentos de nosso *corpus* de pesquisa. Mais que isso, embora esse procedimento tenha reduzido os casos de grandes discrepâncias entre os valores da indenização provisória e da definitiva, muitas vezes os valores fixados ao final das ações desapropriatórias continuam a ser diferentes (e superiores) aos valores da indenização provisória, recaindo, novamente, no problema inicial do pagamento por meio de precatórios.

Nesta verdadeira crise, que inclusive implicou em reformas constitucionais para prolongar ainda mais o prazo para o pagamento dos precatórios, constatamos a dificuldade do

[267] Mesmo com esse procedimento, a adoção dos critérios de avaliação permanece muito polêmica, não tendo sido pacificada com a criação do Cajufa, especialmente quando envolve a indenização de grandes áreas, onde se verifica maiores questionamentos (SANTOS, 2008, p. 166). Daí a necessidade de mais debates para solucionar as divergências.

governo brasileiro para fazer frente às obrigações decorrentes das desapropriações, o que sugere a necessidade de uma nova compreensão acerca das formas de pagamento da indenização nas desapropriações[268] e, além disso, resulta, em última análise, num problema de separação de poderes: a Administração não cumpre o que o Judiciário determina (AZUELA, 2013, p. 43). É isso que destaca Clovis Beznos:

> Considere-se que, quanto ao aspecto em tela, é evidente a crise de efetividade da justiça, o que acarreta descrédito, colocando em xeque a credibilidade do Poder Judiciário e das instituições democráticas, eis que intermináveis são as filas de precatórios, além do fato de que usualmente as Fazendas Públicas, salvo honrosas exceções, utilizam todos os expedientes possíveis para retardar os feitos em que se lhes possam impor condenações em favor dos administrados, atuando como verdadeiras litigantes de má-fé, o que é simplesmente lamentável (2010, p. 136).

Mais do que criticar a forma como vem ocorrendo o pagamento por meio dos precatórios, Clovis Beznos (2010, p. 135-143) defende o não cabimento deste expediente na ação de desapropriação, pois nesta, ensina ele, não há provimento condenatório contra o autor da desapropriação, porque a indenização fixada pela decisão é declaratória, não se enquadrando na previsão do artigo 100 da Constituição Federal, que alude ao pagamento por precatórios (BRASIL, 1988). A despeito deste entendimento, a prática continua a ser a da promoção da execução contra a Fazenda Pública, a qual efetiva o requerimento de expedição de precatório.

Dito isto, passamos ao nosso próximo ponto de interesse, referente às causas de utilidade pública (lato sensu), abordadas no tópico seguinte.

4.2.3 Os propósitos perseguidos pela desapropriação: causas de utilidade pública, necessidade pública e interesse social

A partir deste momento, ocupamo-nos das justificações para a supressão da propriedade e a forma como essa questão aparece no Judiciário.

4.2.3.1 As finalidades da desapropriação no meio urbano

Antes de focarmos nossa atenção na atuação do Poder Judiciário, rememoramos aqui o quanto dito no capítulo 2 acerca dos fundamentos e modalidades da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro e complementamos com a classificação proposta por Antonio Azuela (2013, p. 20), segundo o qual são quatro as possíveis categorias em que se dividem as

[268] Fernandes e Alfonsin (2009b, p. 33), frente à difícil disponibilização de recursos para as intervenções urbanas, consideram a adoção de outras possíveis formas de pagamento da indenização, como a participação dos proprietários originais nos projetos que são objetos das políticas públicas, por exemplo, com o pagamento com solo urbanizado, direitos fiduciários, direitos de construção, etc.

finalidades da desapropriação no meio urbano: a) a criação de bens públicos; b) a distribuição da riqueza urbana; c) a regularização fundiária; d) e a promoção do desenvolvimento econômico.

a) Criação de bens públicos

Desenvolvendo a classificação proposta pelo autor, temos que a criação de bens públicos – nestes entendidos qualquer bem que possibilite o uso de todos (como parques, ruas, infraestruturas, etc.), ou mesmo bens "menos públicos", mas de interesse social (como escolas) – é a justificação mais aceita para desapropriar imóveis em todo o mundo (AZUELA, 2013, p. 20-21).

Ao olharmos para o cenário nacional, mais especificamente para a cidade de São Paulo, realmente verificamos que a utilização do instrumento desapropriatório se dá em grande medida para infraestrutura e transporte, quando detém duas motivações principais, quais sejam, o trânsito caótico da cidade e a realização das obras necessárias à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016, ambos sediados no Brasil (HADDAD; SANTOS, 2013, p. 196-197).

De fato, em nosso *corpus* de pesquisa encontramos muitos documentos relativos à desapropriação de imóveis para fins de implementação de infraestrutura de transporte como metrôs, rodovias e anéis viários (totalizando 59 documentos), havendo também desapropriações para a implantação do CEU Paraisópolis (educação), a construção de um "circo-escola" (cultura), a criação de parques e melhoramentos em córregos (preservação ambiental), a aquisição de área destinada à instalação de um corpo de bombeiros, a obtenção de áreas destinadas a melhoramentos de infraestrutura ligados à Sabesp e à Petrobras (água e energia), bem como a recuperação, preservação e conservação da Vila Itoró (preservação arquitetônica), conforme observamos no gráfico 2 do capítulo 3. Todas essas são desapropriações que afetam a posse e a propriedade da terra na cidade de São Paulo e muitas delas podem ser enquadradas sob o nome de "grandes projetos urbanos".

Ao analisarem alguns desses "grandes projetos urbanos" que se valem do instrumento desapropriatório, destacamos que Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos (2013, p. 202) constataram, especialmente nas desapropriações para a linha 6 – laranja do metrô, uma grande preocupação em evitar desapropriações de imóveis residenciais em bairros centrais e de maior renda, o que não ocorre na periferia. Além disso, observaram que os residentes dos bairros de maior renda da terra realizam maior mobilização em oposição às

desapropriações, diferentemente do que ocorre quando estas se dão em bairros de menor renda da terra.

Assim sendo, a aceitação da criação de bens públicos como finalidade justificadora do uso de desapropriações não significa dotar todas as obras públicas que se valem do instrumento desapropriatório do mesmo grau de legitimidade, ao contrário, há cada vez maior oposição social em relação às grandes obras de infraestruturas em várias partes do globo[269] (conquanto, como vimos acima, a força da reação não seja a mesma entre as diferentes classes sociais e contextos) (AZUELA; HERRERA, 2007).

Ou seja, quando envolve uma escala maior de intervenção estatal sobre o território, trazendo inúmeros efeitos para as comunidades locais, verificamos uma perda de legitimidade das desapropriações, mesmo daquelas que tenham por objeto a criação de bens públicos nos centros urbanos, sendo este um grande foco de conflito nas sociedades modernas (AZUELA, 2013, p. 23).

b) Distribuição da riqueza urbana

Passando à segunda categoria proposta, referente às desapropriações com fins abertamente redistributivos, Antonio Azuela aponta duas possíveis modalidades. A primeira representa o grupo de desapropriações que afeta terrenos da periferia urbana destinados a criar novos espaços urbanos para distribuir lotes às pessoas de escassos recursos. Por sua vez, a segunda modalidade – considerada mais drástica – consiste naquelas desapropriações de edifícios de apartamentos para entregá-los àqueles que os ocupam como inquilinos, uso que para muitos já estaria superado, ligando-se estreitamente com o "populismo" e a "demagogia" (AZUELA, 2013, p. 24).

Em todo caso, a presente finalidade justificadora do uso da desapropriação parece enfrentar maiores contestações em relação à primeira justificativa. Conforme aponta María Mercedes Maldonado (2013b, p. 345), no Equador, por exemplo, há maior aceitação das desapropriações para a construção de obras públicas ou áreas verdes do que para aquelas destinadas à construção de projetos de habitação de interesse social. Segundo argumentam os grandes proprietários atingidos, a desapropriação só se justificaria quando os imóveis fossem

[269] No instante em que argumentos ambientais e sociais ganham importância na opinião pública, a resistência em relação a obras como barragens, rodovias, portos, etc., ganha importância, uma vez que a oposição às desapropriações deixam de partir apenas dos proprietários e passa a ser encabeçada por seguimentos mais largos da sociedade (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 5). Para citar somente um exemplo, apontamos o caso do novo aeroporto na Cidade do México, que sofreu oposição tamanha a ponto de ensejar o abandono do projeto (AZUELA, 2013, p. 22).

destinados ao uso coletivo, o que não ocorre no caso de seu uso para moradia (MALDONADO, 2013b, p. 345).

Outro exemplo, no México, apenas uma entre as causas de utilidade pública encontrou oposição sistemática pelos juízes federais: as desapropriações nas periferias urbanas visando a entregar terrenos a famílias pobres. Antonio Azuela e Carlos Herrera (2013, p. 468) consideram que uma política justiceira no âmbito urbano seria demais para o conservadorismo dos juízes mexicanos, os quais já tinham que engolir a Reforma Agrária prevista na Constituição (AZUELA; HERRERA, 2013, p. 468). Ademais, os autores afirmam que o "[...] desprezo (ou o temor ou a indiferença) pelos setores populares tem que ter sido forte para produzir uma resolução tão enfática [...]" (AZUELA; HERRERA, 2013, p. 503-504, tradução nossa).

Já em relação ao Brasil, conforme vimos no capítulo 2, historicamente, embora muito utilizada, a desapropriação foi deficiente na promoção do direito à cidade e à habitação em áreas providas de infraestrutura a preços acessíveis à população mais pobre (CYMBALISTA; TSUKUMO, 2009, p. 115).

Aliás, mesmo que tenha havido avanços no sentido da necessidade de inserção da moradia na cidade e, mais do que isso, no centro, a lógica observada no Programa Minha Casa Minha Vida – principal ação do Estado brasileiro em relação ao direito à moradia (ROLNIK et al., 2015, p. 392) – continua sendo a de dedicar as periferias aos pobres, com a construção de "[...] parques habitacionais monofuncionais em periferias longínquas e subequipadas, muitas vezes apartadas do tecido urbano, com condições precárias de urbanidade e de acesso aos serviços e à vida da cidade" (ROLNIK et al., 2015, p. 399). É a lógica, persistente, do perto e do longe na produção do espaço urbano.

Vale dizer, os desafios e entraves para mudar esta lógica são inúmeros, perpassando pela revisitação do emprego da desapropriação, especialmente num país onde nem mesmo as terras públicas são direcionadas à moradia social, uma das principais reivindicações dos movimentos sociais (CYMBALISTA; TSUKUMO, 2009, p. 116).

Estreitando o olhar para o nosso *corpus* de pesquisa, pudemos verificar que o uso da desapropriação como instrumento de políticas públicas habitacionais continua sendo empregado na Cidade de São Paulo. Como constatamos, 151 (cento e cinquenta e um) documentos analisados estavam relacionados ao uso da desapropriação com vistas à aquisição de terras, seja para a construção habitacional, ou mesmo para a regularização fundiária de assentamentos informais (que será assunto do próximo tópico).

Ainda que não tenha sido possível verificarmos a localização de todos os imóveis desapropriados em relação à sua disposição no território da cidade de São Paulo, ou seja, se localizados no centro ou na periferia, pudemos observar alguns casos que contrariam o cenário geral de destinação da periferia aos pobres por meio de políticas públicas, ao passo que a desapropriação foi utilizada na área central, mais precisamente em imóveis que descumpriam sua função social e acabaram sendo ocupados[270] por pessoas de baixa renda.

Nesses casos em específico, foi possível perceber de forma evidente a faceta da desapropriação como instrumento de distribuição da riqueza urbana, especialmente quando seu emprego teve o condão de prejudicar as ações de reintegração de posse intentadas pelos proprietários e evitar o despejo dos ocupantes.

Como exemplo paradigmático, citamos o documento 181, referente à ação de reintegração de posse do Edifício São Manuel, localizado no centro de São Paulo e ocupado para fins de moradia. A promulgação do decreto desapropriatório de 2013, que declarou o imóvel de interesse social, acabou ocasionando a suspensão da reintegração de posse intentada pelo proprietário.

Ainda sem adentrarmos propriamente na atuação do Judiciário nessas situações, devemos ressaltar que, em casos como o mencionado, a utilização da desapropriação vai ao encontro dos preceitos sociais da função social da propriedade e do direito fundamental à moradia. Por óbvio, permanece a problemática da quantificação do valor do imóvel – ainda mais considerando a dificuldade de aplicação da desapropriação-sanção urbanística, conforme vimos – mesmo assim, no caso concreto, não podemos menosprezar a importância do uso do instrumento desapropriatório. Mais que encará-lo sob um ponto de vista "demagógico" ou "populista", devemos enxergá-lo como uma ferramenta utilizada na busca por uma solução menos traumática para a questão social apresentada, em favor da justiça social e da equidade, no sentido do reconhecimento da luta pela moradia e pela cidade.

O ponto que nos interessa ressaltar é o que sempre está em jogo nesta categoria desapropriatória – o lugar do popular na ordem social urbana:

> Se "o povo" aparece como uma categoria clara e perfeitamente administrável no pensamento constitucional, como a fonte da soberania, o povo realmente existente nas cidades latino-americanas (esse que vive em alguns lugares que parecem horríveis mesmo para alguns círculos "progressistas") é um universo social cuja relação com o resto da sociedade sempre foi problemática (AZUELA, 2013, p. 25).

[270] Conforme esclarece Neuhold (2009, p. 65), o termo "ocupar" pode significar tanto o ato de entrada no imóvel, como também a sua transformação em moradia provisória. Isto se dá seja para as pessoas ali estabelecerem moradia provisória enquanto aguardam o atendimento nos programas habitacionais, quer para denunciarem a ociosidade da propriedade e reivindicarem políticas habitacionais para a população de baixa renda.

E, complementando o raciocínio do trecho acima, Antonio Azuela salienta que uma das facetas desta relação problemática é o acesso à terra para moradia. De certo, são coisas diversas: a) conseguir um lugar para viver mediante a ocupação direta ou mesmo a compra "ilegal" de um lote; e b) adquirir um lote de maneira formal por meio de um órgão estatal. O fato é que o acesso à terra sempre implica relacionar-se de alguma maneira com o Estado, seja em virtude de uma política de erradicação, seja como beneficiário de um favor, ou ainda como proprietário que adquiriu seu bem no mercado e que pode exigir do governo a proteção de seus direitos (AZUELA, 2013, p. 25-26).

Tais ponderações bastam para perceber que devemos estar sempre atentos à desapropriação para fins redistributivos, bem como ao uso de outros instrumentos urbanísticos, porque a dificuldade das elites latino-americanas em reconhecer o lugar dos setores populares no espaço urbano tende a gerar políticas de "redenção" social, cujo objetivo é converter os sujeitos populares em "cidadãos exemplares" (AZUELA, 2013, p. 26). No entanto, esta categoria de desapropriação continua a ser utilizada, numa interação complexa com essas questões, pois, pode mostrar-se como instrumento essencial em algumas situações, como no aludido caso do Edifício São Manuel.

c) A regularização fundiária

Relacionado com a categoria anterior, o terceiro propósito para o qual as desapropriações são realizadas diz respeito à regularização da posse da terra, ou, melhor dizendo, à regularização fundiária.

Segundo Antonio Azuela (2013, p. 28), esta finalidade deixa claro que o alcance da utilidade pública (*lato sensu*) varia em função das mudanças políticas, econômicas e sociais. Isso porque, nesta categoria, a "[...] utilidade pública se vincula com o social e está ligada a certa ideia de focalização da ação estatal nos setores de menores recursos e em uma intervenção estatal em termos de justiça social" (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 77, tradução nossa), principalmente tomando em consideração a mudança de enfoque de remoção dos assentamentos para a sua regularização a partir dos anos 1980 (MARICATO, 2014, p. 112-113).

Acerca desta categoria desapropriatória, Antonio Azuela (2013, p. 28) aponta que, nas cinco capitais latino-americanas abrangidas pelo estudo realizado, onde se inclui São Paulo, há uma diferença marcante a respeito do uso da desapropriação com a finalidade de regularização fundiária dos chamados "assentamentos humanos irregulares", pois, consoante

destaca o autor, dentre as capitais estudadas, apenas na Argentina e no México foi observado o uso da desapropriação para regularizar a posse da terra.

Iniciando com esses dois países, temos que, na Argentina, Juan Ignacio Duarte e Ángela Oyhandy (2013, p. 77) observam a consolidação da desapropriação destinada à regularização fundiária como um produto das novas demandas e atores coletivos do processo de democratização política:

> Assim, desde meados dos anos oitenta no Legislativo da província de Buenos Aires, a desapropriação foi invocada como um recurso legítimo do estado provincial para a regularização fundiária de setores populares. Entre 1984 e 2006 se sancionaram 134 leis declaratórias de utilidade pública de imóveis com fundamento no direito à moradia, e mais de 100 leis prorrogando a vigência das primeiras. Destas leis, apenas uma porcentagem insignificante logrou ser levada a efeito. No entanto, esta constatação não equivale a afirmar que estas leis carecem de importância. Longe deste tipo de reflexão, consideramos necessário dimensionar os efeitos sociais destas leis, que constituem um indicador do modo em que o estado provincial se vinculou com os setores populares e suas organizações (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 86, tradução nossa).

Observamos, dessa maneira, o uso desta categoria como forma de viabilizar o acesso a direitos pelos setores socioeconômicos em desvantagem, pois, embora envolva uma variedade de tensões para a sua efetivação[271], permite a implementação do direito à moradia a setores sociais anteriormente excluídos (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 77).

Como fundamentação das leis que preveem essas desapropriações – tendo em vista que na Argentina, em regra, é o Poder Legislativo o encarregado de declarar a utilidade pública e a necessidade de desapropriação por meio de lei – são utilizadas, além de citações da Constituição Nacional argentina, descrições sobre a crise social e econômica vivenciada, além do déficit habitacional, bem como a justificativa de que os beneficiários detêm a "[...] condição de compradores e ocupantes de boa-fé, carentes de títulos de propriedade" (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 79, tradução nossa).

Dito isto, os autores apontam que nos últimos 25 anos um conjunto de organizações sociais e mediadores políticos têm tratado o tema da habitação popular a partir das desapropriações. Não obstante, Juan Ignacio Duarte e Ángela Oyhandy (2013, p. 88) relatam os limites deste tipo de solução:

> Desde um ponto de vista que focalize as transformações do estado, é notável como ante a carência de uma política pública capaz de trazer respostas ao problema da informalidade da posse da terra, e em termos gerais da habitação popular, o poder legislativo se converte no espaço institucional no qual se atendem situações

[271] Por exemplo, vemos, por um lado, a necessidade de se cobrir os custos da desapropriação mediante a cobrança de cotas dos beneficiários, por outro lado, esta pretensão se vê limitada pelas considerações de justiça social que, nestes casos, estão no próprio núcleo da noção de utilidade pública (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 77).

> particulares daqueles atores e organizações que, por meio de contratos personalizados ou mediante a organização e ação coletiva, logram que seu "caso" se transforme em lei (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 88, tradução nossa).

Neste contexto de atendimento a situações particulares, ao mesmo tempo em que a desapropriação permite soluções conjunturais e instáveis, evitando uma situação extremamente lesiva – o despejo –, também assinala a carência de soluções de médio e longo prazo aos problemas levantados (MALDONADO; OYHANDY, 2013, p. 113).

Além disso, os autores não deixam de mencionar indicativos de que a sanção destas leis desapropriatórias na Argentina são expressões da busca de rentabilidade eleitoral e da construção de alianças com diferentes setores, mas com baixa viabilidade técnica (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 89).

Já em relação ao México, Antonio Azuela e Camilo Saavedra (2013, p. 415-416) evidenciam que a amplitude com que a desapropriação foi usada para a regularização fundiária na Cidade do México não tem paralelo em nenhuma outra grande cidade da América Latina e do mundo. Afirmam os autores, com segurança, que a explicação mais plausível para este cenário é que o uso da desapropriação para regularização permitia à elite a formação de clientelas políticas, quer dizer, o uso clientelista da desapropriação acabou por sobrepor qualquer necessidade social.

Todavia, uma das consequências deste uso foi o próprio debilitamento do Estado frente aos proprietários de terras:

> Para dizer brevemente, tanto os núcleos agrários como os proprietários particulares têm podido dedicar sua terra à urbanização, em um mercado informal, graças à existência da expectativa de regularização. Contrariamente ao que ocorre em outros países da América Latina, onde parte importante dos assentamentos irregulares se formam mediante ocupações realizadas à margem da vontade do proprietário: no México no geral se trata de processos de venda tolerados pelas autoridades. Para que a história tenha um final feliz e os "beneficiários" da regularização fiquem agradecidos, mais vale não pedir contas aos proprietários sobre o modo como se urbanizou sua terra. A "função social da propriedade" é substituída pela função política da regularização (AZUELA; SAAVEDRA, 2013, p. 416, tradução nossa).

Assim, no caso do México, o principal beneficiário das desapropriações para fins de regularização fundiária acaba sendo o próprio proprietário do imóvel. Do ponto de vista da teoria da função social da propriedade, torna-se difícil justificar a indenização de proprietários que geralmente obtém algum tipo de proveito com a urbanização de suas terras ou, pelo menos, não assumiram a responsabilidade de dar uso a elas, impedindo a sua urbanização irregular (AZUELA; SAAVEDRA, 2013, p. 448).

À vista disso, a intervenção do Estado acaba reconstruindo relações de propriedade já esvaídas:

> Ao reconhecer a uns como possuidores lança as bases de sua futura propriedade; ao reconhecer a outro como o proprietário "original" reafirma um direito que, de acordo com os critérios históricos do direito civil, estariam a caminho da extinção pela via da prescrição aquisitiva. Não é exagero dizer que, nesses casos, a desapropriação *produz* a propriedade (AZUELA; SAAVEDRA, 2013, p. 449, tradução nossa).

Toda essa experiência internacional denota o fato de que, embora não haja dúvidas acerca da imprescindibilidade de algum tipo de regularização dos assentamentos informais – ainda que haja a discussão sobre a melhor forma de fazê-la, leia-se: outorgando títulos individuais de propriedade ou buscando alternativas a eles[272] – não se discute se a desapropriação é um mecanismo idôneo para tanto (AZUELA, 2013, p. 28). De ambas as experiências trazidas, tanto da Argentina como do México, nos parece que não há uma única resposta para este questionamento. Num esforço de discussão, analisaremos nossa realidade.

Em relação ao Brasil, embora nosso legislador, especialmente por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tenha previsto outros instrumentos de regularização fundiária, pudemos verificar em nosso *corpus* de pesquisa a utilização desta categoria de desapropriação na Comarca de São Paulo, sendo expressamente apontada a regularização fundiária como causa de 5 decretos de desapropriação (documentos 43, 49, 143, 152, 252).

Corroborando esta realidade, Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos (2013, p. 196-197) afirmam o uso da desapropriação no município de São Paulo para a construção de moradia popular e regularização de terras, em grande medida financiada pelo governo federal através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Ao consultarmos a doutrina, entretanto, para além das críticas já anunciadas em relação ao uso do instrumento na Argentina e no México, pudemos encontrar diversos outros autores sustentando que a desapropriação não seria o instrumento mais adequado para regularizar e conferir segurança jurídica à posse do solo em assentamentos precários.

De certo, consoante adverte Claudia Acosta (2009, p. 70), o uso da desapropriação deveria ser excepcional, pois apresenta ao menos duas objeções do ponto de vista da política de uso do solo: a) em primeiro lugar, reforça uma noção de propriedade absoluta sem obrigações, que não está regulada pelo Estado em função de necessidades sociais; b) e, além disso, não é possível seu uso massivo, tal como a gravidade do problema requer, devido aos altos custos aos cofres públicos decorrentes da compra do solo a preços urbanos (mesmo quando não tenha os atributos de urbanização), tornando o uso da desapropriação uma exceção.

---

[272] Neste ponto, consultar Rolnik (2015, p. 211-215), que sintetiza o debate sobre as políticas de titulação massiva e seus efeitos econômicos para os pobres.

Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho (2009, p. 222) também criticam o modelo da política de inclusão dos assentamentos informais que vem sendo adotado pelo Poder Público no Brasil para permitir aos pobres o acesso aos benefícios da cidade formal-legal. E colocam a desapropriação como uma das principais práticas dessa política que, embora tenha fundamento de existência e validade no princípio da supremacia do interesse público, da forma que vem sendo empregada, acaba tornando-se um "[...] modo de apropriação privada dos investimentos públicos e obstáculo limitador das políticas sociais, notadamente daquelas direcionadas a garantir a urbanização de assentamentos informais" (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 223).

Verdadeiramente, não podemos negar que as superindenizações, decorrentes da problemática já apresentada, são um empecilho não apenas para as políticas habitacionais, como também para todas aquelas que necessitam da aquisição de solo para serem implementadas. Ademais, o uso da desapropriação desconsiderando a função social da propriedade e um de seus corolários, a usucapião, traz prejuízos não somente para os possíveis usucapientes, como também para a sociedade como um todo, que recompensa um proprietário descumpridor de seus deveres para com ela, sendo aquele o único beneficiado no final das contas.

Entretanto, sem desconsiderar todas as críticas apontadas, que são essenciais para se pensar uma nova forma de enxergar e utilizar o instrumento da desapropriação para fins de regularização fundiária, não podemos deixar de constatar também, que, do ponto de vista das organizações sociais e das políticas e instituições envolvidas na promoção do direito à moradia, o instrumento desapropriatório, se bem empregado, torna-se um recurso válido, pois ao mesmo tempo em que impede despejos, ativa uma rede de intercâmbios e relações políticas e sociais, visto que implica certa legitimação estatal e social da ocupação e das relações entre os ocupantes, os mediadores e os funcionários estatais (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 87).

De fato, é inegável que esta categoria de desapropriação, legalmente prevista, traduz a chegada, ao espaço institucional, de certas demandas sociais por moradia, antes invisibilizadas, alterando a definição do "público" – leia-se, interesse público – justificador do poder desapropriatório, pois interpelam o Estado como o responsável pela satisfação do direito à moradia dos setores mais vulneráveis da população (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 80; 92).

Assim, o mais interessante neste uso do instrumento desapropriatório é que nele o Estado substitui um proprietário, não para incluir o bem em seu patrimônio e oferecê-lo ao

uso geral, mas sim para transferi-lo a um titular privado. Nestes casos, o "sentido do público" articula-se com as exigências da justiça social, muito mais do que com a noção de acesso livre e disposição comum dos bens, ou seja, a finalidade pública não se identifica exclusivamente com o uso ou a disposição estatal da terra, mas sim com seu papel na efetivação de direitos e na satisfação de necessidades (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 78).

Portanto, Juan Ignacio Duarte e Ángela Oyhandy (2013, p. 86; 88) destacam que, nesta categoria de desapropriação, o interesse público comum passa pela existência de um piso mínimo de direitos a todos os habitantes. Isto se torna ainda mais verdadeiro quando a declaração de utilidade pública tem o efeito de suspender os despejos dos ocupantes dos imóveis desapropriandos[273], assunto ao qual nos dedicaremos quando abordarmos a atuação do Poder Judiciário.

Por tudo isso, reafirmamos que, frente à complexidade da realidade urbana brasileira, não há uma resposta única acerca da viabilidade do uso da desapropriação como instrumento de regularização fundiária (ainda mais considerando sua necessária revisitação nos diversos aspectos trabalhados neste capítulo), de forma que cabe ao administrador público analisar cada caso concreto, em todas as suas nuances e, diante dos diferentes instrumentos a ele conferidos para lidar com a grave situação da irregularidade urbana, escolher aquele que melhor atenderá os objetivos de efetividade e justiça social.

d) A promoção do desenvolvimento econômico

Para além dessas três categorias, a quarta e última é dedicada àquelas desapropriações que perseguem a promoção do desenvolvimento econômico. Este grupo diferencia-se do primeiro, pois se trata de criar as condições para impulsionar a atividade econômica de uma cidade ou região e não exclusiva ou predominantemente de criar bens públicos, vez que ao menos uma parte da terra desapropriada acaba tornando-se propriedade privada, e não pública (por exemplo, os polos industriais) (AZUELA, 2013, p. 26)[274].

Conforme aclaram Juan Felipe Pinilla Pineda e Catalina Villegas del Castillo (2009, p. 152), nos países onde esta categoria tem sido empregada de forma ampla para fins de

[273] Embora na Argentina – foco do estudo de Duarte e Oyhandy (2013, p. 86) – a sanção da lei prevendo a desapropriação não obrigue os juízes a suspender os despejos, o fato é que eles não determinam a desocupação quando há uma lei sancionada. Já em relação ao Brasil, como ainda veremos, não podemos trazer como regra geral a suspensão da reintegração de posse em virtude do decreto desapropriatório.

[274] Como exemplo desta categoria, Azuela (2013, p. 26-27) cita o caso Kelo vs. New London (EUA), no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que, estando autorizada na legislação estatal, não seria inconstitucional a desapropriação com fins de desenvolvimento econômico, mesmo que parte da terra fosse parar em mãos privadas. Acreditamos que a análise da Medida Provisória nº 700/2015 (realizada no final deste capítulo) aponta para as problemáticas desta questão também no cenário brasileiro.

renovação urbana, verifica-se uma grande resistência à sua aplicação, por ser percebida como um mecanismo que beneficia aos particulares (geralmente construtores), em detrimento das comunidades que são despejadas pelos projetos de renovação. Por conta disso, é usualmente percebida como uma luta de interesses, em que se enfrentam, de um lado, os grupos poderosos com capacidade de fazer *lobby* e influenciar as políticas urbanas e, de outro, os grupos geralmente pertencentes a classes populares que não têm muita margem de manobra política.

Ainda, segundo María Mercedes Maldonado (2013, p. 258), a desapropriação para projetos de renovação urbana, sem qualificativo social algum, quase sempre é acompanhada de processos de gentrificação e normalmente implica o choque com proprietários e um grande desafio para a ação pública, levantando o questionamento acerca do enquadramento desses processos na categoria de interesse público:

> Esta é outra situação que põe em cheque a aparente fortaleza da desapropriação. São de interesse geral os processos de renovação urbana? Alguns argumentam que com eles se evita a expansão indiscriminada dos centros urbanos e se recuperam zonas deterioradas, ameaçadas pela insegurança, dominadas por atividades urbanas indesejadas ou tomadas por máfias de todo o tipo. Não admira o processo de estigmatização prévia das zonas a partir de quando se projeta uma intervenção deste tipo, estigmatização em ocasiões fundamentada, em outras, moralista, em outras ainda, numa confusão da necessidade de ações policiais com gestão urbana ou, em outras, desqualificadora da ocupação por parte dos grupos populares e suas atividades econômicas de zonas bem localizadas (MALDONADO, 2013, p. 259, tradução nossa).

Essa citação mostra-se essencial, ainda mais considerando o enfoque de nossa pesquisa, vez que ela revela serem coisas diversas a substituição de usos não residenciais que entram em declive (por exemplo, parques industriais) e a substituição de tecidos sociais (MALDONADO, 2013, p. 259).

Nesse sentido, María Mercedes Maldonado (2013b, p. 337) aduz que um dos pontos mais interessantes do debate sobre a ferramenta da desapropriação num futuro próximo na América Latina será a possibilidade de desapropriação em favor de terceiros para a realização de programas de urbanização.

Mas podemos ir além: no Brasil já há essa possibilidade. Este assunto foi inclusive encontrado em nosso *corpus* de pesquisa, especialmente no documento 144 abordado no capítulo 3, relativo a uma Ação Civil Pública promovida pelo "Movimento Defenda São Paulo" contra o projeto urbanístico na área da "Nova Luz". Como vimos, essa matéria não esta imune a polêmicas no país, tendo em vista as questões trazidas acima.

Encerrando esta última categoria das possíveis finalidades da desapropriação, concluímos que nela faz-se especialmente necessária a ponderação entre os interesses legítimos do desapropriado e os possíveis benefícios que outro particular irá obter, supostamente em nome do interesse geral (MALDONADO, 2013, p. 337).

Antes de passarmos ao próximo tópico, devemos reconhecer que tudo o quanto dito acerca de cada uma das categorias apresentadas nos leva, mais uma vez, a buscar uma nova hermenêutica na utilização da desapropriação, que seja mais crítica e orientada pelos valores da função social da propriedade e da cidade, o que certamente envolve a atuação não só do Legislativo e do Executivo, mas também do Judiciário, sendo este último o tema do próximo tópico.

4.2.3.2 As finalidades das desapropriações e o Judiciário

Como buscamos deixar claro, existem diferentes configurações, sentidos ou categorias de propósitos a ensejar o uso do instrumento desapropriatório. Diante disso, atentamos para o caráter disputado da definição de utilidade pública (*lato sensu*) justificadora da desapropriação (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 90).

Esta afirmação nos remete a uma pergunta: frente ao seu caráter disputado, como o Poder Judiciário processa as finalidades das desapropriações? É para essa questão que nos voltamos agora, desde já apontando que há um notável contraste entre o que aparece no espaço público e o que circula nesta outra esfera (AZUELA, 2013, p. 39).

a) A discussão judicial acerca da conveniência, oportunidade e necessidade da desapropriação

Diferentemente do que ocorre no quesito indenização – no qual há, de certa forma, uma discussão entre os juízes acerca de sua fixação –, no que toca à consideração da validade das causas de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social invocadas pelo desapropriante, o cenário é outro, não havendo grandes questionamentos a respeito[275].

Foi justamente esta a constatação extraída de nossa pesquisa empírica, na qual nenhum dos acórdãos contrariava a finalidade atribuída pela Administração Pública como causa da desapropriação. Ao revés, o fundamento do interesse público prevalecente e a

[275] Neste aspecto, Azuela (2013, p. 39) traz o México como uma exceção na América Latina, pois, embora neste país não haja intervenção judicial no processo de desapropriação, todas elas podem ser questionadas pelos juízes federais, que cada vez são mais exigentes em relação à necessidade das autoridades administrativas expressarem de forma clara e abundante a causa de utilidade pública que fundamenta o uso do instrumento, especialmente o porquê de determinado bem ser desapropriado e não outro. Nesta atuação, a jurisprudência teve um efeito importante nos processos de urbanização no México, ora fortalecendo, ora debilitando, o poder desapropriatório do Estado (AZUELA; HERRERA, 2013, p. 466).

impossibilidade de seu questionamento pelo Judiciário foram as chaves de resposta da grande maioria dos julgados que envolviam reclamações acerca do uso da desapropriação.

Os exemplos multiplicam-se no capítulo anterior, mas para excepcionar o quanto dito aqui, citemos apenas um caso, emblemático, por ser um dos únicos[276] em nosso *corpus* de pesquisa no qual verificamos a discussão, dentro do Judiciário, acerca da utilidade pública justificadora da desapropriação. Ainda assim, este caso concreto não deve ser entendido como uma verdadeira exceção à regra, visto que nele continua a se observar uma postura pouco questionadora do poder desapropriatório. Referimo-nos às desapropriações dos Edifícios São Vito e Mercúrio.

Conforme mencionamos no capítulo 3, este caso envolve, inicialmente, um decreto desapropriatório que previa a reabilitação do Edifício São Vito para melhorar suas condições de habitabilidade, mas, alterada a administração municipal, modificou-se também a destinação do imóvel. Assim, foi desapropriado igualmente o seu irmão geminado, o Edifício Mercúrio, procedendo-se à demolição de ambos os prédios, a princípio para a ampliação do Parque Dom Pedro II, depois a área acabou tornando-se estacionamento do Mercado Municipal ("Mercadão") e em 2014, mais de cinco anos após a desapropriação, foi sancionado projeto de lei para a construção de uma unidade do Sesc no local (FERRAZ, A., 2014).

Neste caso, o Judiciário foi diretamente questionado acerca da licitude da mencionada tredestinação. Todavia, sem maiores considerações sobre a discussão presente no espaço público acerca de seus efeitos econômicos e sociais, o Tribunal considerou lícita a alteração de finalidade, ou seja, a redefinição da utilidade pública justificadora da desapropriação, mesmo havendo no artigo 5º, §3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 uma orientação de proteção à finalidade de parcelamento popular destinado às classes de menor renda, porque o imóvel desapropriado para esse fim não poderá ser utilizado para outra destinação. Essa proteção aponta para o norte da garantia ao direito à moradia e poderia ser analogicamente utilizada no caso concreto.

No entanto, o único julgado em que observamos uma postura um pouco mais questionadora desses fatos, ainda que sem implicações concretas, foi o documento 95, no qual, em pequena passagem, o Desembargador Relator questiona somente a alteração do

[276] Outro caso no qual o Judiciário chega a discutir a fundamentação dada pela Administração Pública é o da desapropriação da área ocupada pela "Comunidade do Moinho", representada pelos documentos 40 e 250. Neste último julgado, os desembargadores entenderam que a simples referência à expressão "reurbanização" seria suficiente para a legalidade do decreto de utilidade pública (vide capítulo 3).

propósito da desapropriação do Edifício São Vito, criticando a transitoriedade dos projetos que marcam a política urbana de São Paulo.

Realmente, conforme vimos, não obstante no começo tenha sido pensado como um mecanismo para melhorar as condições de vida dos habitantes do Edifício São Vito, o planejamento em questão foi perdendo o sentido social que anunciava num primeiro momento – e do qual, verdadeiramente, nunca se apropriou – tornando-se mais uma causa de espoliação urbana, que nega aos antigos moradores seu direito não apenas à moradia, mas também à cidade, gerando uma grave questão social que até hoje, mais de dez anos após a primeira desapropriação, continua a demandar o Judiciário, seja individualmente pelos proprietários atingidos – tendo em vista a busca por uma justa indenização –, seja também por Ações Civis Públicas intentadas especialmente pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, na tentativa de garantir os direitos dos afetados, pois as contraprestações pensadas e oferecidas não conseguiram compensar o dano causado.

Como decorrência desta postura do Judiciário, conquanto haja um crescente mal-estar social gerado pelas grandes obras de infraestrutura, como barragens, aeroportos, grandes obras rodoviárias, dentre outras, que são motivo de conflitos e mobilização social em diferentes partes do mundo, inclusive no Brasil, a conclusão apresentada por Antonio Azuela para a América Latina (2013, p. 39) – e confirmada por nossa pesquisa empírica – é a de que os processos judiciais em matéria de desapropriação praticamente não o registram. Vale dizer, uma parte importante do conflito social não é processada pelo Judiciário[277].

Conforme explica o autor (AZUELA, 2013, p. 39), a invisibilização dessas inconformidades nos processos jurídicos se explica, muitas vezes, pelas limitações impostas ao acesso à justiça pelas legislações processuais, principalmente em decorrência de uma definição restrita da legitimidade, ou interesse jurídico, dos sujeitos para colocar em movimento a máquina judiciária. A isto acrescentamos a visão ultrapassada de algumas prerrogativas da Administração Pública, em especial o paradigma da supremacia do interesse público sobre o privado, que, conforme já ressaltamos, deve também ser ressignificado.

No Brasil, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 é expresso ao proibir o questionamento das causas alegadas pela Administração Pública para a realização da desapropriação. Com efeito, o artigo 9º do Decreto-Lei 3.365/1941 determina que ao "[...] Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública".

[277] Ao menos não nos processos de desapropriação, mas o Judiciário não deixa de sofrer as consequências dessa omissão, especialmente tendo em vista as demais demandas originadas pelo ferimento ao direito à moradia, como resultado das desapropriações realizadas, conforme observado em nosso *corpus* de pesquisa.

Acresce-se a esse dispositivo a previsão do artigo 20 do mesmo Decreto-Lei, pelo qual a contestação nas ações desapropriatórias deve limitar-se à alegação de "[...] vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta" (BRASIL, 1941).

Fruto destas previsões legais, formou-se a tradição pela qual a legalidade dos procedimentos formais e o valor da indenização são os únicos aspectos que estão sujeitos à revisão judicial nos processos de desapropriação.

Desta feita, o entendimento dominante é no sentido de que a limitação cognitiva imposta ao processo de desapropriação pelos mencionados artigos não ofende aos valores constitucionais, tendo em vista não existir uma subtração absoluta do controle judicial das questões alheias ao preço e aos vícios processuais, que estariam relegadas à ação ordinária (questionamentos alusivos ao domínio do bem, à legalidade e veracidade do decreto desapropriatório, etc). É este o posicionamento preconizado, por exemplo, por Carlos Alberto Dabus Maluf (2015, p. 73), que assim considera: "Salutar é a regra do artigo 20, visto que, se o expropriado pudesse discutir o mérito da desapropriação, teríamos o caos total e ninguém conseguiria desapropriar coisa alguma". Também nesse sentido temos Miguel Seabra Fagundes (1949, p. 152 e 167), que atribui a vedação legal à necessidade de rapidez no processo desapropriatório e a enxerga como manifestação do princípio de especialização das ações.

Luciano Ferraz traduz bem a questão:

> Segundo a dinâmica do nosso sistema jurídico, compete à legislação infraconstitucional densificar e definir os casos de necessidade pública, utilidade pública e interesse social, descritos de forma aberta e indeterminada pelo Texto Constitucional. Todavia, o legislador, ao tipificar as hipóteses de necessidade pública, utilidade pública e interesse social, também se vale de conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, conceitos que, em abstrato são plurissignificativos, comportando em tese múltiplos sentidos de aplicação. Dentro desse quadro, compete ao administrador, à luz das especificidades fáticas demostrar, por meio da competente motivação, a conformação, caso a caso, da hipótese que justifica o emprego da desapropriação.
> Entretanto, prevalece na doutrina o entendimento de que o emprego na descrição normativa de conceitos jurídicos indeterminados gera, potencialmente, discricionariedade administrativa a favor do administrador público. Com base em tal premissa, construiu-se a tese de que o motivo do ato declaratório deflagrador da desapropriação, por constituir manifestação de discrição administrativa, não poderia ser objeto de controle pelo Poder Judiciário (FERRAZ, L., 2014b, p. 454-455).

No entanto, embora essa tese da incontrolabilidade do ato declaratório em ação de desapropriação não seja tão discutida em sede jurisprudencial (como nossa pesquisa empírica demonstra), quando se trata da doutrina nacional podemos dizer que ela encontra resistências,

ainda que encabeçadas por uma minoria de autores, que a entendem como insustentável nos dias atuais.

Neste sentido se posiciona o próprio autor do trecho acima transcrito, ao considerar que dentro do estágio atual do direito administrativo e do direito constitucional "[...] são equivocados os pilares da tese que imuniza o ato declaratório da desapropriação do controle jurisdicional" (FERRAZ, L., 2014b, p. 455). Segundo Luciano Ferraz (2014b, p. 455), a indeterminação dos conceitos jurídicos indeterminados apenas ocorre quando estes são considerados em abstrato, pois, frente ao caso concreto, com todas as suas peculiaridades fáticas, a imprecisão desaparece e o intérprete se coloca diante de uma única situação, qual seja, a presença ou não da utilidade pública ou do interesse social.

Seguindo neste raciocínio, não é possível atribuir à simples presença de conceitos jurídicos indeterminados na legislação a consequência da existência de discricionariedade administrativa, capaz de imunizar a conduta do administrador, retirando-o da incidência do controle jurisdicional. Assim, juntamente com Luciano Ferraz (2014b, p. 456), concluímos que a norma do artigo 9º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 sofre de inconstitucionalidade, uma vez que viola as garantias constitucionais de acesso ao Poder Judiciário, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (artigo 5º, incisos XXXV, LIV, LV, todos da CRFB). Destarte:

> Afirma-se que a referida norma não foi recepcionada pela ordem constitucional vigente. A inconstitucionalidade persiste mesmo diante da norma inscrita no art. 20 do Dec.-lei 3.365/1941, que estabelece que as pretensões que não podem ser analisadas em sede de ação de desapropriação devem ser questionadas em ação direta, **por não tutelar, de forma adequada, os direitos do cidadão** (FERRAZ, L., 2014b, p. 456, grifos nossos).

Também defendendo a controlabilidade dos motivos do ato declaratório pelo Judiciário, temos muitos outros expoentes da doutrina, como é o caso de Pontes de Miranda (2001, p. 185), para quem a "[...] afirmativa de que ao Poder Judiciário não cabe apreciar e julgar a utilidade pública, a necessidade pública ou o interesse social, que se invoca, é fruto de tempos ditatoriais, que se manteve em mentalidades de juízes que sob a ditadura se formaram e foram feitos [...]". Também neste sentido acrescentamos, ainda, os dizeres de Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin:

> Trata-se de fórmula historicamente construída, que tem por objetivos, dentre outros, afirmar a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e **despolitizar o tratamento da questão**, afastando toda e qualquer discussão relacionada ao mérito da desapropriação para outras ações judiciais (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 33, grifos nossos).

Ou seja, coloca-se em cheque especialmente o encaminhamento da discussão sobre os motivos do ato declaratório para outras ações.

Para citar mais dois exemplos, trazemos o posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 857), o qual ressalta que a proibição de questionamento da finalidade da desapropriação dentro do próprio processo desapropriatório pode tornar-se inconstitucional se levada "ao pé da letra", porque caso haja a carência evidente de fundamento no qual se baseia o ato estatal, isso deve ser reconhecido desde logo. E também o entendimento de Edilson Pereira Nobre Júnior (2012, p. 167), para quem a restrição da discussão da finalidade da desapropriação à via autônoma (ação direta de nulidade) pode levar à perda do bem antes do julgamento da nulidade, esvaziando o conteúdo da ação proposta, além de contribuir para a multiplicação de processos judiciais.

Assim, podemos depreender que este procedimento autoritário do Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941) – a nosso ver resquício da época em que foi pensado – ao impedir que dentro do processo de desapropriação seja questionada a decisão do Poder Público de desapropriar, implica uma profunda submissão dos afetados às decisões dos poderes desapropriantes, que, por sua vez, geralmente não é realizada mediante participação popular, ainda mais considerando, como reforçam Emílio Haddad e Cacilda Lopes dos Santos (2013, p. 209), a dificuldade dos proprietários se organizarem e exigirem uma participação mais efetiva.

Essa é a conclusão extraída de nosso *corpus* de pesquisa, no qual apenas encontramos dois documentos em que, por meio de ação própria, os interessados questionavam o decreto de desapropriação, requerendo a sua nulidade: são os documentos 250 (que negou o requerimento de nulidade) e 284 (que não julgou a questão, apenas consignou a possibilidade de manejo do pedido de nulidade por meio de ação popular).

Dado o recorte de nossa pesquisa empírica, outra constatação que fizemos foi a de que todos os pedidos de nulidade dos decretos desapropriatórios – mesmo os feitos em sede de contestação, motivo pelo qual resultavam improcedentes[278] – referiam-se a requerimentos de moradores "informais", residentes nos locais em processo de desapropriação. Inclusive, algumas dessas intervenções se davam sob o fundamento de regularização fundiária, evidenciando, mais uma vez, a ausência de participação popular nos processos de elaboração das políticas públicas a serem realizadas por meio do uso das desapropriações, bem como a complexidade do uso desapropriatório para fins de regularização de assentamentos informais.

[278] É o caso do documento 183.

O quanto dito até aqui basta para demonstrarmos a necessidade da discussão judicial e/ou extrajudicial acerca da conveniência, oportunidade e necessidade da desapropriação, promovendo-se a abertura do processo desapropriatório às vozes que o pressionam, desde fora. Isso é essencial para "[...] que a ação do poder público possa ser analisada como uma totalidade, e possa ser observado pelo Poder Judiciário se houve violação dos princípios constitucionais que regem a administração pública" (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 33).

Deveras, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin (2009b, p. 33) ressaltam que o controle do mérito da decisão administrativa do Poder Público além de contribuir para a minimização da ocorrência de situações de abuso de poder, atribuindo maior relevo à motivação do ato declaratório pelo Poder Público – o qual terá que demonstrar de forma objetiva e consistente a existência dos motivos que justificaram a declaração de desapropriação, bem como a norma invocada e, finalmente, a existência dos elementos fáticos que demonstram a ocorrência da hipótese legal –, garante também maior eficácia econômica e racionalidade administrativa na utilização do poder desapropriatório.

