

**PEDRO MONTI SCHÖNBERGER**

**Venda de Terrenos em Loteamentos  
Irregulares em São Paulo (1937-1972)**

Regime jurídico de uma forma típica de ocupação do território do Município

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Luís Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

2022



**PEDRO MONTI SCHÖNBERGER**

**Venda de Terrenos em Loteamentos Irregulares em São Paulo (1937-1972)**

Regime jurídico de uma forma típica de ocupação do território do Município

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Dr. Luís Fernando Massonetto.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**

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

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Schönberger, Pedro Monti

Venda de Terrenos em Loteamentos Irregulares em São Paulo (1937-1972): Regime jurídico de uma forma típica de ocupação do território do Município ; Pedro Monti Schönberger ; orientador Luís Fernando Massonetto -- São Paulo, 2022.

156 pgs.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Direito Urbanístico. 2. Loteamento. 3. Loteamento Clandestino. 4. Promessa de Compra e Venda. 5. Regularização Fundiária. I. Massonetto, Luís Fernando, orient. II. Título.

---

SCHÖNBERGER, Pedro Monti. **Venda de Terrenos em Loteamentos Irregulares em São Paulo (1937-1972)**: Regime jurídico de uma forma típica de ocupação do território do Município. Fls 153. Mestrado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade São Paulo. São Paulo. 2022.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais e irmão por todo o apoio durante a elaboração desta dissertação.

Ao meu orientador, Luís Fernando Massonetto, pelas discussões instigantes e pela oportunidade de realizar esta pesquisa. Agradeço às Professoras Karina Oliveira Leitão, Luciana Royer e Paulo Cesar Xavier Pereira, da FAU, e ao Professor Alexandre Barbosa do IEB, pelas leituras e disciplinas instigantes na pós graduação. Agradeço ainda aos professores Beatriz Picolotto da FAU e Samuel Barbosa da FDUSP, que participaram de minha banca de qualificação, cujas considerações e apontamentos levaram a revisões tanto na estrutura do texto como no foco desta dissertação

Agradeço aos colegas de orientador e de grupo de estudos Gustavo Jorge Silva, Caio Ferreira, Sarah Vieira e Giuliano Salvarani, bem como à Christine Greiner e Fernando Laudanna, que gentilmente colaboraram com revisões dos projetos que deram origem a esta dissertação.

Ao Marcos Paulo Menegari e ao Talyson Salles, que participaram do projeto PUB Práticas de Pesquisa Empírica em Direito Econômico e Direito Urbanístico coordenado pelo Prof. Luís Fernando Massonetto, e cujo levantamento de dados foi valioso durante a redação desta dissertação.

À Letícia Vilas-Boas, companheiríssima e sempre do meu lado.

Por fim, agradeço aos meus amigos e amigas pelos diversos momentos agradáveis, que me permitiram sair das preocupações do dia a dia.

*Firma pé que agora é  
Ladeira, ladeira  
Muda a rua, muda o chão  
Não muda a cidade*

(Rodrigo Campos: Ladeira, 2021)

## RESUMO

SCHÖNBERGER, Pedro Monti. **Venda de Terrenos em Loteamentos Irregulares em São Paulo (1937-1972)**: Regime jurídico de uma forma típica de ocupação do território do Município. Fls 156. Mestrado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade São Paulo. São Paulo. 2022.

No período de 1937 a 1972, a autoconstrução em loteamentos irregulares foi uma estratégia difundida de acesso à moradia no Município de São Paulo. No período, a compra e venda de terrenos em loteamentos irregulares teve consequências jurídicas específicas, decorrentes da relação da legislação federal e da legislação municipal incidentes no Município de São Paulo. O presente trabalho tem como objetivo dialogar com a literatura que analisou o fenômeno da ampla difusão de loteamentos irregulares, por meio do mapeamento da legislação do período e suas alterações, incluindo alterações introduzidas pela jurisprudência e mudanças na situação jurídica de tais loteamentos decorrentes da implementação de políticas públicas. As transformações do Código de Obras Arthur Saboya (Ato 663/1934) levaram a novas exigências de realização de investimentos em equipamentos urbanos pelos loteadores, além de alterarem o momento e forma de verificação de tais investimentos. Os adquirentes de terrenos em loteamentos irregulares enfrentaram obstáculos de ordem registrária, mas sucessivas rodadas de políticas de regularização fundiária alteraram tal situação. As transformações no Decreto-Lei 58/1937, e em sua aplicação pelos tribunais, levaram à flexibilização de seus requisitos de registro da promessa de compra e venda. Este conjunto de alterações tornou o ordenamento menos permeável à criação de loteamentos irregulares, ao mesmo tempo em que atribuiu aos adquirentes de tais terrenos poderes inerentes ao direito de propriedade (como a possibilidade de manejo de ações de adjudicação compulsória ou embargos de terceiro à penhora). A análise do ordenamento permite exemplificar a relação transversal, porém não dicotômica, da urbanização periférica com o ordenamento jurídico, tal qual sugerido por Caldeira (2017). Ao mesmo tempo em que tais loteamentos irregulares tiveram sua situação jurídica alterada ao longo do tempo, o próprio ordenamento se alterou em resposta à difusão de tais loteamentos.



Palavras-Chave: Direito Urbanístico; Loteamento; Loteamento Clandestino; Promessa de Compra e Venda

## ABSTRACT

SCHÖNBERGER, Pedro Monti. **Sale of plots in irregular developments in São Paulo (1937-1972)**: legal regime of a typical form of land use in the county. Pgs 156. Masters Dissertation in Law. Law School, University of São Paulo. São Paulo, 2022.

During the period from 1937 to 1972, self-construction in illegal subdivisions were a common means of access to housing in the city of São Paulo. During this period, the sale of parcels in illegal subdivisions had specific juridical consequences, deriving from the federal and county legislation in force in the city of São Paulo. This dissertation aims to establish a dialogue with the literature that analyzed the phenomenon of the widespread diffusion of illegal subdivisions, by mapping the legislation in force in the period and changes to it, including changes brought by case law and changes to the legal status of such subdivisions brought by the implementation of public policies. Transformations on the local building code *Código de Obras Arthur Saboya* (Act 663/1934) brought new subdivision exactions for land developers, as well as changes to the moment when such investments were required during development and means of overseeing their implementation. Buyers of parcels in illegal subdivisions faced obstacles in the registration of their property (and consequently in acquiring valid title to the land), but consecutive rounds of mass regularization changed this situation. Changes to Decree-Law no. 58/1937 (and its application by courts) made flexible the requirements for registration of land sale agreements. This range of changes made the legal order less permeable to the creation of illegal subdivisions, at the same time as it bestowed upon buyers of parcels in such subdivisions certain powers inherent to property rights. Analysis of the legal order allows one to exemplify the transversal (and not dichotomous) engagement of peripheral urbanization with the legal order, as proposed by Caldeira (2017). Over time, the legal status of such illegal subdivisions was changed, while in parallel the legal order itself was changed in response to the diffusion of such subdivisions.

Keywords: Urban Law; Subdivisions (land); Illegal Subdivisions; Sales Agreements

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Recorte Temporal e Capítulos da Dissertação .....	21
Figura 2: Relações bilaterais e <i>erga omnes</i> .....	46
Figura 3: Alterações do Decreto nº 58/1937 nas condições de oponibilidade erga omnes das compras por ele regidas .....	52
Figura 4: Loteamentos irregulares implantados entre 1941-1980, conforme dados do Resolo .....	70
Figura 5: Perímetros da 3ª zona urbana (1936) e suburbano (1940) e loteamentos aprovados .....	72
Figura 6: Preços do m² segundo Plantas Genéricas de Valores .....	73
Figura 7: Fotos de um loteamento ao longo dos anos.....	78
Figura 8: Tensionamentos entre legislação e urbanização periférica .....	106
Figura 9: Relação transversal da urbanização periférica com o ordenamento .....	144

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Conceitos.....	40
Tabela 2: Densidade Demográfica Bruta (1914-1980).....	65
Tabela 3: Taxas de Crescimento de Subprefeituras Seleccionadas .....	65
Tabela 4: Moradias por perfil de ocupação (dados de Holston) .....	66
Tabela 5: Percentual de moradias alugadas (dados de Pasternak) .....	67

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AI – Agravo de Instrumento

BNH – Banco Nacional da Habitação

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CECAP – Caixa Estadual de Casas Para o Povo

CEESP – Caixa Econômica do Estado de São Paulo

COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

CPC – Código de Processo Civil (seguido de um ano, representa os Códigos anteriores ao atual de 2015)

DIPRO – Departamento de Estatística e Produção de Informação

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MDC – Mapa Digital da Cidade

NR – Nota de Rodapé

PEA – População Economicamente Ativa

RE – Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

RESOLO – Programa de Regularização de Loteamentos do Departamento de Regularização do Solo

RMS – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança

SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SEMPLA – Secretaria Municipal do Planejamento

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

USP – Universidade de São Paulo

## Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	APRESENTAÇÃO DA QUESTÃO PROBLEMA .....	15
1.1.1	Considerações Iniciais – Recorte e Tema .....	15
1.1.2	Questão Problema .....	24
1.1.3	Hipóteses de Trabalho Descartadas .....	25
1.1.4	Hipóteses de Trabalho.....	27
1.2	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	31
1.3	CONCEITOS E VOCABULÁRIO.....	33
2	A LEGISLAÇÃO NO INÍCIO DO PERÍODO .....	43
2.1	CÓDIGO CIVIL.....	45
2.2	DECRETO LEI 58/1937 .....	47
2.3	CÓDIGO DE OBRAS ARTHUR SABOYA.....	57
2.4	CONCLUSÕES PARCIAIS .....	62
3	URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA – REVISÃO DA LITERATURA.....	63
3.1	AUTOCONSTRUÇÃO E LOTEAMENTOS IRREGULARES – REPRESENTATIVIDADE DA CARACTERIZAÇÃO UTILIZADA.....	64
3.2	COMPRADORES – RELAÇÕES SALARIAIS E DEMANDA POR TERRENOS PRECÁRIOS .....	79
3.3	CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES E CAPITAIS LOTEADORES .	81
3.4	ATUAÇÃO ESTATAL NO E SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO .....	86
3.4.1	Governo Federal – Reorganização dos Fatores de Produção.....	86
3.4.2	Governo Federal e local – Crédito Habitacional Subsidiado e Produção Estatual de Moradia .....	91
3.4.3	Governo Federal – Mercado de Locação .....	97
3.4.4	Governo local – Equacionamento de Soluções de Transporte.....	99
3.4.5	Governo local – Tolerância com a Informalidade .....	101
3.5	CONCLUSÕES PARCIAIS .....	103

4	A LEGISLAÇÃO TENSIONADA.....	105
4.1	CÓDIGO DE OBRAS ARTHUR SABOYA.....	106
4.2	OFICIALIZAÇÕES EM MASSA DE VIAS PARTICULARES, REGULARIZAÇÃO.....	111
4.2.1	Soluções Distintas.....	111
4.2.2	Oficializações em Massa de Vias.....	113
4.2.3	Regularização de Loteamentos.....	114
4.3	DECRETO-LEI 58/37.....	115
4.3.1	Alterações jurisprudenciais.....	116
4.3.2	Outras alterações legislativas.....	125
4.4	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	126
5	DISCUSSÃO DAS ESTRUTURAS JURÍDICAS ANALISADAS.....	127
5.1	DISCUSSÕES COM A LITERATURA A PARTIR DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO.....	127
5.1.1	Indeterminação do Direito.....	127
5.1.2	Estudos do Urbano – Hipóteses Correntes e Diálogo com Ordenamento 130	
5.2	POSSÍVEIS APROFUNDAMENTOS DA PESQUISA.....	137
6	CONCLUSÃO.....	139
7	BIBLIOGRAFIA.....	145



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DA QUESTÃO PROBLEMA

### 1.1.1 Considerações Iniciais – Recorte e Tema

O tema desta pesquisa é o regime jurídico da compra-e-venda de terrenos<sup>1</sup> na periferia de São Paulo, no período de 1937-1972 (recorte temporal que será detalhado mais abaixo), e as transformações sofridas por esse regime ao final do período. Ao analisar este tema, pretendemos esclarecer os poderes e sujeições, direitos e deveres atribuídos pelo ordenamento aos agentes envolvidos na realização da urbanização periférica<sup>2</sup>. Supusemos que a análise da posição macrojurídica dos agentes envolvidos permitiria dialogar com alguns trabalhos que se dedicaram ao estudo de questões como a autoconstrução e a urbanização periférica em São Paulo (analisados ao longo da dissertação), visto que tal literatura<sup>3</sup> se valeu de variáveis institucionais e jurídicas para explicar determinados fenômenos observados.

Para introduzir o tema da pesquisa, portanto, é necessário retomar (ainda que de forma breve) alguns autores que trataram de temas correlatos, como os fenômenos de autoconstrução e urbanização periférica na cidade de São Paulo. Esta retomada permitirá delinear o fenômeno sob análise nesta pesquisa e localizá-lo em sua relação com os estudos referentes à autoconstrução e urbanização periférica com que se pretende dialogar. O processo de urbanização da cidade de São Paulo deu origem a inúmeras reflexões acerca das relações sociais urbanas. A partir da década de 1970, dentre alguns autores de inspiração marxista, as influências recíprocas entre o padrão de desenvolvimento da

---

<sup>1</sup> O termo “lote” designa o terreno que resulta do parcelamento de uma gleba, com seu arruamento, doação de áreas públicas, implantação de equipamentos urbanos e infraestrutura. Dessa forma, o uso do termo para se referir aos terrenos resultantes de loteamentos clandestinos e/ou irregulares (em conjunto, loteamentos informais) poderia suscitar questões terminológicas. Por essa razão, nesta dissertação, adotamos o termo “terrenos” para nos referir às subdivisões resultantes de loteamentos clandestinos e/ou irregulares. Procura-se, assim, evitar uma falsa equivalência entre o resultado de loteamentos formais e informais, bem como evitar tratar da mesma forma toda e qualquer fração de terra urbana apropriada.

<sup>2</sup> Conceito que será detalhado abaixo, conforme proposto por CALDEIRA, Teresa Pires do Rio, *Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south*, **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 35, n. 1, p. 3–20, 2017.

<sup>3</sup> De uma maneira geral, as pesquisas bibliográficas realizadas nesta dissertação se valeram do acervo das bibliotecas da Universidade de São Paulo – USP, e foram realizadas a partir das técnicas propostas em ABBOTT, Andrew Delano, **Digital paper: a manual for research and writing with library and internet materials**, Chicago ; London: The University of Chicago Press, 2014.

economia brasileira, as relações de trabalho que nela se configuraram, e a forma como se desenrolaram os processos urbanos foram um tema de interesse (cf. Arantes<sup>4</sup>).

O tema da autoconstrução ganhou destaque nestas reflexões<sup>5</sup>. Veja-se, a exemplo, Oliveira<sup>6</sup>. Na *Crítica à Razão Dualista*, aquele autor propôs argumento que influenciou parte da literatura, no sentido de que a construção de casas via mutirões, ou outros expedientes de construção de casas pelos seus próprios futuros ocupantes, permite uma redução do custo de vida da classe trabalhadora que se traduz em redução dos custos salariais<sup>7</sup>. Dessa forma, a cidade é analisada como espaço no qual são protraídas as tensões decorrentes das relações de trabalho. Ocorre que a autoconstrução não se deu apenas em terrenos ocupados, mas, antes, acompanhou a compra, a prestações, de terrenos de menor custo<sup>8</sup>.

Comentando a mesma literatura de viés marxista cujo trajeto é retomado por Arantes<sup>9</sup>, Marques e Bichir<sup>10</sup> propõem que tal literatura teria um viés estruturalista, isto é, operaria uma derivação direta das características do urbano desde as características do processo de acumulação:

“Para alguns autores, a ausência de intervenções públicas nos espaços periféricos seria produto de mecanismos estruturais ligados à dinâmica mais geral do sistema econômico (KOWARICK, 1979 e BONDUKI e ROLNIK, 1982), seguindo a literatura internacional de então, que derivava diretamente as

---

<sup>4</sup> ARANTES, Pedro Fiori, Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970, **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 83, p. 103–127, 2009.

<sup>5</sup> “A proximidade de temas e certa filiação com o Cebrap são evidentes, inclusive pela participação de Paul Singer, com um artigo, e de **Francisco de Oliveira, no prefácio**. A escolha dos dois não é casual, pois a *Crítica à razão dualista* e *A economia política da urbanização* eram dos textos mais lidos e debatidos naqueles anos entre os arquitetos de esquerda, como primeiras interpretações marxistas do urbano no Brasil.

O resultado coletivo do livro representa um avanço em relação à produção do Cebrap, pois a cidade aparece, enfim, como objeto de crítica imanente. **De um lado, os conceitos de ‘periferia’, ‘espoliação’ e ‘autoconstrução’ são desenvolvidos e aprofundados** nos textos de Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki.” *Ibid.* Grifou-se. Citação à página 120.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Francisco de, **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**, São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

<sup>7</sup> *Ibid.* Página 59.

<sup>8</sup> “A expectativa dos empreendedores ao abrir um loteamento deste tipo – por eles definido como ‘loteamento para população baixíssima’, ‘loteamento para população pobre não-paupérrima’, ‘loteamento tipo popular’ ou ainda ‘loteamento padrão operário’ – é de vender os lotes para uma população que se sujeita a morar num bairro carente de qualquer serviço, com exceção de transporte coletivo relativamente próximo”. BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel, *Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*, in: **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**, 2. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982, p. 117–154. Citação à página 121.

<sup>9</sup> ARANTES, Em busca do urbano.

<sup>10</sup> MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata, Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo., **Espaço & Debates**, v. 27, n. 42, p. 9–30, 2001.

principais características do espaço, assim como as condições de vida nas periferias, das dinâmicas mais gerais da acumulação (CASTELLS, 1983 e LOJKINE, 1981) [...] [em um] modelo teórico, então amplamente hegemônico no campo dos estudos urbanos”<sup>11</sup>

Ou, em discussão mais recente, de Marques e Saraiva<sup>12</sup>:

“[S]ustentamos que mudanças na presença e nas características da precariedade urbana não podem ser derivadas diretamente das dinâmicas da economia, como propõe a maior parte da literatura”<sup>13</sup>

Ainda que tal diagnóstico possa ser contemporizado diante de determinadas passagens<sup>14</sup>, é relevante o apontamento de que determinações de médio alcance devem ser consideradas ao se analisar o processo de urbanização da cidade de São Paulo.

Em outro viés, Holston aponta que a propriedade era entendida pela população que autoconstruía como um indicador de sua legitimidade civil; e a propriedade da terra, como capaz de engendrar determinados futuros<sup>15</sup>. E, adiante, como tal forma de ocupação da terra gerou “*uma nova cidadania urbana entre os moradores*”, que passaram a demandar “*participação total na cidade legal, uma inclusão que se fundava na apropriação do solo da cidade através da autoconstrução*”<sup>16</sup>.

Conforme argumenta Caldeira<sup>17</sup>, a relação da urbanização periférica com a lei é transversal, mas não dicotômica. Para aquela autora, a urbanização periférica não contesta

---

<sup>11</sup> *Ibid.* Citação à p 3.

<sup>12</sup> MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila, Urban integration or reconfigured inequalities? Analyzing housing precarity in São Paulo, Brazil, **Habitat International**, v. 69, p. 18–26, 2017.

<sup>13</sup> *Ibid.* Citação à página 18. Tradução livre. Do original: “we [...] sustain that changes in the presence and features of urban precarity cannot be derived directly from the dynamics of the economy, as stated by most of the literature.”

<sup>14</sup> Veja-se, por exemplo: “Entretanto, esta análise não deve propiciar uma visão de que essa forma de organização do espaço é funcional para o capital e solução para o problema de habitação das classes populares. Ao contrário, como veremos, as peças aqui descritas não se encaixam direito no quebra-cabeça das formações urbanas. A segregação urbana não é um fenômeno constituído fora das lutas sociais e das manifestações contraditórias dos interesses e das atividades de grupos e classes sociais no espaço urbano”. PERRONE, Rafael Antonio Cunha, **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**, Mestrado, FGV EAESP, São Paulo, 1984.

<sup>15</sup> HOLSTON, James, **Cidadania insurgente**, 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Páginas 227-230.

<sup>16</sup> *Ibid.* Página 304.

<sup>17</sup> “Periferias são espaços que frequentemente perturbam as lógicas oficiais – por exemplo, aquelas do direito de propriedade, trabalho formal, regulação estatal e capitalismo de estado. A despeito disso, elas não contestam essas lógicas diretamente, mas operam com elas de maneiras transversais. Isto é, ao se acoplar aos muitos problemas da legalização, regulação, ocupação, planejamento e especulação, elas redefinem tais lógicas e, ao fazê-lo, geram uma urbanização de tipo heterogêneo e consequências políticas notáveis.” Tradução livre de: “Peripheries are spaces that frequently unsettle official logics – for example, those of legal property, formal labor, state regulation, and market capitalism. Nevertheless, they do not contest these logics directly as much as they operate with them in transversal ways. That is, by engaging the many problems of

diretamente as lógicas oficiais da propriedade capitalista e da sua regulação estatal, mas, antes, se relaciona com essas lógicas de maneira transversal.

Além disso, a autora argumenta que a urbanização periférica possui um aspecto temporal próprio, no qual casas e bairros se constroem aos poucos, e, ao revés, novos processos de ocupação são reiniciados em áreas distintas. Dessa forma, a urbanização periférica poderia ser analisada tanto ao longo do tempo (nas progressivas transformações de um local) ou ao longo do espaço (na reprodução contínua deste processo). A essa dinâmica temporal peculiar, um estudo encomendado pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo denominaria “*construção por desenvolvimento progressivo*”<sup>18</sup>: enfocando na produção de cada moradia autoconstruída individualmente considerada, tal estudo argumenta que o processo produtivo se divide em fases, com duração e resultados determinados pela dinâmica interna de cada família e recursos disponíveis.

Por fim, conforme Perrone, os resultados da urbanização periférica na cidade de São Paulo foram uma expansão da área urbanizada com baixa densidade de ocupação do solo, na qual os investimentos em equipamentos urbanos não eram realizados pelos loteadores e, muitas vezes, também não o eram pelo Estado<sup>19,20</sup>. Isso tem externalidades negativas, como, por exemplo, uma redução da eficiência dos investimentos em transportes coletivos, ou necessidade de maiores investimentos em infraestrutura urbana para atender áreas maiores. Outro resultado da urbanização periférica, segundo aquele autor, foi uma ocupação descontínua do tecido urbano, em prejuízo do traçado do viário, com distâncias maiores entre áreas ocupadas e manutenção de áreas vazias para fins especulativos.

---

legalization, regulation, occupation, planning, and speculation, they redefine those logics and, in so doing, generate urbanizations of heterogeneous types and remarkable political consequences.” CALDEIRA, Peripheral urbanization. Citação à página 7. Veja-se também páginas 5-6 para as discussões sobre temporalidade mencionadas acima.

<sup>18</sup> SÃO PAULO (ESTADO), Secretaria de Economia e Planejamento, **Construção de moradias na periferia de São Paulo: aspectos sócio-econômicos e institucionais**, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de economia e planejamento, 1979. Páginas 13, 63 e especialmente 69 e seguintes.

<sup>19</sup> PERRONE, **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**. Páginas 9, 14. Note-se que o autor utiliza naquele texto uma definição de “loteamento clandestino” que engloba o que estamos denominando “loteamentos irregulares” nesta dissertação (cf. p. 18-20), de forma que as conclusões de seu estudo se aplicam também ao objeto desta dissertação.

<sup>20</sup> Acerca da expansão com baixa densidade, conforme analisado em maior detalhe na seção 3.1 abaixo, veja-se PASTERNAK, Suzana, **Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística**, **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010.

Este brevíssimo trajeto pela literatura sobre o tema da autoconstrução e da urbanização periférica em São Paulo traz alguns apontamentos que orientam a presente pesquisa. Em primeiro lugar, que a população que se dedicava à autoconstrução tinha por objetivo a aquisição da terra e, eventualmente, a obtenção de sua propriedade jurídica (como colocado por Holston e acima analisado). Em segundo lugar, conforme apontado por Marques, Bichir e Mirandola, que é necessário considerar as determinações de médio alcance dos fenômenos que acompanharam a urbanização das periferias de São Paulo. E, por fim, seguindo a indicação de Caldeira, que a relação da urbanização periférica com a legalidade não é binária (legal-ilegal), mas perpassada por contradições, consistindo em um conjunto de relações transversais com as lógicas oficiais.

Orientamo-nos pela constatação de que uma parte relevante da população do Município de São Paulo adquiriu terrenos na sua periferia<sup>21</sup> (especialmente, mas não só, em sua zona rural, conforme se verá), para neles empreender a produção doméstica de sua moradia. Em geral, tal aquisição ocorria por meio de contratos a prazo, e, a fim de se conseguir terras mais baratas, envolvia a aceitação (ou colocação no mercado) de terras com condições urbanísticas menos consolidadas. Do outro lado da mesa, grupos empresariais se dedicaram à atividade de loteamento de áreas na periferia do Município para sua venda. Considerando os períodos de maior realização de loteamentos na cidade, bem como as diferentes estruturas jurídicas referentes ao tema vigentes ao longo do tempo, recortamos o período de 1937-1972, que se inicia com a organização da venda de terrenos a prazo pelo Decreto-Lei 58/1937 e se estende até a reorganização das normas de uso e ocupação do solo no Município de São Paulo pela Lei 7.805/1972. Ao longo da dissertação, naturalmente, poderão ser realizadas remissões a determinados efeitos e/ou alterações nestas normas que extrapolam o período de seu recorte.

Esse recorte temporal foi construído conjugando-se a descrição empreendida pela literatura do urbanismo sobre a urbanização paulistana, e fatores jurídico-institucionais. O

---

<sup>21</sup> Espaço que se caracteriza pelo binômio loteamento clandestino ou irregular e autoconstrução. Cf. GROSTEIN, Marta Dora, **Cidade clandestina: os ritos e os mitos; o papel da “irregularidade” na estruturacao do espaço urbano no município de São Paulo, 1900-1987**, Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. Páginas 17-18. Outros autores mencionam o papel dos transportes coletivos neste modelo – por todos, veja-se SCAGLIUSI, Francisco Luiz, **Urbanização de fronteira: práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade de São Paulo. O caso dos assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória**, Doutorado, Universidade de São Paulo, 2013. Página 210.

período de 1940-1980 se caracterizou por uma forte expansão horizontal da cidade por meio de loteamentos irregulares – conforme será melhor detalhado abaixo. Além disso, uma significativa alteração foi introduzida no ordenamento em 1937, com a promulgação do Decreto-Lei nº 58/1937, com disposições acerca da venda de lotes a prazo que serão detalhadas abaixo. Ainda com relação às alterações legislativas, em 1967 e em 1972 foram alteradas as normas municipais acerca de loteamentos, e a partir de 1973, conforme Grostein<sup>22</sup>, a Prefeitura passa a enfrentar de forma sistemática a questão dos loteamentos irregulares. Por fim, a Lei Lehmann (Lei 6.766/1979), alterando o quadro do Decreto-Lei nº 58/1937 e introduzindo normas urbanísticas<sup>23</sup> a nível federal, foi promulgada em 1979; mas, considerando as alterações na legislação paulistana e na atuação da Prefeitura já em 1972, optamos por recuar o recorte temporal da pesquisa. Nesse sentido, adota-se o período de 1937 a 1972 como referência.

Com efeito, trata-se de período frequentemente elencado pela literatura como relevante para o processo de urbanização da cidade de São Paulo. Por todos, veja-se Perrone:

“O período de existência do Ato 663/34 [o Código de Obras Arthur Saboya] é de importância fundamental para a compreensão do desenho urbano paulistano, pois sabe-se que durante essa fase, de aproximadamente 4 décadas de existência, quase que se consolidam 70% das áreas urbanas do Município de São Paulo. A caracterização das exigências e das omissões do Ato 663/34, o qual corresponde em grande parte a igual período de atuação do Decreto-Lei 58/37, implicam na compreensão de grande parte da problemática decorrente das irregularidades na produção do parcelamento do solo paulistano”<sup>24</sup>

Esse período congrega uma sucessão de diferentes administrações municipais, regimes políticos e situações econômicas distintas. Veja-se, por exemplo, que em 1964 foi criado o Banco Nacional da Habitação – BNH, após o que passou a existir um sistema público de financiamento habitacional de caráter mais centralizado que o anterior, com

---

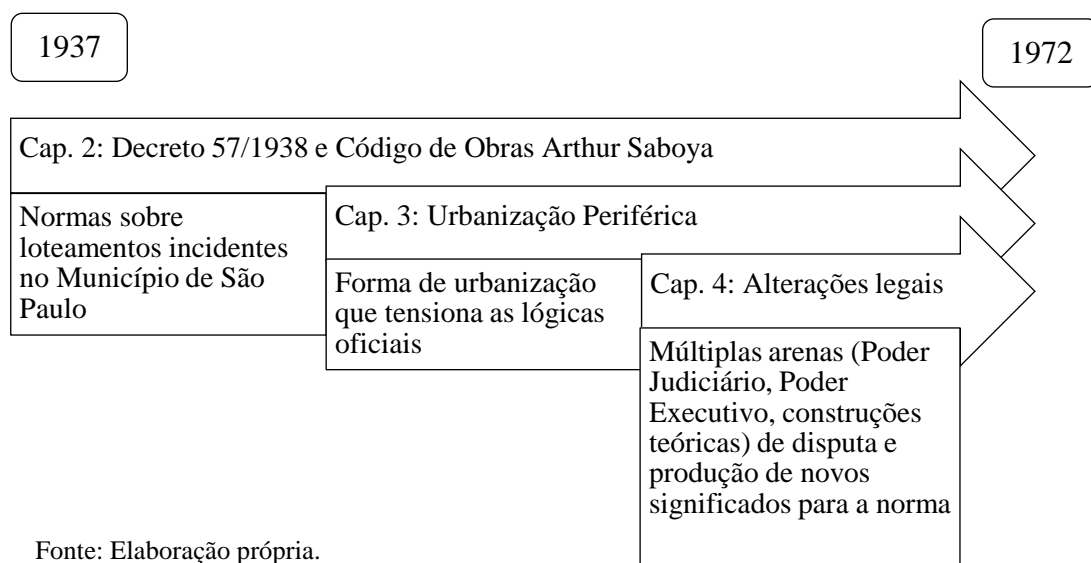
<sup>22</sup> “A mesma visão, porém, não era aplicada para o equacionamento geral da presença da clandestinidade na ocupação do espaço urbano. Se isso tivesse ocorrido, ao menos a máquina da prefeitura teria se organizado para fazer frente ao problema nas escalas crescentes em que se fez presente e teria equacionado de forma sistemática a situação jurídico-administrativa e físico-urbanística dos loteamentos clandestinos, **o que só veio a ocorrer em 1973.**” GROSTEIN, *Cidade clandestina*. Grifou-se. Citação à página 321. Cf. página 317.

<sup>23</sup> Isto é, normas propriamente sobre padrões urbanísticos, em oposição às disposições registrarias e civis da legislação federal anterior. A inserção de padrões urbanísticos já vinha sendo ensaiada, por exemplo na previsão (nunca concretizada) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 271/1967, de que tais padrões seriam criados pelo BNH. O que se pretende aqui é chamar atenção para o fato de que um tema antes entendido como de competência municipal passou a ter tratamento em legislação federal.