Assim, é de se pensar se a regulação da matéria tal como posta pelo Decreto-Lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941) afronta o princípio da economia processual e, acima de tudo, a ordem democrática (FERNANDES; ALFONSIN, 2009b, p. 33), visto que, embora no Brasil a declaração de utilidade pública (*lato sensu*) seja uma competência do Poder Executivo (excepcionalmente também atribuída ao Legislativo), o controle desta potestade pelo Poder Judiciário não implica violação à separação e independência dos poderes, sempre que este controle se der com vistas à garantia da ordem constitucional, contra a arbitrariedade do Poder Público e o desvio ou o excesso de poder.

Finalmente, cabe referirmos que a imprescindibilidade da atuação Judicial no questionamento da validade das causas de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social invocadas pelo desapropriante também poderá ser visualizada no tópico seguinte.

b) Propriedade e desapropriação para fins de regularização fundiária: reverência ou ruptura?

Consoante acentuamos desde o início, estudar o instituto da desapropriação implica analisar outro instituto fundamental: a propriedade privada. Pudemos perceber também que esta interação adquire contornos ainda mais especiais quando estamos diante do uso do poder desapropriatório para a garantia do direito à moradia. Resta, então, analisar como essas nuances são processadas pelo nosso Judiciário.

Desde logo devemos atentar para a ideia central deste tópico: o Poder Judiciário nem sempre percebe (ou finge não perceber) o que de fato implica o manejo da desapropriação para regularização da terra, dado que, ao reconhecerem o uso da desapropriação como instrumento de regularização fundiária, os juízes – muitas vezes criticados por serem demasiado fiéis à tradição civilista – em alguns casos acabam por se afastar da prescrição aquisitiva, uma figura própria do direito civil que permite a um possuidor tornar-se proprietário (AZUELA, 2013, p. 40).

Retomando o que já mencionamos anteriormente, para melhor compreensão, citamos Antonio Azuela:

> Efetivamente, tais desapropriações acabam por interromper, em prejuízo dos habitantes dos bairros "irregulares" (que em geral são os grupos mais vulneráveis da sociedade), o processo que os permitiria chegar a converterem-se em proprietários a partir de sua posse. Se sabe que, na realidade, a prescrição aquisitiva ou usucapião não é uma opção a que tenham acesso os pobres das cidades, por razões que levaria muito tempo explicar aqui. O que sim é um fato é que, ao desapropriar, o que se faz é reconhecer a alguém como proprietário, e isso implica pôr o possuidor numa situação de vulnerabilidade, parecida com a do primeiro dia em que ocupou seu terreno (AZUELA, 2013, p. 40).

Além de prejudicar os moradores "informais", nestas situações, o proprietário original é convenientemente invisibilizado no processo judicial, não sendo considerada sua atuação para a configuração da situação posta. De fato, ao dar seguimento à desapropriação proposta pela Administração num caso como o apresentado, o Judiciário acaba por restaurar direitos de propriedade que, em virtude da prescrição aquisitiva, já teriam desaparecido (AZUELA, 2013, p. 41).

Sobre esse assunto, Antonio Azuela (2013, p. 41) ainda complementa dizendo ser paradoxal o fato de que, para proteger a propriedade privada, o proprietário tenha que ser invisibilizado, por meio de sua transformação numa simples categoria jurídica, aparecendo como um "sujeito passivo" da desapropriação. Mas não só, o autor também acentua que esse subregistro do proprietário original certamente relaciona-se com outra questão que não quer ser reconhecida: a relação entre o proprietário original e os setores populares nas metrópoles latino-americanas[279].

[279] Azuela (2013, p. 41) traz o caso do "Paraje San Juan", na Cidade do México para ilustrar essa questão. Neste caso concreto, o juiz outorgou aos herdeiros do proprietário original de uma área urbana que se formara há mais de meio século e onde se localizavam mais de cinquenta mil pessoas (com pizzarias, grandes avenidas, etc.), uma indenização que incluía o valor de todas as edificações da área. Além disso, o magistrado em nenhum momento se perguntou o que o proprietário fez em relação à urbanização de seus terrenos, ignorando o cabimento da usucapião da área.

Apesar de causar estranheza tamanha desconsideração da situação concreta, em benefício do proprietário, podemos dizer que há pontos de conexão que aproximam essas questões jurídicas de nosso *corpus* de pesquisa, ou seja, da realidade brasileira, mais especificamente da cidade de São Paulo.

Realmente, em nossa pesquisa empírica percebemos que, apesar de em alguns casos a existência de assentamentos consolidados nos imóveis desapropriandos tenha sido causa de depreciação no cálculo do valor da indenização pela incidência do chamado "fator favela", em nenhum deles realizou-se uma análise mais detida acerca do conteúdo jurídico da propriedade, sua função social e a incidência da prescrição aquisitiva no caso concreto.

Por outro lado, nas situações em que havia o requerimento, por parte dos ocupantes, da observância da usucapião dos imóveis atingidos pela desapropriação, determinava-se a sua apreciação em ação própria, diversa dos autos da desapropriação. É o que verificamos quando da análise acerca da possibilidade de condicionamento da imissão na posse do ente desapropriante à solução da controvérsia dominial e à garantia do direito à moradia. Além da resposta majoritária ter sido no sentido de que não seria possível suspender a ação desapropriatória nessas situações, a alegação de usucapião levava, no máximo, à retenção dos valores indenizatórios até o desenrolar da ação de prescrição aquisitiva, sem maiores preocupações acerca da garantia do direito à moradia dos envolvidos.

Para ficarmos só em um exemplo, citamos o documento 252, no qual, mais que observarmos o uso da desapropriação por interesse social com a finalidade de implantação do núcleo habitacional destinado à população de baixa renda, denominado Cidade Azul, podemos dimensionar e reconhecer a referida problemática.

Para tanto, rememoramos do capítulo 3 que neste recente acórdão (proferido no ano de 2015), conquanto o assentamento informal a ser regularizado estivesse no imóvel desde 1960, ou seja, mais de 50 anos, sem oposição do proprietário original ou de seus herdeiros, e apesar de que tal situação fosse expressamente reconhecida pelo Desembargador Relator Torres de Carvalho, que chegou a mencionar a perda da propriedade no caso concreto por abandono, porque os proprietários haviam perdido todas as faculdades do domínio, a resposta finalmente concedida foi a de que a ação de desapropriação proposta denotaria "[...] o respeito da administração pela propriedade registrada, ainda que esvaziada; mas é circunstância a ser considerada no caso concreto" (BRASIL, 2015).

Destarte, ainda que já houvesse passado tempo mais que suficiente para a prescrição aquisitiva da área por parte dos ocupantes, o Judiciário desconsiderou este fato e convalidou o

ato da Administração, revivendo uma propriedade já totalmente "esvaziada", numa atitude que beneficia apenas os proprietários.

Nesta situação concreta, mesmo que o Desembargador Relator tenha aumentado o "fator favela" a ser aplicado, majorando de 30% (previsto na sentença de primeiro grau) para 50% a depreciação do imóvel, em verdade, acreditamos que o montante monetário a título de indenização havido nessa desapropriação, e arcado pela sociedade, não deveria acabar nas mãos de proprietários que abandonaram o seu imóvel ("quase retirando o bem do comércio", nas palavras do próprio Desembargador Relator), mas, pelo contrário, deveriam ser aplicados, por exemplo, em benefício do próprio assentamento.

Tudo indica que nessas situações o questionamento acerca da adequação do uso da desapropriação deva ser enfrentado, especialmente pelo Judiciário, por envolver situação que teoricamente deveria dar lugar à usucapião e consequente aquisição do direito de propriedade pelos ocupantes.

Por tudo isso, o Poder Judiciário não pode continuar a concorrer com a prática que insiste em desconhecer o fato jurídico da ocupação e possessão de terrenos de forma pública e ao longo do tempo (com o preenchimento dos requisitos para o reconhecimento do direito de propriedade aos ocupantes), numa postura que prestigia apenas o proprietário original (que geralmente é permissivo, coadjuvante e até mesmo beneficiário econômico da ocupação), atribuindo a ele altas indenizações com dinheiro público, montante que deveria ser utilizado para melhorar as condições dos assentamentos envolvidos (ACOSTA, 2009, p. 65).

Não é demasia reafirmar que a desapropriação não pode aparecer como uma espécie de anistia ao proprietário que, muitas vezes, chega a urbanizar ilegalmente sua terra e, ao invés de o Executivo e o Judiciário lhe impor sanções, o "premiam" com uma desapropriação:

> Não pode haver estratégia mais evidente para proteger a propriedade privada, que aquela que ignora as faltas, e inclusive os delitos, cometidos pelos proprietários, e que reconhece a eles o direito à indenização; em outras palavras, a desapropriação mesma se usa de maneira benigna ao proprietário (AZUELA; SAAVEDRA, 2013, p. 422).

Feitas essas considerações que evidenciam resquícios de absolutização da propriedade no Judiciário brasileiro, podemos avançar para outra questão que também parece apontar para a defesa do proprietário: a dificuldade do manejo da desapropriação para evitar os despejos em ações de reintegração de posse pelo TJ/SP, Comarca de São Paulo.

Sobre este assunto, além de observarmos acórdãos que concediam a reintegração de posse em casos nos quais o proprietário não demonstrava mais do que o registro de sua propriedade e, eventualmente, o pagamento dos encargos devidos, sem maiores comprovações

acerca da melhor posse do imóvel, nosso método de busca ensejou a seleção de ações de reintegração de posse em que se discutia sua possível prejudicialidade frente à interposição de ações de desapropriação por parte da Administração Pública[280].

Nesses casos, observamos uma divisão de opiniões no Tribunal estudado: a) ora reforçava o poder desapropriatório ao considerar a questão social em jogo, especialmente a garantia do direito à moradia, reconhecendo a prejudicialidade da demanda, mesmo anteriormente à imissão na posse pelo desapropriante, de modo a evitar o despejo dos ocupantes; b) ora posicionava-se a favor da reintegração de posse nos processos, sob a argumentação de que, anteriormente à imissão na posse, o proprietário permaneceria com todos os poderes do domínio, dentre os quais, o de reivindicá-lo.

Sem promover um questionamento acerca do uso da desapropriação como instrumento de regularização fundiária (desconsiderando, por exemplo, a viabilidade da usucapião), neste segundo posicionamento, o Judiciário acaba se tornando mais um obstáculo ao uso do poder desapropriatório em favor dos setores menos favorecidos da sociedade, permanecendo ao lado dos proprietários que, não poucas vezes, descumpriam a função social dos imóveis desapropriandos.

Nota-se, portanto, que o nosso Judiciário, ao tornar-se defensor da propriedade privada até as suas últimas consequências, mesmo quando esta não se encontra constitucionalmente tutelada, pois descumpridora de sua função social, acaba assumindo para si o discurso da terra como mercadoria (valor de troca), em detrimento de sua noção como direito (valor de uso), correndo o risco de consagrar injustiças (ALFONSIN, 2003, p. 113).

Inclusive, ao olharmos para a ideia de função social da propriedade na atuação do Tribunal estudado, percebemos que além de quase não aparecer nos documentos analisados, quando é manejada pelos ocupantes das áreas, chega a ser considerada um discurso subversivo[281].

Ao colocarmos a questão nestes termos, entretanto, não podemos deixar de ter em conta que a categoria "proprietários" não é uniforme e, a depender do sujeito que a ocupa, sua relação com o Poder Judiciário adquire contornos diferenciados.

[280] São os documentos: 233; 180; 280; 220; 181; 182; 281; 221; e 249.
[281] Vide argumentos utilizados para negar a aplicação do preceito da função social da propriedade (análise horizontal, Capítulo 3).

4.2.4 *No meio do caminho*[282]*: o direito à moradia e os atores afetados pela desapropriação*

Este assunto nos remete, mais uma vez, a uma ideia fundamental: se o direito de propriedade é um assunto de conflito social, a desapropriação não é alheia a este conflito. De certo, para além dos problemas tradicionais, ou clássicos, que o instrumento desapropriatório suscita – a determinação da indenização e a delimitação da utilidade pública (*lato sensu*) justificadora do ato estatal – Antonio Azuela (2013, p. 29) traz à baila outro tema que a nós se mostrou essencial, especialmente tendo em vista os dados obtidos em nosso *corpus* de pesquisa, qual seja, a distinção entre os diferentes atores atingidos pela desapropriação.

Deveras, as investigações realizadas por Antonio Azuela (2013) – e corroboradas por nossa pesquisa empírica – revelam a inadequação de se tomar, *a priori*, a figura do afetado pela desapropriação como sendo "o proprietário", como categoria social que sempre obtém benefícios que devem ser controlados em nome do interesse público.

Devemos dizer que o equívoco desta visão reside no fato de que há uma classe de proprietários que não se adequa a esta imagem (AZUELA, 2013, p. 42), para além disso, ao pensarmos nos atingidos pela decisão de desapropriar, não podemos limitar nossa visão aos detentores de títulos de propriedade, a realidade é muito mais complexa.

Neste cenário, ao trabalharmos estas questões sob a ótica da efetivação do direito à moradia, verificamos um potencial de transformação – de uma maneira fundamental – da doutrina legal da desapropriação, de seu uso pelo Executivo e de sua conformação pelo Judiciário. Isso tudo por meio de uma distinção essencial em relação a dois tipos de desapropriação: "[...] aquelas que afetam as pessoas em suas habilidades de atender uma necessidade básica (moradia) por um lado, e aquelas que afetam pessoas físicas ou jurídicas para quem a propriedade é apenas um ativo" (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 23).

4.2.4.1 As categorias de proprietários

Dito isto, este é o momento de enfrentarmos um assunto que urge ser adicionado à agenda dos juristas, já que não é mais possível pensar a "propriedade" como uma categoria abstrata (AZUELA, 2013, p. 30). Desvencilhar essa afirmação é justamente o objetivo das linhas seguintes.

Neste aspecto, elucidativas são as palavras de Fábio Konder Comparato:

[282] Título influenciado pela obra de Rolnik (2015).

> A propriedade ainda deve hoje ser reconhecida como direito fundamental, quando necessária à manutenção de uma vida individual ou familiar dignas. Fora dessa hipótese bem demarcada, estamos diante de um direito ordinário, que não goza das garantias fundamentais previstas na Constituição. Mas, em qualquer hipótese, o direito de propriedade não deve ser confundido com o poder de controle empresarial, que é um direito sobre pessoas, e não só sobre coisas.
> Perante um direito fundamental de propriedade, o juiz deve, na desapropriação, fixar uma indenização que corresponda à totalidade dos danos sofridos pelo expropriado; o que pode superar o valor venal do bem. No caso da propriedade ordinária, ao contrário, a indenização não deve exceder o valor correspondente à efetiva importância da coisa no patrimônio do proprietário, o que pode equivaler a muito menos que o valor venal; pois o interesse público prevalece sempre sobre o interesse privado (COMPARATO, 2008, p. 1-2).

Esta citação traz uma distinção essencial no que tange à relação estabelecida entre o bem imóvel e o seu uso pelo proprietário. Segundo Claudia Acosta (2009, p. 74), esta interação pode se dar de duas formas: a) a função de uso, marcada pela relação de vida e econômica com o bem; b) e a função de troca, quando a propriedade aparece como um ativo econômico.

Em sendo assim, é imprescindível assinalar que nem sempre os proprietários atingidos pela desapropriação são rentistas ou especuladores – categorias que primeiro nos vem à mente quando pensamos na nobreza dos propósitos da desapropriação – mas sim pessoas que têm no bem desapropriado a sua única propriedade, consistindo na casa ou apartamento onde residem (AZUELA, 2013, p. 29; 41-42). Com isso, tais atores não pertencem, em sua maioria, aos setores privilegiados da sociedade.

Para termos uma dimensão da importância desse novo olhar para as categorias de proprietários desapropriados, aduzimos que, embora não haja um trabalho estatístico a respeito, Antonio Azuela (2013, p. 30; 42) considera razoável supor que a maior parte dos afetados por desapropriações não são os poucos donos de extensos terrenos nas periferias urbanas, mas sim aqueles que precisam deixar as suas casas para dar lugar a obras de infraestrutura e renovação urbana, ou seja, são residentes de muitos anos, ou mesmo têm negócios que dependem de uma clientela local.

A despeito de também não termos conseguido aferir, em todos os julgados por nós analisados, a quais categorias pertenciam os proprietários atingidos (porque essa informação nem sempre constava dos acórdãos), é claramente possível apontar, em nosso *corpus*, uma grande incidência de demandas envolvendo proprietários que buscavam defender seu direito à moradia frente ao poder desapropriatório, realidade especialmente presente no caso do Edifício São Vito e Mercúrio, que, como vimos, perfaz uma significativa quantidade dos documentos analisados.

Acerca dessas situações, Antonio Azuela afirma:

> Nestes casos, o valor comercial dos bens desapropriados, inclusive com avaliações relativamente generosas, não é suficiente para compensar adequadamente o que os afetados perdem com a desapropriação. Ainda sem considerar a ruptura do tecido social que produzem esses projetos, que é algo real, mas difícil de ponderar na hora de calcular a indenização, é evidente que há proprietários que são muito mais vulneráveis que outros à desapropriação (AZUELA, 2013, p. 30, tradução nossa).

Vale dizer, ao se buscar processos de desapropriação legítimos e exitosos, as Administrações devem ter em conta que "[...] não é a mesma coisa desapropriar uma área central da cidade com densidade populacional alta do que desapropriar lotes ou áreas vazias com proprietários que muitas vezes nem sequer residem no local" (PINEDA; DEL CASTILLO, 2009, p. 154, tradução nossa).

Por conta disso, os efeitos da decisão de desapropriar são distintos para cada grupo de proprietários, logo, os níveis de oposição à medida desapropriatória variam, bem como o seu grau de efetividade (PINEDA; DEL CASTILLO, 2009, p. 153). Descendo a detalhes, Antonio Azuela e Camilo Saavedra (2013, p. 447) expõe que, no México, o que certamente podemos estabelecer também para um país desigual como o Brasil, os proprietários afetados constituem um universo heterogêneo, existindo dois extremos: pequenos proprietários que nem sempre têm acesso a serviços jurídicos e proprietários com enorme influência social no plano local.

Assim, outro aspecto que distancia as duas categorias de proprietários propostas é a desigualdade de acesso à justiça, porque, em geral, enquanto os grandes proprietários podem estruturar os processos desapropriatórios da melhor maneira, de forma a suportá-los pelo tempo necessário e chegar a instâncias superiores; as pessoas de menor renda, em regra, devem aceitar preços que podem ser até mesmo abaixo do valor de mercado (MALDONADO, 2013b, p. 349). Neste contexto, geralmente a maior capacidade de resistência aos atos do Poder Público emana dos setores de maior poder econômico que são afetados pelas obras (DUARTE; OYHANDY, 2013, p. 63).

Todas essas considerações demonstram que os custos da desapropriação estão muito além da esfera econômica, sendo possível falar em "duas formas extremas de custos sociais", uma que atinge os diretamente afetados pela desapropriação e outro que impõe altos custos à sociedade como um todo:

> Desapropriações relacionadas com obras de infraestrutura que implicam a realocação de pessoas, têm impacto para além da perda econômica. Isto é agravado pelo fato de que os sistemas legais normalmente não reconhecem a diferença entre tomar terras de pessoas que vivem nelas (e delas), e desapropriar terras de indivíduos ou organizações para quem a terra é apenas um ativo. Obviamente, desapropriação não deve ser confundida com reassentamento. O último pode ter lugar independentemente da primeira, e vice-versa. No entanto, é importante ter

> essas duas situações em mente, para reconhecer duas formas extremas de custos sociais. Por um lado, há um alto custo social nas desapropriações onde a terra é expropriada com baixa (ou nenhuma) compensação e as pessoas são forçadas a sair do local onde habitam. No outro extremo, os procedimentos expropriatórios podem resultar em alto custo para a sociedade como um todo quando, devido a decisões judiciais, governos são forçados a pagar quantias exorbitantes para proprietários de terras, como tem ocorrido recentemente no México e no Brasil (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 4, tradução nossa).

O exposto até aqui nos faz pensar acerca da necessidade de serem estabelecidos parâmetros que levem em consideração as condições socioeconômicas dos atingidos pela desapropriação. Conforme prelecionam Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho (2009, p. 226-227), torna-se importante verificar em que medida o bem desapropriado representará ao desapossado um "significativo desfalque em seu patrimônio", para que seja possível determinar um valor de indenização proporcional aos danos efetivamente sofridos, sempre à luz do princípio da igualdade material, e não meramente formal.

Assim, ao analisarmos o campo propriamente do Poder Judiciário, ponderando essa realidade, devemos nos colocar uma questão essencial, tal como proposta por Antonio Azuela (2013, p. 42): diante da existência de categorias diversas de proprietários, em virtude de diferentes graus de vulnerabilidade, não seria possível, ou mesmo necessário, haver critérios para determinar a indenização que fossem mais generosos (e, a nosso ver, mais justos) para quem se vê obrigado a abandonar sua moradia para dar passagem a uma obra que a cidade precisa?

Do ponto de vista jurídico, tudo o quanto dito parece contribuir para a noção de que distintas funções da propriedade devem estar ligadas a diferentes funções assumidas pela indenização numa desapropriação: a) para as pessoas mais vulneráveis, como é o caso de famílias humildes que vivem no imóvel a ser desapropriado, a indenização deveria assumir uma função restitutiva, tanto em seu montante, quanto na forma de pagamento, que possibilitasse a elas garantir o direito à moradia, mesmo que para além do valor de mercado da propriedade; b) já para as pessoas que não têm esta relação com o bem desapropriado, a função assumida deveria ser indenizatória (ACOSTA, 2009, p. 74).

Reforçando esta possibilidade, ao analisar a jurisprudência constitucional colombiana, Juan Felipe Pinilla Pineda e Catalina Villegas del Castillo citam o seguinte trecho da sentença "C-1074", de 2004, da Corte Constitucional – tida por muitos como uma das mais avançadas decisões no assunto (AZUELA, 2013, p. 43) – que ajuda a compreender a viabilidade da indenização assumir distintas funções em cada caso concreto:

> A função da indenização é, por regra geral, de **ordem reparatória**. Compreende tanto o dano emergente como o lucro cessante. Não obstante, em algumas

> circunstâncias, ao ser consultados os interesses da comunidade e assumindo esses interesses um peso especial, esta pode reduzir-se e cumprir tão somente uma **função compensatória**. De outra parte, em circunstâncias diversas, ao serem consultados os interesses do afetado e adquirindo esses uma relevância constitucional especial, como no caso da moradia familiar e em outros que serão precisados na sentença, a indenização pode, tanto em seu montante como em sua forma de pagamento, assumir uma modalidade que a leve a cumprir uma função **restitutiva** (Sentença C-1074, *apud* PINEDA; CASTILLO, 2009, p. 151, tradução nossa).

Concluímos, dessa maneira, que seria legítimo estabelecerem-se distintos tratamentos a situações que envolvam a justa indenização de diferentes categorias de proprietários pela perda de seus bens (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 227).

Todavia, como nossa pesquisa empírica demonstra, apesar de essencial, essa problemática ainda não foi sequer colocada à discussão no TJ/SP, Comarca de São Paulo, pelo período estudado.

O caso do Edifício São Vito e Mercúrio parece deixar isso bem claro, não havendo, em nenhum dos documentos relacionados às desapropriações destes imóveis, qualquer menção pelos desembargadores às diferentes finalidades da indenização. Neles, a discussão acerca da indenização se limita apenas à busca incessante pelo valor de mercado, mesmo quando os atingidos alegavam a necessidade de utilização da indenização para a obtenção de nova moradia.

Ainda, podemos dizer mais, no Brasil, de certa forma há sim um tratamento diferenciado conferido pelo Poder Judiciário às distintas categorias de proprietários, mas em sentido inverso ao proposto, pois em prejuízo dos setores mais vulneráveis.

Complementando esse raciocínio, Adriana Nogueira Vieira Lima e Edson Macedo Filho constatam:

> Usa-se de dois pesos e duas medidas, pois como ocorre na desapropriação em favelas, os magistrados deixam de levar em consideração os critérios do valor de mercado e da justa indenização – quando se trata de indenizar o morador de um assentamento informal –, sob o argumento da inexistência de regularidade fundiária. Assim, os preços pagos são bem abaixo daqueles valores percebidos pelo proprietário cujo título de domínio possui registro em cartório, sendo indenizadas apenas as benfeitorias, desconsiderando-se totalmente o valor que a pequena área de terra do favelado agregou naquelas condições estabelecidas pelo mercado imobiliário (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 231).