<sup>24</sup> PERRONE, *Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo*. Página 81.

resultados distintos enquanto política pública<sup>25</sup>. Esta mudança, no entanto, não influenciou o recorte por nós adotado em seu início ou final. A escolha do recorte aqui adotado não pretende negar a existência dessas ou outras diferenças entre diferentes frações do período considerado. Entretanto, acreditamos que o recorte se sustenta diante da conjugação de uma forma de urbanização característica (como será detalhado no Capítulo 3) e um quadro normativo mais ou menos estável em seus principais parâmetros (como será analisado nos Capítulos 2 e 4).

Figura 1: Recorte Temporal e Capítulos da Dissertação



Entendemos, ainda, que o interesse na análise deste recorte temporal se sustenta a despeito de que ele esteja situado no passado. Em primeiro lugar, dada a importância do período para a conformação espacial da cidade de São Paulo. Afinal, o recorte temporal escolhido para este trabalho, de 1937 a 1972, corresponde ao período de maior realização de loteamentos na cidade de São Paulo, quando adotada uma periodização que considere a

<sup>25</sup> ROYER, Luciana De Oliveira, **Política habitacional no estado de são paulo: estudo sobre a companhia de desenvolvimento habitacional e urbano do Estado de São Paulo (CDHU)**, Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Nota de rodapé 1 e Capítulo 1. Veja-se também SACHS, Celine, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**, São Paulo: EdUSP, 1999. Páginas 121 e seguintes. As transformações mencionadas incluem a centralização decisória da política habitacional, o abandono da construção de moradias destinadas ao aluguel, a adoção de mecanismos regressivos de financiamento, entre outras.

legislação incidente sobre os loteamentos, conforme proposto por Varon<sup>26</sup> – a ser detalhada mais à frente. Assim, algumas das questões ainda hoje discutidas sobre adensamento, investimentos públicos etc. têm sua origem neste período. Em segundo lugar, porque como visto acima a literatura do urbanismo<sup>27</sup> ainda tem se utilizado de uma noção de urbanização periférica que foi construída à vista de fenômenos verificados neste período, ainda que com atualizações históricas. Em terceiro lugar, porque a reflexão sobre fenômenos já ocorridos e com algum distanciamento histórico permite vislumbrar com mais facilidade o papel e os limites das normas jurídicas na conformação de fenômenos sociais, de forma que as reflexões aqui contidas podem vir a auxiliar na reflexão sobre o impacto de decisões de política legislativa sobre a realidade urbana, mesmo em outros contextos históricos.

De início, nossa pesquisa procurou entender se o ordenamento, na forma como esteve estruturado, poderia favorecer a adoção de certas práticas (ou, *a contrario sensu*, dificultar que tais práticas fossem coibidas). Não ignoramos, aqui, que o desenvolvimento da irregularidade foi influenciado por questões relacionadas ao exercício muitas vezes leniente do poder de polícia e fiscalização por parte dos órgãos da Prefeitura<sup>28</sup> ou ao estabelecimento de relações clientelísticas com órgãos políticos<sup>29</sup>. Nossa análise, no entanto, voltou-se para a forma como estava estruturada a legalidade, antes que às falhas e limites na aplicação da legalidade existente. Voltamos nossa atenção, assim, às disposições que introduziam exceções, permissões ou que postergavam exigências e verificações contidas na lei – sem prejuízo de mencionar, onde aplicável, as pesquisas que trataram das outras dimensões do fenômeno acima mencionadas.

Ao longo do processo de pesquisa, no entanto, vislumbramos um segundo ponto de interesse. Após tal período de maior realização de loteamentos na cidade, ocorreram mudanças relevantes na legislação aplicável à compra e venda de terrenos e à realização de loteamentos, em resposta aos fenômenos observados. Assim, se a urbanização periférica guardou uma relação transversal com a norma, também a norma foi atravessada pelo

---

<sup>26</sup> VARON, Conceição de Maria Ferraz de, **São Paulo: terra, propriedade e descontrol**, Doutorado, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2005. Páginas 220 e seguintes.

<sup>27</sup> Por todos, veja-se CALDEIRA, *Peripheral urbanization*.

<sup>28</sup> Veja-se, por todos: GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Notadamente em seu capítulo 3, “A consolidação de um modo de expansão urbana”.

<sup>29</sup> “Nessa segunda fase de desenvolvimento, as SABS funcionavam explicitamente como posto de troca de votos por benefícios financiados por fundos públicos, providenciando uma articulação organizada mas totalmente clientelista entre as periferias pobres e o aparato governamental.” HOLSTON, **Cidadania insurgente**. Citação à página 307.



fenômeno da urbanização periférica, o que produziu alterações e inovações jurídicas em diferentes poderes ou níveis da federação. Dessa forma, analisamos nesta pesquisa tanto a estrutura do ordenamento naquilo que foi permissiva a uma dada forma de urbanização, quanto as alterações sofridas pela legislação para acomodar a forma de urbanização verificada durante o recorte desta dissertação. Observamos que tais mudanças se processam em múltiplas arenas, e, por vezes, ocorrem sem uma alteração da lei em sentido estrito – podendo, por exemplo, decorrer de alterações em entendimentos judiciais sedimentados.

Note-se que a posse prolongada de bem imóvel dá origem à usucapião, instituto que já existia e segue existindo no ordenamento brasileiro. No entanto, não nos referimos aqui a esta hipótese, mas, antes, a modificações produzidas no ordenamento como resposta à generalização de uma dada forma de urbanização periférica. Trata-se dos efeitos de uma relação contratual, e não dos efeitos da posse. E as modificações legais a que fazemos referência se processam nos efeitos que o ordenamento reconhece para tais relações contratuais – a despeito de que uma determinada relação em concreto pudesse ser atravessada por considerações outras (isto é, de que um imóvel em concreto pudesse ou não ser usucapido ou regularizado).

Uma vez que o tema da dissertação é o regime jurídico aplicável a uma dada forma de urbanização, é necessário ter clareza de qual a situação a que nos referimos – para compreender sobre quais práticas sociais incide a legislação que se discute. Para tanto, foi construída a caracterização do quadro abaixo<sup>30</sup>. Os dados reunidos pela literatura, que sustentam essa caracterização, serão apresentados no Capítulo 3.

Quadro 1: Caracterização analítica da situação de estudo

<b>Atores</b>	Parte da população que adquire terrenos para autoconstrução Loteadores de terrenos periféricos
<b>Atividade / Estratégia</b>	Compra de terrenos para autoconstrução, em geral a prazo, buscando terras mais baratas e aceitando por isso condições urbanísticas menos consolidadas. Venda de terrenos em loteamentos informais, sem a realização de todos

<sup>30</sup> Construída com base nas considerações metodológicas de ABBOTT, **Digital paper**. Confira-se, especialmente, o capítulo 4.

	os investimentos em infraestrutura requeridos.
<b>Momento</b>	De 1937 a 1972  Início com o Decreto-Lei 58/1937, que dispõe sobre venda de lotes a prazo, e fim com a reorganização das regras de uso e ocupação do solo no Município de São Paulo.
<b>Espaço</b>	Município de São Paulo, bairros novos abertos em áreas suburbanas ou rurais.
<b>Estruturas Jurídicas Relevantes</b>	Em suma, normas relativas à transmissão da propriedade em contexto de loteamentos (Decreto-Lei 58/37; Código Civil e normas registrárias) e normas urbanísticas incidentes sobre tais loteamentos (parte III do Código de Obras Arthur Saboya).

Fonte: Elaboração própria.

### 1.1.2 Questão Problema

A pesquisa se volta às normas de loteamento e de compra-e-venda de lotes a prazo, e suas relações com o processo de urbanização no Município de São Paulo. Essa delimitação do objeto de estudo levou em consideração que a autoconstrução se dava muitas vezes em terrenos adquiridos a prazo pelo ocupante, que passava então a se relacionar com a legislação desde um patamar distinto (ainda que situações diversas pudessem impedir a plenitude da aquisição e exercício do direito de propriedade). Dessa forma, o processo de urbanização nos loteamentos irregulares guardou uma relação transversal com a legalidade, e esta por sua vez teve de se acomodar à realidade social. A questão problema do trabalho é a reconstrução deste processo de acomodação entre (a) as normas incidentes sobre os loteamentos e sobre a compra e venda de lotes e a prazo; e (b) os fenômenos de urbanização periférica verificados na cidade de São Paulo, no recorte temporal desta dissertação.

Conforme será exposto nas considerações metodológicas da Seção 1.3, procuramos realizar uma análise funcional do direito, isto é, buscamos compreender a maneira como o direito organiza uma dada relação social. Nesse sentido, a análise é fortemente guiada pela verificação das práticas e estratégias comumente adotadas pelos agentes envolvidos na urbanização. É a partir da análise dessas práticas e estratégias, pautada em fontes secundárias, que é possível compreender quais institutos, quais segmentos do ordenamento jurídico devem ser analisados do ponto de vista dogmático – e qual a importância destes institutos para a prática observada. Nesse sentido, o aprofundamento dos estudos que resultaram neste trabalho nos levou a descartar seguidas vezes hipóteses sobre quais seriam os institutos relevantes a influenciar a prática dos agentes envolvidos na urbanização, no

recorte adotado. Optamos por reconstruir brevemente o histórico destas hipóteses descartadas para explicitar o processo de elaboração da presente pesquisa, na seção 1.1.3 abaixo.

### **1.1.3 Hipóteses de Trabalho Descartadas**

Ao longo do processo de pesquisa, diversas hipóteses sobre quais institutos jurídicos seriam relevantes para a situação sob estudo foram descartadas. Optamos por elencá-las nesta introdução. Esta opção tem por função apresentar o percurso que levou à construção desta dissertação, que, como em muitas pesquisas, não se deu de forma estritamente linear. As hipóteses adotadas para fins da dissertação se encontram na seção 1.1.4 abaixo.

No início da pesquisa, buscamos entender se a venda de um terreno em loteamento irregular poderia se dar de forma válida, conferindo ao adquirente um direito real sobre o terreno; bem como as diferentes consequências atribuídas pelo ordenamento para cada um desses “graus” de informalidade. Nossa análise se orientou pela busca das dissociações entre a transmissão de propriedades e a situação jurídica do objeto a que um título de propriedade se referisse. Para esta pergunta de partida, havia duas explicações possíveis. A primeira, hipótese construída com base na literatura<sup>31</sup>, seria que o direito da época era permeável à urbanização de baixos salários dado atribuir determinadas proteções aos compradores mesmo de terrenos em loteamentos irregulares (especificamente, no caso, por meio de uma combinação de proteções à economia popular e exceções às exigências urbanísticas na zona rural). Isto pois parte da literatura apontou que o Decreto-Lei nº 58/1937 trouxe disposições que fortaleceram a posição do promitente comprador de lotes a prazo, razão pela qual tal norma teria incentivado a realização de loteamentos e fomentado o surgimento de um mercado de terrenos em loteamentos irregulares. A segunda, uma hipótese nula: os fenômenos pouco ou nada dependeram de mediações jurídicas.

---

<sup>31</sup> Por todos, veja-se: BONDUKI, Nabil Georges, *Origens da Habitação Social no Brasil*, **Análise Social**, v. XXIX, n. 127, p. 711–732, 1994. Página 730.

Nossa hipótese de trabalho supôs, especificamente, que as consequências jurídicas para a informalidade de titulação<sup>32</sup> e de loteamento seriam distintas, e que essa distinção: (i) teria sido estrategicamente manejada pelos loteadores de terrenos da periferia da forma que melhor desse suporte à sua atividade; e (ii) teria tido consequências para a esfera jurídica dos compradores de terreno, o que, por sua vez, poderia elucidar determinados fenômenos identificados pela literatura.

No entanto, verificamos que as proteções que supúnhamos que o Decreto-Lei 58/1937 atribuía aos compradores de lotes não eram aplicáveis aos casos mais relevantes de ocupação da periferia paulistana, após investigações acerca da legislação e da forma de ocupação do território do município. Ocorre, aqui, que as proteções ao promitente comprador previstas em tal Decreto-Lei somente se aplicavam quando averbado o compromisso de compra e venda no Registro de Imóveis competente – o que, no caso da produção de loteamentos irregulares na periferia do Município, não ocorria com frequência. Assim, esta hipótese de trabalho teve de ser descartada – já que o reconhecimento de direitos inerentes à propriedade aos adquirentes de terrenos irregulares foi construído a partir da atuação paulatina da jurisprudência e das Administrações Municipais.

Outra hipótese de trabalho descartada foi a que supunha a centralidade das normas que delimitam os perímetros rural e urbano do Município. Tomamos por hipótese que as diferentes regras incidentes sobre os perímetros urbano e rural do Município poderiam explicar os fenômenos verificados, uma vez que determinados estudos<sup>33</sup>, diante da constatação de que os loteamentos irregulares se concentraram fora do perímetro urbano do Município, supuseram que haveria exceções legais aos controles urbanísticos em loteamentos fora do perímetro urbano. No entanto, esta hipótese de trabalho foi descartada conforme observamos que a legislação não abriu exceção ao controle urbanístico por parte da Prefeitura nas zonas rurais do Município, quando os loteamentos fossem destinados a fins urbanos (o que será tratado na Seção 2.2 abaixo). Se tal exceção existiu, ela foi de

---

<sup>32</sup> Utilizamos, aqui, o termo titulação em um sentido amplo, para nos referir ao vínculo entre um sujeito de direito e uma situação de fato.

<sup>33</sup> Por todos, veja-se VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrolado**. Página 206.

cunho político e decorreu da tolerância tácita da Prefeitura com a questão dos loteamentos irregulares (tratada na Seção 3.4.5 abaixo, e de resto bem analisada pela literatura<sup>34</sup>).

#### **1.1.4 Hipóteses de Trabalho**

A presente dissertação se estrutura em torno de duas problemáticas, que conduzem seus Capítulos 2 e 4 de exploração dogmática. De um lado, abordamos as normas vigentes no início do período estudado e que se relacionam com as práticas verificadas pela literatura do urbanismo revisada no Capítulo 3, orientados pela concepção de que a legislação permitia a adoção de determinadas estratégias associadas à venda de terrenos em loteamentos irregulares. De outro, buscamos observar de que forma o ordenamento veio a acomodar tais práticas – acomodação que se processou mais pela ressignificação de institutos existentes que pela alteração de leis em sentido formal. A seguir, detalhamos ambas as hipóteses.

A primeira hipótese de trabalho é a suposição de que as peculiaridades do processo de urbanização periférica no Município de São Paulo encontraram espaço na legislação do período – isto é, como argumentamos na seção 1.1.1, que a própria estrutura da legalidade guardou relação com a forma de urbanização verificada, não sendo esta inteiramente decorrente da não aplicação de normas outrossim à prova de irregularidades ou contornos. Nesse sentido, realizamos uma análise da legislação aplicável aos loteamentos buscando, à luz das práticas analisadas no Capítulo 3, os espaços e margens de atuação possibilitados pela legislação. Bem como, avaliamos a pertinência de nossas conclusões à luz das alterações legislativas e correspondentes novos desenvolvimentos nas práticas adotadas na realização de loteamentos.

Verificamos que a interação do Decreto-Lei 58/1937 (norma federal) com a legislação urbanística vigente à época (normas municipais) possuía peculiaridades que parecem se amoldar às estratégias adotadas pelos loteadores. Ocorre que era possível ao loteador alguma margem de manobra quanto ao momento de realização dos investimentos em infraestrutura, sem que isso implicasse exclusão do sistema de venda de lotes instituído pelo Decreto-Lei 58/1937. Uma vez que tais investimentos só eram exigíveis muito após a

---

<sup>34</sup> Por todos, veja-se: GROSTEIN, **Cidade clandestina**.

aprovação do plano de loteamento (que era o passo exigido pelo Decreto-Lei 58/1937), efetivamente o sistema do Decreto-Lei 58/1937 não representava uma exigência de *realização* dos investimentos, apenas de *aprovação do plano*.

Há razões teóricas para que a margem de manobra existente quanto ao momento de realização dos investimentos de infraestrutura seja considerada relevante. Com efeito, o valor da terra está atrelado à renda que ela é capaz de proporcionar<sup>35</sup>, havendo uma renda mínima abaixo da qual a terra permanece ociosa<sup>36</sup>. Mas essa renda mínima deve ser somada aos gastos que devem ser realizados com a atividade produtiva que se pretende desenvolver em um dado local (no caso, a realização de um loteamento) – isto é, ambos os dispêndios concorrem na composição de custos da mercadoria que deve, ao final do processo, ser realizada no mercado. Como colocado por Marx, “*o fato de que um fazendeiro poderia valorizar seu capital ao lucro médio se não pagasse o arrendamento da terra não é razão para que o proprietário da terra arrende-a ao fazendeiro sem custo*”<sup>37</sup>.

Uma vez que a legislação permitisse a comercialização de terrenos em dimensões e com destinação próprias de terras urbanas, porém ainda sem os correspondentes investimentos que comumente se associam a esta terra, a renda da terra poderia ser extraída de consumidores sem capacidade elevada de pagamento mediante a compressão dos investimentos em urbanização. Valendo-se dos termos utilizados por Marx no citado Capítulo 45 do Livro III do Capital, se o preço de uma mercadoria é  $(P + r)$  onde  $P$  é o custo de produção somado ao lucro médio e  $r$  a renda absoluta da terra, apenas a compressão de  $P$  é possível – já que  $r$ , decorrendo de um monopólio sobre o espaço e seu uso, não será comprimido e simplesmente resultará na vacância da terra se não puder ser pago<sup>38</sup>. Assim, alinhamo-nos aos argumentos de Singer<sup>39</sup> e Pereira<sup>40</sup>, no sentido de que o

---

<sup>35</sup> DE MOURA, Rafael Costa, Jaramillo e as formas de produção do espaço construído: uma base para a rediscussão do modelo centro-periferia, *Anais ENANPUR*, v. 17, n. 1, p. 13, 2017. Veja-se também SINGER, Paul, O uso do solo urbano na economia capitalista, in: **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**, 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978, p. 21–36.

<sup>36</sup> PAULANI, Leda Maria, Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo, *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p. 514–535, 2016.

<sup>37</sup> MARX, Karl, **Capital: A critique of political economy**, 26. ed. Londres: Penguin Books, 1976. Citação à página 2575 (livro III, capítulo 45). Tradução livre de: “The fact that the farmer could valorize his capital at the customary profit if he paid no rent is in no way a reason for the landlord to lease out his land to the farmer for nothing”

<sup>38</sup> Este raciocínio pressupõe que a apropriação da terra se processa unicamente de formas capitalistas, como colocado por Marx no início do capítulo 37 do Livro III do Capital. É verdade que nem sempre esse

preço de um imóvel se descola de seu custo de produção e tende ao limite do que a demanda pode pagar por conta da renda da terra – observando que no caso dos imóveis em loteamentos irregulares, o preço da terra é ajustado através do não atendimento às exigências urbanísticas, visto que a renda da terra tende a não ser contornável.

Nesse sentido, entendemos que a não realização de investimentos urbanísticos é relevante para a realização da mercadoria terra em um contexto de baixos salários. Disso teria resultado um grande número de loteamentos irregulares, mas cujas irregularidades só seriam percebidas após a comercialização (até ali aparentemente hígida) dos terrenos.

Em termos da verificação da pertinência de nossas conclusões, observamos que após 1972, com alterações na legislação municipal<sup>41</sup>, houve uma queda expressiva no número de planos de loteamentos aprovados pela Prefeitura<sup>42</sup>, aliado a um aumento expressivo na realização de loteamentos clandestinos<sup>43</sup>. Esses números parecem sugerir que a realização dos investimentos em equipamentos urbanos e urbanização era o momento crítico da passagem à irregularidade – e que, possivelmente, a antecipação desse investimento antecipou a passagem à irregularidade.

A segunda hipótese de trabalho foi de que teria havido uma alteração do ordenamento motivada pelos fenômenos aqui observados. Nesse sentido, observamos as

---

pressuposto se verifica na sociedade brasileira. Entretanto, como será mais bem detalhado na seção 3.1 desta dissertação, a ocupação de terrenos em loteamentos irregulares mediante compra foi numericamente mais relevante que a ocupação de terras sem a correspondente compra (i.e. tanto aluguel quanto invasões), do ponto de vista da urbanização de São Paulo **no recorte temporal desta pesquisa**. Por essa razão que tal fenômeno foi escolhido como tema da pesquisa, e também por essa razão que entendemos que as premissas acima discutidas sobre a renda absoluta da terra se mostram elucidativas para nossa questão problema.

<sup>39</sup> “[O]s preços no mercado imobiliário, tendem a ser determinados pelo que a demanda estiver disposta a pagar [...] A ‘valorização’ da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer” SINGER, O uso do solo urbano na economia capitalista. Citação à página 23.

<sup>40</sup> “O preço de mercado do edifício é um preço flutuante, permanentemente superior ao de produção, em função da necessidade de se pagar a renda capitalizada que a propriedade imobiliária proporciona” PEREIRA, Paulo Cesar Xavier, **Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo**, São Paulo: Nobel, 1988. Citação à página 14.

<sup>41</sup> A Lei Municipal 7.805/1972 determinou, em seu artigo 11 que as obras e melhoramentos previstos no plano de arruamento deveriam ser executadas antes da aceitação do mesmo pela Prefeitura.

<sup>42</sup> “Também pode ser constatado que após 1972 o número de aprovações começa a decrescer; de 1937 a 1972 foram aprovados 2.068 arruamentos e de 1972 a 1979 apenas 153.” VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrole**. Citação à página 220. Neste estudo, a autora analisou a totalidade dos projetos de arruamento aprovados entre 1850 e 2003 pela Prefeitura de São Paulo.

<sup>43</sup> “No município de São Paulo, a Lei nº 7.805/1972 (a chamada Lei de Zoneamento) exigia toda a infraestrutura e procedimentos complexos de licenciamento para aprovação prévia de loteamentos. A partir desta data foi grande o crescimento da clandestinidade, dado que a legislação, muito exigente, era de difícil cumprimento.” PASTERNAK, Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Citação às páginas 142-143.

transformações legais que levaram a que, ao final do processo, certos direitos reais inerentes à propriedade fossem reconhecidos aos compradores de terrenos em loteamentos irregulares por diversos atores institucionais (Poder Judiciário, Administração Municipal etc.). No Poder Judiciário, por exemplo, foram alterados os critérios de admissibilidade do manejo de ações de adjudicação compulsória e embargos de terceiro, a fim de abarcar uma gama maior de compradores de terrenos a despeito de problemas registrários. No âmbito da Administração Municipal, as sucessivas rodadas de intervenções urbanísticas de regularização (ou de regularização em massa, sem intervenções urbanísticas) demonstram a legitimação daquelas formas de ocupação do espaço. Assim, realizamos uma exploração das razões que levaram a uma alteração do ordenamento jurídico, para acomodar uma forma de urbanização que estabeleceu com a legalidade uma relação transversal.

Do ponto de vista teórico, esta exploração se justifica como uma análise do direito na sua dimensão de *indeterminação*. Conforme Barbosa, o detalhamento de institutos jurídicos mais ou menos abertos ocorre a partir de disputas de seus significados em múltiplas arenas<sup>44</sup>. Em termos de verificação da pertinência de atribuir tais transformações à ampla difusão de loteamentos irregulares, observamos que a atribuição de direitos inerentes à propriedade, acima citada, decorreu de uma construção jurisprudencial, apoiada em textos doutrinários, e realizada declaradamente em resposta a um fenômeno próprio da urbanização aqui verificada. Esta transformação será detalhada no Capítulo 4.

Com efeito, pode-se verificar indícios da existência de tal movimento de acomodação na seguinte passagem, de um importante autor do campo do Direito Civil:

“Ali tratamos, obviamente, desta modalidade contratual que a prática dos negócios incrementou de maneira notável no direito moderno, **e salientamos que as condições peculiares da vida brasileira estimularam uma evolução sem paralelo desse ato negocial em nosso direito.** [...] Originariamente a promessa de compra e venda há de ser um pré-contrato, que, como toda avença desta espécie, tem por objeto a celebração de outro, que será então o contrato definitivo. Para que tenha existência o direito real é mister a verificação de elementos específicos, ou requisitos que diferem, pela sua peculiaridade, dos

---

<sup>44</sup> “A indeterminação normativa evidencia-se em especial porque o próprio material normativo (legislação, jurisprudência, literatura jurídica) expressa modelos normativos contestáveis. São modelos de justiça, de sociedade bem-ordenada, de liberdade que são disputados nas várias arenas em seu detalhamento.” BARBOSA, Samuel, Constituição, democracia e indeterminação social do direito, **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 33–46, 2013. Citação à página 39.



encontrados no contrato preliminar – gerador este de um direito de crédito.” [grifou-se] <sup>45</sup>

Ou, conforme apontado por outro autor, à época desembargador aposentado pelo TJSP (e que, portanto, atuou no Judiciário local no período de interesse desta dissertação), em passagem que novamente sugere tal movimento de acomodação:

“Vocês sabem que [a promessa de compra e venda] é um contrato popularíssimo. É rara uma negociação imobiliária que não tenha começado por um compromisso. Ninguém vai diretamente ao Cartório assinar uma escritura. É algo muito vivo, ainda mais quando se lembra da grande quantidade de loteamentos, nem sempre conduzidos de forma regular do ponto de vista jurídico e urbanístico. Nesses casos, a segurança de quem adquiriu o imóvel – que muitas vezes é o único de sua vida – está apoiada nesse contrato simples, pequeno, informal.

Era de se esperar, então, um tratamento jurídico mais abrangente, mais sólido, porque o interesse social, no caso, é muito amplo, muito intenso.”<sup>46</sup>

## 1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Considerando a questão problema e as hipóteses acima definidas, esta dissertação se organiza em seis capítulos. Este primeiro capítulo apresenta a questão problema, estrutura da dissertação, e alguns pressupostos teóricos que irão guiar a análise.

O segundo capítulo analisa as normas jurídicas aplicáveis à compra e venda de terrenos em São Paulo, no início do recorte temporal analisado. A exposição passa pelas normas que levavam à invalidade dos contratos de compra de terrenos irregulares; e pelas normas acerca da aprovação, investimentos e regularização de loteamentos. O segundo capítulo foi construído a partir da análise documental de fontes doutrinárias do direito e de

---

<sup>45</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de Direito Civil**, 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. Citação à página 380. No mesmo sentido, veja-se GOMES conforme atualização de FACHIN:

“O *compromisso de venda* não é verdadeiramente um *contrato preliminar*.

Não é por diversas razões que completam a originalidade do seu escopo, principalmente a natureza do direito que confere ao *compromissário*. Tem ele, realmente, o singular direito de se tomar proprietário do bem que lhe foi prometido *irretratavelmente* à venda, sem que seja inevitável nova declaração de vontade do *compromitente*. Bastará pedir ao juiz a *adjudicação compulsória*, tendo completado o pagamento do preço. Assim sendo, está excluída a possibilidade de ser o *compromisso de venda* um *contrato preliminar*, porque só é possível adjudicação compulsória nas *obrigações de dar*, e, como todos sabem, o *contrato preliminar ou promessa de contratar* gera uma *obrigação de fazer*, a de celebrar o contrato definitivo.” Grifos no original. Citação à página 334. GOMES, Orlando; FACHIN, Luiz Edson, **Direitos reais**, 21. ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

<sup>46</sup> AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de, Do Direito do Promitente Comprador, **Revista da Escola da Magistratura EMERJ**, v. Extra, n. Especial sobre o novo CC-Parte II, p. 177–181, 2003. Citação à página 177.

estudos do urbanismo. O objetivo do segundo capítulo é apresentar o contexto jurídico no interior do qual se desenrolou o processo de urbanização descrito no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo irá apresentar dados que permitam melhor caracterizar o fenômeno da autoconstrução e da urbanização periférica em São Paulo. A partir da análise de fontes secundárias, procuraremos demonstrar que a situação descrita na caracterização analítica acima (Quadro 1) representou uma estratégia relevante de acesso à moradia, considerado o recorte estudado. O objetivo do terceiro capítulo é demonstrar a representatividade das dinâmicas que informam a análise dogmática aqui realizada. Além disso, serão apresentadas breves considerações sobre quais eram os agentes que empreendiam loteamentos, e sobre a política econômica adotada pelo Estado brasileiro a partir da década de 1930.

O quarto capítulo irá apresentar as mudanças trazidas às normas jurídicas que mediaram a estratégia de acesso à moradia detalhada no capítulo anterior. Será realizada uma exposição apoiada em textos doutrinários da época bem como na reconstrução de viradas importantes da jurisprudência e de decisões administrativas, recolhidas ao longo desta pesquisa. Em seguida, os resultados de uma pesquisa de decisões judiciais<sup>47</sup> permitirão vislumbrar como foram manejadas categorias do direito para reorganizar a posição jurídica dos compradores de terrenos em loteamentos irregulares. O objetivo deste capítulo é apontar a acomodação, pelo ordenamento, de um processo de urbanização que se desenvolveu de maneira transversal à legalidade.

No quinto capítulo, será realizada uma discussão dos resultados obtidos. O propósito deste capítulo é realizar um diálogo com a literatura utilizada ao longo do trabalho, enfatizando aquelas explicações e hipóteses que encontram respaldo na legislação do período, naquilo que têm de jurídico; e, ao revés, levantando pontos nos quais a análise do ordenamento possa trazer ângulos distintos para suposições correntes na literatura.

Na conclusão, capítulo final da dissertação, procuramos retomar o movimento verificado no ordenamento e no processo de urbanização do Município de São Paulo e apontá-lo como decorrência das duas hipóteses de trabalho que orientaram esta pesquisa. Isto é, apontar as vias abertas pela legislação às peculiaridades do processo de urbanização

---

<sup>47</sup> Num total de noventa precedentes cujos critérios de seleção foram detalhados na seção 4.1.

do Município e as transformações do ordenamento em resposta a tal forma de urbanização. Estas conclusões são apresentadas como exemplo da relação transversal, porém não dicotômica, que Caldeira sugere como característica dos processos de urbanização periférica<sup>48</sup>.

### 1.3 CONCEITOS E VOCABULÁRIO

Esta seção apresenta alguns dos principais conceitos que serão utilizados na dissertação. Conforme discutido acima, entendemos que é necessário considerar determinações de médio alcance para contextualizar a ocorrência de certos fenômenos. Por essa razão, utilizaremos conceitos que julgamos aptos a captar a relação entre a norma jurídica e outros tipos de práticas sociais. Essa opção metodológica, que entendemos necessária para a melhor compreensão do objeto de pesquisa (i.e., um conjunto de normas), afasta a dissertação da adoção de teorias de largo espectro em favor de teorias de médio alcance<sup>49</sup>. Assim, a construção da nossa hipótese de trabalho a partir da noção da permeabilidade do direito a uma prática social não é logicamente derivada de uma teoria de maior grau de abstração (apesar de poder ser compatibilizada com alguma teoria), mas permite a análise de um objeto de pesquisa.

Além disso, em função de seu objeto de pesquisa (novamente, um conjunto de normas), esta dissertação se aproxima daquilo que Abbott<sup>50</sup> considera uma “*pesquisa de biblioteca*”. Não se trata, aqui, de produzir dados novos – até mesmo porque uma norma só é socialmente eficaz na medida em que tornada pública, e, portanto, seria impossível falar em “descobertas” em pesquisas cujo objeto é, por definição, de conhecimento público. Antes, a pesquisa se volta para dados já produzidos por terceiros, para articulá-los com base em novas perguntas. É por essa razão que os dados coletados para a descrição do ordenamento foram leis, decisões judiciais e administrativas.