Este é o panorama que Mariana Fix (2001) desvela em seu estudo acerca das operações urbanas Água Espraiada e Faria Lima, realizadas no Município de São Paulo, realidade que envolve muito mais do que o Poder Judiciário. Em sua pesquisa, a autora estuda dois movimentos de oposição à construção de uma "nova cidade" na capital paulista – um movimento social de classe média (Faria Lima) e outro de moradores de favelas (Água

Espraiada) – e, embora a autora afirme que ambos tenham tido poucas chances contra a parceria entre o Estado e o capital (representados no título da obra como "parceiros da exclusão"), o registro realizado demonstra que esses dois movimentos não receberam o mesmo tratamento. No prefácio que escreveu para este livro de Mariana Fix (2001), Ermínia Maricato resume bem o retrato feito pela autora:

> Mas os dois [movimentos sociais] não têm o mesmo tratamento e a mesma indenização. Um deles é de cidadãos: organizam-se, buscam e conquistam o apoio dos vereadores e da mídia. Sua existência é muito semelhante aos movimentos urbanos que acontecem nos países centrais. Pessoas comuns tentando impedir que o bairro onde moram seja descaracterizado. Não lograram salvar seus locais de convívio, mas conseguiram algumas mudanças no traçado viário e nos planos de desapropriação. O outro, o dos moradores das favelas, tem sua resistência quebrada com ameaças, com a pressão cotidiana do entulho e do trator na porta de casa, com os cachorros e os policiais. As lideranças são divididas e cooptadas: recebem uma indenização diferenciada para deixar suas casas e abandonar a comunidade que teve de se contentar com 1.500 reais por família. A resistência coletiva é quebrada. A revolta impotente aponta contra o que lhes resta, a própria existência: um dos moradores se enforca por ocasião do despejo. Outra moradora ameaça matar a si e aos filhos no saguão do luxuoso hotel internacional.
> O caráter da mídia se escancara: para ela, alguns são cidadãos, outros não. A banalidade impressa na existência humana, no reino absoluto do mercado, não se estende a todos da mesma forma. A lei não se aplica a todos da mesma forma. Os direitos se colam apenas aos escolhidos (MARICATO, 2001b, p. 8).

Assim, em sua obra, Maria Fix (2001, p. 58) retrata a maior resistência dos proprietários de classe média ao "rolo compressor" da Prefeitura e dos empreendedores associados no caso da Faria Lima, especialmente quando comparada com os moradores das favelas da Água Espraiada, cujos direitos eram facilmente ignorados pela Prefeitura, revelando um exemplo de uma política pública que empurra os moradores de favelas para novas ocupações clandestinas.

Desta feita, estas reflexões nos remetem à existência de atores outros, não titularmente proprietários, mas que também são atingidos pelas desapropriações e deveriam ser considerados pelo mundo do Direito, em especial, pelo Poder Judiciário, em seu papel de instância garantidora de direitos. É o que veremos a seguir.

4.2.4.2 Outros afetados: a propriedade como um feixe de direitos

Embora o tópico anterior tenha evidenciado que ninguém está inteiramente protegido contra a insegurança da posse, podendo a desapropriação atingir pessoas de todas as condições sociais, a ideia que preside a discussão travada neste momento acrescenta mais um aspecto da constatação de que "[...] os mais pobres e vulneráveis arcam com a maior parte do ônus decorrente desta situação" (ROLNIK, 2015, p. 151).

Nesse compasso, para além da existência de categorias de proprietários com diferentes graus de vulnerabilidade frente ao poder desapropriatório, o ponto que nos interessa ressaltar aqui é a relação estabelecida entre o uso da desapropriação e as outras formas de posse que não a propriedade individual registrada.

Dessa forma, a ideia que trabalharemos a partir de agora é especialmente aquela que relaciona as desapropriações para projetos de desenvolvimento em várias partes do mundo com sua feição de novo meio de despejo forçado das populações (*displacement by development*) (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 3)[283]. Por óbvio, não devemos confundir desapropriação e reassentamento, visto que um pode ocorrer sem o outro[284]. No entanto, em muitos casos estão relacionados, sendo este um ponto muito importante ao buscarmos as intersecções entre o instrumento da desapropriação e o direito à moradia.

Disto, partimos da ideia segundo a qual este cenário não pode ser visto como algo externo ou separado da desapropriação como instituto jurídico, pois, em muitos casos, os custos do uso do instrumento são agravados por dois elementos cruciais: a) pela falta ou pelo reconhecimento insuficiente dos direitos à terra da população despejada; b) bem como pela fraqueza do Estado de Direito (*rule of law*). Assim:

> Se a remoção das pessoas de suas terras se dá sem (ou mesmo com uma mínima) indenização, sendo aquelas privadas de seus direitos sobre a terra, ou não tendo acesso aos remédios legais para defendê-los, isto é um sinal preciso da fraqueza de seus direitos de propriedade e da insegurança na posse (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 4)

Reforçando a assertiva, Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 5) explicam que a desigualdade não é resultante da desapropriação em si, mas aparece como consequência de um sistema de posse mal concebido. Acerca disso, Raquel Rolnik aponta para uma questão importante, já evidenciada no segundo capítulo de nossa pesquisa:

> Fundamentalmente, a insegurança da posse é uma questão de economia política – leis, instituições e processos de tomada de decisão relacionados ao acesso e ao uso da moradia e da terra são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade. Assim, tanto as formas de gestão do solo como as estratégias de planejamento urbano têm uma enorme incidência sobre as possibilidades de acesso – ou bloqueio – à terra urbanizada para os moradores de menor renda. É no interior desta trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão/exclusão na cidade (ROLNIK, 2015, p. 151-152).

---

[283] Uma visão mais abrangente do cenário global de insegurança da posse decorrente dos processos de despossessão, decorrentes da absorção de capital excedente por meio do desenvolvimento urbano (num "processo de destruição criativa"), pode ser obtida com riqueza de detalhes, inclusive empíricos, na obra de Harvey (2012) e Rolnik (2015). Segundo o primeiro: "A criação de novas geografias urbanas sob o capitalismo supõe inevitavelmente deslocamento e despossessão, como reflexo de uma imagem horrorosa da absorção de capital excedente mediante o desenvolvimento urbano" (HARVEY, 2012, p. 39, tradução nossa).

[284] É o caso dos diversos documentos de nossa pesquisa empírica que retratavam processos de despossessão de áreas públicas não utilizadas e que acabaram sendo ocupadas.

E um dos pontos altos dessa trama mencionada pela autora é justamente a "[...] construção da hegemonia da propriedade privada individual registrada sobre todas as demais formas de posse" (ROLNIK, 2015, p. 194).

Acerca disso, no Brasil, nosso estudo empírico, em diversas ocasiões, comprova a adoção de um enfoque formalista e conservador por nosso Judiciário, que reiteradamente atribui maior importância ao título de propriedade do que ao reconhecimento de quem atribui função social ao imóvel no caso concreto, desconsiderando que a proteção da propriedade não nasce do título registrado, mas se fundamenta na função social que desempenha o bem imóvel.

Mais do que isso, os dados evidenciam uma constante discriminação baseada no estatuto da posse, que se liga à relutância ou inabilidade de se reconhecer e proteger todas as formas de posse de modo igual. Como exemplo, vimos em nossa pesquisa empírica majoritariamente a desconsideração da figura da desapropriação da posse.

Assim, a "[...] consequência é a exclusão dos mais pobres e vulneráveis, incluindo aqueles que moram em assentamentos informais com direitos de posse temporários ou informais", tornando esses os mais fáceis e lucrativos alvos de despossessão (ROLNIK, 2015, p. 240).

Ao olharmos esta questão a partir do que nos toca mais de perto, surge um novo tema de pesquisa: somada à questão de como determinar o montante de indenização a ser paga por uma desapropriação (indagação que o tópico anterior busca ajudar a responder), neste momento se coloca o questionamento acerca de quem tem o direito de receber a compensação pela desapropriação.

Para enfrentarmos essa questão nos valemos das lições de Antonio Azuela e Carlos Herrera, que a trabalham sob a perspectiva dos diferentes componentes do feixe de direitos conferidos pela propriedade:

> Aqui nós tentaremos evidenciar uma potencial convergência entre duas questões aparentemente não relacionadas: desapropriações indiretas regulatórias[285] como um problema tradicional nas leis de desapropriação, por um lado, e a relevância da doutrina do feixe de direitos[286] para o reconhecimento dos direitos de indenização para certa categoria de usuários da terra, que foram definidos como não-proprietários [...], por outro (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 24, tradução nossa).

Conforme adiantamos nas páginas anteriores, tanto a figura do *regulatory taking* quanto a do *regulatory givings* nos remetem a propriedade como feixe de direitos (vide,

[285] Expressão que usamos para traduzir *regulatory takings.*
[286] Optamos por traduzir a expressão *bundle of right*s por feixe de direitos, por trazer a ideia de diferentes facetas do direito de propriedade.

respectivamente, os tópicos 2.6.6.3 e 4.2.1.1), o que agora nos auxiliará a pensar a extensão desta ideia no sentido de reconhecer uma variedade de interesses pelo mesmo pedaço de terra (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 25).

Nesse esteio, como pudemos observar em nossa pesquisa empírica, uma das grandes constatações realizadas foi a de que o uso da desapropriação está privando pessoas que não são reconhecidas como donas da terra de seus meios de moradia e subsistência, seja por meio da negativa de direito à indenização ao não proprietário, seja pelas dificuldades impostas à prova jurídica de direitos (como o de propriedade).

Para deixarmos ainda mais claro, essa constatação surge relacionada com a soma de dois fatores: a) a já mencionada"[...] hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado" (ROLNIK, 2015, p. 13), um dos mecanismos utilizados pela máquina de exclusão territorial e de despossessão no contexto de grandes projetos utilizados para a expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano (ROLNIK, 2015, p. 13), e, ao que tudo indica, majoritariamente assumida pelo Judiciário brasileiro; b) e, como reverso da moeda, o não reconhecimento de qualquer direito de propriedade aos atingidos não detentores de título registrado, o que traz, por consequência, o direcionamento dos mais altos custos sociais da desapropriação a essas pessoas.

Nessa circunstância, ainda que sem questionar de forma mais profunda a mentalidade da predominância da propriedade privada dentre as formas de relacionamento com o território habitado, a extensão da doutrina do feixe de direitos[287] é uma das ferramentas possíveis, a partir da dogmática jurídica[288], para se atribuir maior proteção a estes atores não proprietários (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 25).

Pensar nestes termos poderia evitar muitos dos custos sociais evidenciados de forma marcante em nossa pesquisa empírica, na qual se verifica que o direito à moradia é recorrentemente ferido pelo uso do poder desapropriatório, sem que aos possuidores atingidos, normalmente representantes dos setores mais vulneráveis de nossa sociedade, seja garantido qualquer direito à indenização.

---

[287] Como destacam Azuela e Herrera esta ideia não é inédita, pois implicaria agir "[...] exatamente da mesma maneira como ocorre na maioria dos países desenvolvidos onde os possuidores têm direito a compensação em caso de desapropriação" (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 25).

[288] Conforme alerta Bovino e Courtis (2001), uma das condições de aceitabilidade de uma solução dogmática é estar ela embasada no direito positivo vigente e não no simples prazer de quem a propõe, em seu sentimento subjetivo ou em sua concepção política ou ideológica particular.

Mas não só, nos casos em que se confere algum tipo de contraprestação pela retirada dos moradores, além de não haver sinais de uma redução efetiva dos impactos sociais dos projetos de desenvolvimento (dada a constante demanda pelo Poder Judiciário em busca da justa compensação pela perda e da garantia do direito à moradia), essas ações da Administração Pública são tidas pelo Tribunal estudado como fruto de uma postura assistencialista, e não como uma obrigação de indenização decorrente do uso do poder desapropriatório, pois aquela estaria impelida a indenizar apenas a perda da propriedade registrada.

Seguindo a linha de raciocínio apresentada, a extensão da doutrina do feixe de direitos para essas situações abriria às portas do Judiciário para o reconhecimento da posse, especialmente a posse-trabalho[289], como categoria merecedora de proteção contra o uso do poder desapropriatório, passando a enxergá-la como um dos feixes de direitos atribuído pelo direito de propriedade, a ensejar compensação por sua perda[290]. Como concluem Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 25, tradução nossa), isto materializaria "[...] uma convergência de ideias legais para um único e mesmo objetivo: dar proteção contra o uso do domínio eminente àqueles que são mais vulneráveis a ele".

Isso porque, os impactos dos processos de despossessão são ainda mais negativos em áreas "[...] cuja situação de posse pode ser contestada a qualquer momento por autoridades ou agentes privados" (ROLNIK, 2015, p. 150), pois, da forma como vem se dando – sem o reconhecimento do direito à indenização, ou com indenizações insuficientes à garantia de acesso a moradias alternativas, com falta de debate público e informação sobre os projetos, com formas diversas de pressão[291] e ameaças, e com outras violações do direito à moradia, dentre diversas ilegalidades – aprofundam a pobreza e a vulnerabilidade dos atingidos e destroem comunidades inteiras, tornando-se "[...] máquinas de aniquilamento, material e simbólico, de modos de vida" (ROLNIK, 2015, p. 245).

---

[289] Conceito apresentado quando da análise da desapropriação judicial (tópico 2.6.6.2).

[290] Esses apontamentos abrem espaço para questionarmos também o sistema de "indenização única" adotado pelo Decreto-Lei 3.365/1941, em seu artigo 31, que determina: "Ficam subrogados no preço quaisquer onus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado" (BRASIL, 1941). Para tanto, nos valemos das lições de M. Seabra Fagundes (1949), que já criticava essa opção do legislador. Considerando que muitas vezes o direito de propriedade não se encontra íntegro nas mãos do dono, mas sim desmembrado, como no caso da existência de inquilinos, o autor (1949, p. 420) assevera que ao Estado compete cobrir com indenização adequada os terceiros que forem prejudicados tanto quanto o dono. Para esses casos, como aduz o autor (1949, p. 422), o sistema de múltiplas indenizações seria o que melhor se aplicaria porque a previsão de sub-rogação no preço de quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem desapropriado não consegue satisfazer todos os direitos atingidos pela desapropriação, como é o caso dos direitos obrigacionais como a locação.

[291] Pressão essa bem descrita por Fix (2001) no caso das operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada, desenvolvidas na cidade de São Paulo.

Com isso, é imprescindível lançar mão de mecanismos para se evitar a contínua desjuridicização das situações jurídicas que envolvem as classes populares, dentre elas, todas as formas de posse estabelecidas entre os mais pobres, porque, como bem aclara Raquel Rolnik:

> Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria "ilegal" não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. Em primeiro lugar, a formação desses bairros não tem necessariamente origem numa violação da lei. Quando os futuros moradores ocupam uma terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão, em princípio, violando a lei e podem estar sujeitos a punições legais por isso. Entretanto, em muitos casos, a terra pode não ter "proprietário" formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes. Assim, mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes à consolidação da ocupação. A favela – ocupação de terra que pertence a outrem e termo escolhido pelos tradutores do livro de Mike Davis para designar esse "outro" espaço de muitos nomes – na realidade sequer representa a origem da maior parte dos assentamentos. Muito mais comuns do que a ocupação de terrenos são as distintas formas de compra ou aluguel de pedaços de terra que não foram objeto de parcelamento oficial do solo e que, em geral nem poderiam ser aprovadas pelas normas em vigor (ROLNIK, 2015, p. 175).

Apesar de longa, essa citação mostra-se essencial, a evidenciar uma ideia fundamental: no cenário urbano há uma multiplicidade de espaços marcados pela ambiguidade em relação à posse e também pela precariedade habitacional, diversidade que não pode ser, *a priori*, reduzida à distinção propriedade registrada/ausência de direito à proteção.

Dito isto e chegando ao final da apresentação dos resultados de nossa pesquisa empírica, resta ocuparmo-nos do último dos cinco pontos que escolhemos para orientar nossa análise: o problema da autoridade jurídica.

4.2.5 O problema da autoridade jurídica

Ao mesmo tempo em que o processo judicial redefine as questões postas em jogo, também traz consigo o problema da autoridade jurídica. Desta forma, a discussão sobre o papel do juiz na tensão entre o direito do proprietário – bem como dos demais ocupantes das áreas atingidas – e o interesse público, transporta o debate acerca do uso da desapropriação para o mundo da organização do Estado, levantando o questionamento acerca do ponto de equilíbrio entre os três Poderes do Estado para lidar com o que está em jogo (AZUELA, 2013, p. 44).

Para além da questão já apontada acerca do não pagamento dos precatórios (que gera desconfiança da sociedade em relação ao Poder Judiciário, que não consegue fazer cumprir suas decisões), a relação entre o instituto da desapropriação e a garantia e efetivação do direito à moradia nos parece ser um cenário perfeito para essa discussão. Isso porque nos permite questionar a forma como os juízes estão assumindo (ou não) os dilemas decorrentes dos conflitos sobre desapropriações no meio urbano:

> Esta exploração torna-se particularmente importante num momento em que circulam altas expectativas sobre o Poder Judiciário. E não nos referimos somente a uma expectativa social, mais ou menos difusa, sobre o papel dos juízes na era pós-autoritária. Referimo-nos, sobretudo, às correntes do pensamento jurídico que circulam em torno da atividade dos juízes e que esperam deles a aplicação de argumentos especialmente rigorosos. Em particular, o que se tem chamado de neoconstitucionalismo, parece trazer consigo a expectativa, senão a exigência, de que o juiz não somente exiba em suas decisões as capacidades analíticas próprias da tradição positivista, senão que seja também capaz de formular soluções em termos de direitos fundamentais (AZUELA; HERRERA, 2013, p. 457, tradução nossa).

Estas expectativas passam pela compreensão daquilo que nos ressalta José Rodrigo Rodriguez (2009, p. 9), a partir das lições de Franz Neumann: a aplicação das normas, seja pelo Executivo ou pelo Judiciário, é um ato criativo. Nesses termos, há um espaço de indeterminação em sua aplicação e, ao mesmo tempo, um espaço para ocupá-lo, em outros termos, o momento da aplicação mostra-se essencial para a efetivação da Constituição. Com isso, a questão em jogo passa a ser "[...] a participação crescente dos juízes na vida social e seu papel, não isento de discussões, na criação e não só na interpretação do direito" (MALDONADO E PEÑA, 2013, p. 270).

Desta compreensão extraímos, além da importância do estudo empírico da atuação do Poder Judiciário como criador do Direito, também a constatação de que a "[...] pauta da forma direito está sempre aberta" (RODRIGUEZ, 2009, p. 78), de modo que o Judiciário, num Estado Democrático de Direito, deve permanecer atento a novas necessidades advindas de grupos que se veem como excluídos do âmbito de abrangência do Direito. De novo, "Se o Estado e o direito devem fundar-se na vontade e no desejo dos cidadãos, é preciso incluir os excluídos do sistema de tomada de decisões para que seja aceitável sustentar, racionalmente, que se está sob uma democracia" (RODRIGUEZ, 2009, p. 83).

No entanto, reduzindo o grau de abstração, a exposição de nossos dados empíricos e também a análise feita até aqui demonstram que, em geral, não tem havido uma reflexão substantiva que responda às expectativas colocadas no Poder Judiciário, no sentido da inclusão das demandas sociais no manejo dos conflitos urbanos provocados pelas desapropriações.

Salvo pouquíssimas exceções que levavam em consideração as relações estabelecidas entre o direito de propriedade e a garantia do direito à moradia, em especial dos setores mais vulneráveis – proprietários ou não –, não se verificou, no TJ/SP, Comarca de São Paulo, uma corrente consolidada de argumentação a partir do que se supõe seja o núcleo axiológico da ordem jurídica: os direitos fundamentais.

Realmente, além de muitas das respostas dadas terem sido no sentido de que não caberia ao Judiciário, mas sim ao Executivo, a implementação do direito à moradia, também a distinção entre diferentes tipos de proprietários (vulneráveis e não vulneráveis) não apareceu em nenhuma das decisões analisadas a ensejar diferentes contraprestações pela perda do bem desapropriado[292]. Ademais, não se observou, na maior parte dos documentos, a proteção da posse dos setores mais vulneráveis da população, e, só para mencionar mais um ponto, a tese da função social da propriedade não chegou a figurar como um argumento de peso a orientar as decisões dos juízes, mostrando-se muito mais como um ornamento retórico a surgir, vez ou outra, na argumentação dos desembargadores.

Frente a essa realidade, não podemos deixar de confrontá-la com o papel geralmente atribuído ao juiz como protetor de direitos, garantidor da função social da propriedade e ponderador dos interesses em conflito em cada caso concreto. Neste sentido, a aplicação de regras de forma rígida e mecânica (o que já é uma postura interpretativa), optando por não ponderar e proteger os direitos de certos grupos de sujeitos especialmente vulneráveis, não deixa de significar uma afronta à própria Constituição Federal[293].

Por tudo isso, neste contexto, vê-se uma disputa acerca do papel do Judiciário e da interpretação da lei. Mesmo as questões incluídas e reconhecidas como problemas no mundo jurídico não devem ser vistas como estáticas e imutáveis, já que "[...] as definições de interesse jurídico podem mudar de um momento para o outro e, com isso, alteram-se radicalmente as possibilidades para o processamento de diversos mal-estares sociais como problemas jurídicos" (AZUELA, 2013, p. 40).

Conforme nos aponta José Rodrigo Rodriguez sobre a "forma direito":

> Trata-se de uma estrutura inclusiva e, por isso mesmo, aberta para o futuro, capaz de apreender as novas demandas sociais. A questão não é mais qual é a verdade

[292] Sendo raríssimos os casos em que influenciou na garantia de acesso à indenização, por exemplo, na indenização provisória, quando se estabelecia a possibilidade de seu levantamento antes da imissão do desapropriante na posse do bem, para fins de viabilizar a aquisição de nova moradia pelo desapropriado.

[293] Conforme salientam Maldonado e Peña (2013, p. 305), ao atuar, o juiz deve seguir alguns parâmetros definidos pela lei e pela Constituição, como a proteção especial às crianças e adolescentes, aos idosos, aos incapazes, ao patrimônio familiar mínimo, entre outros, pois representam os interesses em jogo, a atribuir pesos específicos que necessitam ser ponderados pelo juiz em cada caso concreto.

> substantiva que deve orientar a elaboração do direito positivo, **mas como construir instituições capazes de ouvir a voz da sociedade** (RODRIGUEZ, 2009, p. 123, grifos nossos).

Esta ideia nos leva à necessidade de constantemente pensarmos a capacidade de o Direito ouvir as demandas por justiça e captar as vozes dos diferentes grupos sociais, o que revela a importância de se lidar com as instituições, avaliar seu desempenho, explorar suas potencialidades e, se for necessário, propor sua reforma, transformando o Direito a partir de dentro (RODRIGUEZ, 2009, p. 131).

4.3 TENDÊNCIAS E POLÊMICAS: APONTAMENTOS SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 700/2015

Como pudemos perceber até agora, embora tradicionalmente a desapropriação tenha sido considerada um dos principais instrumentos de políticas de ocupação do solo (*land policy*), atualmente, esta ferramenta vem sendo criticada ao redor do mundo, gerando muita resistência social, afinal "Campanhas pelo direito à moradia, movimentos na defesa dos direitos patrimoniais, ativismo legislativo e judicial, reformas na posse da terra, entre outros fatores, estão alterando as condições em que governos utilizam seu poder de desapropriação" (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 2, tradução nossa).

Assim, ao explorarem, em diferentes países e tradições jurídicas, as recentes tendências sobre a lei e a política da desapropriação para urbanização e projetos de desenvolvimento, Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 2) expõem seus resultados em três pontos principais: a) o descontentamento em relação às desapropriações; b) alterações políticas em relação ao uso do poder desapropriatório na prática; c) mudanças legais.

Nesse momento, nossa atenção volta-se para este último aspecto abordado pelos autores: a direção geral em que os sistemas legais estão se movendo no que diz respeito à desapropriação. Consoante apontam os autores, conquanto não haja clareza sobre as tendências no uso do poder desapropriatório na prática (dada à ausência de registros sistemáticos das informações), a evolução legal parece formar uma imagem bem mais precisa[294], embora não implique sua automática adoção pelos demais poderes, especialmente pelo Judiciário (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 12).