Serão considerados, na dissertação, os seguintes conceitos, abaixo resumidos e sintetizados na Tabela 1 ao final desta seção:

---

<sup>48</sup> CALDEIRA, *Peripheral urbanization*.

<sup>49</sup> No sentido trabalhado por MERTON, Robert, *On sociological theories of the middle range*, in: **Social theory and social structure**, Nova Iorque: Simon & Schuster, 1949, p. 39–71.

<sup>50</sup> ABBOTT, **Digital paper**.

*Direito Econômico e Análise Funcional*. Para Eros Grau<sup>51</sup>, o direito econômico poderia ser compreendido como método ou como ramo do direito (nessa segunda hipótese, sua concepção se aproxima daquelas de Comparato<sup>52</sup> e Souza<sup>53</sup>). Enquanto método, seria a adoção de um modelo de interpretação teleológica e funcional do ordenamento<sup>54</sup>. Na formulação adotada por Grau, “*pensar o Direito Econômico é pensar o direito como [...] mediação específica e necessária das relações econômicas*”<sup>55</sup>, de forma que a investigação procure estabelecer os nexos entre a norma jurídica e as relações sociais existentes. Citando Antoine Jeammaud, Grau define a análise funcional como a tentativa de “*compreender como os mecanismos e as representações jurídicas organizam e regulam as relações empíricas dos indivíduos, grupos específicos e classes dentro de sociedades históricas*”<sup>56</sup>. Assim, a proposta de Eros Grau aponta para uma investigação do papel das normas jurídicas na conformação das relações sociais.

A dimensão a ser avaliada por uma tal análise consiste na posição macrojurídica dos agentes envolvidos nas relações sociais sob estudo – isto é, a estrutura jurídica de sua posição enquanto agentes econômicos agregados<sup>57</sup>. O uso do conceito de macrojuridicidade enfatiza que a atividade econômica de produção do espaço é balizada juridicamente, e que tal balizamento, para além de permitir a decisão de conflitos jurídicos

---

<sup>51</sup> GRAU, Eros Roberto, **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**, 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Itens 57, 58 e 59.

<sup>52</sup> Para Comparato, o direito econômico é o conjunto normativo que disciplina a ação dirigista do Estado sobre o domínio econômico, uma técnica jurídica que se diferencia dos demais ramos do direito pela sua finalidade atrelada à política econômica estatal. O direito econômico, então, é caracterizado por Comparato como o estudo dessas técnicas jurídicas (que por vezes seriam também analisadas por outros ramos do direito) de maneira aplicada – vale dizer, da perspectiva de sua funcionalidade para a efetivação da política econômica. COMPARATO, Fábio Konder, O indispensável direito econômico, *in*: **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**, Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 453–472.

<sup>53</sup> Para Washington Albino Peluso de Souza o direito econômico é o ramo do direito cujo objeto é o “*tratamento jurídico da política econômica*”. Suas normas seriam aquelas caracterizadas pela *economicidade*, isto é, pela persecução de fins econômicos com harmonia entre interesses individuais e coletivos (ou, em outra formulação, de maneira harmônica com a ordem jurídica). Ainda que haja conteúdos econômicos em diversas normas, as normas de direito econômico se caracterizam pela finalidade de adequar o econômico à ordem jurídica vigente. SOUZA, Washington Albino Peluso de, **Primeiras linhas de direito econômico**, 6. ed. São Paulo: LTr, 2005. Páginas 23-27. Citação à página 23.

<sup>54</sup> GRAU, **A ordem econômica na Constituição de 1988**. Página 151. Veja-se, ainda, do mesmo autor: **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 414 p. Itens 15, 16.

<sup>55</sup> *Ibid.* Página 151.

<sup>56</sup> GRAU, Eros Roberto, **O direito posto e o direito pressuposto**, São Paulo: Malheiros Editores, 2008. Página 31 (item 16).

<sup>57</sup> Veja-se: MASSONETTO, Luís Fernando, Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico, n. 6, p. 141–154, 2015. Página 146.

interindividuais em casos concretos (considere-se por exemplo uma disputa possessória em um dado terreno), impacta o próprio processo de urbanização da cidade. A avaliação da posição macrojurídica dos agentes, assim, permite trazer à tona dados concretos acerca das mediações jurídicas de tal processo de urbanização. Isso não significa afirmar a precedência de tais mediações jurídicas sobre outros fatores explicativos, mas apenas ressaltar que as capacidades atribuídas pelo ordenamento a tais agentes econômicos agregados possuem impacto nas atividades econômicas por eles realizadas. Um tal arranjo parece-nos capaz de cumprir a tarefa do direito econômico, de realização de uma interpretação funcional da norma jurídica, voltada para a compreensão de seus impactos sobre a conformação das relações sociais, e, ao revés, do impacto de tais relações no direito.

*Urbanização Periférica (e Periferia)*. Caldeira propõe um conceito de “urbanização periférica”<sup>58</sup>. Para a autora, a urbanização periférica se caracteriza pelo papel central desempenhado pelos moradores na construção do espaço urbano; pelo ritmo gradual com que este espaço é construído (espaços mais antigos se transformam com o passar tempo, mas espaços novos reproduzem a precariedade em outros locais, de forma que o fenômeno deve ser analisado no tempo e no espaço); pela lógica transversal de relacionamento com a legalidade (não se trata simplesmente de que tudo seja ilegal; há uma relação complexa e não-binária com a legalidade estatal); e por recorrentes disputas políticas em seu entorno. Outro ponto ressaltado pela autora é a definição de periferia, que não constitui simplesmente o avanço da mancha urbana para regiões distantes do centro, nem se confunde com a noção de periferia de um sistema-mundo. Antes, trata-se de uma determinada forma de produzir o espaço, que pode se dar em qualquer local<sup>59</sup>.

No caso específico de São Paulo, no recorte histórico ora considerado, Grostein aponta que a periferia se caracteriza pelo binômio loteamento clandestino ou irregular e autoconstrução<sup>60</sup>. Bolaffi, em linha similar, define a periferia como aqueles “setores da

---

<sup>58</sup> CALDEIRA, Peripheral urbanization.

<sup>59</sup> *Ibid.* Página 4.

<sup>60</sup> “[A]o usarmos o termo periferia, precisamos seguramente conceitua-lo. A qual periferia nos referimos em cada momento. Consideraremos o conceito de periferia não como o conceito geográfico daquilo que está ‘à margem’, mas sim o conceito de periferia social. [...] Constituem evidências disto o superdimensionamento da mancha urbana do município em todos os momentos de sua evolução e os agentes principais dessa forma de expansão: o binômio loteamento clandestino ou irregular e casa autoconstruída ou autogerenciada [...]. É nessa forma de ocupar o espaço, juntamente com o conjunto de relações que se estabelece com o poder

*cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda*”<sup>61</sup>. Acreditamos que o conceito de Grostein chama atenção para duas características que, de forma geral, estiveram presentes e podem ser utilizadas para caracterizar boa parte das periferias do Município de São Paulo. Por outro lado, existem autores que criticam o que enxergam como uma dualização simplificadora de dinâmicas construtivas<sup>62</sup>, em razão do que se deve ter em mente que a adoção do conceito de periferia de Grostein espacializa uma dada forma de produção do espaço, porém que há variações possíveis das formas de produção do espaço em áreas mais ou menos distantes do centro. Já o conceito de Bolaffi se presta a apontar que se trata de locais onde a compressão do preço do imóvel decorreu da não-observância de determinadas exigências da legislação urbanística, o que leva simultaneamente à precariedade dos serviços públicos e à possibilidade do acesso dessa terra por população de menor renda.

Autoconstrução é um termo corrente na literatura do urbanismo utilizado para designar um processo de trabalho empregado na construção de moradias que não se baseia em relações de emprego<sup>63</sup>. Outra parte da literatura, apoiada em Jaramillo<sup>64</sup>, emprega o termo “*produção doméstica*” para designar o fenômeno. Tal conceito ressalta a ênfase no valor de uso representado pela moradia para aquele que a constrói. Ademais, conforme ressaltado por Sachs<sup>65</sup>, se a autoconstrução é a forma predominante de produção da moradia nos terrenos em loteamentos irregulares, o termo comporta realidades variadas. A autoconstrução pode se dar integralmente sem recurso à mão de obra assalariada, ou com a contratação de trabalho remunerado para a realização de tarefas particularmente mais complexas (como colocação de fundações ou construção de poços).

---

público, que se define o nosso objeto de trabalho.” GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Citação às páginas 17-18.

<sup>61</sup> BOLAFFI, Gabriel, Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema, **Cadernos (Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos)**, v. 9, p. 65–85, 1976.

<sup>62</sup> DE MOURA, Jaramillo e as formas de produção do espaço construído: uma base para a rediscussão do modelo centro-periferia.

<sup>63</sup> MARICATO, Ermínia, Autoconstrução, a arquitetura possível, *in*: **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**, 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 71–93. Página 71.

<sup>64</sup> JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**, p. 149-212, 1982.

<sup>65</sup> SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. Páginas 81-82.

Propriedade. O direito de propriedade é definido por Gomes como “feixe de direitos consubstanciados nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto”<sup>66</sup>. De acordo com o artigo 524 da Lei 3.071/1916 (“Código Civil de 1916”), vigente durante o recorte temporal proposto para o presente trabalho, os poderes contidos no direito de propriedade são os de usar, dispor e reaver a coisa. Ainda de acordo com o Código Civil de 1916, é a transcrição do título de transferência no registro de imóveis que transfere a propriedade imóvel (artigos 530, I<sup>67</sup>, 676). A propriedade é um dos chamados “direitos reais”, isto é, direitos que à diferença dos direitos pessoais são oponíveis *erga omnes* e se relacionam a um bem.

Massonetto esclarece que a propriedade urbana é um “*bem que se define pela relação permanente com a riqueza social da cidade, que se apropria permanentemente da mais-valia resultante de processos sociais de trabalhos presentes e de trabalhos passados*”, razão pela qual as relações jurídicas que cercam o direito de propriedade são tratadas por vários ramos do direito<sup>68</sup>. O direito urbanístico trataria, então, da gestão política da infraestrutura da cidade, estabelecendo “*direitos, pretensões, deveres, ônus, poderes e sujeições [inerentes à propriedade urbana] a partir das diretrizes de ordenamento territorial e do exercício das competências constitucionais relativas ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”<sup>69</sup>.

Direito Real (no contexto do Decreto-Lei nº 58/1937). O Decreto-Lei nº 58/1937 atribui ao promitente comprador um “*direito real oponível a terceiros*” em relação ao imóvel. No entanto, não se trata de figura idêntica ao direito de propriedade (que, como visto acima, se transfere com a transcrição do título de transferência no registro de imóveis, no regime do Código Civil de 1916 – e não com a mera promessa de compra e venda). Os contornos do Decreto-Lei nº 58/1937 serão melhor detalhados ao longo da dissertação. Desde já, interessa ressaltar que tal direito real não corresponde à propriedade, mas, antes, a uma proteção oponível *erga omnes* à pretensão aquisitiva do promitente comprador, quando cumpridas determinadas condições.

---

<sup>66</sup> GOMES; FACHIN, **Direitos reais**. Citação à página 104.

<sup>67</sup> Além de outras formas consideradas residuais para efeitos deste trabalho por não envolverem atos *inter vivos*, contidas nos demais incisos do mencionado artigo, quais sejam, a acessão, a usucapião e o direito hereditário.

<sup>68</sup> MASSONETTO, Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. Citação à página 148.

<sup>69</sup> *Ibid.*

Ocorre que enquanto vigorou somente o Código Civil de 1916, o comprador de lotes a prazo, não tendo ainda recebido o domínio da coisa (por ser apenas compromissário comprador) encontrava-se em posição de fragilidade jurídica diante do vendedor dos lotes. O vendedor poderia, por exemplo, invocar o direito de arrependimento conforme artigo 1.088<sup>70</sup> do Código Civil de 1916, desfazendo negócios mediante a devolução das prestações pagas. Com a promulgação do Decreto-Lei 58/1937, a situação jurídica do compromissário comprador se alterou, passando a incluir um direito real.

Como colocado por Ricken,

“O compromisso de compra e venda de lotes de terrenos ou terras é um contrato preliminar ao de compra e venda. Ocorre a transmutação, do primeiro no segundo, quando o compromissário houver adimplido a totalidade do pagamento do preço convencionado. Na hipótese de o compromitente se recusar ao cumprimento de sua obrigação, a transmutação se realiza coativamente. Assim, em vez de um direito de crédito à conclusão do contrato principal, o compromissário adquire o direito à própria coisa. Trata-se de direito real, oponível a terceiros, nascido por efeito do registro especial assinalado pelo diploma normativo.”<sup>71</sup>

Para Ricken, antes que um diploma de direito civil, o Decreto-Lei 58/1937 é uma norma de direito urbanístico e de tutela da economia popular<sup>72</sup>.

Loteamento e Arruamento. O loteamento e o arruamento são modalidades de parcelamento do solo. Silva os define, respectivamente, como (a) a divisão de gleba mediante a abertura de vias de circulação, com formação de quadras; e (b) divisão destas quadras em lotes com frente pra vias públicas. Conforme aquele autor, trata-se de conceitos que, apesar de distintos, frequentemente ocorrem em conjunto, pois “o loteamento, no conceito jurídico desse termo no sistema brasileiro, envolve também o arruamento”<sup>73</sup>. Esta conceituação se aproxima daquela utilizada por Meirelles, que, no entanto, ressalta que “pode haver arruamento sem loteamento”<sup>74</sup>. Retomamos aqui esta distinção construída pela doutrina, pois a legislação do recorte temporal desta dissertação

---

<sup>70</sup> Art. 1.088. Quando o instrumento público for exigido como prova do contrato, qualquer das partes pode arrepender-se, antes de o assinar, ressarcindo à outra as perdas e danos resultantes do arrependimento, sem prejuízo do estatuído nos arts. 1.095 a 1.097.

<sup>71</sup> RICKEN, Guilherme, **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**, Doutorado, Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Página 192.

<sup>72</sup> *Ibid.* Página 190.

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da, **Direito urbanístico brasileiro**, 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Páginas 326-328; citação à página 328.

<sup>74</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Municipal Brasileiro**, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. Citação à página 639.



possui variações no uso destes termos. A legislação paulistana do início do recorte desta legislação falava apenas em “*arruamentos*”, inclusive ao tratar da subdivisão de quadras em lotes<sup>75</sup>. Ao final do recorte temporal desta dissertação, o Decreto-Lei 271/1967, que viria a ser elaborado por Meirelles, traz o conceito de loteamento acima apresentado<sup>76</sup>. No presente trabalho, utilizaremos sempre a designação “loteamento” para nos referir à atividade cujo resultado é uma quadra subdividida, mesmo quando tratando da legislação paulistana que utilizava designação distinta. Entendemos que a adoção deste termo se presta à compreensão do texto e ao diálogo entre fontes de períodos distintos, especialmente considerando que se trate de fenômenos que frequentemente ocorrem em conjunto.

*Loteamentos Clandestinos e Irregulares.* Dentre os loteamentos, duas modalidades de desrespeito à legislação podem ser diferenciadas. Diz-se loteamentos *clandestinos* aqueles que foram realizados completamente à revelia da legislação, sem aprovação do plano de loteamento pelos órgãos competentes. Já os loteamentos *irregulares* tiveram plano aprovado pelos órgãos competentes, mas irregularidades face à legislação urbanística surgem nas fases posteriores de implementação do loteamento – sejam elas jurídico-formais ou relacionadas às obras e infraestrutura exigidas pela legislação urbanística. Ou, ainda, pode-se tratar de loteamentos cujas obras foram iniciadas antes de aprovado qualquer plano, mas que posteriormente foram juridicamente reconhecidos – possivelmente, por meio de solicitação de regularização enviada à Prefeitura. Neste trabalho, tratamos principalmente dos loteamentos irregulares. Em ambos os casos, a consequência da situação não-regular do loteamento é a impossibilidade de obtenção de título de propriedade sobre o imóvel, pois a transferência de propriedade imóvel tem forma

---

<sup>75</sup> Conforme o Ato 663/1934, Código de Obras Arthur Saboya, o retalhamento das quadras em lotes é parte integrante do plano de arruamento, com o que se conclui que a diferenciação entre arruamento e loteamento que viria a ser construída na doutrina e refletida na legislação posterior ainda não existia na legislação paulistana do início do recorte temporal desta dissertação:

“PARTE TERCEIRA

Arruamentos

I – Plano de Arruamento

Art. 724 – De posse dos elementos que trata o parágrafo 1º do art. 723, o interessado fará juntar ao respectivo processo o plano definitivo, para ser submetido à aprovação da Prefeitura [...]

§ 1º – Constará, igualmente, do plano, o retalhamento completo das quadras em lotes, de acordo com as disposições contidas adiante, no art. 775.”

<sup>76</sup> “Art 1º O loteamento urbano rege-se por êste decreto-lei.

§ 1º Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2º dêste artigo.”

prescrita em lei – a transcrição do Registro de Imóveis – que não pode ser observada no caso de loteamentos clandestinos (sequer existentes no plano jurídico) ou irregulares (conforme descrito na seção 2.2). Em conjunto, pode-se referir a ambos os tipos de loteamento como “loteamentos informais”.

*Alvará de Construção.* Por fim, há que se ressaltar que o controle urbanístico não se esgota na atividade do loteador, incidindo também sobre a produção da moradia. Nesse sentido, normas urbanísticas tratam também das regras para a construção de edificações. Algumas dessas normas dialogam com aquelas referentes a loteamentos, ou à divisão do Município em zonas rurais e urbanas, com possíveis impactos para as estratégias de acesso à moradia. Nesse sentido, ressalta-se determinadas disposições do Código de Obras Arthur Saboya, como aquelas referentes à construção de casas operárias na zona rural do Município.

Tabela 1: Conceitos

Autor	Conceito	Definição do Conceito
Grau <sup>77</sup>	Análise Funcional	A análise funcional é a tentativa de “ <i>compreender como os mecanismos e as representações jurídicas organizam e regulam as relações empíricas dos indivíduos, grupos específicos e classes dentro de sociedades históricas</i> ”.
Caldeira <sup>78</sup>	Urbanização Periférica	Conjunto de processos inter-relacionados de urbanização que envolvem um papel central dos moradores na produção do espaço, e nos quais esta produção se dá de forma gradual, se relacionando de forma transversal com as lógicas oficiais, e sofrendo contestações políticas.
Grostein <sup>79</sup> , Bolaffi <sup>80</sup>	Periferia (do Município de SP)	Em Grostein, forma de produzir o espaço que se caracteriza pelo binômio loteamento clandestino ou irregular e autoconstrução.  Para Bolaffi, “ <i>setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente</i> ”

<sup>77</sup> GRAU, **O direito posto e o direito pressuposto**. Página 31 (item 16).

<sup>78</sup> CALDEIRA, *Peripheral urbanization*.

<sup>79</sup> GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Páginas 17-18.

<sup>80</sup> BOLAFFI, *Habitação e urbanismo*.

		<i>reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda”</i>
Maricato <sup>81</sup> , Sachs <sup>82</sup>	Autoconstrução	Processo de trabalho calcado na cooperação entre pessoas, troca de favores e compromissos familiares, e que portanto se afasta das relações capitalistas de produção. Neste trabalho, se refere à construção de imóvel por vias que não são de mercado (quais sejam, a encomenda ou compra de imóveis); sem que isso implique qualquer coisa quanto à aquisição regular ou não do terreno no qual se dá a autoconstrução.
Pereira <sup>83</sup>	Propriedade	O direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la de quem injustamente a detenha.
Ricken <sup>84</sup>	Direito Real Oponível a Terceiros	Conforme artigo 5º do Decreto-Lei nº 58/1937, a averbação do contrato de compra-e-venda de lote a prazo atribui ao compromissário “direito real oponível a terceiros”. De acordo com Ricken, trata-se de direito real na medida em que “ <i>na hipótese de o compromitente se recusar ao cumprimento de sua obrigação, a transmutação se realiza coativamente</i> ” <sup>85</sup> .
Silva <sup>86</sup>	Arruamento e Loteamento	Modalidades de parcelamento do solo, consistentes na divisão de gleba mediante a abertura de vias de circulação, formação de quadras e divisão destas em lotes.  Neste trabalho, utilizaremos a locução “loteamento” para designar ambos, uma vez que, como apontado por Silva, “ <i>o loteamento, no conceito jurídico desse termo no sistema brasileiro, envolve também o arruamento</i> ” <sup>87</sup> ; e uma vez que a legislação urbanística do Município, ao longo de suas alterações, utilizou ambos os termos para situações idênticas, em

<sup>81</sup> MARICATO, Autoconstrução, a arquitetura possível.

<sup>82</sup> SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. Páginas 81-82.

<sup>83</sup> PEREIRA, **Instituições de Direito Civil**. Página 75.

<sup>84</sup> RICKEN, **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**.

<sup>85</sup> *Ibid.* Página 192.

<sup>86</sup> SILVA, **Direito urbanístico brasileiro**. Páginas 326 e seguintes.

<sup>87</sup> *Ibid.* Página 328.

		momentos históricos distintos.
Pasternak <sup>88</sup>	Loteamentos Clandestinos e Irregulares	O loteamento clandestino é aquele que não recebeu qualquer autorização da Prefeitura, em qualquer momento; e o loteamento irregular, por outro lado, obteve alguma forma de reconhecimento do Poder Público.
Ato do Governo Provisório nº 663/1934 (“Código de Obras Arthur Saboya”)	Alvará de Construção	Autorização necessária para o início de qualquer construção, conforme artigo 49 do Código de Obras Arthur Saboya. Tal exigência não se aplica à construção de casas operárias <sup>89</sup> nas áreas rurais do Município, conforme o artigo 56 do mesmo código.

Fonte: elaboração própria e referências citadas.

Considerando os conceitos acima explorados, passamos, a seguir, à análise da legislação existente no início do recorte temporal desta dissertação, em linha com os pressupostos e objetivos traçados neste capítulo.

---

<sup>88</sup> PASTERNAK, Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Página 133.

<sup>89</sup> Definidas pelo artigo 58 do Código de Obras Arthur Saboya como aquelas que possuem no máximo três cômodos.

## 2 A LEGISLAÇÃO NO INÍCIO DO PERÍODO

O objetivo deste capítulo é apresentar a legislação aplicável à compra e venda de terrenos em São Paulo no início do recorte temporal desta dissertação. Esta exposição é relevante para que se possa ter em mente qual a regra geral em face da qual foram consideradas irregulares as práticas que se verificariam nos casos mais representativos da urbanização de São Paulo nas décadas subsequentes.

Tal introdução passa por duas categorias cuja distinção deve-se ter em mente. De um lado, tem-se o terreno em loteamento irregular (em sua dimensão física e em sua relação com a norma urbanística), e, de outro, a causa ou elemento criador de uma certa relação jurídica – o título<sup>90</sup>. O título pode ser um contrato de compra-e-venda ou de doação, por exemplo. O que destacamos aqui é que há uma separação entre o conjunto de normas que regulam o objeto – ou seja, a regularidade de um lote perante o direito urbanístico de um dado local – e o conjunto de normas que regulam o título, a relação jurídica entre um sujeito de direitos e a coisa.

Como se verá ao longo da exposição, a legislação aplicável à compra e venda de terrenos em São Paulo procurou amarrar ambas as situações, de forma que irregularidades urbanísticas poderiam causar defeitos de validade no título (e de forma que nossa exposição não adota essa distinção como elemento de organização do texto). No entanto, essa influência recíproca entre as duas situações não é uma decorrência automática de uma ou da outra; na verdade, tem de ser positivada. Daí que a análise da legislação do período permita antever em que medida as práticas de loteadores e compradores de terrenos podem apresentar ou não irregularidade perante o ordenamento, e quais as consequências destas irregularidades.

Conforme será detalhado na seção 3.1, a aquisição de terrenos em loteamentos irregulares para fins de autoconstrução e por meio de compras a prazo foi uma estratégia relevante em termos de acesso à moradia na cidade de São Paulo, no recorte temporal especificado. O objetivo deste capítulo é explorar a legislação vigente no período que incidia sobre tais operações, com o fim de avaliar a relação *transversal*<sup>91</sup> entre essa forma de ocupação da terra e a legalidade. Os principais diplomas legais existentes no período

---

<sup>90</sup> PEREIRA, *Instituições de Direito Civil*. Item 287 (C). Página 24.

<sup>91</sup> CALDEIRA, *Peripheral urbanization*.

estão listados no Apêndice I. Conforme Leonelli, os “*trabalhos que abordam a regulação do parcelamento do solo no Brasil consideram o Decreto-Lei Federal 58/37 como o primeiro momento desta regulação*”<sup>92</sup>; razão pela qual a exposição abaixo se organiza a partir desse diploma, apesar de incluir normas anteriores naquilo que interajam com a norma federal.

Preliminarmente, é necessário retomar a diferenciação, já trabalhada na seção 1.3, entre os termos “loteamento clandestino” e “loteamento irregular”, correntes na literatura. Conforme Pasternak<sup>93</sup>, o loteamento clandestino é aquele que não recebeu qualquer autorização da Prefeitura, em qualquer momento; e o loteamento irregular, por outro lado, obteve alguma forma de reconhecimento do Poder Público. Assim, por exemplo, um loteamento aprovado pela Prefeitura mas cujas obras nunca foram realizadas; ou um loteamento realizado sem aprovação mas com processo de regularização corrente perante a Administração Municipal, seriam irregulares. Um loteamento feito totalmente à revelia do Poder Público, clandestino. Esse último grupo era minoritário, conforme será apresentado no capítulo seguinte.

Existiram muitos loteamentos clandestinos em São Paulo, e naturalmente considerações como a da falta de fiscalização da Prefeitura se aplicam a eles. No entanto, pretendemos apontar a partir do exame do ordenamento jurídico vigente à época a permeabilidade da lei a estratégias de irregularidade – ou seja, de relação transversal com a legalidade, antes que clandestinidade completa. Além disso, parte dos loteamentos clandestinos poderia vir a, posteriormente, ingressar em procedimentos de regularização, o que alteraria a sua situação jurídica, aproximando-a daquela de loteamentos irregulares – ao possibilitar, por exemplo, o acesso ao sistema do Decreto-Lei 58/1937, que passamos a analisar a seguir.

---

<sup>92</sup> LEONELLI, Gisela Cunha Viana, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**, Doutorado, Universidade de São Paulo, 2010. Citação à página 73.

<sup>93</sup> PASTERNAK, Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Página 133.

## 2.1 CÓDIGO CIVIL

De acordo com o Código Civil de 1916, havia quatro formas de aquisição da propriedade imóvel. Sendo parte delas não relacionadas à compra (i.e. herança ou acessão), a transferência da propriedade imóvel em um contexto de aquisição de um terreno somente poderia ocorrer com a efetivação do registro. Conforme artigo 530, I do Código Civil de 1916<sup>94</sup>, adquire-se a propriedade imóvel mediante a transcrição do título de transferência no registro do imóvel<sup>95</sup>. Isto é, a relação entre um sujeito e um tipo específico de coisa (o imóvel – o solo com a sua superfície e tudo quanto seja incorporado permanentemente no solo, como edifícios<sup>96</sup>) só adquire o caráter de propriedade (nome dado pelo ordenamento a um dado tipo de relação entre sujeito e coisa que lhe garante um determinado conjunto de direitos, dentre os quais usar, fruir e dispor da coisa, mas que se conjugam com todas as consequências previstas pelo ordenamento para aquele tipo de relação) mediante um tipo específico de ato. Tal ato é a transcrição do contrato no Registro de Imóveis competente.

À diferenciação de dois conceitos trabalhada na introdução deste capítulo – o título e o objeto – adicionamos portanto uma nova diferenciação. O acesso à condição de proprietário somente se aperfeiçoa, no regime do Código Civil de 1916 vigente ao início do período desta dissertação, com a transcrição do contrato. Isso significa que a mera existência de contrato ou seu adimplemento (pagamento) não seriam suficientes, tomadas apenas as disposições do Código Civil de 1916, para tornar proprietário o comprador. Até antes da transcrição do contrato no Registro de Imóveis, a relação jurídica que o comprador integra é uma relação obrigacional com o vendedor. Isso significa que as consequências jurídicas da assinatura de um contrato de compra e venda diferem daquelas

---

<sup>94</sup> O Código Civil de 2002 traz previsão análoga em seu artigo 1.227: “*Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.*” Idem no artigo 1.417, referente à promessa de compra e venda: “*Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel*”. Ressalte-se que, por conta das alterações nos efeitos da promessa de compra e venda de imóveis introduzidas pela evolução jurisprudencial, e que serão trabalhadas ao longo desta dissertação, esta redação foi objeto de debates. Por todos, veja-se AZEVEDO JÚNIOR, Do Direito do Promitente Comprador.

<sup>95</sup> “Art. 530. *Adquire-se a propriedade imóvel:*

*I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.”*

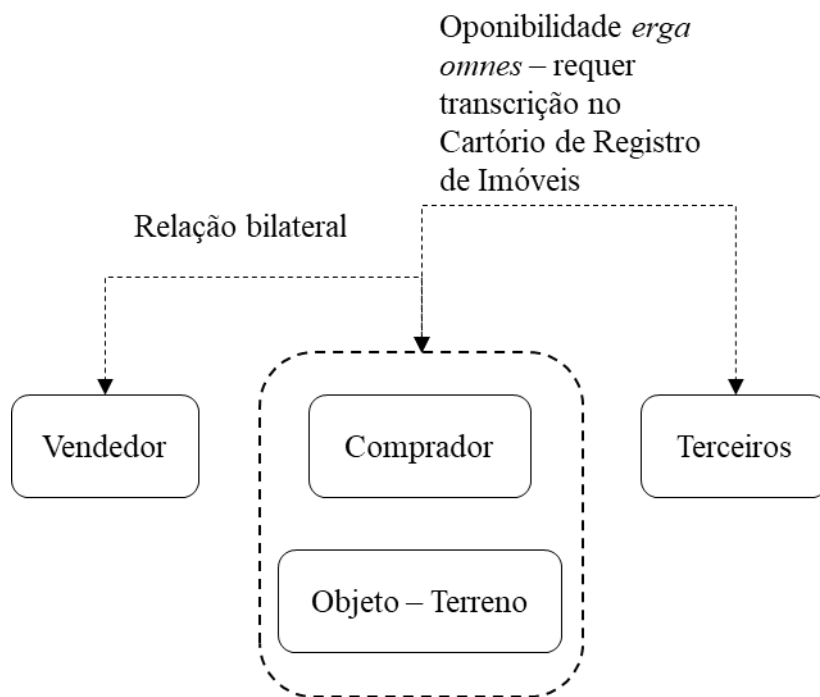
<sup>96</sup> “Artigo 43: *São bens imóveis:*

*I. O solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores, etc e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo.*

*II. Tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada à terra, os edifícios e construções, de modo que se não possa retirar sem destruição, modificação, fratura, ou dano.”*

da transcrição do contrato; a posição, o status jurídico do comprador em relação ao objeto é distinto. Esta distinção é juridicamente explicada dizendo-se que o proprietário possui um *direito real* sobre o objeto (i.e., oponível contra terceiros) ao passo que o comprador possui um *direito obrigacional* perante o vendedor (i.e., uma relação jurídica bilateral).

Figura 2: Relações bilaterais e *erga omnes*



Fonte: elaboração própria.

Para ilustrar que tal era o entendimento corrente durante o recorte temporal desta dissertação, veja-se as considerações de Serpa Lopes:

“Ora, *ato translativo*, em sentido geral, é todo aquele que encerra uma disposição de um direito, quer mediante transferência, quer mediante constituição de um ônus. [...] Entre nós, onde a transferência do direito imobiliário depende substancialmente de uma segunda formalidade, não existindo unidade formal, não há como se denominar de título translativo ao instrumento inerente ao ato de disposição do direito, pois êle, em si mesmo, nada transfere, e tão somente é a causa jurídica do ato translativo: a transcrição no Registo de Imóveis.

Consequentemente, deve-se entender a expressão legal ‘títulos translativos da propriedade imóvel’, como sendo o ato jurídico de disposição do direito, subordinado, ainda, à transcrição: títulos para a transferência e não títulos translativos, pròpriamente ditos. [...] embora haja a obrigação de transferir o domínio, o contrato de compra e venda não gera nenhum direito real, o qual



sòmente surge, na venda imobiliária, após a transcrição do contrato no Registro de Imóveis”<sup>97</sup>

Como exemplo das consequências dessa diferença do status jurídico do comprador em relação ao objeto, a que aludimos de forma abstrata acima, pode-se observar como exemplo o instituto do arrependimento. No regime do Código Civil de 1916, qualquer das partes poderia se arrepender antes de assinar um instrumento público, ressarcindo à outra as perdas e danos incorridas. Ricken<sup>98</sup> aponta que tal situação era utilizada por loteadores para se aproveitar de movimentos de valorização imobiliária, fazendo e desfazendo negócios – situação que viria a motivar a redação do Decreto-Lei 58/1937.

O que interessa ressaltar neste momento é que, como visto acima, somente a transcrição do contrato de compra e venda poderia levar ao direito de propriedade, ao passo que um contrato não transcrito gera apenas um direito obrigacional não oponível a terceiros. Entretanto, este quadro irá se alterar ao longo do período de análise desta dissertação. Primeiro, pelo Decreto-Lei 58/1937, abaixo analisado, que atribuiu direito real ao promitente comprador de um lote; e segundo, a partir da flexibilização progressiva dos requisitos de registro de contratos como condição para o manejo de determinadas ações ou exigência de determinadas prestações – o que equivale a dizer que foi alterada a relação jurídica entre o comprador e o bem imóvel.

O resultado deste movimento foi a “peculiaridade” a que aludimos na seção 1.1.4, de alteração das consequências jurídicas da promessa de compra e venda no direito brasileiro. A seguir, passamos a explorar as disposições introduzidas no ordenamento pelo Decreto-Lei nº 58/1937.

## 2.2 DECRETO LEI 58/1937

O Decreto-Lei nº 58/1937, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938, dispunha sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações<sup>99</sup>. Inicialmente apresentado em 1936, o Decreto-Lei tinha por motivação

---

<sup>97</sup> SERPA LOPES, Miguel Maria de, **Tratado dos registros públicos**, 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960. Volume III, páginas 291 e 293.

<sup>98</sup> RICKEN, **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Página 178-179.

<sup>99</sup> Para uma revisão do processo legislativo que lhe originou, confira-se RICKEN, Guilherme, **Direito econômico entre crise e estabilização**, Mestrado, Universidade de São Paulo, 2016. Páginas 177-191.

declarada a proteção de compradores de terrenos a prazo dos riscos a que esses estavam sujeitos antes da conclusão definitiva do negócio, no ordenamento vigente à época. Ocorria que, não se operando a transferência de propriedade pelo compromisso de compra e venda, o artigo 1.088 do Código Civil de 1916 permitia a qualquer das partes alegar arrependimento antes da assinatura da escritura definitiva. Uma vez que essa situação podia levar a perdas para os promitentes compradores, o Decreto-Lei nº 58/1937 atribuiu ao promitente comprador um direito real sobre o imóvel, mediante averbação do compromisso na matrícula do imóvel, conquanto observadas as suas disposições.

Conforme analisa Ricken<sup>100</sup>, o autor do projeto de lei que embasou o Decreto-Lei nº 58/1937, Waldemar Ferreira, apresentava preocupação com a possibilidade de responder à demanda por moradia ocasionada pelo incremento populacional, por sua vez decorrente das migrações campo-cidade. No entanto, os efeitos da norma não se limitam àqueles intencionados pelo seu autor. Antes, entendemos que a norma passa a mediar relações sociais, sendo o significado de ambas determinado por essa relação. Esse Decreto-Lei viria a ser considerado pela literatura que analisa a urbanização de São Paulo em nosso recorte temporal como uma norma central a impactar a forma como se desenvolveu o mercado de lotes na cidade<sup>101</sup>.

De uma forma geral<sup>102</sup>, a literatura aponta que este Decreto-Lei teria garantido a propriedade dos adquirentes dos lotes. Por outro lado, teria sido insuficiente por não apresentar normas de conteúdo urbanístico ou punições severas para os loteadores clandestinos e irregulares (em contraste, por exemplo, com a Lei 6.766/1976 – Lei Lehmann – que contém inclusive disposições de cunho penal aplicáveis aos loteadores que

---

<sup>100</sup> “Ao mesmo tempo em que era preciso assegurar a manutenção e reprodução da força de trabalho, no que se incluíam problemas atinentes a moradia e locomoção, o Estado precisava fornecer mecanismos que impedissem o ‘desastre social’ em que consistia a aglomeração de casais de operários. Para tanto, o loteamento surgia como importante ferramenta”. RICKEN, **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Citação à página 198.

<sup>101</sup> Por todos, veja-se BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil*. “O Decreto-Lei nº 58 de 1938, que regulamentou a aquisição de terrenos a prestações, dando garantias ao comprador do lote, entre outros aspectos, é um elemento importante na ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação popular.” Citação à página 730.

<sup>102</sup> Veja-se, por exemplo: VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrole**. Páginas 206; 228. BONDUKI, Nabil Georges, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**, Doutorado, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 1994. Página 289. CARVALHO, Elza Maria Braga de, **O vão entre a cidade fática e a cidade legal: o processo de regularização fundiária em São Paulo**, Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Páginas 42-43. GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Página 413. LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**. Página 82.

desrespeitem suas prescrições). O objetivo desta seção é realizar uma interpretação dogmática desta norma e de seus regulamentos, informada pelas posições adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na época, a fim de verificar quais os direitos e obrigações, sujeições e competências efetivamente atribuídos pelo Decreto-Lei para os compradores de terrenos em loteamentos irregulares – o caso representativo adotado nessa dissertação, conforme a caracterização da seção 1.1.1.

Como apontado acima, a inovação trazida pelo Decreto-Lei 58/1937 e que motivou sua elaboração foi a atribuição de direito real ao promitente comprador de um imóvel. O promitente comprador, ou compromissário comprador, é aquele que assina um contrato preliminar denominada “promessa de compra e venda”. Por força dessa norma, então, o promitente comprador passaria a poder manejar uma ação de adjudicação compulsória<sup>103</sup> em face do promitente vendedor, a fim de obter a escritura definitiva do imóvel – conforme o artigo 16 do Decreto-Lei.

Note-se, aqui, que a consequência que o ordenamento passou a reconhecer ao status de compromissário comprador – a possibilidade de manejo de adjudicação compulsória – altera substancialmente a posição deste sujeito. Como colocado por Ricken, ao invés de um direito de crédito oponível ao vendedor, o compromissário passou a adquirir da promessa de compra e venda um direito real, oponível a terceiros, por efeito do registro especial previsto no Decreto-Lei 58/1937<sup>104</sup>. Há, com efeito, um direito a tornar-se proprietário do bem – sujeito no entanto ao sistema de registros descrito abaixo.

A norma se divide em três partes: uma parte inicial (inominada), uma segunda parte de disposições gerais, e uma terceira parte de disposições transitórias. O artigo 1º do Decreto-Lei determina a abrangência do regime por ele instituído. Conforme tal artigo:

“Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:”

---

<sup>103</sup> Quando o promitente vendedor se recusa a outorgar escritura definitiva de compra e venda, o promitente comprador pode mover ação para exigir que o juiz adjudique o lote ao comprador, conforme artigo 346 do Código de Processo Civil de 1939. A transmissão de propriedade, como acima discutido, só se opera com o registro do título (cf. seção 2.1). A prestação solicitada ao Poder Judiciário, na ação de adjudicação compulsória, é de transmissão da propriedade do imóvel, sem precisar de maiores providências do vendedor.

<sup>104</sup> RICKEN, A **passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Página 192.

Ou seja, as operações sujeitas ao regime da norma são aquelas que envolvam (i) terras rurais ou terrenos urbanos (confirma-se abaixo a discussão acerca de construções urbanas em zonas rurais); (ii) a serem divididos em lotes; para, mediante (iii) oferta pública; serem vendidos (iv) em parcelas ou a prazo. Nessas hipóteses, é obrigatória a submissão ao regime do Decreto-Lei 58/1937. Como aponta Serpa Lopes, sendo incidente o regime do Decreto-Lei 58/37, é absolutamente nula qualquer transação na qual o proprietário não satisfaça as exigências da norma<sup>105</sup>

Para tais operações, é necessária a apresentação de determinados documentos ao Cartório de Registro de Imóveis. Dentre tais documentos, destaca-se o “*plano e a planta de loteamentos [...] previamente aprovados pela Prefeitura Municipal*” (artigo 1º, parágrafo 1º). Tal dispositivo estabelece um diálogo entre as normas municipais urbanísticas e federais de compra e venda: é necessária a aprovação da Prefeitura para a realização da operação de compra e venda de lotes a prazo, no contexto de um loteamento urbano, e a observância desse regime é cogente. Ricken retoma ainda a redação original deste artigo, no Projeto de Lei inicialmente enviado à Câmara dos Deputados – nota-se que o texto original era mais detalhado que a redação final que veio a ser promulgada, listando inúmeros pontos que deveriam ser aprovados pelas Prefeituras Municipais:

“Art. 1º [...] § 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento, determinando direção, largura e extensão de ruas, avenidas, praças, jardins, parques, espaços livres diversos, quadras, lotes, alturas e distâncias das edificações, proporcionalidade destas com as das áreas de cada lote, servidões recíprocas dos edifícios vizinhos, higiênicas ou estéticas, distribuição de água potável, redes de esgotos, canalizações de gás e eletricidade, saneamento do solo, etc., serão, previamente, submetidos à aprovação da Prefeitura Municipal e, se for o caso, das autoridades sanitárias e militares.”<sup>106</sup>

Apesar de não constar de maneira tão detalhada, a redação final do Decreto-Lei 58/1937 previa a aprovação do plano e planta de loteamento pela Prefeitura Municipal, de maneira que o sistema de registros e proteções previsto pela norma só seria acessível após

---

<sup>105</sup> “A consequência desse princípio decorrente da legislação sobre loteamento é que toda venda a prestações de terrenos loteados é nula *pleno jure* se, em se tratando de uma operação que traga todos os característicos de incidência na respectiva lei, não houver o seu proprietário satisfeito as formalidades legais. A escritura definitiva não pode ser transcrita e o Oficial deve recusar essa transcrição [quando aplicável] [...]. o Oficial pode exigir do interessado que prove estar isento da lei, devendo, em todo caso, levar o caso ao conhecimento do Juiz.” SERPA LOPES, **Tratado dos registros públicos**. Citação ao volume III, página 50.

<sup>106</sup> RICKEN, **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Citação à página 193.

o aceite da autoridade municipal – e que, ao revés, a validade da transmissão da propriedade podia ser afetada pela observância ou não das prescrições do Município:

“Art. 1º [...] § 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares.”<sup>107</sup>

Esta análise a ser realizada pela Prefeitura Municipal deveria ser emitida em 90 dias, sob pena de presumir-se aceitos os documentos, conforme o artigo 1º, parágrafo 2º do Decreto 3.079/1939, que regulamentou o Decreto-Lei 58/1937.

O Decreto-Lei 58/1937 cria um sistema de registros específico para as operações por ele tratadas, com a previsão de um livro auxiliar. Neste livro auxiliar, devem ser inscritos os memoriais e averbados os compromissos de compra e venda decorrentes de operações reguladas pelo Decreto-Lei. O que interessa ressaltar é que é a averbação que atribui ao compromissário comprador um direito real oponível a terceiros ao imóvel. Ademais, o acesso às proteções atribuídas pelo Decreto-Lei aos compromissários compradores só era atribuído na hipótese de ocorrência do registro. Conforme o seu artigo 23, “[n]enhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registo por ela instituído”.

Outro ponto relevante é que o Decreto-Lei 58/1937 determinava, em seus artigos 11 e 12, os requisitos mínimos dos compromissos de compra e venda. Dentre estes, a legitimidade e validade do título de domínio do promitente vendedor eram subentendidos como condição resolutive do contrato. Isto é, caso o título dominial do vendedor não fosse legítimo nem válido, o compromisso se resolveria por aplicação de condição resolutive.

Além disso, foram criadas regras sobre publicidade de determinados atos (veja-se os artigos 2º e 10), disposições sobre limites aceitáveis para a realização de propagandas sobre o terreno (artigo 1º, parágrafo 6º), e sobre contratos de financiamento, quando estes acompanhassem a realização do loteamento (artigos 18 e seguintes). Para Ricken, tais disposições apontam a intenção do legislador em realizar uma regulamentação da atividade de loteamento, dada sua importância econômica crescente, com o que o autor argumenta

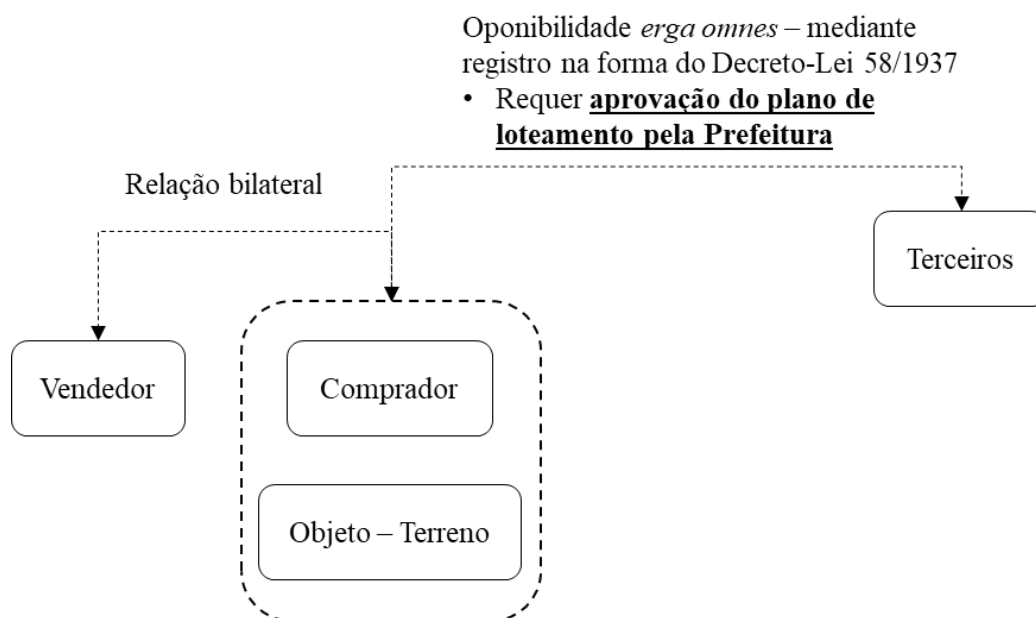
---

<sup>107</sup> Decreto-Lei 58/1937, artigo 1º, § 1º.

que a norma teria forte conteúdo de direito econômico<sup>108</sup>. Note-se, no entanto, que tais disposições só seriam eficazes caso realizado o registro do loteamento e averbação dos compromissos de compra e venda.

Por fim, é relevante observar a alteração introduzida no artigo 22 do Decreto-Lei, uma vez que tal alteração irá impactar nos requisitos de forma para a validade de compromissos de compra e venda. Quando promulgado o Decreto-Lei, seu artigo 22 previa que as “*escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados, cujo preço deva pagar-se a prazo, em uma ou mais prestações, serão averbadas à margem das respectivas transcrições aquisitivas, para os efeitos desta lei*”. Após a Lei 649/1949, sua redação foi alterada, substituindo-se o termo “*escrituras*” pela expressão “*contratos, sem cláusula de arrependimento*”. Além disso, foi detalhado expressamente o efeito de tal averbação, qual seja, o manejo de adjudicação compulsória. Tal alteração viria a impactar o entendimento doutrinário acerca dos requisitos formais de validade das promessas de compra e venda de imóveis realizadas por instrumentos particulares, conforme será melhor detalhado na seção 4.1.

Figura 3: Alterações do Decreto nº 58/1937 nas condições de oponibilidade erga omnes das compras por ele regidas



Fonte: elaboração própria.

<sup>108</sup> RICKEN, A **passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Páginas 203-204.

Um ponto a ser ressaltado é que a irregularidade de um loteamento leva a problemas no seu registro no Cartório de Imóveis, com impactos para seus compradores. Conforme Serpa Lopes, “*não podem ser aceitas as modificações nas dimensões dos lotes vendidos, sem que essas modificações sejam processadas devidamente*” – isto é, mediante apresentação de planta retificadora do loteamento – situação que acabaria impedir a averbação de uma promessa de compra e venda<sup>109</sup>. Ocorre, naturalmente, que as modificações irregulares nos lotes não poderiam ser “processadas devidamente” pois não atenderiam ao requisito de aprovação da Prefeitura – que também era expressamente exigido para modificações posteriores, conforme artigo 1º, parágrafo 2º<sup>110</sup> do Decreto nº 3.079/1938, que regulamentou o Decreto-Lei nº 58/1937. E a ausência de averbação levaria à invalidade do contrato por força do artigo 287<sup>111</sup> do Decreto 4.857/1939.

Verificando na prática as conclusões acima, Carvalho<sup>112</sup> relata caso no qual os moradores do Jardim Piratininga não puderam obter suas respectivas escrituras devido a divergências entre a planta registrada no Cartório de Registro de Imóveis (a planta originalmente aprovada para o loteamento) e a planta apresentada por eles (o efetivo resultado do loteamento). Ou seja, um loteamento que se iniciou de maneira regular, contando com registro no Cartório de Registro de Imóveis, terminou por se tornar irregular, tendo sido executado de forma distinta daquela aprovada – o que impediu seus compradores de registrarem os contratos de compra e venda assinados e quitados com o loteador.

Encontramos em alguns autores do campo do urbanismo a suposição de que o Decreto-Lei 58/1937 conteria exceções que excluiriam a zona rural do controle da Prefeitura, ao dispensar os loteamentos ali implementados da necessidade de aprovação da

---

<sup>109</sup> SERPA LOPES, Miguel Maria de, **Tratado dos registros públicos**, 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960. Citação à página 218.

<sup>110</sup> “§ 2º *Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente, aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quando ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares. O mesmo se observará quanto às modificações a que se refere o § 5º.* [...]”

§ 5º *O plano de loteamento poderá ser modificado quando aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos.*” Grifou-se

<sup>111</sup> “Art. 287. *À margem da inscrição da propriedade loteada, no livro 8, serão averbados os contratos de promessa de compra e venda de lotes a prazo em prestações, quer por escrito particular, quer por escritura pública, não só para sua validade jurídica, como para assegurar ao promitente comprador direito real oponível a terceiros, nos termos do art. 5º do Decreto-lei n. 58, e, Decreto n. 3.079, de 10 de dezembro de 1937, e 15 de setembro de 1938, respectivamente.*” Grifou-se.

<sup>112</sup> CARVALHO, **O vão entre a cidade fática e a cidade legal**. Página 154.

Prefeitura para registro no cartório de imóveis. A interpretação surge da redação do artigo 1º, parágrafo 1º do Decreto-Lei, que faz menção expressa às propriedades urbanas; e pode ser encontrada em Varon<sup>113</sup> e Ceneviva<sup>114</sup>. Tal suposição aparenta ser correta na medida em que se observa que a maioria dos loteamentos irregulares e clandestinos implementados no período de 1937 a 1979 se concentrou, de fato, fora do perímetro urbano do município<sup>115</sup>.

No entanto, a jurisprudência e a doutrina da época rapidamente firmaram entendimento em sentido contrário. Tanto para os tribunais quanto para os intérpretes, não é o local, mas a finalidade do prédio que define sua natureza urbana ou rural. Dessa forma, o prédio que, localizado na zona rural, se destina a fins de moradia (e não, por exemplo, de atividades agropastoris) é urbano, e seu registro depende da aprovação do plano de loteamento pela Prefeitura. Para o entendimento da doutrina, veja-se: Batalha<sup>116</sup>. Para o posicionamento dos tribunais, veja-se Gurgel<sup>117</sup> e Brandão<sup>118</sup>. Confira-se, por exemplo, a decisão do STF no RMS 7.034-RS, de 1959<sup>119</sup>:

---

<sup>113</sup> “Essa determinação que obrigava aos proprietários das terras, para registrar o arruamento antes aprovar o projeto na Prefeitura, evitando, assim, o registro de arruamentos não aprovados, como vinha acontecendo, por não se estender às propriedades rurais, permitiu a burla da lei, nos casos de arruamentos criados hipoteticamente para fins rurais, mas que na verdade eram utilizados para edificação, fazendo com que esses arruamentos continuassem sem registro.” VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrolé**. Citação à página 206. E, ainda, às páginas 226-228: “Os principais problemas a serem apontados que impediram o correto registro das propriedades no período [de 1937 a 1979] foram: [...] a não exigência de projeto aprovado pela Prefeitura para registrar arruamento da zona rural”.

<sup>114</sup> “Esse dispositivo [o mencionado artigo 1º, § 1º do DL 58/37], se por um lado fez com que as Prefeituras tivessem condição de impor seus padrões urbanísticos mínimos, por outro incentivou os loteadores a implantar seus loteamentos fora do perímetro urbano, de modo a escapar do controle municipal.” CENEVIVA, Laura Lucia Vieira, **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo**, Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994. Citação à página 96.

<sup>115</sup> VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrolé**; PASTERNAK, **Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo**.

<sup>116</sup> “As diretrizes legais, acima apontadas, em consonância com a tradição romanística, deixam fora de dúvida que deve considerar-se urbano o imóvel, mesmo situado em zona suburbana ou rural, que se destine à moradia e não, precipuamente, à exploração agrícola, extrativa ou pastoril.” BATALHA, Wilson de Souza Campos, **Loteamentos e condomínios: sistema jurídico da propriedade fracionada**, 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1959. Item 92.

<sup>117</sup> Trata-se de parecer de Procurador do Município sobre quais imóveis são urbanos, e, portanto, sujeitos à aprovação da Prefeitura. A Procuradoria argumenta que a definição do que é urbano e rural para fins fiscais não guarda relação com o uso a que se destina um loteamento na prática. O parecer foi apresentado nos autos do Recurso de Revista nº 10.177, e já antecipava que permitir loteamentos em zona rural para fins urbanos sem aprovação da Prefeitura traria consequências negativas ao Município. Este documento permite verificar que houve uma rápida movimentação dos órgãos públicos à época para equipar o Município – caso assim o desejasse – para incidir sobre os loteamentos na zona rural. GURGEL, Numa do Valle, **Inscrição de planos de loteamento de terrenos no registro de imóveis**, **Revista do Arquivo**, n. 72, p. Separata, 1940.



“Reclamando-se, na segurança, contra a tributação e a multa, pela Prefeitura de Montenegro, decorrentes dos loteamentos que estariam situados em zona rural, mostrou, desenganadamente, a douda sentença de 1º grau, mantida pelo venerando acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul, a inexistência do pretense direito líquido e certo, até porque não eram rústicas as edificações iniciadas e arruadas, pela empresa postulante, caracterizando a formação de núcleos residenciais urbanos”

Outra suposição corrente na literatura, acima já aludida, é a de que o Decreto-Lei 58/1937, ao proteger os compradores, estimulou a venda de terrenos em loteamentos irregulares. Veja-se, a exemplo, a posição defendida por Leonelli<sup>120</sup>: para aquela autora, ao proteger a posição do comprador, o Decreto-Lei 58/1937 teria atuado como instrumento a estimular e fortalecer o mercado dos loteamentos irregulares. No entanto, apesar de muitos loteamentos contarem com aprovação da Prefeitura, os contratos de compra e venda muitas vezes não eram averbados no Registro de Imóveis conforme exigido pelo Decreto-Lei 58/37 – conforme números apontados na seção 3.1. Nessa hipótese, como visto acima e por força dos artigos 23 c/c 5º do Decreto-Lei nº 58/1937, não há direito real sobre o imóvel, e o compromissário comprador não pode manejar ações com base no Decreto-Lei. Em muitos casos, a própria irregularidade do terreno perante a legislação municipal impediria a averbação dos contratos, e conseqüente acesso ao sistema de proteções do Decreto-Lei.

Diante disso, parte da doutrina sustentou inclusive a posição de que o próprio compromisso de compra e venda do imóvel seria nulo, quando ausente o registro. Batalha, por exemplo, aduz que o compromisso não averbado é nulo inclusive em relação aos contratantes – tal averbação devendo se dar na forma prescrita pelo Decreto-Lei nº 58/1937. Sua afirmação se baseia nos artigos 244, parágrafo único e 287 do Decreto nº 4.857/1939, que requerem (i) a existência de averbação ou inscrição da promessa de

---

<sup>118</sup> “*Propriedade urbana*, na lei de loteamento, não é a mesma coisa que propriedade em zona urbana; é, sim, propriedade destinada a habitação, ainda que situada em zona rural.” BRANDÃO, Alonso Caldas; BRANDÃO, Silvia Beatriz R., **Regime jurídico dos loteamentos: doutrina, legislação, jurisprudência**, Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1965. Citação à página 22.

<sup>119</sup> Recurso em Mandado de Segurança nº 7.034-RS, de 18 de setembro de 1959. Rel. Min. Barros Barreto.

<sup>120</sup> “Todos os regramentos vigentes a partir do DL nº. 58/37 foram voltados a garantir os mínimos direitos aos proprietários, normatizando os procedimentos administrativos e registrários para estimular o mercado de lotes. Nota-se sim, uma constante preocupação em se regulamentar o loteamento, mas somente enquanto negócio e propriedade. A ênfase da regulação voltava-se ao comprador e não ao cidadão. Nesse sentido, os aspectos urbanísticos não eram tratados. Segundo Bonduki essa ausência é proposital, tendo como objetivo o sucesso da reprodução da força de trabalho, uma vez que a desregulamentação favorecia a proliferação de loteamentos periféricos para baixa renda. Por outro lado, **as garantias na compra do lote acabavam, indiretamente, favorecendo o fortalecimento deste tipo de empreendimento imobiliário, também, para quem vende, ao criar incentivos e garantias para quem compra**” LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**. Grifou-se. Citação à página 84.

compra e venda para que haja transcrição da escritura definitiva; e (ii) a averbação como requisito de validade da promessa de compra e venda. Para este autor, sequer a existência de escritura pública supriria a necessidade de registro<sup>121</sup>.

Assim, algumas suposições avançadas pela literatura acerca da proteção conferida pelo ordenamento aos adquirentes de terrenos em loteamentos irregulares devem ser relativizadas. Leonelli<sup>122</sup>, por exemplo, propõe que o artigo 346 do CPC/1939 (Decreto-Lei 1608/39) daria ao adquirente de terreno a prazo o direito de adjudicação compulsória da escritura. No entanto, conforme Batalha<sup>123</sup>, a observância do registro é condição de validade do contrato e portanto necessária para que o compromissário comprador se valha da previsão do artigo 346 (em interpretação cominada com o artigo 1.006, parágrafo 2º do CPC/39 e com artigo 244, parágrafo único do Decreto nº 4.857/1939).

Vê-se, em conclusão, que o Decreto-Lei nº 58/1937 foi instituído para endereçar problemas relacionados ao direito de arrependimento, tornando mais sólidas as vendas a prazo de terrenos loteados. O registro por ele instituído era de observância obrigatória quando se tratasse de loteamentos com vendas a prazo, mediante oferta pública. Durante o período de interesse desta dissertação, e por força do artigo 23 do Decreto-Lei, a averbação

---

<sup>121</sup> “Ocorre, porém, que o artigo 244, parágrafo único, do Decreto n. 4.857 [...] preceitua: ‘Quando houver promessa de venda, será esta inscrita ou averbada para que possa ser transcrita a escritura definitiva’. E os artigos 253 e 287 condicionam à inscrição (propriedade não loteada) e à averbação (propriedade loteada) a validade jurídica do pacto preliminar, mesmo entre as partes contratantes.

Assim sendo, forçoso é concluir que o compromisso de compra e venda não inscrito, em qualquer tempo, ou averbado é nulo de pleno direito, não só em relação a terceiros, como também em relação aos próprios contratantes. O compromisso de compra e venda, mesmo por escritura pública, não dará lugar à execução na forma do artigo 1.006 do Código de Processo Civil, se não puder ser inscrito ou averbado. E não poderá ser inscrito nem averbado se cumpridos não houverem sido os requisitos do Decreto-Lei n. 58 [...]” BATALHA, **Loteamentos e condomínios**. Páginas 242-243.

<sup>122</sup> “Ainda no sentido de assegurar as transações de compra e venda e lotes, em 1939, duas legislações reforçaram os direitos dos adquirentes de lotes. [...] A outra regulação se encontra nos artigos 345 e 346 do Código de Processo Civil, que assegurava o título de propriedade ao comprador que pagou integralmente seu lote nos casos em que o loteador se recusa a lavrar o título definitivo. Esta ação é denominada adjudicação compulsória” LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**. Citação à página 84.

<sup>123</sup> “O citado artigo 1.006, parágrafo 2º [do CPC], formula a exigência fundamental – ‘des que o contrato preliminar preencha as condições de validade do definitivo’. E isto, não só pela identidade de causa, como também para evitar que se iluda a forma do contrato definitivo, dada a virtual equipolência defluente de execução forçada específica. No que tange aos compromissos de compra e venda de imóveis, há que atender, no direito pátrio, aos preceitos do artigo 244, parágrafo único, do Decreto n. 4857/[1939] [...]: ‘Quando houver promessa de venda, será esta inscrita ou averbada para que possa ser transcrita a escritura definitiva’. A inscrição ou a averbação é requisito essencial para a validade do pacto preliminar de compra e venda de bens de raiz, mesmo entre as partes contratantes (artigos 253 e 287 do citado Decreto). Desde que transcrito ou averbado o compromisso de compra e venda, haverá lugar para a ação do artigo 346 do Código de Processo Civil.” BATALHA, **Loteamentos e condomínios**. Citação à página 340.

dos compromissos de compra e venda foi considerada condição para que os promitentes compradores pudessem se valer do Judiciário para conseguir suas escrituras. Ademais, este dispositivo previa a observância da regulação urbanística municipal, ao colocar a aprovação da Prefeitura como condição prévia ao registro.

### 2.3 CÓDIGO DE OBRAS ARTHUR SABOYA

As críticas ao Decreto-Lei nº 58/1937 muitas vezes se voltam à ausência de padrões urbanísticos naquela norma. Se a legislação federal não adentrou naquela matéria no período em análise, devemos nos voltar aos dispositivos da legislação municipal que regulamentam as condições urbanísticas a serem observadas na atividade dos loteadores. A esse respeito, destaca-se o Código de Obras Arthur Saboya. Inicialmente consolidado pela Lei Municipal nº 3.427/1929, o Código de Obras foi promulgado novamente, com algumas alterações, por meio do ato 663/1934 – ao qual nos referimos, daqui em diante, como “Código de Obras”.