Qual seria, então, a tendência legislativa acerca do instrumento desapropriatório? Em linhas gerais e quase sem exceções, as mudanças legislativas havidas em diversos países, a

[294] Os autores aduzem que as mudanças no tratamento legal da desapropriação podem advir tanto diretamente por meio da legislação, das regras judiciais ou dos tratados internacionais sobre desapropriação, ou indiretamente, através da reforma da posse da terra (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 13-14).

partir da década de 1990, têm se dado no sentido da redução do poder de desapropriação conferido aos governos. Fora isso, o critério de compensação pela desapropriação tem se estabilizado no valor de mercado e as autoridades estão sujeitas a procedimentos mais rigorosos, embora o debate acerca da definição de "uso público" ou "finalidade pública" não tem se mostrado uma tendência, sendo o caso dos Estados Unidos uma exceção a esta regra (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 13).

Estreitando a nossa lente de observação à realidade brasileira, não obstante nossa legislação seja antiga (Decreto-Lei nº 3.365/1941, que recebeu alterações pontuais ao longo dos anos), recentemente houve um movimento no sentido de alterá-la, iniciativa realizada pelo Poder Executivo, por meio da edição da Medida Provisória nº 700, de 8 de dezembro de 2015, a qual, entre outras coisas, modificou a redação de 6 (seis) artigos e acrescentou o dispositivo 4º-A à Lei Geral das Desapropriações (BRASIL, 2015).

Embora o prazo de vigência[295] da mencionada MP tenha se encerrado no dia 17 de maio de 2016, a sua análise mostra-se essencial, tendo em vista os seus pressupostos – relevância e urgência[296] – e o fato de revelar as mudanças pensadas para o regime jurídico brasileiro acerca da desapropriação. Por isso, nas linhas seguintes, sempre partindo de nosso problema de pesquisa, abordaremos as alterações propostas na MP.

Iniciando com a exposição de motivos da MP nº 700/2015, desde o seu objetivo primeiro já observamos a busca por "[...] estimular o investimento privado em infraestrutura no país, a partir da desburocratização da legislação relativa à desapropriação por utilidade pública [...]" (BRASIL, 2015).

Ainda nesta linha, como justificativa para a necessidade de revisão do arcabouço legal da desapropriação, há a expressa alusão ao aumento significativo das ações de desapropriação em virtude da retomada dos investimentos, o que tornaria necessária a alteração do modelo vigente, no qual os processos de desapropriação "[...] são entraves para soluções de infraestrutura, uma vez que são excessivamente morosos e demandam procedimentos, geralmente, repetitivos e desnecessários" (BRASIL, 2015b).

O interesse nessas motivações refere-se, em primeiro lugar, à possibilidade de confirmar nossa constatação de que o Brasil continua a recorrer ao uso do poder

[295] As medidas provisórias são providências que o Presidente da República poderá adotar e que terão força de lei, cuja eficácia, entretanto, será eliminada se o Congresso Nacional não as converter em lei dentro do prazo de 60 dias contados da sua publicação e prorrogável por igual período (Art. 62 e §§ da Constituição Federal (BRASIL, 1988)).

[296] Neste ponto, não há como não apontar a crítica feita à Medida Provisória no sentido de que ela não cumpria o pressuposto de *urgência*. Segundo Bernardo Strobel Guimarães (2016, *on-line*), "Os temas tratados, até pelo alcance, poderiam perfeitamente ser versados em lei ordinária".

desapropriatório como forma de aquisição de terras para políticas públicas. Todavia, mais do que isso, estranhamente, as justificativas apresentadas para a MP nº 700/2015 chegam mesmo a ir de encontro ao quadro de crise da desapropriação mencionado por alguns autores.

Neste passo, notamos que as alterações propostas pela MP em análise contrariam a tendência observada por Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 13) de que as legislações nacionais vêm restringindo o uso do instrumento.

Conjugado com essas e outras alterações, mas aparentemente adotando um discurso mais voltado aos direitos sociais, destacamos também um segundo viés de motivação da referida MP, que alude à necessidade de humanização da desapropriação que atinge populações de baixa renda.

Passamos, então, a uma análise pontual das alterações propostas para o marco legal das desapropriações trazidas pela MP em comento, nos valendo especialmente das considerações feitas por Bernardo Strobel Guimarães (2016, *on-line*) ao analisar o documento.

A primeira alteração prevista na MP consistia na mudança do regime de desapropriação dos bens públicos. Como já vimos na segunda parte do capítulo 2, a redação original do Decreto-Lei nº 3.365/1941 prevê a possibilidade de a União desapropriar bens estaduais e municipais e de os Estados desapropriarem bens dos seus Municípios, mas, para tanto, exige autorização legislativa. Pela alteração proposta com a introdução do §2º-A no artigo 1º do Decreto-Lei, a autorização legislativa não seria mais exigida nos casos em que houvesse acordo entre os entes envolvidos. Consoante aduz Bernardo Strobel Guimarães (2016, *on-line*), essa previsão mostra-se inócua, porque havendo acordo nesses casos, não existiria a necessidade de desapropriação (a lei não exige), até porque a possibilidade de transferência consensual de bens entre entes federativos sempre existiu. Assim, o efeito da mudança seria apenas o de estimular atos consensuais na gestão de bens e serviços públicos. Por outro lado, essa nova redação mantinha a disciplina – constitucionalmente duvidosa, devido à inexistência de hierarquia na Federação, mas sim uma divisão de competências pela Constituição – que proíbe a chamada "desapropriação ascendente", acerca disso transcrevemos o posicionamento de Bernardo Strobel Guimarães, com o qual coadunamos:

> Quanto ao ponto em análise, o problema central continua sendo o de sempre: não há qualquer verticalidade entre os entes da Federação, como sugere o DL, a permitir o exercício de competências expropriatórias "de cima para baixo". Aqui, a mudança necessária seria demonstrar que a desapropriação entre entes da Federação é legítima quando envolver o exercício de uma atribuição constitucional por parte de um ente federativo sob bem de outro. A chave de compreensão do tema são as competências constitucionais materiais divididas entre os integrantes da Federação (GUIMARÃES, 2016, *on-line*).

E tal proibição de realização da "desapropriação ascendente", como já mencionamos, pode até mesmo prejudicar a atuação municipal relacionadas à efetivação do direito à moradia.

Já a segunda modificação realizada consiste na ampliação do rol de particulares legitimados a promoverem o processo expropriatório, habilitados por meio de contrato (diferentemente das pessoas de direito público, para as quais a autorização se dá por meio de lei). Isso porque a MP deixava expressamente claro que junto dos concessionários (já autorizados a promoverem desapropriações pela redação original do Decreto-Lei nº 3.365/1941), estariam contemplados os permissionários, autorizatários e arrendatários (artigo 3º, inciso I), ou seja, "[...] quaisquer contratos em que o particular se obrigue a criar ou gerir uma infraestrutura pública permite que haja ahabilitação para promover o processo de expropriação" (GUIMARÃES, 2016, *on-line*). A nova redação ainda previa que os contratos de obras e serviços de engenharia nas modalidades de empreitada por preços global, integral e contratação integrada também permitiriam aos particulares desapropriarem (artigo 3º, inciso IV). Fora isso, trouxe uma "cláusula aberta", que atribuia a possibilidade de delegação de tal competência (leia-se: executória, de condução material do procedimento de desapropriação) para as entidades que exercessem atribuições delegadas do Poder Público (artigo 3º, inciso III). Para Bernardo Strobel Guimarães:

> Tal previsão visa a constituir uma cláusula geral a admitir que sempre que houver a transferência de atribuições públicas, poderá ser prevista a competência para conduzir a desapropriação. Tem-se aqui verdadeira hipótese de abertura a ser invocada contra interpretações nominalistas da lei que busquem a restringir o seu alcance (GUIMARÃES, 2016, *on-line).*

A terceira novidade trazida pela MP ganha maior relevância para nosso tema de pesquisa, ainda mais por ser anunciada na exposição de motivos da MP como fruto de uma reivindicação histórica dos movimentos sociais. Consiste na criação de um artigio 4º-A para o Decreto-Lei nº 3.365/1941, dispositivo que buscava disciplinar "[...] os casos de remoção de moradores vulneráveis ou de baixa renda de assentamentos sujeitos a regularização fundiária de interesse social, visando a reconhecer seus direitos e garantir medidas compensatórias para assegurar o restabelecimento da família em nova moradia" (BRASIL, 2015b, p. 2). Neste sentido, o artigo criado adotava a seguinte redação:

> Art. 4ºA. Quando o imóvel a ser desapropriado estiver ocupado coletivamente por assentamentos sujeitos a regularização fundiária de interesse social, nos termos do inciso VII do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o ente expropriante deverá prever, no planejamento da ação de desapropriação, medidas compensatórias.

> § 1° Para fins do disposto no caput, não serão caracterizados como assentamentos sujeitos a (*sic*) regularização fundiária de interesse social aqueles localizados em Zona Especial de Interesse Social de área vazia destinada à produção habitacional, nos termos do Plano Diretor ou de lei municipal específica.
> § 2° As medidas compensatórias a que se refere o caput incluem a realocação de famílias em outra unidade habitacional, a indenização de benfeitorias ou a compensação financeira suficiente para assegurar o restabelecimento da família em outro local, exigindo-se, para este fim, o prévio cadastramento dos ocupantes.
> § 3º Poderá ser equiparada à família ou à pessoa de baixa renda aquela não proprietária que, por sua situação fática específica, apresente condição de vulnerabilidade, conforme definido pelo expropriante (BRASIL, 2015).

Apesar de observarmos nesta previsão um avanço, no sentido da distinção por nós trabalhada anteriormente, acerca da existência de uma categoria especial de proprietários vulneráveis, bem como da assunção da necessidade de proteção de direitos outros que não a propriedade titularizada, como a posse (especialmente tendo em vista o § 3º do dispositivo acima transcrito), e a despeito de ter sido enxergada por muitos como uma medida para garantir o direito à moradia justa, "[...] exigindo que intervenções que serão levadas a cabo mediante desapropriação também melhorem a situação das pessoas em situação de vulnerabilidade que serão atingidas pelas medidas" (GUIMARÃES, 2016, *on-line*), por outro lado, houve quem enxergasse para além dessa impressão inicial.

Consoante alerta o presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Sérgio Magalhães, a medida traria "[...] consequências políticas e sociais graves, visto o direito das populações atingíveis, pois a MP é potencialmente dirigida às favelas e áreas pobres bem situadas no contexto da cidade" (BRASÍLIA, 2016, p. 2).

Neste aspecto, Raquel Rolnik também ressalta que, relativamente ao mencionado artigo 4º-A, a MP não clarificava o responsável pelos reassentamentos e nem a natureza destes últimos, além de não abrir espaço para os atingidos pela desapropriação participarem da definição de seus destinos (BRASÍLIA, 2016, p. 2).

Mais a mais, a MP não considerava a possibilidade de que as comunidades consolidadas já tivessem direito à usucapião da área, não podendo ser indenizadas só pelas benfeitorias, colocando igualmente em jogo a prioridade pela regularização fundiária (Lei nº 11.977/2009).

Avançando no exame da MP, ela também alterava o destino dos bens expropriados, apontando para a quarta novidade: com a inclusão dos §§ 4º e 7º no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a MP pretendia ampliar a possibilidade de alienação dos bens desapropriados a terceiros para além das hipóteses já comtempladas expressamente no Decreto-Lei, quais sejam, no caso da desapropriação por zona (artigo 4º da redação original do Decreto-Lei 3.365/1941), na desapropriação para fins de urbanização ou reurbanização e na

desapropriação para a construção ou ampliação de distritos industriais (alínea "i" do artigo 5º da redação original do Decreto-Lei 3.365/1941).

Ademais, a MP também contemplava as consequências da tredestinação do bem no §6º do artigo 5º do Decreto-Lei, prevendo que, na hipótese de o interesse que levou à desapropriação deixar de existir, o desapropriante deve, em primeiro lugar, dar uma finalidade pública ao bem, ou, na impossibilidade, aliená-lo, garantindo-se o direito de preferência do desapropriado, pelo preço atual da coisa. Como sustenta Bernardo Strobel Guimarães (2016, *on-line*), na verdade, essa disciplina já existia no artigo 519 do Código Civil. O autor complementa:

> Assim, o que se pretendeu implantar já existia no direito positivo brasileiro, ainda que se possa discutir o tema sob o ângulo constitucional, pois – de acordo com a Constituição – a existência de interesse público efetivo é pressuposto da desapropriação e sua inexistência deveria conduzir à restituição do *status quo ante*. Enfim, parece-nos inconstitucional obrigar o proprietário injustamente expropriado a pagar o valor de mercado do bem (especialmente no caso de valorização), atribuindo a quem atuou de modo injurídico benefícios econômicos derivados dessa conduta. Caracterizada a ausência de finalidade pública, o que melhor se amolda ao figurino constitucional da desapropriação é permitir que o expropriado retome a propriedade do bem, pagando para tal o valor corrigido da indenização (GUIMARÃES, 2016, *on-line*).

Parece-nos que essa possibilidade poderia ter aberto um espaço para eventuais abusos na prática do uso da desapropriação, gerando inclusive a sobreposição do interesse privado sobre o público, até mesmo porque não havia no artigo qualquer referência à vinculação da alienação à concretização de um interesse público.

Por sua vez, a quinta alteração prevista, a qual diz respeito aos efeitos da declaração de utilidade pública, esmiuçando o conteúdo do artigo 7º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, não trazia novidade ao tema, apenas reafirmava a responsabilidade extracontratual objetiva da Administração Pública.

Finalmente, a MP também previa a alteração do regime de juros relativos às desapropriações, por meio da modificação no artigo 15-A do Decreto-Lei. Segundo Bernardo Strobel Guimarães (2016, *on-line*), o intuito foi o de minorar a tutela patrimonial dos particulares expropriados, numa postura que já havia sido declarada inconstitucional pelo STF quando da MP 2183-56/2001.

Uma primeira alteração prevista foi a de que os juros compensatórios seriam devidos até um teto de 12% a.a., e não como é atualmente, em que a jurisprudência, por meio da súmula 618 do STF, fixa a porcentagem em 12%. Criticando essa previsão, Bernardo Strobel Guimarães aduz:

> De todo modo, ao nosso juízo a atual disposição do art. 15-A contraria a ideia de devido processo legal substancial. Isso ao permitir que o Estado pretenda pagar juros inferiores aos previstos em lei alegando questões de fato, contudo, nos casos que a aplicação do raciocínio lhe seja desfavorável, invoque o limite legal em seu favor.
>
> Deste modo: ou se cria uma ficção (geral e abstrata) que vale para todos, ou se avalia o tema a partir da lógica do caso concreto: o que causa espécie é um sincretismo pró Estado que frui dos benefícios, mas não se sujeita aos ônus (GUIMARÃES, 2016, *on-line*).

Concordamos com a necessidade de sempre ter em vista o caso concreto, especialmente a implementação da função social pela propriedade objeto de desapropriação, por isso não compactuamos com o autor mencionado na outra crítica que faz a respeito da previsão da MP no sentido de suprimir a incidência dos juros compensatórios para processos de desapropriação derivados do desatendimento da função social da propriedade (artigo 15-A, §1º). Acreditamos que essa medida coadunava-se com a busca pela implementação do comando constitucional da função social da propriedade. Ademais, destacamos que a exclusão dos juros compensatórios já era abarcada pelo artigo 8º, §2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Sobre esse ponto, rememoramos aqui o posicionamento de Cacilda Lopes dos Santos (2008, p. 38-43), que entende correta a previsão, visto que não existiria renda a ser compensada em uma propriedade que descumpre a sua função social, já que o imóvel não era utilizado ou seu uso contrariava o Plano Diretor (SANTOS, 2008, p. 38-43). Era justamente esse o motivo da alteração proposta, como se extrai do dispositivo em comento:

> Art. 15-A, § 1º Os juros compensatórios destinam-se apenas a compensar danos correspondentes a lucros cessantes comprovadamente sofridos pelo proprietário, não incidindo nas indenizações relativas às desapropriações que tiverem como pressuposto o descumprimento da função social da propriedade, previstas nos art. 182, § 4º, inciso III, e art. 184 da Constituição.

Não negamos, entretanto, a divergência que essa questão traz na doutrina, pois, como vimos, há quem considere o não pagamento de juros compensatórios nesses casos inconstitucional.

Encerramos, assim, a análise da MP 700/2015, que já teve sua vigência encerrada, mas não deixa de apontar para questões importantes. Como pretendemos demonstrar, a MP apresenta pontos de crítica quando olhada sob uma perspectiva voltada à garantia dos direitos fundamentais, principalmente do direito à moradia e à cidade.

De fato, embora visasse incentivar o investimento em infraestrutura no país (como podemos extrair da exposição de motivos da MP), e a despeito de haver situações em que a satisfação do interesse público possa advir de outras mãos, que não a do Estado, não podemos deixar de atentar para o quanto nos coloca Raquel Rolnik na audiência pública promovida, em

12 de abril de 2016, pela Comissão Mista que analisou a MP nº 700/2015. Neste evento, Raquel Rolnik afirma que na forma como estava redigida, a MP acabava por legalizar a apropriação privada dos recursos públicos. Segundo ela, com a MP estaríamos "[...] fazendo avançar aquilo que tem nos indignado há anos" (BRASÍLIA, 2016, p. 2).

De fato, como vimos ao longo deste trabalho, devemos sempre estar atentos para evitar que prevaleça a lógica segundo a qual os benefícios da urbanização acabam sendo privatizados e os ônus são colocados na conta da coletividade. Por isso, a necessidade de discussão e participação popular tanto na criação das normas, como em sua aplicação.

Assim, consideramos que a efetividade dos instrumentos jurídicos de gestão da terra urbana, como a desapropriação, somente será possibilitada se forem criadas e legitimadas instâncias de participação que promovam a transparência e o controle social das políticas públicas, garantindo a realização dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, evitando-se distorcer o caráter urbanístico e social desse instrumento (LIMA; MACEDO FILHO, 2009, p. 232).

Como destacam Juan Felipe Pinilla Pineda e Catalina Villegas del Castillo (2009, p. 153-154), a reconciliação entre diferentes interesses não é alcançada mediante coerção, mas sim por meio do discurso social. Verdadeiramente, "[...] só a participação concreta dos cidadãos poderá equilibrar as forças entre Estado e Mercado, a fim de que se garanta o bem-estar social tendo em vista também os interesses das comunidades envolvidas" (HADDAD; SANTOS, 2009, p. 246).

Com essa ideia fundamental, encerramos o último capítulo de nosso estudo, que pretendeu aproximar o leitor da aplicação prática da desapropriação em sua interface com o direito à moradia. Ressaltamos que a intenção do método de categorização dos resultados de nossa pesquisa empírica foi captar a diversidade de questões que surgem quando está em jogo o uso da desapropriação e a garantia do direito à moradia nas cidades, tendo como foco evidenciar a importância de se revisitar o instituto da desapropriação, inclusive jurisprudencialmente, com vistas a uma prática mais eficiente, racional, justa e sustentável, que realmente contribua para o desenvolvimento nacional na perspectiva de Amartya Sen, isto é, um desenvolvimento socialmente responsável.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por escopo trazer elementos de reflexão sobre o instituto da desapropriação como instrumento de aquisição de solo urbano para implementação de políticas públicas habitacionais nas cidades, mas também, e em contraposição, deparou-se com a necessidade de analisar a utilização do poder desapropriatório como um mecanismo de espoliação urbana dos setores mais vulneráveis da população brasileira.

Para tanto, após compreendermos que existe um conjunto de normas internacionais e nacionais (inclusive constitucionais) que garante o direito à moradia e que liga a ele, explicitamente ou não, o adjetivo "digna", passamos a tratar da questão habitacional no Brasil, onde pudemos constatar que a realidade insiste em demonstrar que nem a positivação de direitos na Constituição, ainda que sob o título de fundamentais, tampouco a sua regulamentação infraconstitucional, são capazes, por si sós, de alcançar o padrão de justiça social pretendido.

De fato, observamos um processo de urbanização em que a exclusão social é estrutural (MARICATO, 1995, p. 25), e, mais do que isso, vemos um processo no qual muitas vezes o fenômeno da concentração homogênea e segregada dos mais pobres é promovido por políticas habitacionais oficiais, inclusive por meio do uso do instituto estudado – a desapropriação –, o que torna imprescindível realizar uma reflexão mais profunda acerca do papel da regulação urbana e da utilização prática dos instrumentos jurídicos, na busca por uma ocupação mais igualitária do espaço urbano brasileiro.

Assim, empreendemos a realização do estudo empírico da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo, pelo período entre 2007 e 2015, inquirindo-nos acerca das formas como se relacionavam o instituto da desapropriação e o direito à moradia na prática do Tribunal em questão.

As informações empíricas colhidas e confrontadas com a legislação e a doutrina estudadas apontam que: enquanto, por um lado, o uso do poder desapropriatório com vista à aquisição de solo para políticas públicas habitacionais precisa enfrentar os desafios impostos pela concepção conservadora de propriedade, de inspiração liberal-individualista; por outro, muitas vezes o instrumento é manejado tendo em vista mais interesses privados do que o interesse público.

Para deixar mais claras essas observações finais, criamos duas tabelas-síntese do caminho percorrido pelo estudo, de modo a explicitar as questões trabalhadas tanto na análise horizontal, quanto vertical, dos dados empíricos.

Quadro 2 - Análise horizontal

Lente de análise	Pesquisa empírica: resultados	Apontamentos da doutrina e legislação estudadas	Nosso posicionamento
Direito à moradia	i) Utilização do vocábulo "direito à moradia" pelos desembargadores.	i) Nossa Constituição Federal, desde sua redação original (artigo 7º, IV), utilizou-se do termo moradia. Não obstante, também é corrente o emprego do termo direito à habitação pela doutrina, mesmo havendo quem diferencie as duas expressões.	Necessidade de um Judiciário mais atuante na garantia do direito à moradia.
	ii) Os desembargadores não se dedicaram a abordar o conteúdo do direito à moradia nos acórdãos, não havendo qualquer menção aos tratados internacionais que regem a matéria.	ii) A doutrina busca sempre a ideia de que a moradia implica mais que um simples "teto sobre a cabeça", abrangendo um olhar mais amplo acerca da questão, o que inclui considerações sobre a localização da habitação, conforme preceitos trazidos em diferentes tratados internacionais.	
	iii) Em sua maioria, os desembargadores justificaram seus posicionamentos com a afirmação de que o direito à moradia não é absoluto, especialmente quando defrontado com outros direitos, principalmente o direito de propriedade.	iii) Embora nenhum direito seja absoluto, é necessário ter em conta a fundamentalidade do direito à moradia frente ao direito de propriedade, o qual deve cumprir sua função social.	
	iv) Os desembargadores adotaram, majoritariamente, a postura segundo a qual o direito à moradia não é autoaplicável.	iv) Há diferentes posicionamentos na doutrina acerca da eficácia das normas constitucionais instituidoras de direitos sociais, havendo inclusive quem defenda que o problema não está na norma, mas sim nos desafios práticos para a sua efetivação.	
	v) Os desembargadores, diante da separação de poderes, defenderam uma postura menos ativa do Judiciário na garantia do direito à moradia.	v) Há uma discussão acerca da separação de poderes e o papel do Judiciário, ou seja, essa questão está em disputa.	
	vi) Os desembargadores utilizaram diferentes nomenclaturas para aludir a diferentes categorias de	vi) O uso que se faz da linguagem, ainda que técnica, pode expressar relações de poder e discriminação, além	

Continua

Continuação

Lente de análise	Pesquisa empírica: resultados	Apontamentos da doutrina e legislação estudadas	Nosso posicionamento
	possuidores.	de ocultar uma realidade complexa.	
Direito de propriedade	i) Pouca influência da função social da propriedade na atuação dos desembargadores, que reiteradamente conferiram maior força à propriedade registral e à propriedade pública, mesmo quando desfuncionalizadas.	i) Exaltação do avanço dado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade no sentido da previsão da função social da propriedade. Não obstante, há o reconhecimento de que a previsão legal não é suficiente para a sua efetividade.	A importância do Judiciário assumir um compromisso com a aplicação da função social da propriedade em suas decisões.
Desapropriação	i) Os desembargadores não aplicaram um critério rigoroso na classificação entre as diferentes utilidades públicas (*lato sensu*) que podem fundamentar uma desapropriação.	i) Embora o legislador constituinte tenha tripartido as causas ensejadoras da desapropriação (utilidade pública, necessidade pública e interesse social), a legislação infraconstitucional não segue essa separação com rigor, havendo quem defenda a possibilidade de unir todas as causas sob o termo geral "utilidade pública".	As desapropriações "ordinárias" continuam sendo um instrumento recorrentemente utilizado na capital do Estado de São Paulo para a aquisição de solo urbano para políticas públicas, inclusive habitacionais. No entanto, em relação à desapropriação-sanção urbanística, notamos que inúmeros entraves dificultam sua implementação, o que prejudica todos os instrumentos antecessores e, consequentemente, a própria imposição do cumprimento da função social pela propriedade urbana. Já a desapropriação judicial pode ser vista como um avanço frente à ideia de propriedade absoluta presente no Código Civil anterior (1916) e acreditamos que ela seria um instrumento importante para os casos de não cabimento da usucapião, mas ainda não encontrou aplicabilidade prática no Tribunal estudado.
	ii) Há uma grande incidência de processos judiciais relativos a desapropriações com finalidade de implementação do direito à moradia (152 acórdãos), revelando que esse instrumento continua a ser usado como meio de obtenção de solo.	ii) A legislação prevê a possibilidade do uso da desapropriação para fins de implementação do direito à moradia, seja para a construção de empreendimentos habitacionais, seja para a regularização fundiária de áreas já ocupadas. Ou seja, há uma conexão evidente entre o instituto da desapropriação e a efetivação do direito à moradia urbana, sendo aquele um dos instrumentos de políticas públicas habitacionais.	
	iii) Também foram encontrados processos referentes a desapropriações fundamentadas em outras categorias de utilidade pública, demonstrando que o Judiciário precisa enfrentar a relação entre desapropriação e direito à moradia para além do uso do poder desapropriatório como instrumento de políticas públicas habitacionais.	iii) A desapropriação aparece como instrumento de aquisição de solo urbano, que está sob o domínio de particulares, para diferentes finalidades.	