As exigências urbanísticas contidas no Código de Obras são resumidas por Grostein<sup>124</sup>. São elas: solicitação e observação das diretrizes viárias da Prefeitura, doação de áreas em loteamentos maiores que 40.000 m<sup>2</sup><sup>125</sup>, regras quanto à largura e declividade de vias, e dimensões mínimas de lotes. Como ressalta Grostein, essas normas eram aplicáveis à abertura de novos loteamentos. Nesse sentido, a autora aponta que alguns agentes se valiam de estratégias para contornar as exigências da legislação. Por exemplo, é descrita estratégia de abertura de passagens e construção de casas em quarteirões de grande dimensões, possibilitada pelas normas do Código, e que poderia resultar em um perfil de ocupação distinto do preconizado pelas normas de abertura de novos loteamentos.

<sup>124</sup> GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Páginas 230-234.

<sup>125</sup> Esse limite mínimo de 40.000 m<sup>2</sup> foi revogado em 1957, pela Lei 5.261/1957. Na vigência da Lei 5.261/1957, a exigência foi de 100 m<sup>2</sup> por pessoa. Após a sua revogação pela Lei 6.877/1966, a exigência passou a ser de 15% da área do loteamento – vigente até a Lei Geral de Zoneamento de 1972. “[O] loteador fugia das doações de espaços livres exigidas para a abertura de loteamentos (5% na área urbana, 7% na suburbana e 10% na rural), abrindo passagens. Ao isentar o loteador da doação de áreas livres quando a área for inferior a 40.000 m<sup>2</sup>, o legislador retrocede às exigências anteriores a 1957, independentemente do fato de o loteamento ter sido aberto depois de 1957. Nessa data, a Lei nº 5.261/1957 acabou com essa prerrogativa, permitida pelo Código de 1934, de isentar 40.000 m<sup>2</sup> de doações, alterando o princípio para cálculo de áreas livres doadas nos loteamentos urbanos. A partir de 1957, e vigorando até 1966 (Lei nº 6.877/66), a regra de doação fazia corresponder, a cada lote, a área de 100 m<sup>2</sup> de espaço livre a ser doado (20 m<sup>2</sup> por pessoa). Foi a época de planos de loteamentos com grandes lotes. Pois quanto menor o número de lotes, menor seria a área doada, já que a correspondência era por unidade de lote.” *Ibid.* Página 491.

O Código de Obras regulava a apresentação do plano de loteamento (ali designado “arruamento”<sup>126</sup>) para aprovação da Prefeitura em seus artigos 723 e 724. Conforme a sistemática determinada nestes artigos, o proprietário do imóvel a lotear deveria apresentar à Prefeitura os documentos que atestem o domínio pleno e ilimitado sobre o imóvel, bem como um mapa do terreno. Após receber as diretrizes viárias da Prefeitura, o plano de loteamento deveria ser atualizado para atendê-las, e reapresentado. Até fins da década de 1940, a maneira como foi organizado no âmbito da Administração municipal o atendimento ao disposto nesses dois artigos, em linhas gerais, consistia no seguinte<sup>127</sup>:

- a) Pedido e obtenção de diretrizes viárias;
- b) Apresentação de plano definitivo;
- c) Aprovação do plano definitivo pela Prefeitura;
- d) Recebimento em doação das áreas destinadas a vias e espaços livres;
- e) Expedição do alvará de licença para a execução das obras;
- f) Depósito dos documentos exigidos pelo Decreto-Lei nº 58/1937 no Cartório de Registro de Imóveis.

Conforme Grostein, verificou-se que o passo “d”, de doação das áreas públicas, era o momento no qual ocorriam as maiores demoras nos procedimentos de aprovação de loteamentos<sup>128</sup>. Por essa razão, os procedimentos da Prefeitura foram alterados no início dos anos 1950, passando a ocorrer da seguinte maneira:

- a) Pedido e obtenção de diretrizes viárias;
- b) Apresentação de plano definitivo;
- c) Expedição do alvará de licença para a execução das obras;
- d) Depósito dos documentos exigidos pelo Decreto-Lei nº 58/1937 no Cartório de Registro de Imóveis;
- e) Vistoria das obras executadas;

---

<sup>126</sup> Vide nota de rodapé 75.

<sup>127</sup> GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Páginas 256-258 para os procedimentos anteriores e posteriores aos anos 1950.

<sup>128</sup> *Ibid.* Página 255.

- f) Apenas ao final do processo, recebimento em doação das áreas destinadas a vias e espaços livres.

O que interessa notar aqui é que, a despeito da alteração no procedimento de obtenção do alvará, o momento de realização das obras de urbanificação permaneceu constante. Tanto no procedimento anterior quanto posterior à década de 1950, e, portanto, durante todo o período de análise desta dissertação, era possível acessar o sistema de proteções e registros consubstanciado no Decreto-Lei nº 58/1937 antes da realização das obras. Isto se deu por força da maneira como a legislação municipal e federal interagiram.

O Decreto-Lei 58/1937 exigia a apresentação de aprovação do plano e planta de loteamento pela Prefeitura Municipal, em seu artigo 1º, parágrafo 1º. Ocorre que, conforme visto acima, a expedição do alvará de licença para a execução das obras ocorria antes da sua vistoria. E, portanto, sem que a Prefeitura confirmasse sua efetiva execução. Nesse sentido, o acesso ao sistema de vendas preconizado pelo Decreto-Lei 58/1937 poderia se dar antes que realizadas as obras exigidas pela legislação urbanística.

Além de disposições sobre registro de loteamentos e exigências urbanísticas a que estes estavam sujeitos, o Código de Obras também definiu os perímetros urbanos e rurais do município, em seus artigos 4º e seguintes. Após o Código de Obras, tais perímetros foram atualizados, respectivamente, pelo Ato nº 1.057 de 1936, pelo Decreto-Lei nº 25, de 1940, pela Lei 5.091/1956 (apenas alterando o perímetro da segunda zona urbana) pelos Decretos nº 5.029/60, 5.544/62 e 5.993/64 (os três decretos, apenas para efeitos fiscais), e pela Lei 7.083/1967 (apenas alterando o perímetro da segunda zona urbana). A definição dos perímetros é importante porque as normas urbanísticas incidiam de maneira distinta em cada um deles, e porque é possível observar uma concentração dos loteamentos irregulares nos perímetros suburbanos e rurais do município, como discutido na seção 3.1.

Algumas disposições do Código de Obras flexibilizaram as exigências para construir nos perímetros rurais. A exemplo, o artigo 56<sup>129</sup> do Código de Obras excepciona

---

<sup>129</sup> “Art. 56 – Na zona rural do Município não se aplicarão as exigências dos arts. 10 e 49, quando se tratar de ‘casas operárias’, desde que estas observem os recuos, mínimos, de quatro metros do alinhamento da via pública ou da via particular em que o lote estiver situado e de dois metros, pelos lados e pelos fundos, em relação às divisas do terreno.”

as casas operárias (definidas conforme artigo 58<sup>130</sup> do mesmo diploma) construídas em lotes da zona rural da necessidade de obter alvará de construção. Naturalmente, a preferência dos loteadores pela realização de loteamentos irregulares em zonas rurais é um fenômeno de múltiplas causas. No entanto, é de se notar que uma execução irregular do plano de loteamento não seria bloqueada pela não-concessão de alvará de obras na zona rural, dada a desnecessidade de alvará, contribuindo para a estabilidade desta forma de ocupação do espaço. Já o artigo 745 determina que as disposições do Código de Obras referentes a loteamentos são aplicáveis, na zona rural, apenas às aglomerações existentes e àquelas que viessem a ser projetadas com característica de aglomerações suburbanas – em linha com a já citada posição majoritária acerca do tema, exemplificada pela decisão do STF no RMS 7.034-RS, de 1959 (ver seção 2.2).

Conforme Silva<sup>131</sup>, o loteamento irregular provoca “*dificuldades aos compradores de lotes, sob vários aspectos, inclusive quanto à obtenção de licença para edificá-los*” – no entanto, tais problemas se fazem menos presentes onde não haja a exigência de tal licença para edificação, ou onde a fiscalização para tanto seja deficiente. Grostein<sup>132</sup> elenca este dispositivo referente às casas operárias como uma das facilidades proporcionadas pela legislação da época para a proliferação de arruamentos clandestinos.

O Código de Obras previa a existência das chamadas “vias particulares”, em seu artigo 773. Tratava-se das vias “*abertas sem licença da Prefeitura*”, conforme o referido artigo. Tais vias podiam ser abertas, conquanto fossem conservadas às expensas de seus proprietários. As alíneas do artigo 773 elencavam as obrigações de conservação incidentes sobre os proprietários (iluminação, calçamento, obras de escoamento de águas pluviais, etc), que deveriam ser cumpridas sob pena da multa prevista no parágrafo 1º. Esta disposição do Código de Obras teve impactos nas oficializações em massa de vias, analisadas na seção 4.2 abaixo. Note-se ainda que o fato de a conservação ter de se dar às expensas do proprietário foi argumento utilizado pela Prefeitura para a ausência de investimentos públicos nestas vias. Ao revés, para os loteadores, tendo vendido todas as

---

<sup>130</sup> “Art. 58 – Para os efeitos deste Código, entender-se-á como ‘casa operária’ a que contiver, no máximo, três peças, entre aposentos e salas, além da cozinha e da privada”

<sup>131</sup> SILVA, **Direito urbanístico brasileiro**. Página 339.

<sup>132</sup> “[A]s casas operárias construídas na zona rural do município não dependiam de aprovação da prefeitura e **tampouco eram fiscalizadas** (art. 56 do Ato nº 663/34) [...] Essas condições de ocupação urbana, facilitadas pela lei, simbolizavam a pouca importância dada pelo poder público à realidade do assentamento habitacional das parcelas da população de menores recursos.” GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Citação à página 242.

unidades de um loteamento, não havia incentivo econômico para a realização da manutenção destas vias.

A construção em vias particulares vinha prevista pelos artigos 781 e 782 do Código de Obras. Conforme aqueles, a realização de edificação só poderia ser aprovada se verificadas determinadas condições de obras de urbanização, como nivelamento da rua, esgotamento de águas pluviais, etc. No entanto, a interpretação dessas normas deve ser cominada com o já discutido artigo 56 do Código de Obras, nos termos do qual ficavam dispensadas de alvará as construções de casas operárias na zona rural. Grostein<sup>133</sup> menciona ainda o Ato 1.013/1936, que pretendeu limitar as construções em vias particulares ao determinar que não seria emitido alvará para a construção em ruas particulares não emplacadas. Como aponta a autora, no entanto, bastava um simples registro da rua para contornar tal situação – a exigência era simplesmente de emplacar a rua, não de torná-la oficial.

Também os procedimentos de regularização de loteamentos irregulares foram abordados pelo Código de Obras, em seus artigos 762 a 764<sup>134</sup>. O artigo 762 previa que um loteamento que tivesse sido realizado sem aprovação de seu plano poderia ser apresentado à Diretoria de Obras e Viação para aprovação e recebimento das doações de áreas públicas. Tal Diretoria poderia então determinar a realização de correções no loteamento – como alargamento de vias ou abertura de novas ruas. Além do loteador, também os proprietários representantes de mais da metade da área loteada poderiam provocar a Prefeitura para aprovação do loteamento.

A sistemática prevista no Código de Obras, portanto, era de análise caso a caso dos loteamentos irregulares ou clandestinos, mediante provocação dos interessados – após o que a Diretoria de Obras e Viação poderia aprovar o plano do loteamento, efetivamente regularizando-o. Ou seja, havia previsão na norma municipal para o registro a posteriori de um loteamento que inicialmente tivesse sido aberto sem autorização da Prefeitura, do que

---

<sup>133</sup> “É o que verificamos da aplicação dessa Lei de 1936 [...] Bastava registrar-se a rua particular, em qualquer momento – e era o caso de toda e qualquer rua que viesse a ser aberta sem licença – para que as casas pudessem ser construídas nessas ruas com planta aprovada. Obtinha-se, dessa forma, uma sagração oficial a uma situação de origem clandestina.” *Ibid.* Citação à página 194.

<sup>134</sup> “A política de regularização e aceitação, pela prefeitura, de arruamentos e loteamentos já executados no todo ou em parte, quando não fosse mais possível proceder à aplicação da legislação, teria apoio nos artigos 762 e seguintes da Consolidação do Código de Obras Arthur Saboya (Ato nº 663/34).” *Ibid.* Página 235.

resultava também a doação de vias ao Poder Público. Naturalmente, a adoção de soluções de oficialização em massa de vias diminuiu a necessidade de aplicação destes dispositivos – assunto que será tratado na seção 4.2.

## 2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo, procuramos descrever quais eram os direitos e deveres, sujeições e competências atribuídos pela legislação incidente sobre os loteamentos irregulares às partes envolvidas em tais relações sociais – quais sejam, adquirentes de terrenos em loteamentos irregulares, e loteadores. Em linha com a hipótese apresentada nas seções 1.1.1 e 1.1.4, entendemos que essa descrição pode elucidar a atuação daqueles agentes, visto que as normas incidentes sobre os loteamentos irregulares parecem guardar relação com a forma de urbanização aqui verificada. Para tanto, é necessário repassar quais as práticas adotadas no período em torno dos loteamentos irregulares – tema que passamos a analisar no capítulo a seguir.



### 3 URBANIZAÇÃO PERIFÉRICA – REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, será realizada uma revisão da literatura voltada a detalhar melhor a caracterização descrita no Quadro 1, e expor as razões pelas quais é possível tomá-la como caso base (representativo) das práticas em torno dos loteamentos irregulares em São Paulo, e que portanto contextualiza a análise das normas aqui realizada. Para tanto, este capítulo se divide em quatro seções, além de uma breve coleção das conclusões parciais. Em primeiro lugar, serão analisados os dados sobre a irregularidade dos loteamentos da cidade de São Paulo, no período de estudo. Em seguida, retomaremos considerações acerca das relações salariais desenvolvidas no período para apontar fatores que levaram à demanda por moradias mais baratas, em condições financiadas de aquisição. Após, caracterizaremos brevemente os loteadores atuantes no período. Por fim, avaliaremos determinadas dimensões da atuação do Estado no e sobre o domínio econômico, que entendemos que guardam relação com o processo de urbanização de São Paulo: o projeto industrializante que carregou consigo uma reorganização dos fatores de produção; a atuação nos segmentos de transporte, crédito e no mercado de locação, e a tolerância com a informalidade dos loteamentos.

O propósito deste capítulo é apresentar o processo de urbanização de São Paulo e algumas de suas determinantes que consideramos principais para compreender por que razão a compra de terrenos em loteamentos irregulares foi (e se é que foi) um expediente comum de acesso à moradia. Tendo em vista que as regras aplicáveis a este tipo de terreno foram descritas no capítulo anterior, os fenômenos, agentes e estratégias descritos neste capítulo viriam a compor a relação “*transversal*” com a legalidade que descreve Caldeira<sup>135</sup>, como acima discutido. É dessa relação que viriam a resultar as múltiplas alterações no ordenamento que serão descritas no capítulo seguinte – abarcando desde a regulação da produção dos loteamentos até a posição dos compradores, passando pela atuação do Estado na regularização.

---

<sup>135</sup> CALDEIRA, Peripheral urbanization.

### 3.1 AUTOCONSTRUÇÃO E LOTEAMENTOS IRREGULARES – REPRESENTATIVIDADE DA CARACTERIZAÇÃO UTILIZADA

O objetivo desta seção é demonstrar, a partir da retomada da literatura e de alguns dados primários, que a caracterização empreendida no Quadro 1 representa uma estratégia comum de acesso à moradia (o que permite que o caso ali descrito guie a análise do ordenamento jurídico) aqui empreendida. Uma vez que o objeto da presente dissertação é o regime jurídico aplicável a uma determinada forma de urbanização, e as transformações sofridas por tal regime, é necessário caracterizar as principais maneiras como se processou tal forma de urbanização, a partir de descrições razoavelmente representativas. Para tanto, serão retomados, a partir de fontes secundárias, os dados acerca da urbanização paulistana no período estudado que nos permitem considerar a compra de terrenos a prazo em loteamentos irregulares como uma forma característica e representativa de acesso à moradia por parte da população em São Paulo.

Antes de iniciar a análise acima elencada, no entanto, um fator que deve ser levado em conta é o intenso aumento populacional por que passou a cidade. Com efeito, a demanda por novas moradias se conecta com o crescimento demográfico ocorrido durante o recorte temporal desta dissertação. Como descrito por Pasternak<sup>136</sup>, o município de São Paulo passou por um expressivo crescimento populacional em números absolutos, apresentando taxas de crescimento acima dos 5% a.a. nas décadas de 1940 e 1950, e próximas disso entre 1960 e 1970 (4,57% a.a.). Por outro lado, a densidade populacional se reduziu durante o período, como efeito da expansão horizontal da cidade baseada no chamado “*tripé loteamento periférico, autoconstrução e moradia própria*”<sup>137</sup>.

Essa queda na densidade populacional ocorre porque o crescimento populacional se concentra em áreas até então rurais do município. Como colocado por Pasternak, o “*anel periférico foi responsável por 43% do incremento populacional nos anos 60 e por 55% nos anos 70*”. Deve-se considerar, ainda, que na classificação adotada pela autora há duas classificações intermediárias entre o centro e o anel periférico – e mesmo assim esta zona responde sozinha por quase metade do crescimento populacional em uma parte relevante do período de interesse desta dissertação. Verifica-se uma forte diminuição na densidade

---

<sup>136</sup> PASTERNAK, Suzana, Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo, **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 7, n. 1, p. 3–34, 1990.

<sup>137</sup> *Ibid.* Citação à página 3.

demográfica de São Paulo, que não viria a retornar aos patamares do começo do século XX até o final do período estudado. Conforme Pasternak, “*a partir de 1940, o tripé loteamento periférico, auto construção e moradia própria altera profundamente a estrutura urbana paulistana, expandindo-a para a periferia*”; e que “*o reflexo dessa expansão é percebido pela acentuada queda da densidade demográfica bruta*”; em suma, “*a uma cidade densa, com alto índice de aluguel, seguiu-se uma cidade espalhada, com predominância da casa própria*”<sup>138</sup>. A respeito deste processo, veja-se também Sampaio<sup>139</sup>, Bonduki<sup>140</sup>, e Leonelli<sup>141</sup>.

Tabela 2: Densidade Demográfica Bruta (1914-1980)

Ano	Densidade Demográfica Bruta
1914	110 hab/ha
1960	24,6 hab/ha
1970	39,26 hab/ha
1980	56,28 hab/ha

Fonte: PASTERNAK, Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo. Dados obtidos de pesquisa Origem-Destino efetuada pela EMPLASA.

Os dados detalhados de crescimento de cada distrito podem ser acessados a partir de 1950, e confirmam a colocação daquela autora: a população da cidade de São Paulo cresce no período de recorte desta dissertação, e o faz em determinados espaços da cidade correspondentes a bairros distantes do centro. Veja-se a tabela a seguir, com a taxa de crescimento de distritos selecionados (os dados completos foram organizados pela SEMPLA e pelo DIPRO a partir de dados do IBGE e podem ser acessados online):

Tabela 3: Taxas de Crescimento de Subprefeituras Selecionadas

Unidades Territoriais	Taxas de Crescimento	
	1950/1960	1960/1970
<b>Município</b>	<b>5,48</b>	<b>4,91</b>

<sup>138</sup> *Ibid.* Citação à página 3.

<sup>139</sup> SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de, Papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana, **Espacos e Debates**, v. 14, n. 37, 1994.

<sup>140</sup> “Considerando que a grande transformação que ocorreu na produção e distribuição de moradias populares em São Paulo foi o gradativo abandono pela iniciativa privada do mercado habitacional de baixa renda e a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, onde o próprio morador produz sua casa, o despejo foi um dos principais instrumentos deste processo de transformação.” BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil*. Citação à página 722.

<sup>141</sup> “Já na década de 40, houve uma inversão em relação ao mercado de lotes. A aquisição do lote nas periferias não era mais voltada para o investimento imobiliário com ganhos futuros, mas para a solução imediata da moradia.” LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**. Citação à página 79.

Sé	2,12	0,28
Mooca	2,44	1,40
Pinheiros	3,87	1,88
Lapa	2,73	1,95
Ipiranga	3,63	2,40
Vila Mariana	5,55	3,27
Vila Maria/Vila Guilherme	8,66	4,62
Jaçanã/Tremembé	9,31	4,87
Ermelino Matarazzo	13,43	5,25
Jabaquara	10,45	6,93
Pirituba	10,33	7,69
Butantã	9,54	9,96
São Miguel	12,86	13,06
Campo Limpo	10,61	13,54
Capela do Socorro	11,38	18,29

Fonte: IBGE - Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010

Sinopses Preliminares dos Censos Demográficos de 1950 e 1960

SMDU/Dipro - Retroestimativas e Recomposição dos Distritos para os anos 1950, 1960 e 1970

Elaboração: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU - Departamento de Estatística e Produção de informação/Dipro

A compra de terrenos em loteamento irregular consiste numa forma de acesso à moradia calcada na busca da casa própria. Nesse sentido, um ponto a ser analisado é o número de casas ocupadas por seus possuidores a título de aquisição, comparada à proporção daqueles que vivem de aluguel (isto é, os dados de domicílios segundo condição de ocupação). Conforme Holston, tem-se que a proporção de domicílios ocupados por seus donos aumenta ao longo do período desta dissertação:

Tabela 4: Moradias por perfil de ocupação (dados de Holston)

Moradias			
Ocupadas por	1940	1960	1970
Donos <sup>142</sup> (%)	69.097 (25,0)	342.644 (41,0)	683.930 (53,8)
Locatários (%)	187.555 (67,7)	439.157 (52,6)	486.472 (38,2)
Outros <sup>143</sup> (%)	20.302 (7,3)	53.134 (6,4)	101.877 (8,0)

Fonte: HOLSTON, James, **Cidadania insurgente**, 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Página 242. Dados obtidos do IBGE e de Bonduki, Nabil. 1983. *Habitação Popular: contribuição para a evolução do estudo da evolução urbana de São Paulo*.

<sup>142</sup> Em inúmeras situações jurídicas, não necessariamente somente de propriedade. Evitamos aqui o uso do termo *proprietários* em razão da possibilidade de que a propriedade não fosse reconhecida em situações de terrenos em loteamentos irregulares, ou outras questões de cunho jurídico

<sup>143</sup> Definidos pelo autor como os domicílios cedidos com aluguel grátis por empregadores ou particulares, aqueles cujo aluguel é pago pelo empregador e aqueles cujo aluguel envolve espaço não residencial.

Os dados colhidos por Pasternak, apesar de levemente distintos, não alteram as conclusões de Holston.

Tabela 5: Percentual de moradias alugadas (dados de Pasternak)

Ano	Percentual de moradias alugadas
1940	67,72
1950	59,31
1960	52,60
1970	38,50
1980	40,43

Fonte: PASTERNAK, Suzana, *Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo*, **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 7, n. 1, p. 3–34, 1990. Dados obtidos do IBGE.

Vemos, assim, que no período estudado houve um aumento da proporção de domicílios ocupados por seus donos. Conforme adverte Holston<sup>144</sup>, seus dados se referem ao imóvel, mas não ao terreno – ou seja, indicam a porcentagem de pessoas que afirmavam residir em casa própria, sem pagar aluguel, mas sem que isso necessariamente signifique que o acesso ao terreno se deu por meio de compra, nem que a propriedade do terreno se encontre hígida do ponto de vista jurídico.

Com efeito, aqueles que vivem em casas próprias, sem pagar aluguel, não necessariamente têm título aquisitivo sobre o terreno (que pode ter sido ocupado); e o censo do qual foram extraídos os dados acima não tratou de averiguar tal questão. No entanto, é possível corrigir essa incerteza trazendo à análise os dados acerca da quantidade de domicílios localizados em terrenos cuja ocupação não se processa mediante compra, como sugerido pelo próprio Holston.

Bonduki<sup>145</sup> aponta que na década de 1940 se inicia um processo de ocupação de terrenos para construção de moradia em São Paulo, impulsionado por uma onda de despejos e falta de alternativas habitacionais. Em 1957, aproximadamente 50 mil pessoas residiam em imóveis cujo terreno foi ocupado (Sagmacs *apud* Bonduki<sup>146</sup>). Já em 1973, 1,09% da população residia em imóveis cujo terreno foi ocupado (Rolnik *et al*<sup>147</sup>). Em números absolutos, trata-se de 71.840 habitantes. Assim, o percentual da população que residia em terrenos cuja ocupação não se processa mediante compra era reduzido ao final

<sup>144</sup> HOLSTON, *Cidadania insurgente*. Citação à página 241.

<sup>145</sup> BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo*. Página 270.

<sup>146</sup> *Ibid.* Página 262.

<sup>147</sup> ROLNIK, Raquel *et al* (Orgs.), *São Paulo: crise e mudança*, São Paulo: Brasiliense, 1991. Página 91.

do período estudado. Dessa forma, os dados do censo que apontam um aumento dos domicílios ocupados por seus donos permitem concluir que houve um aumento do número de imóveis ocupados por sujeitos que possuíam algum tipo de título aquisitivo em relação ao imóvel.

A trajetória ascendente da quantidade de pessoas que vivem em casas próprias se torna mais visível quando considerados os dados anteriores ao recorte temporal desta dissertação. Como apontado por Bonduki, em 1920, apenas 19,1% dos prédios da cidade eram ocupados por seus donos (sendo o restante destinado ao aluguel). Além disso, aponta o autor, de maneira geral os edifícios alugados eram coletivos, e os ocupados por seus donos, unifamiliares, o que significa que uma quantidade maior que 80% da população da cidade morava de aluguel<sup>148</sup>.

Por fim, verifique-se no estudo encomendado pela Secretaria Estadual de Planejamento, que realizou entrevistas com autoconstrutores a fim de reconstruir suas trajetórias, que grande parte dos entrevistados, antes de autoconstruírem suas moradias, acessavam a moradia através da locação<sup>149</sup>. Por outro lado, porém, o estudo verificou que a aquisição unifamiliar do lote perdeu espaço – se dentre aquelas que autoconstruíram na década de 1950 um total de 88% das aquisições de lotes haviam sido unifamiliares, este percentual se reduziria para 66,4% na década de 1970.

A diversidade de situações jurídicas abarcadas por esse crescimento da população que residia em moradias próprias é ilustrada na passagem de Giavarotti a seguir. Como aquele autor bem ressalta, ainda que a transcrição da escritura nem sempre fosse alcançada, o acesso à terra por meio da aquisição colocava o morador em situação juridicamente distinta (conforme será analisado em detalhes no Capítulo 4):

“A contínua expansão de uma fronteira urbana constituída por uma miríade de pequenas propriedades adquiridas por estes migrantes e suas famílias, dada a oferta abundante de terra à época a preços ao alcance de seus rendimentos. Propriedades informais, é verdade, pois grande parte dos moradores do Jardim Ibirapuera parecem até hoje não ter a escritura de seus lotes. Ou seja, a ausência da escritura os invalida enquanto proprietários frente a um certo nível de juridificação do Estado (como assinala Bá), não obstante poderem comprovar a aquisição do lote por meio do contrato de compra e venda e com este papel inclusive negociarem informalmente suas “propriedades” com outros particulares

---

<sup>148</sup> BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Páginas 43-44.

<sup>149</sup> SÃO PAULO (ESTADO), **Construção de moradias na periferia de São Paulo**. Páginas 102-103.

(como Daniel (filho) e sr. Izaltino), o que significa que em outro nível de jurificação [sic] o contrato de compra e venda encerra alguma efetividade.”<sup>150</sup>

Em suma, portanto, verifica-se que a proporção de domicílios ocupados por seus donos dobrou no período de 1940 a 1970. Esse movimento acompanhou uma desestruturação do mercado de moradias de aluguel, conforme a compra de terrenos a prestação (seguida de autoconstrução do imóvel) substituiu o aluguel como forma de acesso à moradia. Conforme aponta Bonduki:

“[A] grande transformação que ocorreu na produção e distribuição de moradias populares em São Paulo foi o gradativo abandono pela iniciativa privada do mercado habitacional de baixa renda e a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, onde o próprio morador produz sua casa”<sup>151</sup>

Esse processo de crescimento horizontal da cidade e aquisição de novos domicílios foi acompanhado pelo loteamento de terras suburbanas ou rurais do município. Uma parte significativa destes loteamentos apresentou irregularidades perante a regulação urbanística municipal. Conforme Pasternak<sup>152</sup>, de 1941 a 1980 foram implantados 103.114 terrenos em loteamentos irregulares<sup>153,154</sup> no município de São Paulo, o que representa 42,9% dos terrenos em loteamentos irregulares para os quais a data de implementação é conhecida (ou 24,59% do total, uma vez que não há informações de data de implementação para mais de 40% dos terrenos em loteamentos irregulares analisados pela autora). Esses loteamentos irregulares se concentraram nas regiões definidas pela autora como os anéis periférico e exterior da cidade, conforme mapa abaixo:

---

<sup>150</sup> GIAVAROTTI, Daniel Manzione, **O Jardim Ibirapuera da imposição à crise do trabalho**, Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Citação à página 156-157.

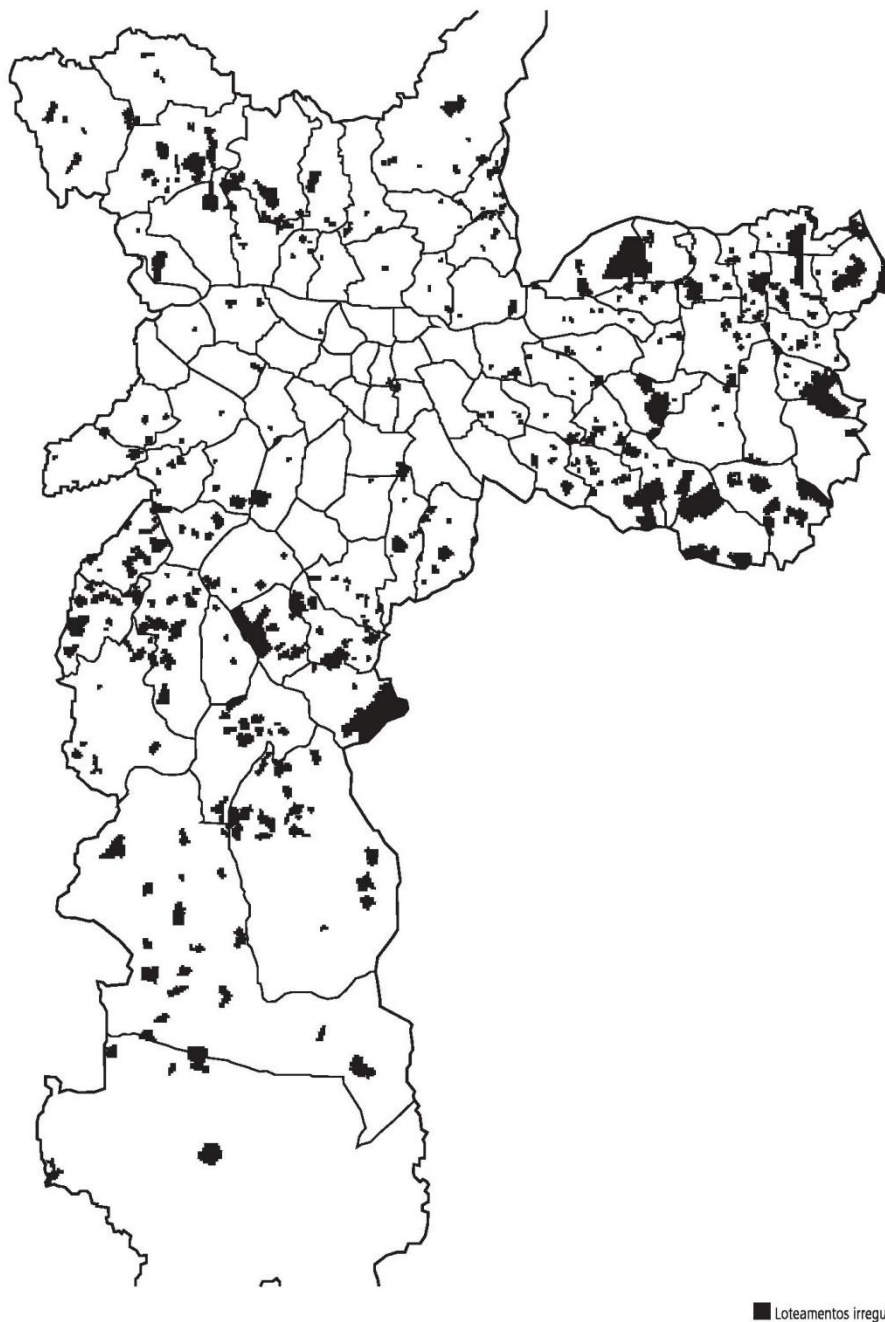
<sup>151</sup> BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil*. Citação à página 722.

<sup>152</sup> PASTERNAK, *Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo*. Páginas 150-151.

<sup>153</sup> Note-se que utilizamos aqui dados sobre o número de **lotes**, não de **loteamentos**. Uma análise do número de loteamentos poderia levar a se considerar outros períodos como relevantes (e.g. os anos 1990, valendo-se dos dados da autora citada acima). No entanto, acreditamos que a análise pelo número de lotes, por se relacionar mais diretamente com a oferta de terra para moradia, é adequada para o objetivo desta seção, de demonstrar que uma dada forma de moradia foi numericamente relevante e pode ser tomada como caso-base para uma análise da legislação vigente.

<sup>154</sup> Note-se que outros autores apresentam estimativas variáveis para a quantidade de loteamentos irregulares existentes no período. Sachs apresenta algumas estimativas, variando de 4 mil loteamentos com 200 terrenos cada (Taschner e Mautner) a 1 milhão de terrenos (Evers). Cf. SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. Página 78.

Figura 4: Loteamentos irregulares implantados entre 1941-1980, conforme dados do Resolo



Fonte: Pasternak, Suzana. Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. Página 153. Dados obtidos da Fundação Seade pela autora citada.

O que se nota a partir da análise do mapa acima é que os loteamentos irregulares se concentraram em regiões afastadas do centro, e que, à época da implementação de tais loteamentos, correspondiam ao perímetro suburbano e rural da cidade. Confirma-se, a esse respeito, o mapa abaixo, elaborado por Varon. Como visto na seção 2.3 acima, a construção fora do perímetro urbano estava sujeita a normas distintas nos termos do Código de Obras Arthur Saboya. Assim, o perímetro da 3ª zona urbana de 1936 e o perímetro da zona suburbana de 1940 correspondem ao limite a partir do qual são



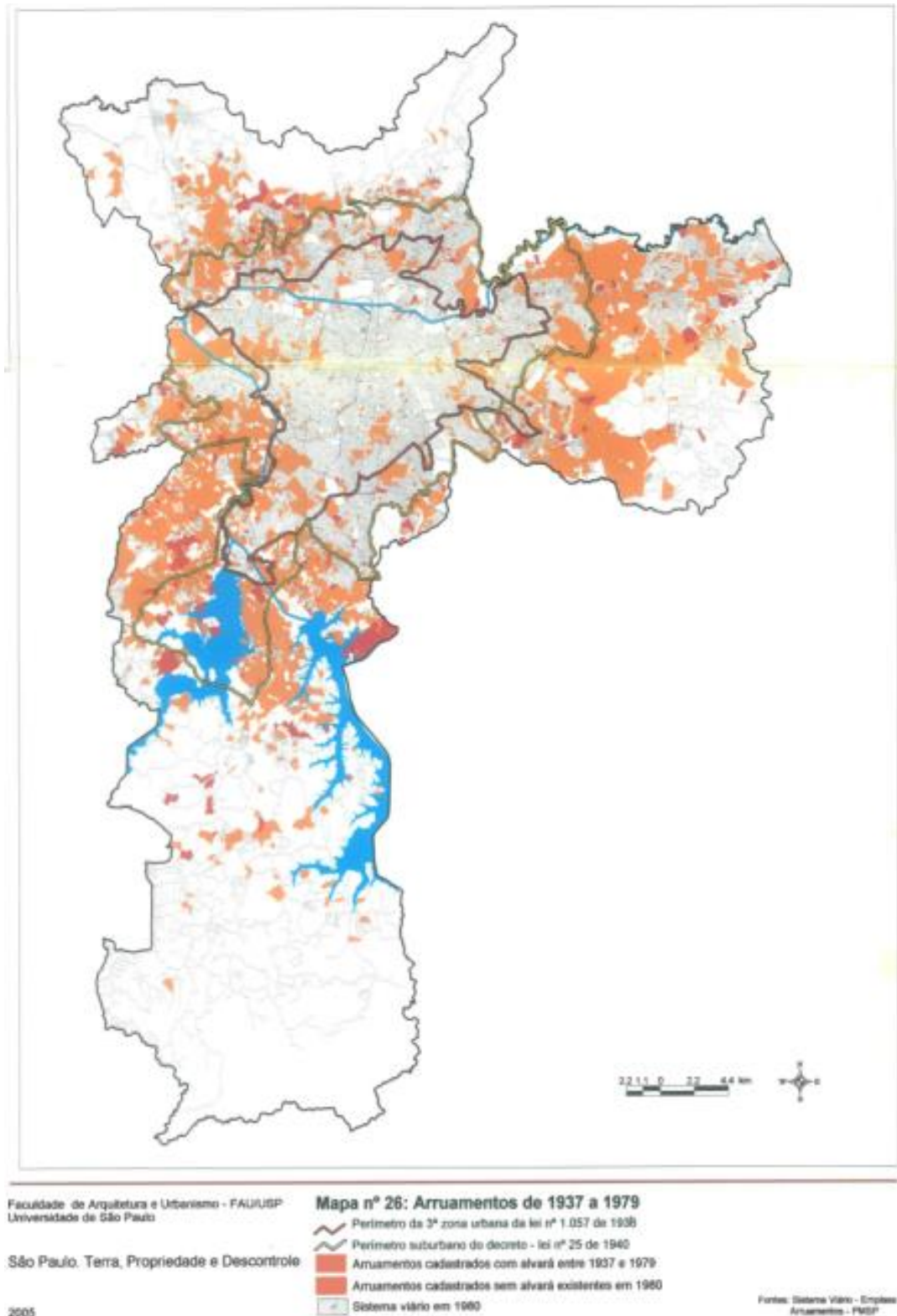
aplicáveis as normas municipais referentes à zona rural<sup>155</sup> – com impactos na regulação urbanística incidente sobre cada área. Tais perímetros permaneceram vigentes durante o período sobre o qual se debruça essa pesquisa<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Ato 1.057/1936, artigo 2º, § 1º: “A área compreendida entre os limites da terceira zona e os do Município constitui a zona rural”

<sup>156</sup> As alterações ocorridas versaram apenas sobre os perímetros de cada uma das zonas urbanas (no caso das Leis 5.091/1956 e 7.083/1967) ou tiveram efeitos apenas para fins fiscais (Decretos 5.029/60, 5.544/62 e 5.993/64).

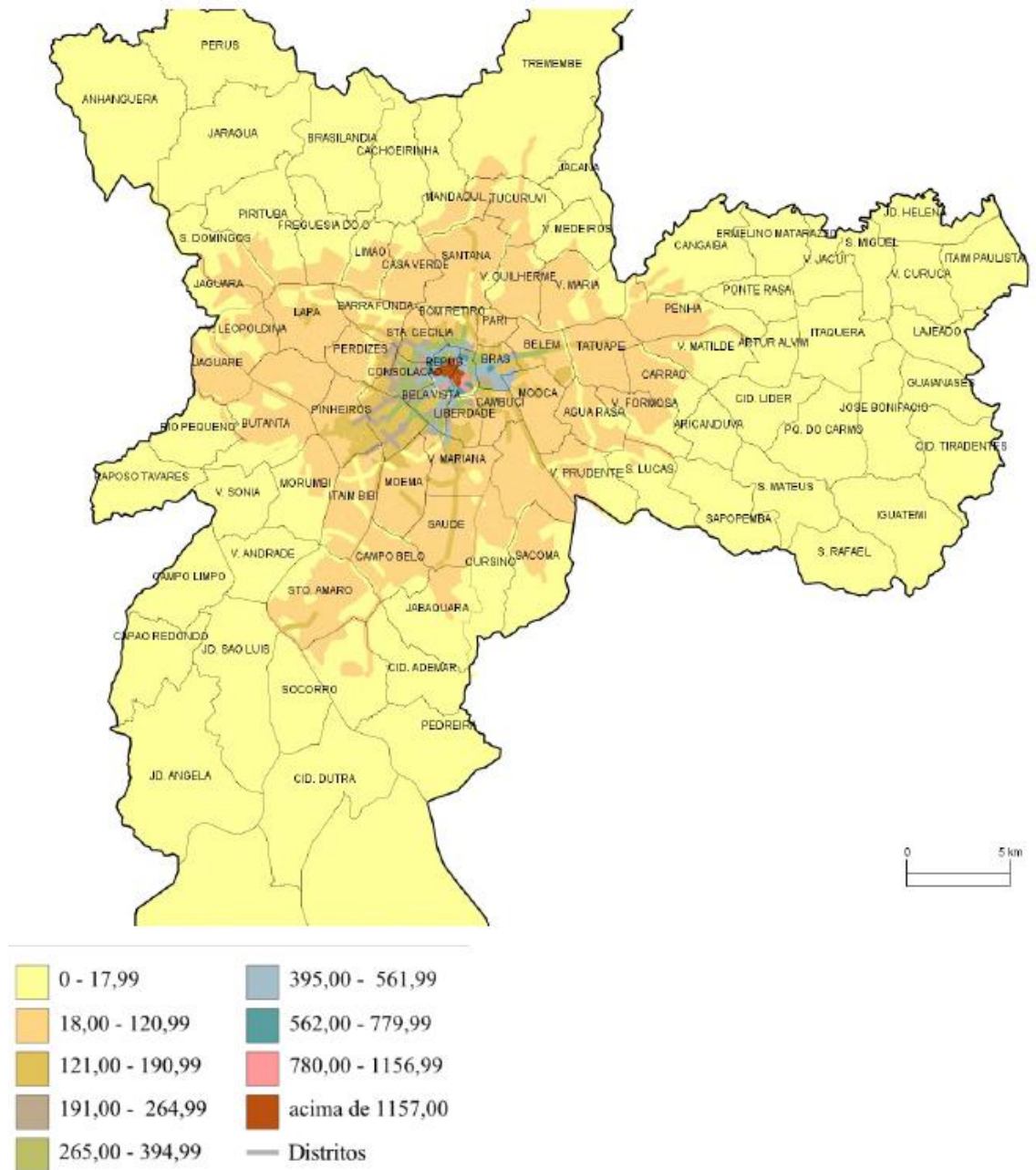
Figura 5: Perímetros da 3ª zona urbana (1936) e suburbano (1940) e loteamentos aprovados



Fonte: Varon, Conceição. São Paulo: terra, propriedade e descontrole. Página 223. Dados obtidos da Emplasa pela autora citada.

Outro ponto de interesse é que os loteamentos irregulares se concentram nas áreas da cidade onde o preço da terra, por metro quadrado, é menos elevado (isto é, as áreas distantes do centro). Barbosa<sup>157</sup> analisa os fatores que compõem o preço dos terrenos na cidade de São Paulo desde 1958; e constrói o seguinte mapa de preços de terrenos para o ano de 1958:

Figura 6: Preços do m<sup>2</sup> segundo Plantas Genéricas de Valores



<sup>157</sup> BARBOSA, Eunice, **Infraestrutura urbana e valorização imobiliária no município de São Paulo: 1958-2008.**, Doutorado, Universidade de São Paulo, 2012.

Fonte: Barbosa, Eunice. *Infraestrutura Urbana e Valorização Imobiliária no Município de São Paulo: 1958-2008*. Valores atualizados monetariamente para jan.2010.

Conforme Perrone, a busca de terras mais baratas para a realização de loteamentos irregulares pode ser explicada por se tratar de duas das poucas variáveis de custos que podem ser alteradas pelos loteadores (exclusive aquelas relacionadas à construção da moradia, que, de toda forma, são repassadas ao comprador na venda de terrenos sem casas construídas). O preço do imóvel tende ao limite da demanda solvente para remunerar a renda da terra<sup>158</sup>, de forma que apenas por meio do barateamento dos custos de implementação de infraestrutura urbana e doação de áreas ao Poder Público poderia a taxa de lucro de um empreendimento ser alterada. Assim, para aquele autor,

“Essas condições mercantis justificam e descrevem a situação física dos loteamentos periféricos, em suas características básicas: a busca de terras para lotear cada vez mais baratas implica na distância física das áreas urbanizadas; o tamanho diminuto dos lotes corresponde ao mínimo valor de venda; as condições insuficientes de áreas públicas e de circulação indicam os mínimos índices de doação de áreas ao Poder Público e a precariedade ou inexistência de redes de infra-estrutura e de bens de consumo coletivo correspondem ao mínimo custo de urbanização que se pode executar.”<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> “Um dos argumentos mais frequentes contra a imposição de obrigações no processo de urbanização de terras, é que tais obrigações se transfeririam aos consumidores por meio de preços mais altos. Não obstante, a teoria econômica da terra nos indica que as obrigações se capitalizarão no preço das terras, e que por tanto serão absorvidas pelo proprietário da gleba. Isso se deve à falta de elasticidade relativa da oferta de terras bem localizadas, que tenham infraestrutura e estejam disponíveis para urbanização. A escassez relativa de tais terras permite ao proprietário cobrar o preço mais alto possível, tomando normalmente toda a capacidade de pagamento do lado da demanda, seja esta do loteador ou do usuário final da terra.” Tradução livre de “Uno de los argumentos más frecuentes contra la imposición de cargas en la urbanización de tierras, es que dichas cargas se transferirán al consumidor mediante precios más altos. No obstante, la teoría económica de las tierras nos indica que las cargas se capitalizarán en el precio de las tierras, y que por lo tanto serán absorbidas por el terrateniente. Esto se debe a la falta de elasticidad relativa de la oferta de tierras bien localizadas, que tengan infraestructura y que estén disponibles para su urbanización. La escasez relativa de dichas tierras permite al terrateniente cobrar el precio de licitación más alto, tomando normalmente toda la capacidad de pago del lado de la demanda, ya sea del urbanizador o del usuario final de las tierras.” OCHOA, Oscar Borrero; SCHECHINGER, Carlos Morales, *Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: caso de estudio Bogotá*, **ACE: Architecture, City and Environment**, v. 2, n. 7, p. 107–116, 2008. Citação à página 107-108. Texto preparado para o curso a distância “Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas”, do Lincoln Institute of Land Policy, 2007. Veja-se também as citações de Singer e Pereira: “[O]s preços no mercado imobiliário, tendem a ser determinados pelo que a demanda estiver disposta a pagar [...] A ‘valorização’ da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer” SINGER, O uso do solo urbano na economia capitalista. Citação à página 23. “O preço de mercado do edifício é um preço flutuante, permanentemente superior ao de produção, em função da necessidade de se pagar a renda capitalizada que a propriedade imobiliária proporciona” PEREIRA, **Espaço, técnica e construção**. Citação à página 14.

<sup>159</sup> PERRONE, **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**. Citação à página 15.

Deve-se, também, retomar a diferença entre loteamentos irregulares e clandestinos, já trabalhada acima. Conforme Grostein<sup>160</sup>, os loteamentos clandestinos não correspondem à maioria dos loteamentos implementados no período de interesse desta dissertação (situação que se altera após 1972, como será trabalhado mais a frente). O número de loteamentos que se desenvolveram à margem do sistema de aprovação da Prefeitura e que apresentavam irregularidades na posse da terra (i.e. decorriam de grilagem), ao menos no período de recorte desta dissertação, era menor que o número de loteamentos meramente irregulares (i.e. com problemas de ordem técnica ou jurídica não resultantes de grilagem). Além disso, esta situação de preponderância dos loteamentos irregulares sobre os clandestinos é aumentada pelo fato de que um loteamento inicialmente realizado à margem do sistema de registro de loteamentos da Prefeitura pode vir a integrar tal sistema futuramente, em algum momento de sua implementação. Este parece ser o caso do Jardim Ibirapuera, por exemplo, conforme verificado nas entrevistas com moradores realizadas por Giavarotti:

“Segundo os documentos pesquisados no Décimo Primeiro Registro de Imóveis da Capital, a inscrição do loteamento foi realizada no dia 13 de abril de 1964. No entanto, os primeiros moradores entrevistados afirmam **terem comprado seus lotes e iniciado a construção de suas casas, pelo menos a partir de 1960**. Inclusive sr. Daniel, que afirma ter comprado seu lote em 1960 lembra, como já mostrado, que quando comprou seu lote já existiam casas construídas pelos próprios loteadores para ‘dar influência nas pessoas’.”<sup>161</sup>

Nesse sentido que o recorte desta dissertação se volte especificamente ao regime jurídico incidente sobre os loteamentos irregulares, antes que sobre casos-limite de grilagem e loteamentos clandestinos – já de resto bem tratados em outras obras<sup>162</sup>.

Com isso, vemos que a irregularidade se conjugou à busca por terrenos mais baratos. Esse fato pode ser analisado desde duas perspectivas. Por um lado, desde a oferta:

---

<sup>160</sup> “Consideram-se problemas técnico-administrativos aqueles decorrentes da falta de correspondência entre o proposto pelo loteador à prefeitura e as obras efetivamente realizadas por ele no loteamento. Já as irregularidades de ordem jurídica são aquelas relacionadas com a titulação da terra loteada, envolvendo problemas de grilagem e legitimação de posse.” E, em nota de rodapé: “Não trataremos neste trabalho dos loteamentos resultantes de grilagem de terra ou com problemas de legitimação de posse. Esta questão merece tratamento à parte. Porém estes casos são em número significativamente menor do que os de loteamentos com irregularidades técnico-administrativas. Apenas 2,5%.” Citação à página 24. Mais à frente, na página 476, “Estimativas feitas em 1979 davam conta de que existiam no município um número aproximado de 4.000 loteamentos irregulares. Esses loteamentos apresentavam as seguintes características: [...] cerca de 100 loteamentos (2,5%) com problemas graves de legitimidade de domínio e posse.” GROSTEIN, **Cidade clandestina**.

<sup>161</sup> GIAVAROTTI, **O Jardim Ibirapuera da imposição à crise do trabalho**. Citação à página 76.

<sup>162</sup> Por todos, veja-se HOLSTON, **Cidadania insurgente**.

por hipótese, pode-se imaginar que os capitais voltados aos loteamentos irregulares eram aqueles incapazes ou desinteressados de fazer frente a investimentos mais vultosos seja em terra, infraestrutura ou trâmites administrativos. Por outro lado, desde a demanda: os mesmos grupos que procuraram terras mais baratas para acessar a moradia tiveram de aceitar situações juridicamente instáveis na sua ocupação do terreno. Retomaremos a questão mais à frente, nas seções 3.2 e 3.3. Entendemos que a segunda perspectiva se sustenta diante do quadro de industrialização com baixos salários verificado no período. Já a primeira parece esbarrar nos indícios de que mesmo os grupos à frente de loteamentos irregulares eram dotados de sofisticação e fundos para fazer frente com as exigências da legislação.

Como apontado acima, a irregularidade de um loteamento leva a problemas no seu registro no Cartório de Imóveis, com impactos para seus compradores. O resultado dessa conjugação entre irregularidade e impossibilidade de registro foi uma percepção de informalidade generalizada. Em 1972, ocorreram alterações sensíveis na regulação urbanística do Município por meio da Lei nº 7.805/1972 (tratada na seção 4.1 abaixo). Quando de sua aprovação, um vereador da Câmara Municipal afirmaria, enfaticamente, que *“70 ou 80% dos lotes da periferia não estão registrados por diversos fatores”*<sup>163</sup>. Apesar da possibilidade de imprecisão ou exagero retórico, entendemos como relevante que a impossibilidade de registro era significativa a ponto de impactar os debates da elaboração de uma lei – o que demonstra um certo grau de organização política em torno da questão, até mesmo porque a fala do vereador se reporta às discussões havidas com sua base no Jardim Brasil.

O bairro Jardim Brasil se localiza na Zona Norte do Município. Conforme as informações disponíveis no Mapa Digital da Cidade – GeoSampa<sup>164</sup>, vê-se que o bairro ainda não se encontrava completamente arruado em 1954. Atualmente, trata-se de bairro com lotes intensamente subdivididos. Isso explica em parte por que em 1972, na citada discussão da Câmara Municipal, um vereador mencionou o local ao discutir o impacto da legislação urbanística nos lotes de dimensões reduzidas:

---

<sup>163</sup> SÃO PAULO. Câmara dos Vereadores. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, ano 82, nº 211, p 53. Sábado, 4 de novembro de 1972. Discurso do Vereador Antônio Sampaio na 447ª Sessão Ordinária.

<sup>164</sup> PREFEITURA DE SÃO PAULO, Mapa Digital da Cidade de São Paulo [GeoSampa].

“Perguntou-me ontem, Srs. Vereadores um operário, no Jardim Brasil: ‘Vereador, eu ouvi falar que, com a aprovação da lei do zoneamento, não mais poderemos construir nossas casas em lotes com apenas cinco metros de frente; que, com a sua aprovação, serão exigidos dez metros de frente para construção de uma casa’.”<sup>165</sup>

Outro loteamento que pode ser tomado como exemplo das questões aqui discutidas é o Parque Bancário / Jardim Dona Sinhá. Conforme analisado por Ceneviva<sup>166</sup>, “*a origem dos problemas da região [...] está no conflito entre as legislações registrária e urbanística*”. Naquele bairro, segundo a autora, verifica-se áreas com intensas declividades, ruas estreitas e alinhamentos descontínuos (possivelmente em desacordo com normas de traçado); ausência de espaços livres e poucos equipamentos públicos; grande número de ruas de terra, falta de saneamento e densa ocupação. O bairro passou por dois processos de ocupação distintos, com um loteamento aprovado em 1939 (cujos terrenos foram comercializados na década de 1950), e outro loteamento parcialmente sobreposto ao primeiro aprovado em 1965, e cujos terrenos foram comercializados em data incerta. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, ocorreram diversas disputas judiciais em torno do local, envolvendo adquirentes de um loteamento, adquirentes do outro, e o Estado, todos reivindicando a titularidade sobre a área.

O exemplo do Parque Bancário / Jardim Dona Sinhá é mais complexo por incluir conflitos fundiários e sobreposição de loteamentos. De toda forma, ressaltamos o apontamento de Ceneviva de que “*tem-se, então, naquele local, uma lenta produção de cidade, contida pelos baixos investimentos ali realizados, uma vez que o questionamento do direito de propriedade retirava as garantias desses investimentos*”<sup>167</sup>. Os investimentos exigidos do loteador para a realização de loteamento evidentemente não foram realizados, uma vez que o resultado final foi um traçado que não correspondia nem a um, nem ao outro dos loteamentos sobrepostos. Ficam, portanto, à cargo ou do Poder Público ou dos próprios moradores – que viriam a se organizar para exigir tais equipamentos de infraestrutura urbana, trilhando um percurso comum e já bem descrito em outras obras<sup>168</sup>. A lenta produção de cidade que Ceneviva descreve viria a ser sintetizada por Caldeira com a

---

<sup>165</sup> SÃO PAULO. Câmara dos Vereadores. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, ano 82, nº 211, p 53. Sábado, 4 de novembro de 1972. Discurso do Vereador Antônio Sampaio na 447ª Sessão Ordinária.

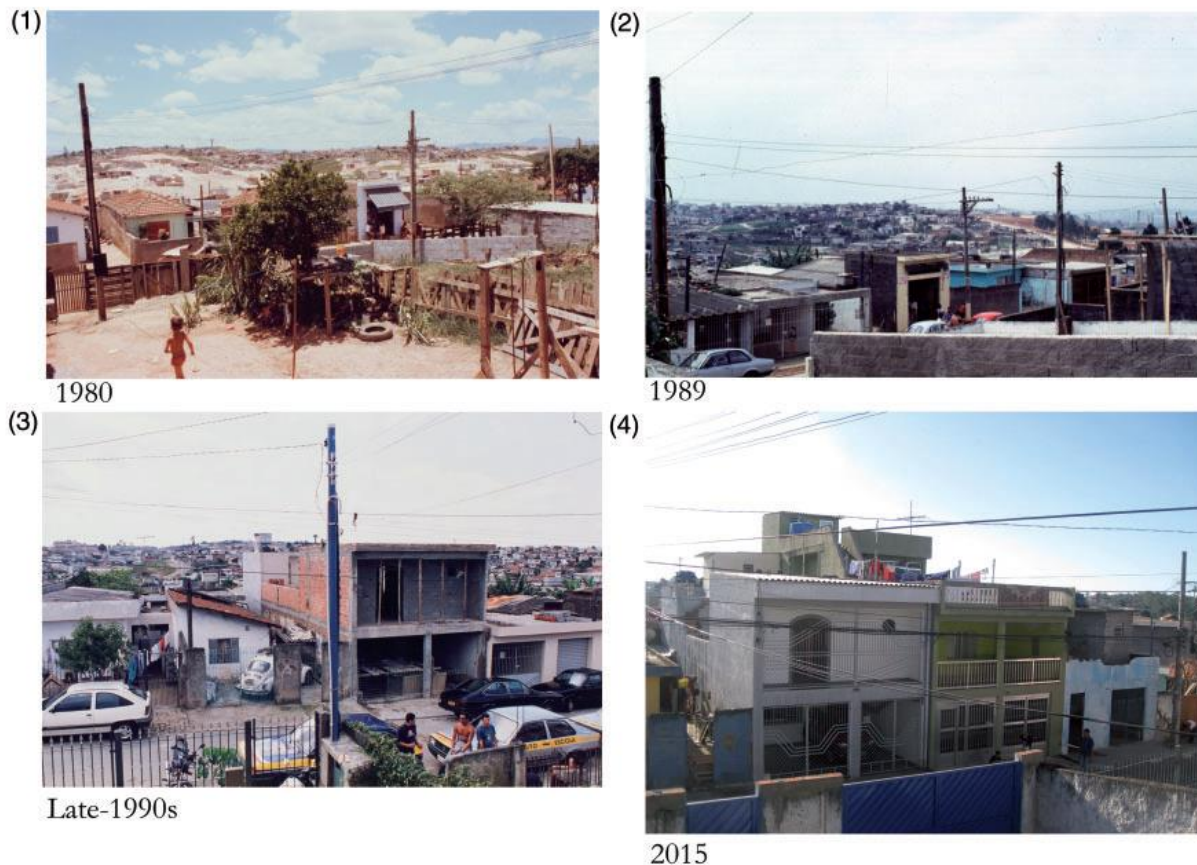
<sup>166</sup> CENEVIVA, **Loteamentos urbanos e propriedade da terra**. Páginas 106 e seguintes.

<sup>167</sup> *Ibid.* Página 116.

<sup>168</sup> HOLSTON, **Cidadania insurgente**; PERRONE, **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**.

ideia de uma temporalidade própria da urbanização periférica<sup>169</sup>, retratada por Caldeira a partir das fotos abaixo:

Figura 7: Fotos de um loteamento ao longo dos anos



Fonte: CALDEIRA, *Peripheral urbanization*. Página 6.

As descrições acima exemplificam os resultados concretos de uma forma de urbanização da cidade. Como sugerido por Caldeira<sup>170</sup>, a urbanização periférica guardou uma relação transversal com a legalidade – ainda que irregular e não registrada, em constante processo de regularização e articulação política. Seu resultado final permanece em aberto e se arrasta no tempo, com os investimentos em urbanização ainda por fazer no momento da comercialização dos terrenos e ocupação do loteamento. Estes exemplos procuram ilustrar uma forma de urbanização que, conforme apontado a partir dos dados aqui apresentados, foi relevante no Município de São Paulo, no recorte temporal aqui analisado.

<sup>169</sup> CALDEIRA, *Peripheral urbanization*. P. 6.

<sup>170</sup> *Ibid.*



### 3.2 COMPRADORES – RELAÇÕES SALARIAIS E DEMANDA POR TERRENOS PRECÁRIOS

O objetivo desta seção é apresentar, brevemente, a configuração das relações salariais brasileiras no período sob análise. Essa descrição terá por objetivo explicar por que havia uma expressiva parcela da demanda por terra que não era capaz de acessar o mercado formal de terras, e que, portanto, seria atendida pelo mercado informal. Em suma, argumentaremos que essa situação se deve à industrialização de baixos salários aqui desenvolvida.

A literatura que se debruçou sobre o fenômeno da autoprodução de moradias em São Paulo aponta que a forma com que se desenvolve a cidade está ligada às relações salariais aqui desenvolvidas. Por exemplo, Maricato argumenta que a produção de moradias calcada em formas irregulares de ocupação do solo se relaciona com o processo de desenvolvimento industrial na medida em que o salário do operário industrial não lhe permite acessar o mercado formal de terras<sup>171</sup>. Fix faz apontamento semelhante, ao afirmar que a autoconstrução, embora “*não estritamente capitalista na produção*”, se compatibiliza com a industrialização de baixos salários aqui desenvolvida<sup>172</sup>.

Note-se que o impacto das relações salariais na forma como se desenvolve a cidade não é exclusividade do recorte temporal desta dissertação. Com efeito, comentando a construção dos cortiços que eram a forma de moradia predominante da classe trabalhadora no início do século XX, Bonduki argumenta que os baixos níveis de remuneração dos trabalhadores impeliam os construtores de cortiços a adotarem técnicas de construção que barateassem, tanto quanto possível, o produto final<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> MARICATO, Ermínia, **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**, 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. Página 43.

<sup>172</sup> “Aos excluídos do mercado imobiliário formal restavam alternativas como a autoconstrução que, embora não estritamente capitalista na produção, era compatível com o nosso tipo de industrialização, com baixos salários. [...] O fato de o Estado fazer “vistas grossas” à ocupação irregular de terra urbana através de invasões, grilagens ou loteamentos clandestinos é uma forma de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, muitos dos quais recém-chegados do campo, tem de habitação” FIX, Mariana, **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**, Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011. Citação à página 106. Referências omitidas.

<sup>173</sup> “A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, essenciais

Em resumo, portanto, o argumento é de que algumas características do processo de industrialização brasileiro responderiam pela forma como se processou a urbanização de São Paulo. Se, como visto na seção 3.1 acima, a urbanização de São Paulo no período aqui considerado se caracterizou pela adoção de estratégias de acesso à moradia via compra de terrenos em loteamentos irregulares e autoconstrução das moradias, a demanda por moradia de baixo custo seria por sua vez explicada pelas relações salariais aqui desenvolvidas.