Conclusão

Lente de análise	Pesquisa empírica: resultados	Apontamentos da doutrina e legislação estudadas	Nosso posicionamento
	iv) Não há nenhum caso de aplicação da desapropriação sancionatória urbanística nos julgados analisados.	iv) Apesar de muitos estudos apontarem a importância da desapropriação sancionatória urbanística como um dos mecanismos pensados para combater o descumprimento da função social do imóvel urbano, nosso estudo empírico vai ao encontro da pesquisa feita pelo Ministério da Justiça (2015), a qual evidencia que até o momento nenhum dos municípios brasileiros aplica este instrumento.	
	v) Em nenhum dos julgados foi observada a aplicação da desapropriação judicial.	v) A doutrina vê a desapropriação judicial ora com os olhos voltados à inovação que provoca no ordenamento jurídico em favor da proteção da posse-trabalho, ora a encara com receio devido à possibilidade de prejudicar a utilização da usucapião, mais benéfica aos ocupantes. No entanto, como as hipóteses de cabimento são diferentes, cabe ao julgador analisar qual aplicar no caso concreto.	

Já a análise vertical realizada em nosso *corpus* de pesquisa e trabalhada a partir dos ensinamentos de Antônio Azuela (2013), pode ser sintetizada no seguinte quadro, no qual expomos as ideias que entendemos essenciais:

Quadro 3 - Análise vertical

Tema	Pesquisa empírica	Apontamentos da doutrina e legislação estudada	Nosso posicionamento
Indenização	i) Adoção do valor de mercado como parâmetro para a fixação da justa indenização, seja em relação à perícia provisória para fins de imissão na posse (o que é uma peculiaridade do TJSP, Comarca de São Paulo), seja também no montante definitivo.	i) Enquanto a doutrina majoritária assimila justa indenização com valor de mercado, há quem questione essa sinonímia, entendendo que o conceito de justa indenização deve ser relido a partir da inclusão de fundamentos urbanos e ambientais em sua fixação.	Constatamos a imprescindibilidade de revisitarmos o conceito atribuído à expressão "justa indenização", levando-a para além da lógica do preço de mercado. Ademais, destacamos a importância de se

Continua

Continuação

Tema	Pesquisa empírica	Apontamentos da doutrina e legislação estudada	Nosso posicionamento
	ii) Adoção pelos desembargadores da quase totalidade dos laudos periciais elaborados, sem que fosse apresentada justificativa consistente na maioria dos casos.	ii) No Brasil, é conferida ao juiz a competência para determinar as indenizações nas desapropriações em que não há acordo quanto ao montante devido. No entanto, sem que a lei estabeleça parâmetros mais objetivos para auxiliar o magistrado nessa tarefa e, via de regra, frente à falta de conhecimento específico dos juízes neste assunto, tudo isso faz com que o julgador esteja fortemente dependente do parecer pericial.	estabelecer, por meio de lei, critérios mais objetivos para a determinação da indenização dos imóveis desapropriados, auxiliando os juízes nesta tarefa e diminuindo a subjetividade dos laudos periciais. Neste caso, sublinhamos a necessidade de o cálculo do montante de indenização tomar em conta não apenas o bem em si, mas também as pessoas atingidas pela desapropriação, assumindo diferentes caráteres: ora o compensatório, ora o reparatório e ora o restitutivo.
	iii) Observamos muitos casos em que os desapropriados alegavam que os valores fixados, especialmente a título de indenização provisória, mas também de indenização definitiva, não eram suficientes para a aquisição de nova moradia. Os desembargadores, por sua vez, não deram maiores atenções a essas argumentações, pois se limitavam a reafirmar a perícia fundada no valor de mercado. Neste aspecto, destacamos o caso do edifício São Vito.	iii) Em contrapartida às superavaliações relatadas pela doutrina, especialmente nos anos 1990, há também a consideração do risco de ser produzido tratamento desigual entre diferentes categorias de proprietários, sendo os proprietários vulneráveis os mais prejudicados.	

Continuação

Tema	Pesquisa empírica	Apontamentos da doutrina e legislação estudada	Nosso posicionamento
Incumprimento das sentenças judiciais	i) Não foi possível analisar esta questão por meio de nossos dados empíricos, portanto, nos valemos de outras pesquisas realizadas sobre o assunto.	i) A doutrina destaca que há um acúmulo de precatórios decorrentes de desapropriações, levando a sérias dificuldades de recebimento do pagamento pelos credores do Poder Público, contribuindo para a crise enfrentada pela desapropriação no país. Isso porque os precatórios têm se convertido em um pretexto para que a Administração Pública, sem assegurar os recursos necessários, desaproprie para realizar intervenções e apenas efetive o pagamento quando obtenha os recursos.	Observamos a dificuldade do governo brasileiro para fazer frente às obrigações decorrentes das desapropriações, resultando no incumprimento das decisões judiciais, o que mais uma vez sugere a necessidade de estabelecer critérios mais claros para a fixação da indenização, bem como de uma nova compreensão acerca das formas de seu pagamento. De mais a mais, também implica que o uso do poder desapropriatório seja feito de forma fiscal e financeiramente responsável.
As causas de utilidade pública (*lato sensu*)	i) Foram raríssimas as exceções em que os desembargadores "ponderaram" acerca da finalidade atribuída pela Administração Pública para a realização da desapropriação e, quando o fizeram, não chegaram a contestar a necessidade da desapropriação e sua finalidade, permanecendo ao lado do desapropriante. Nestes casos, o interesse público prevaleceu como justificativa geral para esse posicionamento.	i) A definição de utilidade pública (*lato sensu*) que fundamenta a desapropriação tem um caráter disputado, ainda mais considerando os diferentes graus de impacto social que esta ocasiona. A ideia de interesse público não deve ser vista como um empecilho a esta discussão. Essa postura silente do Judiciário impede que o crescente mal-estar social gerado pelas grandes obras envolvendo desapropriações seja registrado. Por isso, parte importante do conflito social não é processada pelo Judiciário.	Tudo aponta para a importância do controle judicial do mérito da decisão administrativa do Poder Público na utilização do poder desapropriatório.
	ii) Os desembargadores reiteradamente adotaram a justificativa de que na ação de desapropriação apenas seria possível discutir a ilegalidade do processo e o preço do imóvel, qualquer outra	ii) Além da visão ultrapassada de algumas prerrogativas da Administração Pública (como é o caso do paradigma do interesse público), as limitações impostas pela legislação,	

Continuação

Tema	Pesquisa empírica	Apontamentos da doutrina e legislação estudada	Nosso posicionamento
	discussão deveria ser manejada por ação própria. Por sua vez, foram pouquíssimos os documentos (apenas 2) relativos a ações específicas para contestar a utilidade pública manejada pela Administração.	especialmente o Decreto-Lei nº 3.365/1941 (BRASIL, 1941), para a discussão da utilidade pública (*lato sensu*) implicam numa grande submissão dos afetados às decisões dos poderes desapropriantes, as quais geralmente não são tomadas mediante participação popular.	
	iii) Nos casos selecionados que se referiam ao uso da desapropriação para fins de regularização fundiária, não observamos uma análise acerca do conteúdo jurídico da propriedade e sua função social. A possibilidade de usucapião da área também não foi fator ensejador da suspensão do processo. Ou seja, apesar de observarmos a incidência do "fator favela", não se manejou uma discussão mais profunda sobre essas questões, nem sobre sua influência no processo de desapropriação. Nesta questão trabalhamos o caso do Núcleo Habitacional Cidade Azul.	iii) Deve-se questionar o uso do instrumento da desapropriação para fins de regularização fundiária, ainda mais tendo em conta que o Poder Judiciário às vezes se afasta da prescrição aquisitiva e acaba premiando um proprietário descumpridor da função social de seu imóvel.	
	iv) Aqui temos também a discussão acerca da prejudicialidade ou não da ação de desapropriação sobre a ação de reintegração de posse do mesmo imóvel. Não observamos uma unidade de respostas para esses casos, ora sendo decidido pela prejudicialidade – como no caso do agravo de instrumento relativo ao Edifício São Manuel –	iv) Há muitos limites para a utilização da desapropriação para fins de regularização fundiária e resolução de conflitos urbanos por moradia, que devem ser sopesados no caso concreto, mas não há como desconsiderar que a desapropriação também pode ser um recurso importante para impedir despejos e ativar uma rede de intercâmbios e relações políticas e sociais, num	

Continuacão

Tema	Pesquisa empírica	Apontamentos da doutrina e legislação estudada	Nosso posicionamento
	ora sendo decidido pela manutenção do poder do proprietário reivindicar seu bem enquanto não ocorrida a imissão na posse pelo desapropriante.	momento em que o "sentido do público" se articula com as exigências da justiça social.	
Atores afetados	i) Na quase totalidade dos documentos não observamos nenhuma consideração dos desembargadores sobre a existência de diferentes categorias de proprietários, o que tem suas consequências ainda mais nítidas no caso do edifício São Vito.	i) O conjunto de proprietários afetados constitui um grupo heterogêneo. A interação entre o proprietário e o bem pode se dar em função de uso ou em função de troca, sendo imprescindível se atentar para essa relação ao fixar a justa indenização, pois os efeitos da decisão de desapropriar são diferentes para cada grupo de proprietários.	Deve-se atribuir um novo olhar às categorias de proprietários desapropriados, levando em consideração as condições socioeconômicas dos atingidos pela desapropriação na fixação da indenização, para proteger os setores mais vulneráveis da população e, assim fazendo, construir processos de desapropriação legítimos e exitosos. Ademais, faz-se necessário proteger as demais formas de posse existentes, para além da propriedade individual registrada.
	ii) Também como entendimento majoritário não foi atribuído direito à indenização pela desapropriação ao possuidor sem título de propriedade registrado, reconhecendo-se na propriedade individual registrada um requisito indispensável para a indenização, o que representa a adoção de um enfoque formalista e conservador por nosso Judiciário, o qual, sob a justificativa de conferir maior segurança jurídica, reiteradamente atribui maior importância ao título de propriedade do que ao reconhecimento de quem atribui função social ao imóvel no caso concreto, desconsiderando que a proteção da propriedade não nasce do título registrado, mas se fundamenta na função social que desempenha.	ii) A hegemonia da propriedade privada registrada sobre as demais formas de posse acentua a desigualdade resultante da aplicação da desapropriação. Para evitar a contínua discriminação das demais formas de posse, em prejuízo dos mais vulneráveis, uma das possibilidades que se apresenta é a de enxergar a questão por meio da teoria do "feixe de direitos", no sentido de reconhecer uma variedade de interesses merecedores de proteção sobre um mesmo pedaço de terra.	

Tema	Pesquisa empírica	Apontamentos da doutrina e legislação estudada	Nosso posicionamento
O problema da autoridade jurídica	Em nosso *corpus*, com pouquíssimas exceções, não se verificou uma corrente consolidada de argumentação com base nos direitos fundamentais (salvo o direito de propriedade). Como vimos, predominantemente o Judiciário se esquivou de fortalecer o direito à moradia frente à discussão da separação dos poderes, além disso, não levou em consideração as distinções entre as diversas categorias de proprietários e também não atribuiu grande peso ao argumento da função social da propriedade.	Para além do não pagamento dos precatórios, a questão passa a ser a participação dos juízes na vida social e seu papel na criação do Direito. Neste passo, há uma disputa acerca do papel do Judiciário e da interpretação da lei. Mesmo as questões incluídas e reconhecidas como problemas no mundo jurídico não devem ser vistas como estáticas e imutáveis.	Como dito, pudemos perceber que não tem havido uma reflexão substantiva que responda às expectativas colocadas no Poder Judiciário em relação à inclusão das demandas sociais no manejo dos conflitos urbanos provocados pelas desapropriações. Esta ideia nos leva à necessidade de pensar a capacidade do Direito ouvir as demandas por justiça e captar a voz dos diferentes grupos sociais.

Com a leitura dos dois quadros acima trazidos revela-se, uma última vez, a ambiguidade jurídica da desapropriação, que, por si, não é boa nem má, pois, ao mesmo tempo em que pode ser usada para impor o interesse público sobre o individual, também pode ser manejada em benefício apenas do proprietário e à custa de toda a sociedade. Além disso, pode ser aplicada como instrumento de distribuição da riqueza urbana, mas também contra os setores mais vulneráveis da população. Finalmente, é uma forma de destruir a propriedade que, ao mesmo tempo, implica o seu reconhecimento (AZUELA, 2013, p. 47).

Nisso, vê-se que estudar o instituto da desapropriação implica estudar a propriedade privada, mas também a posse do solo, para que possamos entender os impactos da tomada de terras para usos públicos, especialmente sob o aspecto da proteção do direito à moradia (AZUELA; HERRERA, 2007, p. 4-5). Com isso, revisitar o instituto da desapropriação também implica ressignificar o direito de propriedade no sentido de sua função social.

Outra questão é a dificuldade imposta por esta tarefa em nosso país, marcado pela desigual distribuição da riqueza e da qualidade de vida urbana e por uma tradição patrimonialista igualmente presente na instituição por nós estudada mais de perto: o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo. Mas, não concluiremos nosso trabalho como se o cenário descrito não estivesse marcado por porosidades, resistências e quebras de consensos (ROLNIK, 2015, p. 368).

De fato, em nossa pesquisa empírica, buscamos, a cada grupo de análise trabalhado, apresentar exemplos de decisões que trouxessem posições interpretativas preocupadas em dar maior efetividade ao direito à moradia quando este é colocado em jogo pelo uso do poder desapropriatório. São decisões nas quais os desembargadores assumem um compromisso por interpretar para transformar, evidenciando a existência de uma disputa pela consolidação de um novo olhar para a prática jurídica, para o direito à moradia e para o instituto da desapropriação.

É justamente com essa possibilidade que encerramos este trabalho, defendendo, portanto, a ressignificação do instrumento desapropriatório, para que a sua utilização seja feita de forma mais eficiente, racional, justa e sustentável (o que pode demandar até mesmo a reforma legal do já antigo regime de desapropriação vigente no país).

Assim, toda a pesquisa realizada possibilita-nos vislumbrar novas agendas para continuar em futuras investigações.

Desde questões mais amplas como: a) a necessidade de melhor compreender o papel do Direito – especialmente no que toca ao poder desapropriatório – nos processos de despossessão das populações mais pobres; b) e a interessante questão apontada por Antonio Azuela e Carlos Herrera (2007, p. 12) acerca dos diferentes discursos que prevalecem nas organizações financeiras como o Banco Mundial (centrados na linguagem do direito de propriedade e das políticas públicas), em contraposição àquele adotado pela ONU e pelas ONGs (balizado pelo direito à moradia em oposição aos despejos), que coloca o problema de diferentes contextos institucionais darem importância a diferentes conjuntos de questões, sem buscarem caminhos para um entendimento compartilhado.

Até mesmo questões mais ligadas às especificidades brasileiras, como: a) a relevância de fazer estudos comparativos entre a realidade nacional e a de outros países acerca do uso da desapropriação, como, por exemplo, a Colômbia e a Espanha (reconhecidas por seus avançados arcabouços legais urbanísticos), sendo outra possibilidade de estudo os EUA (onde desponta a discussão gerada pelo "caso Kelo"), com o intuito de verificar possíveis aproximações, distanciamentos e até mesmo proposições de alterações legislativas, sempre ponderando o risco das "ideias fora do lugar"; b) e o desejo de explorar ainda mais os casos que despontaram em nossa análise de jurisprudência, como a desapropriação dos Edifícios São Manuel, São Vito e Mercúrio, já que no primeiro a desapropriação foi usada em defesa dos ocupantes e, nos dois últimos, tornou-se mais um mecanismo de espoliação urbana.

Enfim, o trabalho e as diversas inquietações dele derivadas revelam a necessidade do estudo e aplicação da desapropriação sempre tendo como norte um desenvolvimento urbano mais equitativo, justo e sustentável, desafio para o qual esperamos ter contribuído.

REFERÊNCIAS

AÇÕES Possessórias no Novo CPC 1. São Paulo: Defensoria Sp, 2015. P&B. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XNjdvJP_NiY&list=PLCITLRQjmWszaQ3pFz6oyqP4TGUpWXd2C>. Acesso em: 20 jun. 2016.

ACOSTA, Claudia. La expropiación en las prácticas públicas de obtención de suelo en América Latina. Una primera aproximación. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 57-81.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-246.

ALFONSIN, Betânia. Instrumentos e alternativas à desapropriação em um estudo de direito urbanístico comparado: Brasil, Colômbia e Espanha. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação.* Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 177-199.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

AZUELA, Antonio. Introducción. In: AZUELA, Antonio (Org.). *Expropriación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 13-50. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

AZUELA, Antonio; HERRERA, Carlos. La propiedad que no se discute. Jueces y expropiaciones em la ciudad de México. In: AZUELA, Antonio (Org.). *Expropriación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 455-512. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

_____. *Taking land around the world***:** international trends in the expropriation for urban and infrastructure projects. 2007. Paper commissioned by the World Bank and the Lincoln Institute of Land Policy for the Urban Research Symposium. Disponível em: <https://l.facebook.com/l.php?u=https://cdn.fbsbx.com/v/t59.2708-21/13960362_1099588656801811_794283657_n.pdf/Taking-land-around-the-world...-EXPROPRIATION.pdf?oh=562e836b39bb9e537e2982cd9816299e&oe=57AD9E9B&dl=1&h=zAQESJ0G8>. Acesso em: 04 abr. 2016.

AZUELA, Antonio; SAAVEDRA, Camilo. Uso, desgaste y reuso de la expropiación em la ciudad de México. In: AZUELA, Antonio (Org.). *Expropriación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 409-454. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2000.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas.* Brasília: Senado Federal, 2003, 1 v. Disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496210>. Acesso em: 14 de out. 2016.

BEZNOS, Clovis. *Aspectos jurídicos da indenização da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BONDUKI, Nabil. Operação São Vito: uma demolição que é um crime contra São Paulo. *Carta Capital*, São Paulo, 14 out. 2010. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/operacao-sao-vito-uma-demolicao-que-e-um-crime-contra-sao-paulo>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos?* Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012.

BOVINO, Alberto; COURTIS, Christian. Por una dogmática concientemente política. In: COURTIS, Cristian (Org.). *Desde outra mirada. Textos de teoria crítica del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2001. p. 183-222.

BRASIL. Decreto nº 577, 24 de jun. de 1992. Dispõe sobre a expropriação das glebas, onde forem encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0577.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 1.075, de 22 de jan. de 1970. Regula a imissão de posse, initio litis, em imóveis residenciais urbanos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1075.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 de jul. 194. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 07 de jun. de 2016.

_____. *Constituição (1824).* Constituição Política do Império do Brazil da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. *Constituição (1934).* Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. *Constituição (1967).* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 02 de set. 2015.

_____. Lei nº 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 de dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 02 de jul.2015.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 07 de jun. de 2016.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 nov. 1962. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 02 de set. 2015.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de jul. 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 07 de jun. de 2016.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de jan. de 2015**.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Lei nº 3.071, de 1 de jan. de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 de jan. 1916. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1075.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dez. 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>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Lei nº 8.257**,** de 26 de nov. de 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 nov. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Medida Provisória nº 700, de 8 de dezembro de 2015. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 de dez. 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv700.htm>. Acesso em: 07 de jun. de 2016.

_____. Resolução do Senado Federal nº 29, de 25 de setembro de 2009. Altera dispositivos da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal, a fim de excluir dos limites para operações de crédito aquelas contratadas no âmbito do Programa de Empréstimo aos estados e ao Distrito Federal de que trata o artigo 9 da Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de set. 2009a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2009/resolucao-29-25-setembro-2009-591383-publicacaooriginal-116446-pl.html>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 154906 / MG. Relator: Ministro Barros Monteiro. *Diário da Justiça*. Brasília, 02 ago. 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1207362&num_registro=199700812570&data=20040802&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9031477-73.2009.8.26.0000. Relator: Desembargador Elliot Akel. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 07 nov. 2012i. n. 1301. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6288576&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0043296-34.2007.8.26.0000. Relator: Desembargador Ferraz De Arruda. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje.* São Paulo, 09 nov. 2007. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2346659&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0152220-08.2008.8.26.0000. Relator: Desembargador Oscild De Lima Júnior. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 11 dez. 2008a. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3362066&cdForo=0&vlCaptcha=ftqbs>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 9068703-49.2008.8.26.0000. Relator: Desembargador Oscild De Lima Júnior. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 06 nov. 2008b. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3301177&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0068258-24.2007.8.26.0000. Relator: Desembargador Álvaro Torres Júnior. *Diário da Justiça*

*Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 04 jun. 2008g. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2579247&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0258791-66.2009.8.26.0000. Relator: Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 04 dez. 2009b. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4149390&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0150523-10.2012.8.26.0000/50000. Relator: Desembargador Leonel Costa**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 24 ago. 2012d. n. 1253. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6116812&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0144788-93.2012.8.26.0000. Relator: Desembargador Ana Luiza Liarte. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 30 out. 2012e. n. 1296. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6284541&cdForo=0&vlCaptcha=hfpmy>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0280248-86.2011.8.26.0000. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 15 abr. 2013h. n. 1394. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6641658&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0146979-14.2012.8.26.0000. Relator: Desembargador Coimbra Schmidt. *Diário da Justiça Eletrônico*

*do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 22 mar. 2013i. n. 1380. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6591816&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2046953-03.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador José Maria Câmara Junior. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 14 abr. 2014a. n. 1632. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6162707&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0090551-75.2013.8.26.0000. Relator: Desembargador Ferreira da Cruz. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 30 abr. 2014b. n. 1641. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7513939&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2082467-17.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Fernando Sastre Redondo. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 07 jul. 2014c. n. 1685. Disponível em: < https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7677497&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2015191-03.2013.8.26.0000. Relator: Desembargador Gilberto Dos Santos**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 08 jan. 2014d. n. 1566. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7267909&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2147284-90.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez. *Diário da Justiça*

Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje. São Paulo, 25 set. 2014e. n. 1741. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7885737&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2001154-34.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Souza Meirelles. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 25 jun. 2014f. n. 1676. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7639021&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2128971-81.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Ferraz de Arruda. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 14 out. 2014g. n. 1754. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7932491&cdForo=0&vlCaptcha=hcasw>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2065137-07.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador José Maria Câmara Junior. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 01 jul. 2014h. n. 1680. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7651581&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2104479-88.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Ronaldo Andrade. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 07 dez. 2015d. n. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9050405&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2077213-29.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Heloísa Martins Mimessi. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 01 jun. 2015e. n.

1896. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8483935&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2203326-62.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Spoladore Dominguez. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 06 maio 2015f. n. 1878. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8414325&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2211154-12.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Antonio Carlos Villen. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 19 jun. 2015g. n. 1908. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8532892&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2220415-64.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Marcelo Semer. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 03 nov. 2015h. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8936249&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2032725-86.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Nogueira Diefenthaler**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 22 maio 2015i. n. 1890. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8468012&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2141098-17.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Maurício Fiorito**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 16 out. 2015j. n. 1989. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8893400&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2210722-90.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador SPOLADORE DOMINGUEZ. São Paulo, 06 maio 2015q. n. 1878. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8414437&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2019850-84.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Spoladore Dominguez. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 19 abr. 2016. n. 1981. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8859952&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0064861-44.2013.8.26.0000. Relator: Desembargador Marino Neto. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 11 jun. 2013k. n. 1434. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6780270&cdForo=0&vlCaptcha=bjcdb>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2029391-15.2013.8.26.0000. Relator: Desembargadora Zélia Maria Antunes Alves. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 06 out. 2014l. n. 1748. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7085044&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2215649-65.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Luis Carlos De Barros. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 02 dez. 2015r. n. 2019. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9034309&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo Regimental nº 9189084-52.2009.8.26.0000/50000. Relator: Desembargador Paulo Dimas Mascaretti. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 01 set. 2011a. n. 1029. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5455837&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo Regimental nº 0087170-59.2013.8.26.0000. Relator: Desembargador José Reynaldo. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 03 jun. 2013j. n. 1426. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6877654&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0185862-69.2008.8.26.0000. Relator: Desembargador Walter Swensson. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 13 nov. 2008c. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3315772&cdForo=0&vlCaptcha=zxicb>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0108849-62.2006.8.26.0000. Relator: Desembargador Walter Swensson**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 27 ago. 2008d. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2660862&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0150828-67.2007.8.26.0000. Relator: Desembargador Luis Ganzerla. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 26 ago. 2008e. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3174356&cdForo=0Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0122881-38.2007.8.26.0000. Relator: Desembargador Borelli Thomaz. *Diário da Justiça Eletrônico do*

Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje. São Paulo, 16 jun. 2009c. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3625151&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0182087-46.2008.8.26.0000. Relator: Desembargador Xavier De Aquino. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 03 out. 2011b. n. 1050. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5432616&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0182287-87.2007.8.26.0000. Relator: Desembargador Aroldo Viotti. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 13 jan. 2012a. n. 1103. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5617996&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0611652-25.2008.8.26.0053. Relator: Desembargador Evaristo dos Santos. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 04 dez. 2012f. n. 1317. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6373782&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0611673-98.2008.8.26.0053. Relator: Desembargadora Luciana Bresciani. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 12 mar. 2012g. n. 1141. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5731517&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0102228-50.2007.8.26.0053. Relator: Desembargador Pires de Araújo**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 10 set. 2012h. n. 1263. Disponível

em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6162707&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0616569-87.2008.8.26.0053. Relator: Desembargador Urbano Ruiz. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje.* São Paulo, 27 jun. 2013a. n. 1444. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6828700&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0020561-54.2005.8.26.0007. Relator: Desembargador Alexandre Marcondes. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje.* São Paulo, 13 jun. 2013b. n. 1426. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6760931&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0025287-88.2009.8.26.0053. Relator: Desembargador Borelli Thomaz. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 15 abr. 2013c. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6656563&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0021904-34.2011.8.26.0053. Relator: Desembargador Rui Stoco. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje.* São Paulo, 21 jun. 2013d. n. 1440. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6809687&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0256706-69.2007.8.26.0100. Relator: Desembargador Paulo Roberto de Santana. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 27 maio 2013e. n. 1423. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6754983&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0022326-09.2011.8.26.0053. Relator: Desembargador Luiz Sérgio Fernandes de Souza. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 28 nov. 2013f. n. 1549. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7197412&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0611647-03.2008.8.26.0053. Relator: Desembargador Antonio Carlos Malheiros. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 04 jul. 2014i. n. 1683. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7683655&cdForo=0&vlCaptcha=zwkch>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0049614-92.2012.8.26.0053. Relator: Desembargador Carlos Eduardo Pachi**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 26 maio 2014j. n. 1657. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7579917&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0005614-85.2004.8.26.0053. Relator: Desembargador Silvia Meirelles. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 15 jul. 2014k. n. 1689. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7677081&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0041118-45.2010.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 07 maio 2015b. n. 1879. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8426083&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0011746-24.2012.8.26.0007. Relator: Desembargador Tasso Duarte de Melo. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 30 jan. 2015k. n. 1817. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8138946&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0022751-26.2010.8.26.0003. Relator: Desembargador José Luiz Germano**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 12 maio 2015l. n. 1882. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8419609&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0008548-98.2013.8.26.0053. Relator: Desembargador Carlos Eduardo Pachi. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 24 set. 2015m. n. 1974. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8831610&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0120781-14.2008.8.26.0053. Relator: Desembargador Rubens Rihl**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 27 out. 2015n. n. 1996. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8871597&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0106488-39.2008.8.26.0053. Relator: Desembargador Rubens Rihl. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 05 out. 2015o. n. 1981. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8854329&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0005314-94.2012.8.26.0554. Relator: Desembargador Wanderley José Federighi. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 03 out. 2013l. n. 1512. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7065146&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0045635-59.2011.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 07 ago. 2014m. n. 1706. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7733926&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 0046697-37.2011.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 19 set. 2014n. n. 1737. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7858372&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 106904700. Relator: Desembargador Kioitsi Chicuta. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 27 jul. 2009d. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4060717&cdForo=0&vlCaptcha=pxqxx>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1007369-44.2015.8.26.0053. Relator: Desembargadora Maria Laura Tavares**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 10 dez. 2015c. n. 2024. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9032976&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 1051000-72.2014.8.26.0053. Relator: Desembargador Edson Ferreira. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 15 out. 2015p. n. 1988. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8872668&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9152398-42.2001.8.26.0000. Relator: Desembargador Morato De Andrade. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 24 mar. 2008f. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2492437&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9159566-17.2009.8.26.0000. Relator: Desembargador Peiretti De Godoy. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 25 jun. 2010. n. 741. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4504627&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9194450-09.2008.8.26.0000. Relator: Desembargador Tasso Duarte de Melo. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 29 jun. 2012b. n. 1214. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5983147&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9094259-53.2008.8.26.0000. Relator: Desembargador Enio Zuliani. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje***.** São Paulo, 06 nov. 2013g. n. 1535. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7134258&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 9155155-67.2005.8.26.0000. Relator: Desembargador Torres De Carvalho. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 07 maio 2009e. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3568472&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reexame Necessário nº 0034140-96.2003.8.26.0053. Relator: Desembargador Renato Nalini. *Diário da Justiça Eletrônico do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - Dje*. São Paulo, 07 maio 2012c. n. 1177. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=5794910&cdForo=0>. Acesso em: 30 jan. 2016.

BRASÍLIA. Agência Senado. Senado Federal (ed.). *MP da desapropriação entrega as cidades aos interesses privados, dizem debatedores*. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/12/mpdadesapropriacaoentregaascidadesaosinteressesprivadosdizemdebatedores>. Acesso em: 04 jul. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade:* comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 318-333.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade:* comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 21-27.

CAMPOS, Luiza Ferreira; JUST. Gustavo. Transformações do discurso administrativista: a assimilação das formas argumentativas "pós-positivistas" e as tentativas de redefinição de

institutos-chave do direito administrativo. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Direito administrativo*: transformações e tendências. Coimbra: Almedina, 2014. p. 89-122.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade:* lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001). 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CDHU. *Estatuto social*. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/download/estatuto/ESTATUTO CDHU2012.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

COHAB-SP. *Estatuto social*. Disponível em: < http://transparencia.cohab.sp.gov.br/images/005200/estatuto.pdf >. Acesso em: 02 fev. 2016.

COLÔMBIA. Constituição (1991). República de Colombia: Constitución de 1991 con reformas hasta 2005. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>. Acesso em: 26 abr. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. A propriedade ou a vida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 maio 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0705200808.htm>. Acesso em: 30 abr. 2016.

COMUNICAÇÃO SOCIAL TJSP. **Juízes do 186º concurso iniciam curso de formação inicial na EPM.** 2016. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/CanaisComunicacao/Noticias/Noticia.aspx?Id=37771>. Acesso em: 20 out. 2016.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *I Jornada de Direito Civil:* enunciados aprovados de nº 1 a 137. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2002. Disponível em:<http://daleth.cjf.jus.br/revista/enunciados/IJornada.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à lei da desapropriação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

CYMBALISTA, Renato. Política urbana e regulação urbanística no Brasil – conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 279-300.

CYMBALISTA, Renato; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Terra urbana para habitação social: alternativas à desapropriação na experiência brasileira. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.85-118.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Coletânea de Direito Internacional*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado.* 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUARTE, Juan Ignacio; OYHANDI, Ángela. Expropiación, propiedad y estado en las ciudades latinoamericanas. In: AZUELA, Antonio (Org.*). Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* México: Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 13-50. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

ENGELS, Friedrich. *Sobre a questão da moradia.* 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. Tradução de Nelio Schneider.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito*: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11444/Pesquisa_empirica_em_direito.pdf?sequence=3>. Acesso em: 23 out. 2015.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Da desapropriação no direito brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949.

FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia. Apresentação. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação.* Belo Horizonte: Fórum, 2009a. p. 13-17.

_____. Revisitando o instituto da desapropriação: uma agenda de temas para reflexão. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação.* Belo Horizonte: Fórum, 2009b. p. 21-37.

FERRAZ, Adriana. Haddad entrega área para Sesc Mercadão. *Estadão*. São Paulo, 16 jul. 2014. Disponível em:<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-entrega-area-para-sesc-mercadao,1529198>. Acesso em: 14 abr. 2016.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O oficial e o inoficial: ensaio sobre a diversidade de universos jurídicos temporal e espacialmente concomitantes. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). ***Invasões urbanas:*** conflito de direito de propriedade. Rio de Janeiro: Fgv, 2008. p. 121-144.

FERRAZ, Luciano. Desapropriação. In: MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. *Tratado de direito administrativo*, v. III - direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014b. v. 1. p.421-506.

FERRAZ, Luciano. Propriedade: conceito e evolução. In: MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. *Tratado de direito administrativo*, v. III - direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a. v. 1. p. 285-312.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado:* Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão:* duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2011-2012.* Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>. Acesso em: 10 de novembro. 2015.

FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra.* São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 53-72.

GOMES, Wilton Luis da Silva. *Inovações no regime jurídico das desapropriações.* 2009. 231 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16042010-093843/publico/Wilton_Luis_da_Silva_Gomes_Dissertacao.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-96.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. O que muda na desapropriação com a MP 700/2015?. ***Direito do Estado.*** São Paulo, jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/bernardo-strobel-guimaraes/o-que-muda-na-desapropriacao-com-a-mp-700_2015>. Acesso em: 30 set. 2016.

HADDAD, Emílio; SANTOS, Cacilda Lopes dos. Desapropriação de áreas de interesse ambiental. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação.* Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 239-254.

_____. Valuación judicial y demora en el pago de indemnizaciones: el caso de las expropiaciones. In: AZUELA, Antonio (Org.*). Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* México: Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 157-230. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

HARVEY, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revoluci6n urbana*. Madrid: Akal, 2012. Traducción de Juanmari Madariaga. Disponível em: < http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/CIUDADES_REBELDES.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2014.

HESPANHA, Antônio Manuel. Categorias: uma reflexão sobre a prática de classificar. *Análise Social***,** Lisboa, v. XXXVIII, n. 168, p.823-840, set. 2003. Trimestral. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218791402J5rXO3fg3Hg98TM7.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.

JACOB, Amanda Martins**.** *Vulnerabilidade socioambiental no município de São Paulo:* Análise das capacidades e liberdades humanas. 2013. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-03122013-165716/pt-br.php>. Acesso em: 14 nov. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil:* aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; MACEDO FILHO, Edson. Desapropriação em áreas urbanas de assentamentos informais: limites e alternativas a sua aplicação. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação.* Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 221-238.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa.* Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LUFT, Mariana Rosangela. *Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MALDONADO, María Mercedes. La expropiacíon em Quito: cambio institucional y gobierno municipal. In: AZUELA, Antonio (Org.*). Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* México: Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 313-352. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

MALDONADO, María Mercedes; PEÑA, Diego Isaías. Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación em Colombia. In: AZUELA, Antonio (Org.*). Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* México:

Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 269-312. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

MALDONADO, Melinda Lis; OYHANDI, Ángela. La expropiacíon en la Argentina: prácticas y debates jurídicos em torno a la utilidade pública. In: AZUELA, Antonio (Org.*). Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas.* México: Massachusetts: Lincoln Institute Of Land Policy, 2013. p. 97-156. Disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/bitstream/IIS/4584/1/Expropiacion.pdf>. Acesso em: 23 maio 2016.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Teoria e prática da desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MALUF, Carlos Alberto Dabus; MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade*: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011.

MANIGLIA, Elisabete. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Orgs.). *O direito agrário na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Cap. 2. p. 25-44.

MARCONI, Isabel Marinho. *Interpretação do Artigo 1.228, § 4º, do Código Civil à Luz do Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade.* 2012. 26 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/isabelmarinhomarconi.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2016.

MARICATO, Erminia (coord.). *Preço de desapropriação de terras*: limites as políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo. São Paulo: LABHAB/FAU-SP. 2001a.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo:* ilegalidade desigualdade e violência. São Paulo. jul. 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia_G

eral/Maricato,_Erminia_-_Metropole_na_Periferia_do_Capitalismo.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2015.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole.* São Paulo, n. 21, p. 33-52, 2009. 1º sem. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm21.pdf>. Acesso em: 05 out. 2015.

MARICATO, Ermínia. Prefácio. In: FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão:* duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001b. p. 7-10.

MARQUES, Eduardo. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). *São Paulo:* segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2005, p. 19-56.

MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). *São Paulo:* segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2005. p. 267-296.

MARQUES, José Roberto. *Meio ambiente urbano.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos*: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. Bens estatais: aquisição, usos, alienação e tutela. In: MARRARA, Thiago; FERRAZ, Luciano. *Tratado de direito administrativo*, v. III - direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1. p.181-284.

_____. *Bens públicos, domínio urbano, infra-estruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINO, Luiz C.; BOAVENTURA, Katrine Tokarski. O mito da interdisciplinaridade: história e institucionalização de uma ideologia. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação*, Brasília, v. 16, n. 1, p.1-16, jan./abr. 2013.

Quadrimestral. Disponível em: <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/892/644>. Acesso em: 15 maio 2016.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica das Políticas Públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.). *Coletânea de Direito Internacional*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, Odete. *Destinação dos bens expropriados*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos legislativos. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo:* regulamentação e aplicação. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

NACIONES UNIDAS. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II).* Estambul, 1996. Disponível em: <http://daccess-ods.un.org/TMP/7596768.73683929.html>. Acesso em: 28 ago. 2015.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos:* a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. 2009. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

NUNES DE SOUZA, Sérgio Iglesias. *Direito à moradia e de habitação:* análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia:* um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PASSARO, Clara. Os edifícios São Vito e Mercúrio: uma história que não se conta. *Bahia Análise & Dados***,** Salvador, v. 19, n. 3, p.817-832, out./dez. 2009. Trimestral. Disponível em: <http://www.laboratoriourbano.ufba.br/wp-content/uploads/arquivos/arquivo-80.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das Coisas.* 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento:* uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. 1794. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. (Texto Para Discussão). Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiR2aD6xr3OAhXEgpAKHdQ8AcQQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ipea.gov.br%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D16421&usg=AFQjCNGB_ReImR2v39sSH4UtrpvULNjLZg&sig2=8P_m1-a013C_YhiqR1zAsw>. Acesso em: 12 out. 2015.

PINHEIRO, Renata Peixoto. *Desapropriação para fins urbanísticos em favor de particular*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINILLA PINEDA, Juan Felipe; VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. Las alternativas del derecho urbano colombiano para la obtención pública de suelo: entre las formas expropriatórias tradicionales y las nuevas formas de gestión del suelo. In: FERNANDES,

Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação.* Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 143-175.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* São Paulo: Saraiva, 2010.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado.* Campinas: Bookseller, 2001.

RABELLO, Sonia. Justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social e o enriquecimento sem causa. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 203-220.

REALE, Miguel. Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão Revisora e Elaboradora do Código Civil, Doutor Miguel Reale, datada de 16 de Janeiro de 1975. *Anais do "EMERJ Debate o Novo Código Civil".* Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/anais_onovocodigocivil/anais_especial_1/Anais_Parte_I_revistaemerj_9.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves, RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. *Observatório das Metrópoles,* Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#>. Acesso em: 20 out. 2016.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Propriedade e constitucionalização do direito civil. In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira (Coord.). *Propriedade e meio ambiente*: da inconciliação à convergência. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 137-168.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Dogmática jurídica (verbete). *Artigos Direito FGV* (working Papers), São Paulo, n. 36, p.01-28, maio 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2848/working%2520paper%252036.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 dez. 2015.

ROLNIK, Raquel *et al*. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). *Minha casa... e a cidade?*: avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 391-416. Disponível em:<http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1:livros&id=154:minha-casa-e-a-cidade&Itemid=123&lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2015.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

ROSIM, Danielle Zoega. *O instituto da desapropriação à luz da função social da propriedade rural*. 2013. 247 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

ROYER, Luciana Oliveira. Municípios 'Autárquicos' e Região Metropolitana: A Questão Habitacional e os Limites Administrativos. In: Bernardo Alves Furtado; Cleandro Krause; Karla Christina Batista de França. (Org.). *Território metropolitano, políticas municipais*: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2013, v. 01, p. 157-194.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento:* includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. *Novas perspectivas do instrumento da desapropriação:* a incorporação de princípios urbanísticos e ambientais. 2008. 230 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANTOS, Boaventura Souza. O estado, o direito e questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). ***Invasões urbanas:*** conflito de direito de propriedade. Rio de Janeiro: Fgv, 2008. p. 17-94.

SÃO PAULO. Portal de serviços do tribunal de justiça do estado de São Paulo. *Consultas de jurisprudências*. São Paulo, [2016]. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 30 jan. 2016

SARLET, Ingo. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE*), Salvador, n. 20, dez. 2009/ jan./fev. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DESEMBRO-2009-INGO-SARLET. pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SEGALLA, Vinícius. SP admite que monotrilho, única obra prometida para a Copa, não ficará pronto a tempo. *Uol Copa*, São Paulo, 22 nov. 2012. Disponível em:<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2012/11/22/governo-de-sp-anuncia-4-atraso-em-obra-e-admite-que-monotrilho-nao-fica-pronto-para-copa.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução Laura Teixeira.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna:* exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. 2011. 264f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

SIQUEIRA, Renata Monteiro; BARONE, Ana Cláuda Castilho. *São Vito*: o barulho da imprensa no delineamento de uma política pública no centro. 2009. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/disciplinas/tfg/tfg_online/tr/092/a072.html>. Acesso em: 24 maio 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). *Estatuto da Cidade:* comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 45-60.

TORRES, Haroldo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Orgs.). *São Paulo:* segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2005. p. 297-314.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA TERCEIRA REGIÃO. **Pesquisa Temática de Jurisprudência.** Disponível em: <http://www.trf3.jus.br/NXT/Gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=trf3e:trf3ve>. Acesso em: 20 set. 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.* 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. v.1.

VEÇOSO, Fabiana Fernandes Carvalho *et al*. A Pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, n. 1, p.105-139, jan. 2014. Semestral.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986. Disponível em:<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf>. Acesso em: 13 de jul. 2015.

_____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel, 2012.

WILLIAMS, Patricia. La dolorosa prisión del lenguaje de los derechos. In: *La crítica a los derechos*. Bogotá: Uniandes, Instituto Pensar y Siglo del Hombre, 2003.

ZANETTE, Valéria. *Direito humano à habitação condigna.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

APÊNDICE A – Ficha de leitura

FICHA DE LEITURA – CASO X		
DADOS DO JULGADO	CRITÉRIO DE BUSCA	
	TRIBUNAL	
	TIPO DE RECURSO	
	NÚMERO	
	COMARCA	
	ÓRGÃO JULGADOR	
	RELATOR	
	RECORRENTE	
	RECORRIDO	
	DATA DO JULGAMENTO	
	DATA DA PUBLICAÇÃO	
	AÇÃO PRINCIPAL	
	EMENTA	

ANÁLISE DE CONTEÚDO	INDICADORES/ REGRADE RECORTE	OBJETIVO	HIPÓTESE	TRECHO
CONTEÚDO – DIREITO À MORADIA	DIREITOS SOCIAIS: APLICABILIDADE E EFICÁCIA	Verificar as considerações dos relatores quanto à eficácia dos direitos sociais, tendo o direito à moradia como destaque.	O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tende a não atribuir eficácia plena aos direitos sociais, em especial ao direito à moradia.	
	DEFINIÇÃO DO DIREITO À MORADIA – HÁ MENÇÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS? INCLUI A LOCALIZAÇÃO DA MORADIA?	Evidenciar como os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo compreendem a amplitude da definição do direito à moradia e se nela incluem a questão locacional da unidade habitacional. Busca-se, também, observar até que ponto o direito internacional dos direitos humanos é utilizado como fundamento nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.	O Tribunal analisado reconhece, ao menos textualmente, a complexidade do direito à moradia. Por sua vez, as normas de direito internacional, embora integrantes do ordenamento jurídico brasileiro, ainda não ocupam espaço nas decisões judicias acerca do direito à moradia.	
	HOUVE A TENTATIVA DE			

Continua

Continuação

ANÁLISE DE CONTEÚDO	INDICADORES/ REGRADE RECORTE	OBJETIVO	HIPÓTESE	TRECHO
	GARANTIR O DIREITO À MORADIA NO CASO CONCRETO?	Analisar qual direito acaba pautando as decisões do TJSP. Tentativa de verificar o modo de gestão do conflito pelo Judiciário.	O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda pauta-se por decisões que evidenciam um histórico patrimonialista de defesa da propriedade privada em detrimento da satisfação de outros direitos, ditos sociais, dentre eles, a moradia.	
	PAPEL DO JUDICIÁRIO FRENTE À SEPARAÇÃO DE PODERES (JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA?)	Inquirir qual a postura do Tribunal nas decisões estudadas acerca do papel do Judiciário frente à separação de poderes. Os tribunais são instâncias estritamente legais ou há um papel político em jogo? Qual a percepção dos desembargadores sobre seus papeis frente aos casos concretos?	A separação de poderes tem sido um dos argumentos utilizados para fundamentar uma abstenção do Judiciário quando se trata de atribuir eficácia ao direito à moradia.	
	POSTURA FRENTE AOS OCUPANTES	Procurar indicativos das percepções dos desembargadores acerca dos ocupantes das áreas (quando houver essa situação). Quais os lugares por eles ocupados no discurso dos desembargadores?	O tratamento indiferente aos ocupantes continua a ser encontrado em decisões judiciais. A linguagem expressa relações de poder e discriminação que afasta ainda mais as pessoas vulneráveis do acesso à justiça.	
	OBSERVAÇÕES			

Continuação

ANÁLISE DE CONTEÚDO	INDICADORES/ REGRADE RECORTE	OBJETIVO	HIPÓTESE	TRECHO
CONTEÚDO – DIREITO DE PROPRIEDADE	DIREITO ABSOLUTO?	Perquirir se há resquícios de um direito de propriedade absoluto nas decisões judiciais analisadas.	O direito de propriedade continua a ser visto como absoluto em muitos casos, contrariando a Constituição.	
	HÁ REFERÊNCIA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE?	Constatar o grau de abertura do Tribunal em questão à função social da propriedade.	A função social da propriedade é até mencionada nas decisões, mas muitas vezes deixa de ser aplicada, pautando um discurso vazio.	
	SITUAÇÃO DO IMÓVEL	Averiguar qual a situação do imóvel objeto de desapropriação: cumpria sua função social? Estava abandonado? Localiza-se em terreno urbanizado? Havia dívida fiscal...? Busca-se, assim, constatar se o instrumento vem sendo utilizado para viabilizar o cumprimento da função social da propriedade e para integrar a habitação social na cidade.	A desapropriação viabiliza a utilização de imóveis melhor localizados, dotados de infraestrutura urbana, incluindo, especialmente, aqueles que descumpriam sua função social.	
	PROPRIETÁRIO (S)	Contextualizar o sujeito passivo da desapropriação: são proprietários mais vulneráveis (propriedade função de uso: a desapropriação leva à privação de sua subsistência?) ou não vulneráveis	As desapropriações mais custosas ao erário público são aquelas que atingem proprietários vulneráveis, causando uma ruptura do tecido social.	