Importa, portanto, definir o que se entende por industrialização de baixos salários. A literatura fala em uma industrialização de baixos salários para se referir ao fato de que os salários evoluem de forma desvinculada da produtividade da economia. Conforme Mattos e Nascimento<sup>174</sup>, por exemplo, durante a década de 1970 ocorreu um significativo crescimento da economia brasileira sem um correspondente ganho de poder de compra do salário mínimo. De toda forma, este período é posterior ao recorte temporal desta dissertação – mas, quando da criação do salário mínimo em 1940, deve-se ter em mente que este não abarcava a totalidade do mercado, com grandes contingentes informais, bem como que a legislação permitia uma diferenciação de salários regionais.

Carlos Aguiar de Medeiros<sup>175</sup> também considera o Brasil uma “*economia de baixos salários*”, pelo que entende uma economia na qual diferentes lógicas de formação dos preços do trabalho conviveriam, sem uma clara predominância de qualquer uma delas. A segmentação dos mercados de trabalho seria uma característica fundamental da economia brasileira, bem como o subemprego. Dessa forma, os salários praticados no Brasil estariam caracterizados pela heterogeneidade nos seus mecanismos de formação, ademais de limitados por constrangimentos macroeconômicos. Tal heterogeneidade aparentaria

---

para a reprodução da força de trabalho a baixos custos, e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. Esse conflito entre a legislação e a realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo.” BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Citação à página 39.

<sup>174</sup> MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; NASCIMENTO, Natassia, Aspectos Históricos Dos Efeitos Da Evolução Do Salário Mínimo, Do Mercado De Trabalho E Da Estrutura Tributária Sobre O Perfil Distributivo Brasileiro Desde Meados Do Século XX, in: **Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia**, Florianópolis: ANPEC, 2015, v. 33. Páginas 8-9.

<sup>175</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios. 1992. 640 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Unicamp, Campinas, 1992. As ideias desenvolvidas ao longo desta seção foram apresentadas, principalmente, na segunda parte da exposição, e se referem à economia brasileira até, aproximadamente, a década de 80.

decorrer de informalidade generalizada; mas, em verdade, tratar-se-ia de uma inserção subordinada do setor informal nas cadeias produtivas – *i.e.*, a adoção de soluções trabalho-intensivas de forma generalizada. O setor informal não é um espaço “à parte” na economia, excluído do núcleo capitalista desta; antes, o setor informal é aquele que se relaciona de outra forma com tal núcleo (*i.e.* cada trabalhador não é celetizado, mas um "autônomo").

Barbosa<sup>176</sup>, por sua vez, aponta que no período de 1930 a 1980 ocorreu a consolidação em bases nacionais do mercado de trabalho brasileiro. Nesse período, portanto, ocorreu nos centros urbanos uma expansão da classe trabalhadora assalariada – que no entanto foi acompanhada de uma elevada desigualdade entre os salários dos trabalhadores com e sem carteira e destes com os trabalhadores não-assalariados. Barbosa irá considerar esse um “subproletariado”, superexplorado por receber menos que o salário mínimo ou ter de se dedicar autonomamente a setores saturados<sup>177</sup>. Não nos interessa, aqui, adentrar no debate acerca da distinção entre o proletariado e o subproletariado, mas ressaltar que o mercado de trabalho que se desenhou no Brasil, no período aqui considerado, se caracterizou por: (a) um aumento absoluto e relativo da população assalariada e da população economicamente ativa (PEA) não-agrícola; que no entanto (b) muitas vezes recebia salários considerados insuficientes para sua reprodução normal.

Entre outras razões, as relações salariais no Brasil contribuíram para a existência de uma demanda por soluções de acesso à moradia que fogem aos mecanismos ditos “normais” de mercado – isto é, com propriedade regular do solo e produção mercantil da casa.

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES E CAPITAIS LOTEADORES

Esta seção se propõe a apresentar, brevemente e a partir de uma revisão da literatura, as características dos capitais que se voltavam à atividade loteadora no período e recorte de interesse desta dissertação. Essa caracterização se faz necessária pois retomar a maneira como atuavam tais agentes é necessário para compreender o impacto da estrutura jurídica em sua atuação. Assim, passamos a seguir a avaliar quem eram os agentes

---

<sup>176</sup> BARBOSA, Alexandre De Freitas, O Mercado De Trabalho: Uma Perspectiva De Longa Duração, **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 7–28, 2016.

<sup>177</sup> *Ibid.* Página 22.

loteadores do mercado de loteamentos periféricos, e de onde tais agentes levantavam a terra e o dinheiro necessários às suas atividades.

Perrone<sup>178</sup> descreve algumas das principais estratégias adotadas por loteadores em sua atividade econômica, baseando-se na literatura existente. Destacamos dois pontos de sua exposição. Por um lado, o autor aponta que o parcelamento torna viável a venda da terra (ao dividi-la em partes menores), que a priori seria uma mercadoria cara. Mas, por outro, o autor aponta que era comum o uso dos recebíveis gerados pela carteira de vendas para realizar a implementação dos equipamentos urbanos exigidos no loteamento. Ressaltamos esta combinação de estratégias por se amoldarem às características da legislação descritas no Capítulo 2, especialmente no que se refere ao momento de exigência das obras de urbanização pelo Poder Público (posterior ao ingresso no sistema de comercialização de lotes introduzido pelo Decreto Lei 58/1937) e às deficiências da legislação quanto à verificar a efetiva implementação de tais obras (como, por exemplo, ao dispensar alvarás de casas operárias na periferia, permitindo a construção antes que o Poder Público tomasse conhecimento de irregularidades no loteamento).

O loteamento do Jardim Ibirapuera é analisado por Giavarotti<sup>179</sup>, que aponta se tratar de empreendimento essencialmente familiar, e que, ademais, haveria indícios de que o loteador exercia também atividades de produção de tijolos (a serem vendidos aos próprios compradores dos terrenos). Em linha com essa constatação, Sampaio aponta que a atividade de loteamento era, de maneira geral, uma segunda atividade de um loteador que obtinha fundos através de outras atividades – sendo tais loteadores industriais, vendedores de material, construtores, entre outros<sup>180</sup>.

No entanto, essa constatação de que a atividade de loteamento era muitas vezes uma segunda atividade a que se lançavam grupos pré-existentes não deve levar à impressão de que se tratava de capitais pouco estruturados ou com pouca capacidade de acesso a financiamento e investimentos. Em verdade, grupos com ramos industriais e bancários

---

<sup>178</sup> PERRONE, *Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo*.

<sup>179</sup> GIAVAROTTI, *O Jardim Ibirapuera da imposição à crise do trabalho*. Ver, especialmente, seção 1.3. Para olaria, ver página 59, nota de rodapé 76.

<sup>180</sup> SAMPAIO, *Papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana*.

fortes estavam entre os promotores de loteamentos na periferia de São Paulo (inclusive irregulares), no período de interesse desta dissertação, conforme Sampaio<sup>181</sup>:

“Entre os empreendedores, a autora destaca os Matarazzo, promotores dos loteamentos Jardim Matarazzo, Vila São Francisco e Parque dos Príncipes, os dois últimos em Osasco-SP; os Álvares Penteados, proprietários da Vila Normanda, atual Av. Ipiranga, da gleba de Heliópolis e de toda a área onde se desenvolve o projeto Tamboré, em Barueri-SP; os Luftalla e os Abdalla, do ramo industrial, mas responsáveis pela Vila Mirante; Afonso de Oliveira Santos, do setor tipográfico, que parcela Americanópolis (sete alqueires de terra entre Jabaquara e Santo Amaro); os Mazzei, do ramo de materiais de construção, com atuação na zona norte parcelam a Vila Mazzei, Vila Nova Mazzei, Vila Mariza Mazzei, Vila Isolina Mazzei e Vila Nilo; os Baruel, do setor farmacêutico, são loteadores da região da Casa Verde; os Munhoz, da área de construção, parcelam extensas áreas em Itaquera, Guaianazes, Vila Prudente e Santo Amaro, sendo responsáveis por mais de 60 mil lotes; **Antônio Estevão de Carvalho, da Casa Bancária A. E. Carvalho, responsável pelos maiores loteamentos da zona leste**, a Cidade Patriarca e a Cidade A. E. Carvalho, no extremo da linha férrea da Central; a Sociedade Comercial Construtora S/A, conhecida por obras viárias em São Paulo, que integrou os sócios de origem industrial Fabio da Silva Prado (ex-prefeito de São Paulo) e João Gonçalves (dono da fábrica Copag) tendo promovido o loteamento do Jardim Morumbi (para alta renda) e do Parque Edu Chaves”<sup>182</sup> [grifou-se]

Destacamos para fins desta exposição o exemplo da Cidade A. E. Carvalho, cujo promotor, como acima colocado, havia levado a cabo alguns dos maiores loteamentos da zona leste de São Paulo. O processo de ocupação deste bairro é bem detalhado por Aversan<sup>183</sup>. Aquela autora mostra que a infraestrutura urbana não estava implementada quando da chegada dos primeiros compradores de terrenos ao loteamento em 1956. Em verdade, nenhuma obra de implementação de equipamentos urbanos que pudesse ser exigida pelo Código de Obras havia sido realizada, haja vista que os espaços que hoje correspondem à Avenida Águia de Haia e à Avenida dos Campanellas eram trilhas com “*mato de um lado e do outro*”<sup>184</sup> na descrição de um morador entrevistado pela autora. Em contraste com esta situação fática, o Código de Obras Arthur Saboya exigiria que tal loteamento dispusesse, ao menos, de sistema de escoamento de águas superficiais (artigo 724, e), e vias de comunicação determinadas pela Prefeitura e niveladas (artigos 724, *caput* c/c 724, b, 746 e 765). Em momento posterior, o programa de regularização fundiária “Lote Legal”, promovido pelo Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo –

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> O trecho, que resume a pesquisa de Sampaio anteriormente citada, é de SCAGLIUSI, **Urbanização de fronteira**. Citação às páginas 202-203.

<sup>183</sup> AVERSAN, Debora Regina, **Em busca de um lugar na metrópole: cotidiano e vivências na cidade A.E. Carvalho**, Mestrado, Universidade de São Paulo, 2009. Ver páginas 56-61, e 66 e seguintes.

<sup>184</sup> *Ibid.* Página 66. Depoimento do Sr. Antônio Carlos de Oliveira.

RESOLO da Prefeitura de São Paulo viria a realizar um reparcelamento na área, em intervenção financiada com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para regularização técnica e jurídica do loteamento<sup>185</sup>.

Por outro lado, o promotor do loteamento possuía um banco e tinha projetos em Suzano, Itapeverica da Serra, e nas Zonas Norte e Leste de SP. Além disso, havia promovido o loteamento da cidade Patriarca, com uma tipologia distinta do loteamento da Cidade AE Carvalho, e público-alvo distinto: Aversan<sup>186</sup> descreve as diferenças no traçado de ambos os bairros, havendo uma diferença no número de praças, nivelamento das ruas e arborização das mesmas entre ambos os loteamentos. Assim, não é possível afirmar que tal agente enfrentasse insuficiência de capital para fazer frente às demandas urbanísticas.

Isto é um forte indício de que o desrespeito aos padrões urbanísticos não era uma necessidade decorrente da falta de fundos. Ora, trata-se de grupos estabelecidos que têm acesso a linhas de crédito e balanço capaz de fazer frente a financiamentos – poder-se-ia imaginar, por exemplo, um financiamento do loteador garantido por hipoteca, figura já conhecida à época<sup>187</sup> bem como amplamente utilizada no mercado imobiliário paulistano<sup>188</sup>. Nesse sentido, a trajetória dos grupos que executavam loteamentos na periferia do Município de São Paulo parece sugerir que a possibilidade de vender os terrenos irregularmente, e a capacidade de pagamento da parcela dos compradores a que tais loteadores pretendiam destinar suas terras, eram preponderantes como causas da irregularidade.

Chinelli<sup>189</sup> apresenta argumentação em sentido contrário àquela desenvolvida acima. Aquela autora entrevista promotores de loteamentos na região da periferia do Rio de Janeiro, e na Baixada Fluminense, que afirmam que o aumento nas exigências legais para a realização de loteamentos se apresenta como um entrave à sua realização. No

---

<sup>185</sup> SEHAB, Secretaria Municipal de Habitação, **RESOLO: Regularização de loteamentos no município de São Paulo**, 1. ed. São Paulo: Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.

<sup>186</sup> AVERSAN, **Em busca de um lugar na metrópole**. Ver páginas 56-61, e 66 e seguintes.

<sup>187</sup> SILVA, Gustavo Jorge, A demanda por crédito pela cafeicultura no Segundo Reinado: paralelos entre hipoteca de escravos e de terras no século XIX, **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 12, p. 21, 2018.

<sup>188</sup> BRITO, Monica Silveira, **Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo na segunda metade do século XIX**, Doutorado, Universidade de São Paulo, 2007.

<sup>189</sup> CHINELLI, Filippina, Os loteamentos da periferia, *in*: **Habitação em questão**, 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 49–68.

entanto, destacamos que, apesar de haver grupos que se dedicavam a loteamentos irregulares e afirmavam que não conseguiriam arcar com os investimentos de um loteamento formal, o contra-exemplo da Cidade A. E. Carvalho em São Paulo mostra que não se tratava da totalidade dos grupos dedicados a esta atividade. Isto é, as exigências urbanísticas poderiam atuar como barreira de entrada e alterar a composição dos capitais que se dedicavam à atividade de loteamento, mas não representariam uma barreira completamente intransponível, ao menos em se tratando da capacidade de investimento dos loteadores.

Além disso, Chinelli descreve que parte dos loteamentos eram realizados em associação com o proprietário da terra, por meio de contratos de parceria – nos quais o loteador realizaria o projeto e ficaria com apenas 30% a 50% do retorno econômico<sup>190</sup>. Nesse contexto, é o proprietário das terras que deve ser considerado o ator central no processo de loteamento – o promotor do loteamento aparecendo de forma subordinada, e sua capacidade de fazer ou não frente com os investimentos exigidos pela legislação não sendo central para a irregularidade, não mais do que a capacidade de pagamento dos compradores ou a capacidade de fiscalização do Estado. Assim, a despeito das entrevistas colhidas por aquela autora, deve-se considerar que havia capitais loteadores com capacidade de fazer frente aos investimentos requeridos para um loteamento formal.

Esta seção tratou de examinar os capitais voltados à atividade de loteamento. De fato, a regulação urbanística do período de interesse desta dissertação (consubstanciada principalmente no Código de Obras) é focada na regulação dos agentes privados promotores do loteamento. Ou seja, a regulação do território se daria por meio da indução de determinados comportamentos em agentes privados a partir do poder de polícia estatal. Deve-se ter em mente, no entanto, que essa forma de regulação tem como premissa o desenvolvimento dos loteamentos como processo capitaneado por agentes privados. É de se considerar, por outro lado, que a atuação de tais agentes privados não ocorre no vácuo<sup>191</sup>. Passamos, assim, à seção seguinte, que se volta para a atuação estatal no período de interesse desta dissertação.

---

<sup>190</sup> *Ibid.* Página 50.

<sup>191</sup> A divisão de atividades a cargo do Estado e de agentes privados não ocorre em um vácuo político, e não propomos aqui que se tratava de simples escolha à mão de quem o pretendesse. Para uma discussão sobre as tentativas de atuação direta no domínio econômico pelo Estado brasileiro durante os governos de Vargas,

### 3.4 ATUAÇÃO ESTATAL NO E SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

Esta seção se propõe a apresentar determinados vetores da atuação estatal no recorte temporal desta dissertação que guardam relação com o processo de urbanização de São Paulo, de maneira geral, e com o surgimento de um mercado de terrenos em loteamentos irregulares como solução de moradia barata, em particular. As subseções se organizam por ente governamental envolvido – Governo Federal ou Prefeitura – e dimensão avaliada. Os tópicos selecionados foram o projeto de industrialização promovido pelo Estado, a regulação do crédito habitacional e a produção direta de moradias pelo Estado, a regulação do mercado de locação, as iniciativas no segmento de transportes e a tolerância com a informalidade. Não se trata, aqui, de esgotar cada um destes temas, mas de trazer ao texto elementos que influenciaram o mercado de terrenos em loteamentos irregulares, e que, portanto, dialogam com as transformações jurídicas do período analisado.

#### 3.4.1 Governo Federal – Reorganização dos Fatores de Produção

O recorte temporal da presente dissertação (de 1937 a 1972) cobre períodos durante os quais a natureza e os objetivos da atuação estatal foram distintos. Isso se dá pois o recorte foi realizado tendo em mente a realidade da cidade de São Paulo, suas dinâmicas de urbanização e as normas urbanísticas sobre ela incidentes. No entanto, o objetivo desta seção é apontar que, guardadas as proporções e diferenças, pode-se observar no período uma atuação estatal voltada à industrialização, e que o Estado brasileiro, para tanto, empreende uma reorganização dos fatores de produção, em nível nacional.

Ressaltamos essa orientação da atuação estatal pois é no contexto de uma reorganização da regulação dos fatores que se inserem parte das normas analisadas no Capítulos 2 e 4 abaixo – em especial, a legislação federal sobre compra e venda de lotes. Uma vez que o objetivo deste capítulo é apontar a existência de uma dada orientação na atuação estatal no contexto de surgimento de uma norma organizadora do mercado de



terras urbanas no Brasil, não nos deteremos nas peculiaridades e movimentos políticos mais concretos do período. De toda forma, trata-se de tema relevante para o objeto da presente dissertação pois, conforme colocado por Farah:

“Ao lado do agravamento das condições habitacionais dos trabalhadores urbanos, o caráter assumido pelo Estado a partir de 30 destaca-se como elemento crucial para a compreensão do desenvolvimento da atuação estatal no setor de habitação. As reformulações do aparelho do Estado – associadas à implantação no país de um novo processo de acumulação – orientaram-se no sentido da consolidação no país do intervencionismo estatal.”<sup>192</sup>

Destacamos aqui dois trabalhos que analisam o recorte temporal da presente dissertação, fazendo apontamentos acerca do papel do Estado na organização do modo de produção capitalista e da dominação burguesa no Brasil. São eles a *Crítica à Razão Dualista*, de Francisco de Oliveira, e a *Revolução Burguesa no Brasil*, de Florestan Fernandes. Cada um destes autores analisa o recorte temporal da presente dissertação a partir de uma periodização distinta. Estas periodizações revelam ênfases em diferentes transformações ocorridas no período.

Na *Crítica à Razão Dualista*, Francisco de Oliveira aponta a Revolução de 1930 como um marco da passagem da predominância do setor agrário exportador para a predominância do setor industrial voltado ao mercado interno. Esse processo, argumenta aquele autor, é perpassado pela reformulação do aparelho estatal e da ação estatal, bem como pela regulamentação dos fatores de produção, entre outros mecanismos de “*criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno*”. O que estava colocado, segundo Oliveira, era a criação de um “*novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto*”, mais voltado à realização interna:

“Aqui o seu papel [do Estado] é o de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, no nível das empresas, possa se reproduzir. [...] Nesse sentido, substituíam-se os preços do ‘velho mercado’ por ‘preços sociais’, cuja função é permitir a consolidação do ‘novo mercado’, isto é, até que o processo de acumulação se oriente, com certo grau de automaticidade, pelos novos parâmetros, que serão o novo leito do rio. Os ‘preços sociais’ podem ter financiamento público ou podem ser simplesmente a imposição de uma distribuição de ganhos diferente entre os grupos sociais, e a direção em que eles atuam é no sentido de fazer da empresa capitalista industrial a unidade mais rentável do conjunto da economia.”<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> FARAH, Marta, Estado e Habitação no Brasil: o caso dos Institutos da Previdência, *Espaço & Debates*, v. 16, p. 73–82, 1985. Citação à página 76.

<sup>193</sup> OLIVEIRA, *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. Citação à página 27. Citações anteriores à página 24.

Florestan Fernandes<sup>194</sup>, por sua vez, aponta a década de 1950 como um marco relevante. Para ele, nesse momento a burguesia interna, premida de um lado pelas contradições do subdesenvolvimento e da dependência, e correndo do outro o risco de ser deslocada pela burguesia externa, adere a um movimento de construção do capitalismo monopolista – movimento esse que depende de uma reorganização da burguesia em torno do Estado.

Guardadas as diferenças de objeto de análise e de método adotadas por ambos os autores acima, é relevante destacar que, ao longo do recorte do trabalho, e a despeito das variações de mais curto prazo, uma fração da classe burguesa fez uso do aparato estatal para construir e reconstruir as bases materiais adequadas para a sua dominação. O Estado é apontado como estrutura de importância estratégica para a passagem a um modo de acumulação voltado ao mercado interno, como em Oliveira, ou para a manutenção do poder burguês ao longo da passagem ao capitalismo monopolista, como em Florestan. E essa importância, por sua vez, irá se refletir na realização de alterações na materialidade do aparato estatal.

Para uma análise das transformações por que passou o aparelho estatal a partir da década de 1930, que lhe permitiram atuar de forma ativa na promoção da industrialização, veja-se Draibe<sup>195</sup> e Zahluth Bastos e Cezar<sup>196</sup>. Draibe aponta que o conjunto de órgãos e entidades criados no período de 1930 a 1945 inscreve dentro da estrutura estatal a regulação do processo de acumulação. Nesse movimento, ocorre a efetivação da autoridade estatal sobre recursos considerados estratégicos – no que a autora inclui a promulgação do Código de Águas, do Código de Minas, de Florestas, entre outros. Como resultado, ficam *“determinados, pois, por meio do aparelho econômico e das ‘políticas’ do Estado, os condicionantes gerais da acumulação capitalista”*<sup>197</sup>.

Assim, pode-se afirmar que durante o período de análise desta dissertação ocorreu um movimento de rearticulação dos fatores de produção – terra, trabalho e capital – em um contexto nacional. Podem ser incluídos nesse movimento a alteração da propriedade do

---

<sup>194</sup> FERNANDES, Florestan, **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**, 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. Páginas 252, 259 e 264.

<sup>195</sup> DRAIBE, Sônia Miriam, **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil ; 1930-1960**, [s.l.]: Paz e Terra, 2004.

<sup>196</sup> ZAHLUTH BASTOS; CEZAR (Orgs.), **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**.

<sup>197</sup> DRAIBE, **Rumos e metamorfoses**. Páginas 80, 83. Citação à página 86

subsolo; a regulação do mercado de trabalho<sup>198</sup>, a criação de diversas estatais e órgãos de política econômica do governo, entre outras medidas. O conjunto das ações do Estado brasileiro nesse período demonstra a existência de um projeto estatal de transformação da sociedade por meio da industrialização.

Este movimento ocorre, em alguma medida, também na reorganização das práticas de urbanismo e planejamento urbano no Brasil. Conforme Sarah Feldman<sup>199</sup>, a partir da década de 1930 ocorre no Brasil um processo de alterações na estrutura material do Estado para incluir o planejamento urbano e o urbanismo como funções estatais. Fazem parte deste processo a criação de órgãos de planejamento estatal e a profissionalização dos serviços de urbanismo dos municípios; órgãos que se tornarão campo de trabalho de urbanistas e se voltarão precipuamente à elaboração de planos e de instrumentos de zoneamento. No diagnóstico de Feldman, contudo, esse processo não se completa na medida em que a elaboração do planejamento fica confiada a agentes privados.

Nesse sentido, interessa notar que o planejamento discutido por Feldman se diferencia da regulação de um mercado de lotes empreendida pelo Decreto-Lei 58/1937. Enquanto o primeiro concerne o planejamento da atuação estatal sobre o urbano, o segundo concerne a regulação da venda de terrenos em suas dimensões contratuais. Além disso, a partir da vinculação à aprovação municipal de cada plano de loteamento, o Decreto-Lei 58/1937 incide também sobre a regulação da atividade dos loteadores privados. Mobilizando categorias de direito econômico, ter-se-ia que o planejamento e atuação no domínio econômico se diferenciam da atuação sobre o domínio econômico representada pela regulação do mercado de lotes.

A despeito dessa possibilidade de diferenciação, entendemos que a regulação de um mercado de lotes, empreendida pelo Decreto-Lei 58/1937, se insere nesse mesmo processo de alteração do papel do Estado iniciado em 1930. Adotamos, portanto, as conclusões de Ricken, abaixo reproduzidas, de que o disciplinamento urbanístico passou a ser enfrentado

---

<sup>198</sup> “A industrialização, a criação da carteira de trabalho e da CLT, junto com as migrações regionais, vão criar as condições para a nacionalização do mercado de trabalho brasileiro.” BARBOSA, O Mercado De Trabalho. Citação à página 18.

<sup>199</sup> FELDMAN, Sarah, **Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial**, Tese de Livre Docência, Universidade de São Paulo, 2008.

ao nível federal e também em sua dimensão econômica, como reflexo da construção de um Estado intervencionista a partir da década de 1930:

“Nesse itinerário histórico, o Decreto-lei nº 58 absorveu a concepção de que o disciplinamento urbanístico não era um problema a ser enfrentado apenas em nível local, mas também pelo Estado nacional, sobretudo por conta do diagnóstico de que as questões urbanas, a exemplo do caso dos loteamentos, não seriam resolvidas sem que fossem consideradas as suas dimensões econômicas. Na década de 1930, a construção de um Estado intervencionista e desenvolvimentista teve reflexos em todos os domínios da vida, em especial nas cidades, por conta do fomento à industrialização e à urbanização.”<sup>200</sup>

Conforme Bonduki<sup>201</sup>, a atuação estatal sobre a questão habitacional se intensificou a partir de 1930, com amplo consenso sobre a necessidade de que o Estado atuasse sobre a produção de moradias. Entendia-se à época que tal atuação, inclusive, deveria se dar por meio da difusão da propriedade privada; isto pois, segundo aquele autor, havia uma percepção de que a difusão da propriedade privada seria um fator de estabilização política dos trabalhadores urbanos. Nesse sentido, a atuação do governo federal não se circunscreveu ao disciplinamento urbanístico ou ao planejamento acima mencionados, mas incluiu também frentes como a produção direta de moradia pelo Estado e a oferta de crédito subsidiado, analisadas na seção 3.4.2 abaixo.

Além disso, interessa ressaltar que as ideias acerca dos benefícios políticos da generalização da propriedade privada encontraram eco também nas esferas locais de governo, como avaliado na seção 3.4.5 abaixo. Tal fato pode explicar em parte a tolerância com a informalidade verificada durante o período<sup>202</sup>. Com efeito, a noção de que a generalização da propriedade privada tem importantes reflexos políticos é corrente na literatura: conforme Harvey:

“a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um ‘individualismo possessivo’ bem como a fragmentação dessa classe em ‘classes de habitação’ constituídas de inquilinos e proprietários.”<sup>203</sup>

Em suma, portanto, o Estado brasileiro alterou seu perfil de atuação a partir da década de 1930, reorganizando sua própria institucionalidade para intervir nos fatores de

---

<sup>200</sup> RICKEN, A **passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Citação à página 230.

<sup>201</sup> BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Páginas 80 e seguintes.

<sup>202</sup> *Ibid.* Página 96.

<sup>203</sup> HARVEY, David, O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas, **Espaço e Debates**, n. 6, 1982. Citação à página 13.

produção com vistas a executar um projeto industrializante com um caráter de classe específico. Nesse contexto, passou também a atuar sobre a questão habitacional e os processos de urbanização, seja por meio do planejamento e da criação de leis de zoneamento, seja por meio da produção direta de moradias (analisada em maior detalhe abaixo), ou pela regulação da produção e venda de lotes.

### **3.4.2 Governo Federal e local – Crédito Habitacional Subsidiado e Produção Estatal de Moradia**

Esta seção apresenta um breve panorama das políticas de crédito habitacional subsidiado e produção estatal de moradia existentes durante o recorte temporal desta dissertação. Não nos propomos, aqui, a detalhar o funcionamento dos órgãos mencionados – de resto já bem tratado pela literatura<sup>204</sup>. O objetivo desta seção é detalhar duas formas de atendimento à demanda habitacional por meio de provisão formal, e que poderiam, portanto, ter esvaziado a demanda por terrenos em loteamentos irregulares (cujo regime jurídico é objeto desta dissertação). Interessa, aqui, ressaltar que a despeito de resultados quantitativamente expressivos, estas políticas habitacionais não foram capazes de evitar a ocorrência da forma de urbanização aqui analisada, baseada em terrenos em loteamentos irregulares.

Durante o período de interesse desta dissertação, ocorreram seguidas reorganizações dos órgãos estatais encarregados de executar a política habitacional. Uma lista dos principais órgãos envolvidos no financiamento habitacional e na produção de moradias<sup>205</sup> se encontra na tabela abaixo. Um quadro mais detalhado do período de funcionamento de cada um destes órgãos se encontra no Apêndice 2.

---

<sup>204</sup> Confira-se, para uma análise centrada na cidade de São Paulo, BOTELHO, Adriano, **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação socio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo**, Doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

<sup>205</sup> Aqui tomadas como representativas da política habitacional do período (que, em sentido mais lato, poderia englobar políticas de saneamento, planejamento urbano, entre outros) por dois motivos. Em primeiro lugar, porque o objeto desta dissertação nos leva a focar em tais vetores que são, justamente, aqueles que reduziram a demanda por terrenos em loteamentos irregulares. Em segundo lugar, porque, como aponta Royer, a política habitacional do período foi marcada por um foco na “erradicação do déficit [quantitativo de moradias], em detrimento da qualidade da construção e da integração da moradia com outros vetores de inserção urbana”. Ou seja, a produção e financiamento de moradias é o foco não só da política do período, como deste trabalho. ROYER, **Política Habitacional no Estado de São Paulo**.

Tabela 6: Lista dos principais órgãos envolvidos no financiamento habitacional e na produção de moradias

Entidade	Início	Fim
IAP	1933	1964
BNH-SFH	1964	1986
CECAP (CDHU)	1949	1975 <sup>206</sup>
COHAB	1965	Atual

Um outro órgão que poderia ser mencionado é a Fundação Casa Popular (“FCP”), criada em 1946 pela Lei nº 9.218/1946. No entanto, conforme Fix<sup>207</sup>, a FCP não produziu nenhuma unidade habitacional na cidade de São Paulo.

#### 3.4.2.1 Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs

Assim, os Institutos de Aposentadorias e Pensões – “IAPs” despontam como a primeira iniciativa de produção estatal de moradia ou financiamento subsidiado, na esfera federal, no período de interesse desta dissertação. Após 1964, há uma reorganização da atuação do governo federal nessa seara com a criação do Banco Nacional da Habitação (“BNH”). No âmbito estadual, as companhias (ou as entidades que foram precursoras das atuais companhias) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (“CDHU”) e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (“COHAB”) responderam pelas principais iniciativas governamentais. Analisamos, abaixo, cada um destes órgãos.

A atuação dos IAPs no campo habitacional foi classificada em três “planos”, correspondentes a três instrumentos de atuação. No Plano A, os imóveis eram produzidos ou adquiridos para que fossem alugadas as suas unidades. Segundo Bonduki<sup>208</sup> tal plano foi mais utilizado durante o governo Dutra, após o que a Lei do Inquilinato tornou economicamente inviável a sua adoção. Aqui, os recursos do IAP eram transformados em imóveis com o fim de gerar renda ao instituto, para garantir a valorização de seu patrimônio com o fim de fazer frente às necessidades de desembolsos para as

---

<sup>206</sup> Ano de sua mudança de denominação e transformação de autarquia em sociedade por ações. Após sucessivas reorganizações, segue atuando como CDHU. Tais mudanças excedem o recorte temporal desta dissertação.

<sup>207</sup> FIX, **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Página 80.