Continuação

ANÁLISE DE CONTEÚDO	INDICADORES/ REGRADE RECORTE	OBJETIVO	HIPÓTESE	TRECHO
		(propriedade função de troca: no sentido de ser, por exemplo, uma empresa).		
	OBSERVAÇÕES			
CONTEÚDO - DESAPROPRIAÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL-MODALIDADE	Conhecer a modalidade de desapropriação presente no caso concreto: utilidade/necessidade pública; interesse social; desapropriação sanção; ou desapropriação judicial	Nem todas as modalidades de desapropriação são aplicadas.	
	JUSTIFICATIVA/ OBJETIVO	Verificar qual a finalidade que fundamenta a desapropriação.	A desapropriação é vista e aplicada como um instrumento a serviço da efetivação do direito à moradia	
	SUJEITO ATIVO	Constatar qual o ente que promove a desapropriação	Por tratar-se de desapropriação urbana, o Município tende a ser o promotor principal.	
	CONTEÚDO DA JUSTA INDENIZAÇÃO	Buscar compreender qual o entendimento dos desembargadores a respeito do conceito de justa indenização, especialmente inquirindo a respeito de sua relação com o valor de mercado (“real”).	A tendência jurisprudencial é associar a justa indenização prevista no Texto Constitucional, com valor de mercado.	
	RELAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO COM O DIREITO À MORADIA/HABITAÇÃO	Verificar de forma mais clara o ponto em que a desapropriação aparece ligada ao	A desapropriação é um instrumento de efetivação do direito à	

Conclusão

ANÁLISE DE CONTEÚDO	INDICADORES/ REGRADE RECORTE	OBJETIVO	HIPÓTESE	TRECHO
		direito à moradia em cada caso concreto	moradia.	
OUTROS APONTA-MENTOS	DECISÃO/DESFECHO	Verificar qual foi a decisão dada em termos de provimento ou não ao pedido feito.	-	

APÊNDICE B – Quadro geral dos documentos integrantes do *corpus* de pesquisa

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
1	Agravo de Instrumento	0043296-34.2007.8.26.0000	2007	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	-
2	Agravo de Instrumento	9064357-55.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	COHAB	-
3	Agravo de Instrumento	0219323-32.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-
4	Agravo de Instrumento	0144525-37.2007.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	São Vito
5	Apelação	0185862-69.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
6	Apelação	0185672-43.2007.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
7	Apelação	9196069-08.2007.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito

Continua

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
8	Apelação	0150828-67.2007.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
9	Apelação	651.404-5/5-00	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
10	Apelação	0065221-86.2007.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
11	Apelação	0108849-62.2006.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
12	Agravo de Instrumento	9050771-48.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	-
13	Apelação	0155691-37.2005.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
14	Apelação	0154907-60.2005.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
15	Mandado de Segurança	0149130-89.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
16	Agravo de Instrumento	0152220-08.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Desconhecido	FESP	-
17	Agravo de Instrumento	9063842-20.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Desconhecido	FESP	-
18	Agravo de Instrumento	9068703-49.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Desconhecido	FESP	-
19	Agravo de Instrumento	0194592-69.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
20	Agravo de Instrumento	0219498-26.2008.8.26.0000	2008	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
21	Agravo de Instrumento	9104503-75.2007.8.26.0000	2008	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
22	Agravo de Instrumento	0157530-29.2007.8.26.0000	2008	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
23	Apelação	0151199-65.2006.8.26.0000	2008	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
24	Apelação	0093138-51.2005.8.26.0000	2008	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
25	Apelação	9070253-21.2004.8.26.0000	2008	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
26	Apelação	9152398-42.2001.8.26.0000	2008	OUTROS	Moradia	CDHU	-
27	Apelação	9156707-96.2007.8.26.0000	2008	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
28	Apelação	9104503-75.2007.8.26.0000	2008	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
29	Agravo de Instrumento	0020014-93.2009.8.26.00007	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-
30	Agravo de Instrumento	0015971-16.2009.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-
31	Apelação	0172327-73.2008.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	-
32	Apelação	0122881-38.2007.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
33	Apelação	0375800-49.2009.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito
34	Agravo de Instrumento	0367669-85.2009.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	-
35	Agravo de Instrumento	0028415-81.2009.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Educação	MUNICÍPIO	
36	Apelação	9219335-92.2005.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
37	Agravo de Instrumento	9042563-75.2008.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
38	Apelação	0178193-96.2007.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	São Vito
39	Apelação	0136305-50.2007.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Desconhecido	MUNICÍPIO	baixa renda

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
40	Agravo de Instrumento	9042133-26.2008.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Preservação arquitetônica	FESP	-
41	Agravo de Instrumento	0374615-73.2009.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Preservação arquitetônica	FESP	-
42	Mandado de Segurança	0190205-11.2008.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Reurbanização	MUNICÍPIO	-
43	Apelação	9247923-07.2008.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	MUNICÍPIO	-
44	Apelação	9078289-91.2000.8.26.0000	2009	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	CDHU	-
45	Agravo de Instrumento	0385801-93.2009.8.26.0000	2009	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
46	Agravo de Instrumento	9037849-38.2009.8.26.0000	2009	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
47	Apelação	9097803-54.2005.8.26.0000	2009	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	DER	-
48	Agravo de Instrumento	0258791-66.2009.8.26.0000	2009	OUTROS	Infraestrutura de transporte	FESP	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
49	Apelação	1069047004 ou 1069047- 0/4	2009	OUTROS	Moradia	MUNICÍPIO	-
50	Apelação	9142379-98.2006.8.26.0000	2009	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
51	Agravo de Instrumento	9042236-33.2008.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	COHAB	-
52	Agravo de Instrumento	0211477-22.2012.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-
53	Apelação	0061812-05.2007.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
54	Agravo de Instrumento	0177854-35.2010.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
55	Apelação	994.07.060765-0	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
56	Reexame necessário	0167522-14.2007.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
57	Reexame necessário	0148845-33.2007.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	São Vito
58	Apelação	0190373-47.2007.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
59	Agravo de Instrumento	0185347-63.2010.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	CDHU	-
60	Agravo de Instrumento	0239223-64.2009.8.26.0000	2010	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	CDHU	-
61	Apelação	0097390-63.2006.8.26.0000	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
62	Apelação	9139651-84.2006.8.26.0000	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
63	Apelação	0457160-69.2010.8.26.0000	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
64	Apelação	0611149-04.2008.8.26.0053	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
65	Apelação	0236638-39.2009.8.26.0000	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
66	Apelação	9070336-03.2005.8.26.0000	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
67	Apelação	9062884-78.2001.8.26.0000	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
68	Apelação	0611670-46.2008.8.26.0053	2010	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
69	Apelação	9159566-17.2009.8.26.0000	2010	OUTROS	Moradia	COHAB	-
70	Mandado de Segurança	0220156-16.2009.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	MUNICÍPIO	-
71	Apelação	0182287-87.2007.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
72	Apelação	0135201-23.2007.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
73	Apelação	0182087-46.2008.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
74	Apelação	0006087-71.2004.8.26.0053	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
75	Reexame necessário	0232478-68.2009.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
76	Apelação	9091113-04.2008.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
77	Apelação	9153923-78.2009.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
78	Apelação	0077393-60.2007.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
79	Apelação	0127189-20.2007.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito
80	Agravo de Instrumento	0139214-26.2011.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
81	Agravo de Instrumento	0010273-58.2011.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-
82	Apelação	0194189-37.2007.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
83	Reexame necessário	0006158-73.2004.8.26.0053	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
84	Mandado de Segurança	0130477-34.2011.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
85	Agravo de Instrumento	0057645-03.2011.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	CDHU	-
86	Apelação	0029054-03.2010.8.26.0053	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
87	Agravo de Instrumento	0312706-93.2010.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Preservação ambiental	MUNICÍPIO	-
88	Apelação	0137066-53.2006.8.26.0053	2011	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
89	Apelação	9123219-53.2007.8.26.0000	2011	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	DER	-
90	Apelação	0602423-41.2008.8.26.0053	2011	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
91	Apelação	0148490-23.2007.8.26.0000	2011	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
92	Apelação	0037143-81.2004.8.26.0002	2011	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	MUNICÍPIO	-
93	Agravo de Instrumento	9189084-52.2009.8.26.0000	2011	OUTROS	Moradia	CDHU	-
94	Agravo de Instrumento	0142608-07.2012.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-
95	Reexame necessário	0034140-96.2003.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
96	Apelação	0043241-79.2011.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - legitimidade ativa	Moradia	SPOBRAS	-
97	Apelação	0042759-34.2011.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - legitimidade ativa	Moradia	SPOBRAS	-
98	Apelação	0034089-85.2003.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
99	Agravo de Instrumento	0228036-54.2012.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
100	Apelação	0029496-32.2011.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
101	Apelação	0313009-44.2009.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	São Vito
102	Agravo de Instrumento	0240548-06.2011.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
103	Apelação	9071879-02.2009.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Desapropriação indireta	MUNICÍPIO	-
104	Apelação	0611652-25.2008.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
105	Apelação	0611673-98.2008.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
106	Agravo de Instrumento	0182340-29.2011.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Preservação arquitetônica	FESP	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
107	Apelação	0017720-69.2010.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
108	Apelação	0039846-16.2010.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
109	Apelação	0004418-70.2010.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
110	Apelação	0206732-34.2005.8.26.0100	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	MUNICÍPIO	-
111	Agravo de Instrumento	0144788-93.2012.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
112	Apelação	9194450-09.2008.8.26.0000	2012	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
113	Apelação	0032915-94.2010.8.26.0053	2012	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
114	Apelação	0029057-55.2010.8.26.0053	2012	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
115	Agravo de Instrumento	0025989-91.2012.8.26.0000	2012	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
116	Apelação	0102228-50.2007.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	MUNICÍPIO	São Vito
117	Apelação	0034146-06.2003.8.26.0053	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
118	Apelação	0382913-54.2009.8.26.0000	2012	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	-
119	Apelação	0119899-86.2007.8.26.0053	2012	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de água	SABESP	-
120	Apelação	0016807-07.2005.8.26.0007	2012	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
121	Ação Direta de Inconstitucionalidade	9031477-73.2009.8.26.0000	2012	OUTROS	Hipotética	NÃO	-
122	Agravo de Instrumento	0150523-10.2012.8.26.0000	2012	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
123	Agravo de Instrumento	0367462-86.2009.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-
124	Agravo de Instrumento	0232362-57.2012.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - honorários	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
125	Apelação	0043206-56.2010.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	-
126	Apelação	0034076-86.2003.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
127	Apelação	0014964-87.2010.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	-
128	Apelação	0022164-82.2009.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Urbanização	MUNICÍPIO	-
129	Apelação	0042846-87.2011.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - legitimidade ativa	Moradia	SPOBRAS	-
130	Agravo de Instrumento	2035050-05.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	-
131	Apelação	0119126-65.2005.8.26.0100	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
132	Apelação	0158765-94.2008.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito
133	Agravo de Instrumento	0242516-37.2012.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
134	Agravo de Instrumento	0049361-35.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-
135	Agravo de Instrumento	0227672-82.2012.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-
136	Agravo Regimental	0084271-88.2013.8.26.0000/50000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
137	Agravo de Instrumento	0095670-17.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
138	Agravo de Instrumento	0072782-54.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
139	Agravo de Instrumento	0229583-32.2012.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
140	Agravo de Instrumento	0125627-63.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
141	Apelação	0193252-02.1999.8.26.0002	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
142	Apelação	0022326-09.2011.8.26.0053	2013	OUTROS	Desconhecido	Desconhecido	-
143	Apelação	0005314-94.2012.8.26.0554	2013	OUTROS	Reurbanização - Moradia	CDHU	-
144	Apelação	0021904-34.2011.8.26.0053	2013	OUTROS	Desconhecido	Desconhecido	-
145	Agravo de Instrumento	0090575-06.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	MUNICÍPIO	-
146	Apelação	0021431-63.2002.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Preservação ambiental	MUNICÍPIO	-
147	Apelação	0031860-45.2009.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	MUNICÍPIO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
148	Apelação	0042771-48.2011.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - legitimidade ativa	Moradia	SPOBRAS	-
149	Agravo de Instrumento	2013166-17.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
150	Agravo de Instrumento	0090640-98.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
151	Apelação	0016659-08.2005.8.26.0100	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
152	Agravo de Instrumento	0146979-14.2012.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	MUNICÍPIO	-
153	Apelação	0018116-18.2009.8.26.0009	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
154	Apelação	0022243-61.2009.8.26.0053	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
155	Agravo de Instrumento	0076642-63.2013.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
156	Agravo de Instrumento	0198015-95.2012.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
157	Apelação	0256706-69.2007.8.26.0100	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
158	Apelação	0130464-75.2008.8.26.0053	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
159	Agravo de Instrumento	0159287-82.2012.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
160	Conflito de Competência	0171287-80.2013.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU/COHAB	-
161	Apelação	0002278-97.2009.8.26.0053	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Educação	FESP	-
162	Apelação	0017954-32.2002.8.26.0053	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Educação	FESP	-
163	Agravo de Instrumento	0280248-86.2011.8.26.0000	2013	OUTROS	Hipotética	NÃO	-
164	Apelação	9094259-53.2008.8.26.0000	2013	OUTROS	Hipotética	NÃO	-
165	Apelação	0020561-54.2005.8.26.0007	2013	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
166	Apelação	0233913-05.2008.8.26.0100	2013	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
167	Apelação	9195292-52.2009.8.26.0000	2013	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
168	Apelação	0616569-87.2008.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Preservação ambiental	MUNICÍPIO	Mercúrio

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
169	Apelação	0025287-88.2009.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	MUNICÍPIO	São Vito e Mercúrio
170	Apelação	0043030-43.2011.8.26.0053	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - legitimidade ativa	Moradia	SPOBRAS	-
171	Apelação	9296764-33.2008.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito
172	Agravo de Instrumento	0009005-95.2013.8.26.0000	2013	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
173	Agravo de Instrumento	0059552-42.2013.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
174	Agravo de Instrumento	0059554-12.2013.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
175	Apelação	0125035-42.2006.8.26.0007	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
176	Agravo de Instrumento	0084558-51.2013.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Corpo de bombeiros	FESP	-
177	Apelação	0044050-06.2010.8.26.0053	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Preservação ambiental	MUNICÍPIO	-
178	Agravo de Instrumento	0001002-54.2013.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	COHAB	-
179	Agravo de Instrumento	0217403-81.2012.8.26.0000	2013	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
180	Agravo de Instrumento	0130902-90.2013.8.26.0000	2013	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Moradia	MUNICÍPIO	-
181	Agravo de Instrumento	2015191-03.2013.8.26.0000	2013	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Moradia	COHAB	-
182	Agravo Regimental	0087170-59.2013.8.26.0000	2013	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Reurbanização - Moradia	COHAB	-
183	Agravo de Instrumento	2068754-72.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	COHAB	-
184	Apelação	0034215-38.2003.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
185	Apelação	0005614-85.2004.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
186	Apelação	0375193-36.2009.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
187	Apelação	0078410-34.2007.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
188	Apelação	0122923-88.2008.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
189	Apelação	0006107-62.2004.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
190	Agravo de Instrumento	2053769-35.2013.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	MUNICÍPIO	-
191	Agravo de Instrumento	2121303-59.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-
192	Apelação	0314527-69.2009.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Preservação ambiental	MUNICÍPIO	-
193	Agravo de Instrumento	2193947-97.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
194	Agravo de Instrumento	0149031-80.2012.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
195	Apelação	0014058-10.2004.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
196	Agravo de Instrumento	2037653-51.2013.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	SPOBRAS	-
197	Agravo de Instrumento	0128846-84.2013.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
198	Ação Rescisória	2060005-66.2014.8.26.0000	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
199	Apelação	0611647-03.2008.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
200	Agravo de Instrumento	2185809-44.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	CPTM	-
201	Agravo de Instrumento	2147284-90.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Preservação ambiental	MUNICÍPIO	-
202	Agravo de Instrumento	2076408-13.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
203	Agravo de Instrumento	2092273-76.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
204	Apelação	0014962-20.2010.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
205	Agravo de Instrumento	2001154-34.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
206	Agravo de Instrumento	2011158-33.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	SPOBRAS	-
207	Agravo de Instrumento	2159558-86.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
208	Agravo de Instrumento	2065896-68.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
209	Agravo de Instrumento	2063638-85.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	DER	-
210	Agravo de Instrumento	2065137-07.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
211	Apelação	0011400-95.2013.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	MUNICÍPIO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
212	Apelação	0611146-49.2008.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
213	Apelação	0017797-44.2011.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	DER	-
214	Apelação	9281954-53.2008.8.26.0000	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	COHAB	-
215	Apelação	0130463-90.2008.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
216	Apelação	0247882-62.2009.8.26.0000	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	Desconhecido	-
217	Apelação	0017253-27.2009.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
218	Agravo de Instrumento	2079879-37.2014.8.26.0000	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	COHAB	-
219	Apelação	0007037-65.2011.8.26.0011	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
220	Agravo de Instrumento	2079782-37.2014.8.26.0000	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
221	Agravo de Instrumento	0090551-75.2013.8.26.0000	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Moradia	COHAB	-
222	Apelação	0107576-39.2006.8.26.0003	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
223	Apelação	0175669-44.2012.8.26.0100	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
224	Apelação	9205986-80.2009.8.26.0000	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
225	Apelação	9000081-35.2010.8.26.0100	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
226	Agravo de Instrumento	2046953-03.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
227	Agravo de Instrumento	2128971-81.2014.8.26.0000	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	SPOBRAS	-
228	Apelação	9000010-09.2005.8.26.0100	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
229	Apelação	0049614-92.2012.8.26.0053	2014	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
230	Apelação	0105580-50.2006.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
231	Apelação	0046697-37.2011.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Cultura	MUNICÍPIO	-
232	Apelação	0045635-59.2011.8.26.0053	2014	IMÓVEL PÚBLICO	Cultura	MUNICÍPIO	-
233	Agravo de Instrumento	2082467-17.2014.8.26.0000	2014	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
234	Apelação	0034275-11.2003.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
235	Apelação	0006174-27.2004.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	São Vito
236	Apelação	0001440-52.2012.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	COHAB	-
237	Agravo de Instrumento	2092332-64.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - legitimidade ativa	Moradia	SPOBRAS	-
238	Agravo de Instrumento	2077213-29.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
239	Agravo de Instrumento	2228554-39.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
240	Apelação	1048412-48.2014.8.26.0100	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	Desconhecido	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
241	Apelação	1047778-52.2014.8.26.0100	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	Desconhecido	-
242	Apelação	0034963-89.2011.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
243	Apelação	1003927-63.2014.8.26.0002	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
244	Agravo de Instrumento	2162369-82.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-
245	Agravo de Instrumento	2213267-36.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Moradia	COHAB	-
246	Agravo de Instrumento	2230732-58.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
247	Agravo de Instrumento	2158701-40.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
248	Agravo de Instrumento	2190789-97.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Moradia	COHAB	-
249	Apelação	0012378-28.2013.8.26.0003	2015	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
250	Apelação	0120781-14.2008.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Reurbanização	MUNICÍPIO	-
251	Agravo de Instrumento	2151247-72.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
252	Apelação	0041118-45.2010.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	MUNICÍPIO	-
253	Apelação	1052217-53.2014.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
254	Agravo de Instrumento	2104479-88.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	SPOBRAS	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
255	Agravo de Instrumento	2019850-84.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DER	-
256	Apelação	1050966-97.2014.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
257	Apelação	1051000-72.2014.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
258	Agravo de Instrumento	2045711-72.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
259	Agravo de Instrumento	2203326-62.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DER	-
260	Agravo de Instrumento	2210722-90.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DER	-
261	Agravo de Instrumento	2141104-24.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	CONCESSIONÁRIA MOVE SÃO PAULO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
262	Agravo de Instrumento	2220415-64.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	CONCESSIONÁRIA MOVE SÃO PAULO	-
263	Agravo de Instrumento	2176465-05.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	SPOBRAS	-
264	Agravo de Instrumento	2110809-04.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
265	Agravo de Instrumento	2114789-56.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
266	Agravo de Instrumento	2211154-12.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
267	Agravo de Instrumento	2032725-86.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
268	Agravo de Instrumento	2036875-13.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Desconhecido	SPOBRAS	-
269	Agravo de Instrumento	2217428-89.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	DER	-
270	Agravo de Instrumento	2201742-23.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Infraestrutura de transporte	CONCESSIONÁRIA MOVE SÃO PAULO	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
271	Agravo de Instrumento	2141098-17.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização prévia	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
272	Agravo Regimental	2093844-48.2015.8.26.0000/50000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
273	Agravo de Instrumento	2075106-12.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - eminentemente processual	Infraestrutura de transporte	METRÔ	-
274	Apelação	0011746-24.2012.8.26.0007	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
275	Apelação	0038567-24.2012.8.26.0053	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Hipotética	NÃO	-
276	Apelação	0022751-26.2010.8.26.0003	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	PETROBRAS	-
277	Apelação	0029493-77.2011.8.26.0053	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de transporte	DER	-
278	Agravo de Instrumento	2126650-39.2015.8.26.0000	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
279	Agravo de Instrumento	2199989-65.2014.8.26.0000	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Infraestrutura de energia	ELETROPAULO - CTEEP	-

Continuação

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
280	Agravo de Instrumento	2145399-07.2015.8.26.0000	2015	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Moradia	COHAB	-
281	Apelação	0008548-98.2013.8.26.0053	2015	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
282	Apelação	1000593-83.2013.8.26.0704	2015	REINTEGRAÇÃO DE POSSE	Hipotética	NÃO	-
283	Apelação	1007369-44.2015.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Moradia	COHAB	São Vito
284	Apelação	1012410-26.2014.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - diversos	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
285	Apelação	1009581-09.2013.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - indenização definitiva	Moradia	CDHU	-
286	Apelação	0106488-39.2008.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Reurbanização	MUNICÍPIO	-
287	Agravo de Instrumento	2144545-13.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito
288	Agravo de Instrumento	2118889-88.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DER	-

Conclusão

Número do documento	Instrumento	Processo	Ano de registro	Grupos e subgrupos de análise	Justificativa	Sujeito Ativo	Casos Edifícios São Vito e Mercúrio
289	Apelação	0038369-89.2009.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	CDHU	-
290	Apelação	0122743-28.2008.8.26.0100	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	COHAB	São Vito
291	Agravo de Instrumento	2208512-66.2014.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Moradia	SPOBRAS	-
292	Apelação	1019423-42.2015.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	DERSA	-
293	Apelação	0033542-93.2013.8.26.0053	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Infraestrutura de transporte	MUNICÍPIO	-
294	Agravo de Instrumento	2231113-32.2015.8.26.0000	2015	DESAPROPRIAÇÃO EM FOCO - binômio posse-propriedade	Desconhecido	MUNICÍPIO	-
295	Agravo de Instrumento	2112946-56.2015.8.26.0000	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	CDHU	-
296	Agravo de Instrumento	2009301-15.2015.8.26.0000	2015	IMÓVEL PÚBLICO	Moradia	COHAB	-