<sup>208</sup> BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Página 106.

aposentadorias da categoria. No Plano B, os recursos dos IAPs eram utilizados para financiar a aquisição de imóveis por trabalhadores da própria categoria do IAP, a taxas subsidiadas. Já no Plano C, os recursos dos IAPs eram utilizados para a realização de empréstimos habitacionais a quaisquer indivíduos, e a taxas de mercado. Neste último plano, a utilização dos recursos tinha por função valorizar o patrimônio do IAP, mais que realizar uma política habitacional. Conforme Fix<sup>209</sup>, a maior parte dos recursos dos IAPs iam para o chamado Plano C, financiando construções voltadas para classes médias e altas. Esta preponderância do Plano C foi explicada pela necessidade de valorizar o patrimônio dos IAPs para garantir que os seus recursos pudessem fazer frente com as obrigações de aposentadoria de seus membros – os recursos, em suma, funcionavam como recursos onerosos:

“Ora, os recursos disponíveis para os programas habitacionais eram os mesmos que deveriam ser aplicados com rentabilidade para viabilizar a sobrevivência do sistema previdenciário”<sup>210</sup>

Já em termos de número de habitações entregues, Ferrari levanta que diferentes institutos de previdência construíram um total de aproximadamente 9000 unidades habitacionais entre 1933 e 1964<sup>211</sup>. Conforme aquela autora, tais conjuntos eram projetados em localizações próximas de zonas fabris, mas também em locais com potencial de valorização por conta de infraestrutura existente e planejada, e, por vezes, fazendo uso de materiais nacionais, o que denotaria a convivência das lógicas de provisão de moradia social, política econômica e necessidade de valorização dos recursos investidos.

#### 3.4.2.2 Banco Nacional da Habitação – BNH

Com relação ao BNH, Royer<sup>212</sup>, afirma que sua atuação se altera a partir de 1966, quando inicia a utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (“FGTS”). Uma vez que tais recursos eram (e são atualmente) onerosos – pois devem ser retornados ao FGTS com um rendimento anual mínimo, à diferença dos recursos do

---

<sup>209</sup> FIX, **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Página 76.

<sup>210</sup> FARAH, Estado e habitação no Brasil. Citação à página 78.

<sup>211</sup> FERRARI, Camila, **Produção habitacional em grande escala em São Paulo e Buenos Aires: o aparato estatal e a atuação dos profissionais nas décadas de 1940 e 1950**, Doutorado, Universidade de São Paulo, 2018. Página 193.

<sup>212</sup> ROYER, Luciana de Oliveira, **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**, Doutorado, Universidade de São Paulo, 2009. Páginas 47 e seguintes.

orçamento – então a política habitacional passa a requerer também um retorno financeiro. Isso leva o BNH a financiar cada vez mais projetos para destinatários de mais alta renda, ou a desenhar subsídios cruzados. No entanto, para além do imperativo de valorização dos recursos escolhidos, Royer aponta também a pressão dos capitais da construção civil organizados em torno do Ministério do Planejamento, que, segundo a autora, reorganizaram o sistema em detrimento da produção direta de moradia pelo Estado. Além disso, a autora também esclarece que o BNH atuava ao lado de agentes financiadores (responsáveis por aplicar os recursos recebidos do BNH, emprestando-os aos beneficiários finais) e agentes promotores (responsáveis pela implementação dos programas a cargo do BNH) – bem como que ambas as funções eram realizadas pelas COHABs, a nível local<sup>213</sup> (cuja atuação é analisada em seguida nesta seção).

Bolaffi<sup>214</sup> propõe que esse desenho de política pública, caracterizado pela concentração do financiamento nas classes médias, atenderia a demandas políticas do regime militar – em detrimento da racionalidade na aplicação dos recursos. Para aquele autor, uma vez que a gestão dos fundos do BNH era executada por agentes financeiros privados (a quem o banco repassava a maior parte de seus recursos), que terminavam por decidir onde aplicá-los, não houve ganhos de escala ou planejamento que seriam esperados com a federalização da política habitacional. Isso teria levado o BNH a reproduzir os mesmos processos de loteamento existentes antes dele.

Em diagnóstico similar, Botelho<sup>215</sup> aponta que mesmo no caso dos programas de cooperativas habitacionais, os cooperados foram conduzidos à função de meros mutuários do SFH (i.e., sem uma participação na gestão do empreendimento a despeito da organização em cooperativa). Seus recursos eram direcionados em sua maioria à classe média baixa. E, por fim, o BNH estava autorizado a criar os Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais (“INCOOPs”), órgãos de assessoria às cooperativas, na forma do Decreto nº 58.377/1966 – instrumento através do qual o BNH exercia controle sobre as cooperativas habitacionais. Para Sachs<sup>216</sup>, apesar da existência de programas voltados a adaptar o funcionamento do modelo do SFH e tornar mais acessíveis as moradias por ele

---

<sup>213</sup> *Ibid.* Página 16.

<sup>214</sup> BOLAFFI, Habitação e urbanismo.

<sup>215</sup> BOTELHO, **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário**. Página 214-216.

<sup>216</sup> SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. Página 143.



financiadas, tais programas foram marginais em relação à totalidade de operações realizadas pelo BNH.

Royer aponta também que esse desenho de política pública respondia, ainda, a interesses dos capitais construtores. A aplicação do fundo público teria por função dinamizar este setor da economia, mais que erradicar uma demanda por habitação:

“Da análise desses autores, desponta uma das principais constatações sobre a política habitacional do pós-64: o modelo do SFH/BNH, mais do que planejar e executar políticas públicas de universalização do direito à habitação, tinha como papel preponderante a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional”<sup>217</sup>

Em termos de número de habitações financiadas, o BNH viria a financiar 4.467.329 habitações de 1964 até 1986 no Brasil<sup>218</sup>. De toda forma, estes números devem ser ponderados a partir das limitações de desenho de política habitacional e formas de financiamento delineadas acima, concluindo-se que esta provisão teve capacidade limitada de esvaziar a demanda por terrenos em loteamentos irregulares.

### 3.4.2.3 Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB

Na esfera estadual e municipal, dois órgãos também tiveram atuação na provisão de moradia de interesse social. A atualmente denominada Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU é companhia de âmbito estadual. Durante o período de interesse desta dissertação, atuou sob a denominação de Caixa Estadual de Casas Para o Povo – CECAP e organizou-se sob a forma de autarquia. Segundo Royer, a CECAP existiu apenas nominalmente até 1964 devido à fragilidade das finanças estaduais; após o que funcionou dentro da lógica do SFH, atuando como agente promotora ao lado da financiadora Caixa Econômica do Estado de São Paulo – CEESP<sup>219</sup>. Assim, as considerações acima sobre os impactos do uso de recursos onerosos no âmbito do BNH também se aplicam à atuação desta autarquia. Em termos de número de habitações, a CECAP promoveu com recursos da CEESP um total de 2782 unidades habitacionais entre 1967 (ano de suas primeiras entregas) e 1972.

---

<sup>217</sup> ROYER, **Política Habitacional no Estado de São Paulo**. Citação à página 10.

<sup>218</sup> *Ibid.* Página 20.

<sup>219</sup> *Ibid.* Páginas 35 – 36.

Já a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB é ligada à Prefeitura de São Paulo e foi criada em 1965. Após sua criação, a COHAB iniciou a aquisição de glebas, preponderantemente na zona leste da cidade<sup>220</sup>. Também a COHAB atuou como agente promotora dentro da lógica do SFH. Até 1973, a COHAB entregaria um total de 7.757 unidades em São Paulo, enfrentando forte inadimplência e obras paralisadas<sup>221</sup>.

#### 3.4.2.4 Balanço

Em suma, portanto, as políticas habitacionais do período tiveram resultados quantitativos expressivos, porém: (a) foram influenciadas pelo uso de recursos onerosos em direção a projetos de maior rentabilidade; (b) direcionaram recursos às classes médias, inclusive como medida de fortalecimento político do regime; e (c) tinham uma função de dinamização do setor de construção civil que influenciava a forma de atendimento à demanda habitacional.

Esta seção não se propõe a julgar de forma definitiva a qualidade das políticas habitacionais realizadas no período de interesse desta dissertação. Apresentamos, aqui, uma breve introdução ao que foi realizado no período apenas para fins de contextualizar um dos fatores que influencia a demanda por terrenos em loteamentos irregulares. Fato é que, a despeito da implementação das políticas acima descritas, e talvez pelas razões discutidas pelos autores citados, a demanda por terrenos em loteamentos irregulares não foi eliminada pela produção e financiamento estatais durante o recorte temporal desta análise. Como colocado por Sachs, para a população que não foi atendida pelas políticas públicas existentes organizadas em torno do modelo do BNH/SFH, a autoconstrução em loteamentos irregulares foi uma forma de acesso à moradia:

“Para todos aqueles que, em grande número, não tiveram a possibilidade de aproveitar os programas propostos pelo BNH e que desejavam escapar do cortiço ou da favela, os loteamentos periféricos foram uma resposta do sistema capitalista à crise da habitação, permitindo rebaixar o custo de acesso à

---

<sup>220</sup> CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos, **A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004**, Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Página 24.

<sup>221</sup> *Ibid.* Página 26. MARICATO, Ermínia, **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**, 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. Página 43.

propriedade pelo desrespeito às normas em vigor nos loteamentos irregulares e oferecendo a opção da autoconstrução”<sup>222</sup>

Note-se, no entanto, que o parágrafo acima pressupõe uma via de causalidade em uma direção – a atuação estatal insuficiente para atender à demanda por habitações teria permitido a existência continuada de expedientes informais de provisão habitacional. Invertendo a relação de causalidade proposta no parágrafo acima, Farah<sup>223</sup> propõe que foi a permanência da provisão informal de habitações que permitiu que o processo de acumulação continuasse se desenvolvendo sem exigir uma intervenção estatal expressiva – o que explicaria a insuficiência de tais intervenções. Em um ou outro sentido, verificamos que a provisão estatal de habitação não absorveu, mas, antes, coexistiu com os expedientes informais de acesso à moradia.

### 3.4.3 Governo Federal – Mercado de Locação

A impossibilidade de acessar a propriedade imóvel poderia levar ao surgimento de um mercado de aluguel de casas – como de fato o fez durante o período anterior ao recorte temporal desta dissertação. Comentando a rentabilidade da produção de casas para aluguel no período anterior ao recorte dessa dissertação, Bonduki aponta que:

“As condições econômicas no período de 1900 a 1920 foram bastante favoráveis à produção de habitações e edificações, tendo sido construídos mais de 38 mil novos prédios, caindo a média de moradores por edifício de 11,59 em 1900 para 9,6 em 1930. Como cerca de 80% dos prédios eram alugados, esse surto de construções é forte indício da elevada rentabilidade do negócio de locação.”

Como se vê, portanto, havia na cidade de São Paulo um mercado dinâmico de produção de casas para aluguel. Dentre as ações do governo federal que impactaram a organização dos fatores de produção e, portanto, a urbanização de São Paulo, pode-se destacar aquelas que colaboraram para a substituição de um mercado de aluguel por um mercado de terrenos em loteamentos irregulares. Estas ações incluíram a intervenção sobre o mercado de aluguel (por meio de leis de controle de alugueres que alteraram a sua

---

<sup>222</sup> SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. Citação à página 72.

<sup>223</sup> FARAH, Estado e habitação no Brasil. “O caráter quase simbólico da atuação estatal se explica, por um lado, pelo fato de, no Brasil, o agravamento das condições habitacionais dos trabalhadores urbanos não ter chegado a se constituir em ameaça à continuidade do processo produtivo, à semelhança do ocorrido nos países centrais”. Citação à página 77.

rentabilidade), aliada a uma promoção do acesso à propriedade imobiliária por parte do maior número possível de trabalhadores<sup>224</sup>.

O termo Lei do Inquilinato é utilizado para se referir a um conjunto de dispositivos, iniciado pelo Decreto-Lei nº 4.598/1942<sup>225</sup>. Tais dispositivos impediram ou limitaram o aumento dos valores dos aluguéis, ou seus reajustes possíveis. Uma vez que a norma se destinava a ser temporária, sofreu seguidas renovações – daí a multiplicidade de instrumentos normativos referentes ao tema. O que interessa ressaltar, neste momento, é que a atuação do Estado reestrutura as formas de morar na cidade por meio da promoção da casa própria e da desarticulação do investimento na produção de casas de aluguel. Abaixo, reproduzimos alguns dos dispositivos legais para exemplificar o nível de detalhamento que se pretendeu alcançar com a norma. Como as seguidas complementações da norma indicam, tentou-se indiretamente contornar a vedação aos reajustes, bem como esta vedação fosse seguidas vezes revogada e reintroduzida, por vezes no mesmo governo:

Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de Agosto de 1942 (Governo Vargas): “Art. 1º Durante o período de dois anos, a contar da vigência desta lei, não poderá vigorar em todo o território Nacional, aluguel de residência, de qualquer natureza, superior ao cobrado a 31 de dezembro de 1941, sejam os mesmos ou outros o locador ou sub-locados e o locatário ou sub-locatário, seja verbal ou escrito o contrato de locação ou sub-locação.”

Decreto-Lei nº 5.169, de 4 de Janeiro de 1943 (Governo Vargas): “Art. 2º Poderá ser incluindo no aluguel o valor real das taxas e impostos, relativos ao bem locado, se cobrados a 31 de dezembro de 1941, bem como, nas mesmas condições, o preço do seguro de fogo, quando se tratar da locação destinada a fina comerciais ou industriais.”

Decreto-Lei nº 9.669, de 29 de Agosto de 1946 (Governo Dutra): “Art. 4º O aluguel atual, salvo o fixado judicialmente ou pelas autoridades municipais, mediante simples aviso, poderá ser acrescido de: I - 20% se em vigor antes de 1 de janeiro de 1935; II - 15% se em vigor de 1-1-35 a 1-1-42, salvo a hipótese do item anterior; III - 25% se o locatário exercer atividade comercial ou industrial.”

Lei nº 1.300, de 28 de Dezembro de 1950 (Governo Dutra): “Art. 3º Não poderá sofrer qualquer aumento o aluguel atual.”

Lei nº 1.462, de 26 de Outubro de 1951 (Governo Vargas): “Art. 1º O art. 8º da Lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950, passa a ter a seguinte redação: ‘Art. 8º Não é permitido cobrar na locação de residência qualquer outra importância além do aluguel, das taxas de água e de saneamento e da majoração de tributos havida posteriormente a 31 de dezembro de 1941, desde que discriminadas no recibo e exibidos os comprovantes.’”

---

<sup>224</sup> Baseamo-nos, aqui, em BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**.

<sup>225</sup> Esta seção analisa o Decreto-Lei de 1942 e instrumentos que o seguiram, com impacto no mercado de locação. Não se deve confundir com a também denominada Lei do Inquilinato, atualmente vigente, Lei 8.245/1991.

Lei nº 2.699, de 28 de Dezembro de 1955 (Governo Nereu Ramos): “Art. 1º O prazo de vigência da lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950, estabelecido no art. 1º da lei nº 2.328, de 1 de novembro de 1954, fica prorrogado até 31 de dezembro de 1956, com as alterações constantes da presente lei.”

Lei nº 3.336, de 10 de Dezembro de 1957 (Governo Juscelino Kubitschek): “Art. 1º O prazo de vigência da Lei nº 1.300, de 28 de dezembro de 1950, estabelecido no art. 1º da Lei número 3.085, de 29 de dezembro de 1956, fica prorrogado até 31 de dezembro de 1958, com as gerações dêste último diploma legal e o prazo do seu art. 9º.”

Bonduki argumenta que durante a República Velha, os setores rentistas (como aquele autor denomina os produtores de casas para aluguel) eram capazes de mobilizar sua influência política para desarticular medidas prejudiciais ao segmento. No entanto, as transformações políticas que se seguiram à chegada de Vargas ao poder alteraram a percepção da questão da moradia, influenciando na atuação estatal nessa seara<sup>226</sup>. Como visto na seção 3.4.1 acima, o projeto industrializante encabeçado pelo Estado brasileiro no período levou a uma reorganização da regulação dos fatores de produção. Nessa toada, também o mercado de locação foi afetado. Assim, como sintetizou Fix, “*a produção para aluguel entrou em colapso depois dos controles sobre os pagamentos introduzidos pela Lei do Inquilinato, que reduziram a rentabilidade dos imóveis nessa modalidade*”<sup>227</sup>. Conforme Farah<sup>228</sup>, a Lei do Inquilinato penalizava os proprietários para aluguel e incentivava a venda dos terrenos – sendo que o processo inflacionário que a acompanhou aprofundou tal incentivo, vez que levou à valorização de terrenos (cujo preço se elevava em relação aos aluguéis congelados).

#### 3.4.4 Governo local – Equacionamento de Soluções de Transporte

Outro ponto relevante em se tratando da atuação do governo é a implementação de infraestrutura de transportes. Com efeito, há uma influência da infraestrutura de transporte existente em um dado local no preço e usos possíveis da terra. Nesse sentido, um padrão de urbanização periférica predicado na forte expansão horizontal da cidade tem como condição a existência de soluções minimamente adequadas de transporte. Como colocado por Harvey, no conflito entre os trabalhadores em busca de moradia e os apropriadores da

---

<sup>226</sup> BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo*. Páginas 77-78.

<sup>227</sup> FIX, *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Citação à página 52.

<sup>228</sup> FARAH, *Estado e habitação no Brasil*. Página 74.

renda imobiliária, a realocação pode se mostrar como uma estratégia de redução de custos de moradia:

“[O] poder monopolístico do proprietário da terra poderá ser em parte modificado pela capacidade que o trabalho tiver de escapar de ser capturado pela proximidade ao local de trabalho. A apropriação a partir da habitação é muito sensível às mudanças dos transportes.”<sup>229</sup>

Além disso, a infraestrutura de transportes existente impacta na capacidade dos proprietários de terrenos vantajosamente localizados em auferir rendas de monopólio. E, ainda, as possibilidades de locomoção até os locais de trabalho são um ponto que influencia as decisões de moradia da classe trabalhadora. Nesse sentido, determinadas ações da Prefeitura de São Paulo que alteraram as possibilidades de deslocamento na cidade devem ser levadas em conta como ações do Estado que influenciam o processo de urbanização de São Paulo.

Bonduki<sup>230</sup> aponta que, conforme avançaram os debates sobre a necessidade de promover a habitação dos trabalhadores urbanos em casas próprias, concluiu-se que a organização de um sistema de transportes que permitisse o acesso fácil a zonas rurais do município seria caminho crítico na difusão do novo padrão de urbanização. Nesse contexto que deve ser avaliada a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos em 1946 – sociedade de economia mista cuja criação foi autorizada pelo Decreto-Lei Municipal 365/1946, e que recebeu concessão para operar o transporte coletivo de passageiros por meio de bondes e ônibus no Município pelo mesmo Decreto-Lei.

Também Sampaio<sup>231</sup> aponta o papel da introdução dos ônibus no processo de urbanização de São Paulo. Conforme aquela autora, até 1924, a ocupação do território seguia as linhas férreas. Após esse ano, a introdução dos ônibus teria permitido uma maior dinamização do processo de ocupação, aproveitando-se os espaços vazios entre as linhas ou dobrando-as – no que foi acompanhada pelos investimentos estatais na malha rodoviária. Quanto a estes, destaca-se a elaboração do Plano de Avenidas de São Paulo, elaborado por Prestes Maia.

---

<sup>229</sup> HARVEY, O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Citação à página 11.

<sup>230</sup> BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Páginas 292 e seguintes.

<sup>231</sup> SAMPAIO, Papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. Cf. página 23.

### 3.4.5 Governo local – Tolerância com a Informalidade

Se no nível federal o contexto de edição da norma organizadora do mercado de terras – o Decreto-Lei 58/1937 – foi de reorganização dos fatores de produção, o contexto no governo local foi distinto. O número de alterações na legislação municipal, de caráter urbanístico, ocorridas no recorte temporal da presente dissertação foi significativamente maior que aquele da esfera federal (na qual observa-se a relativa estabilidade do Decreto-Lei 58/1937 e legislações correlatas, como a Lei de Registros Públicos e o Código Civil)<sup>232</sup>.

Por outro lado, vemos nesse período uma grande tolerância com a informalidade em relação aos regramentos urbanísticos por parte do poder público, a despeito da atualização da legislação. Conforme Bonduki<sup>233</sup>, a Administração foi ausente na exigência de padrões mínimos de urbanização nos assentamentos periféricos. Perrone<sup>234</sup> argumenta que medidas coercitivas não seriam de interesse do Estado pois poderiam aumentar a procura por outros tipos de solução para a questão da moradia, como a ocupação de terrenos privados ou públicos. De maneira que confirma tal interpretação de Perrone, Grostein<sup>235</sup> aponta que havia um entendimento tácito por parte da Prefeitura de que as normas urbanísticas não teriam de se aplicar com tanto vigor na zona rural do município. Aquela autora ilustra a existência desse entendimento a partir de um texto publicado por Sangirardi<sup>236</sup> na Revista Engenharia Municipal. Conforme Grostein, Sangirardi ocupava nessa época cargo de destaque na implementação da política urbana do Município:

---

<sup>232</sup> Para uma discussão dos debates ocorridos durante o período que viriam resultar na lei federal de loteamentos de 1979, veja-se LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**.

<sup>233</sup> “Em todos os demais aspectos, como na exigência de padrões mínimos de urbanização previstos na lei, a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação.” BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil*. Citação à página 730. Grifou-se.

<sup>234</sup> PERRONE, **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**. Página 39.

<sup>235</sup> “Por parte do poder público, havia um discurso ambíguo. Ao mesmo tempo em que haviam as normas a serem cumpridas no conjunto da cidade, havia o entendimento implícito da exclusão de uma parte dos limites da cidade dessa obrigação, proporcionando dessa forma um campo aberto de atuação para os empresários de loteamento.” GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Citação à página 242.

<sup>236</sup> “Substituindo as favelas, com óbvia vantagem para a cidade, porque possuem melhores características, temos em São Paulo os bairros denominados ‘vilas operárias’, que se caracterizam: pelo grande adensamento de casas operárias, construídas sem um estudo prévio, em loteamentos clandestinos; ruas não delineadas ou muito mal executadas; condições de acesso muito difíceis devido à topografia, em geral muito acidentada; fundos de vales ou escoamento natural das águas não respeitados; e ausência de serviços públicos (água,

"era nessa data assistente de diretor do Departamento de Urbanismo e membro da Comissão Permanente do Código de Obras. Ocupou também o cargo de diretor desse departamento e outros cargos de destaque na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano na década dos 70/80"<sup>237</sup>

Em seu texto, Sangirardi faz uma defesa dos loteamentos clandestinos como forma de acesso à moradia. Para aquele autor, à diferença das “*favelas*”, nos loteamentos irregulares os moradores eram proprietários. Isso teria implicações políticas benéficas, além de significar uma estabilidade na ocupação do espaço que lhes permitiria fazer frente aos encargos da urbanização (seja porque os próprios moradores se encarregariam de certos melhoramentos, seja porque pagariam impostos à Prefeitura para tanto). Por essa razão, considerava os loteamentos irregulares como “*problemas grandes, mas de menor gravidade que os das favelas*”<sup>238</sup>.

A se admitir que a visão por ele propalada era corrente na Prefeitura (como apontado por Grostein, os inúmeros cargos ocupados por ele no Departamento de Urbanismo parecem autorizar esta conclusão), pode-se afirmar que as preocupações do acesso à propriedade como política de Estado ressoavam na Administração Municipal.

Deve-se considerar, é claro, que a argumentação apresentada por Sangirardi se prestasse a justificar a atuação da Prefeitura. Isto é, que as causas da fiscalização deficiente na zona rural fossem outras (falta de quadros, captura regulatória etc.) e o raciocínio apresentado no texto de Sangirardi se prestasse a justificar a atuação do órgão no qual se inseria. Com efeito, é de muita conveniência que a inação do órgão fiscalizador fosse

---

esgotos, luz domiciliar). No entretanto [...] **Existe a noção de propriedade** pois, em geral casa e terreno pertencem ao morador ou são alugados. O terreno é adquirido em pequenas prestações de grande duração ea parte principal da casa, quase sempre, é construída, depois de adquirido com sacrifício o material necessário, pelo próprio proprietário ajudado pela família, parentes e amigos, em alguns dias [...] **Nessas casas a noção de propriedade, suas vantagens e responsabilidades, constitui evidentemente um fator econômico-social benéfico para a coletividade.** Os problemas que essas vilas representam para o poder público são portanto grandes, mas de menor gravidade do que os das favelas. Comparada com estas últimas a questão social nas vilas é secundária e o aspecto econômico também de menor profundidade, sendo solucionável com o tempo. Porque o cidadão, possuindo o seu lote e sua casa, apesar de precária, já possui uma certa estabilidade, uma iniciação econômica que, **além de ser de grande valia para evitar perigosas ilusões no campo das reivindicações político-sociais,** lhe permitirá suportar amanhã, novos e paulatinos encargos financeiros: particulares, para melhoria da habitação propriamente dita e públicos (taxas e impostos), para melhoria das condições locais, seja a execução das ruas do bairro, ou a extensão dos serviços públicos que levam a urbanização.” SANGIRARDI, Luiz Gomes Cardim, *As favelas, os arruamentos e a pavimentação das estradas municipais*, **Revista Engenharia Municipal**, v. 1, n. 4, p. 22–23, 1956. Citação à página 22. Grifou-se.

<sup>237</sup> GROSTEIN, *Cidade clandestina*. Citação à página 244, em nota de rodapé.

<sup>238</sup> SANGIRARDI, *As favelas, os arruamentos e a pavimentação das estradas municipais*. Citação à página 22.



apresentada como virtuosa – precisamente no ano em que era colocada em debate. Veja-se, por exemplo, que em 1956 a Prefeitura de São Paulo convidou a Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais – SAGMACS a elaborar estudo acerca da cidade. De acordo com Cestaro<sup>239</sup>, o produto entregue, “*Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais*”, sugeriu a adoção de diretrizes para a descentralização da cidade, tornando-a multipolar. Portanto, circulava na época a percepção de que a extensão horizontal desmesurada de loteamentos carentes de determinados equipamentos de infraestrutura (concentrados no centro da cidade) era um problema

De toda forma, tal percepção se mostrou insuficiente para reverter a postura permissiva da Prefeitura com loteamentos irregulares verificada pela literatura. Independente da causa real deste fenômeno, fato é que além de ocorrer a falta de fiscalização na zona rural, esta encontrava construções discursivas (razoavelmente aderentes à realidade) capazes de sustentá-la.

### 3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo teve por objetivo apresentar uma caracterização da situação sob análise e das principais estratégias adotadas pelos agentes nela envolvidos. Apontamos, a partir de uma revisão da literatura e de dados empíricos, que os loteamentos irregulares foram relevantes em termos do acesso à moradia na cidade de São Paulo, no período considerado. Durante esse período, tais terrenos em loteamentos irregulares foram adquiridos por uma população em geral empregada, por vezes no setor formal da economia. Alinhado às relações salariais do período, porém, suas remunerações não eram capazes de fazer frente aos preços da terra urbana regular – dadas as características da terra enquanto mercadoria, mas dadas também as baixas remunerações praticadas na economia brasileira. Os capitais privados voltados à atividade loteadora, no período, eram em geral capitais excedentes oriundos de outras atividades, porém com razoável grau de articulação

---

<sup>239</sup> CESTARO, Lucas Ricardo, **A atuação de Lebrecht e da SAGMACS no Brasil (1947-1964): ideias, planos e contribuições**, Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Para a atuação da SAGMACS, veja-se os capítulos 3 e 4.

e capacidade de fazer frente a investimentos – o que, no entanto, não os levava a abandonar as práticas irregulares, quando destinando loteamentos a compradores de menor renda.

O período analisado congrega diferentes períodos históricos, durante os quais a orientação da atuação estatal foi variada. No entanto, podemos apontar que, de forma geral, ocorreu a partir de 1930 uma reorganização dos fatores de produção em um contexto nacional – com inúmeros reflexos na política urbana adotada pelas diferentes esferas de governo. Dentre estes, podemos mencionar: (a) a desagregação do mercado de aluguéis e a insuficiência da provisão estatal de moradia e do crédito habitacional subsidiado, ambos fatores que limitaram a capacidade do mercado formal de habitações de absorver a demanda por moradia, de forma que a demanda por moradias irregulares não foi esvaziada; (b) a conivência das autoridades municipais com a informalidade; e (c) o avanço nas soluções de transporte a possibilitar uma expansão horizontal da cidade.

A caracterização da situação empreendida neste capítulo permite que a análise dogmática, a ser continuada no próximo capítulo, seja informada e ressignificada a partir do seu contraste com as práticas adotadas pelos agentes econômicos e pelo contexto da economia política no qual elas se inserem. Passamos, portanto, à análise das alterações ocorridas na legislação incidente sobre os loteamentos irregulares em São Paulo, objeto desta dissertação.

## 4 A LEGISLAÇÃO TENSIONADA

Conforme apontado na introdução, o objetivo deste capítulo é mapear a acomodação, pelo ordenamento, de um processo de urbanização que se desenvolveu de maneira transversal à legalidade. Após o processo de urbanização periférica desenvolvido na forma descrita no capítulo anterior, o ordenamento jurídico se alterou, mudando a posição jurídica dos compradores de terrenos em loteamentos irregulares bem como as exigências incidentes sobre os loteadores. Como colocado por Walcacer *apud* Perrone:

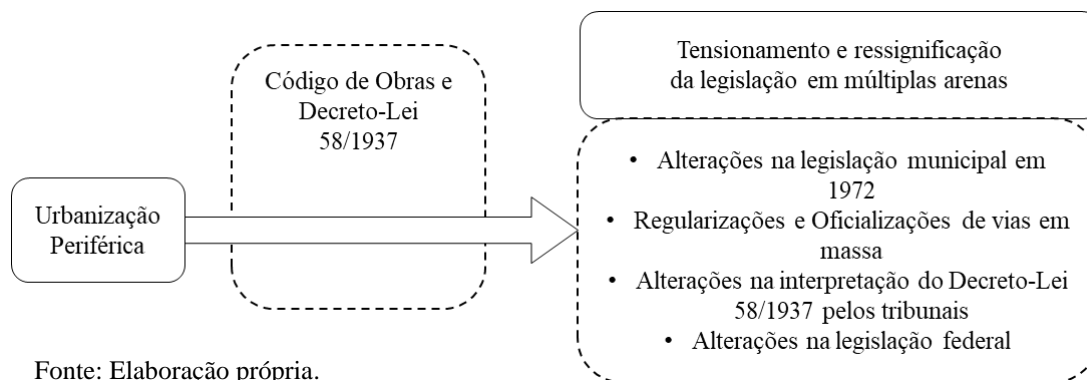
“A solução encontrada pelos cartórios – e mais tarde referendada pelos tribunais acabou sendo a mais justa: decidiu-se fazer os registros, aceitar as escrituras definitivas de compra e venda, fechar os olhos a todas as irregularidades. Afinal, a lei [o Decreto-Lei 58/1937] havia sido feita justamente para beneficiar os compradores de lotes”<sup>240</sup>

Passamos, a seguir, a retomar as alterações verificadas no ordenamento jurídico ao final e após o período de recorte da presente dissertação, que levaram à acomodação jurídica acima narrada. Estas alterações abarcam: (a) a reformulação da legislação urbanística em 1972 para reordenar a regulação da produção de loteamentos, marco que encerra o período de recorte desta dissertação; (b) as soluções *ex-post* para a irregularidade implementadas pelo Poder Municipal (tanto pela via das oficializações em massa, quanto pela via das regularizações); e chegando à (c) alteração da legislação federal. Além disso, destacamos também uma alteração ocorrida na interpretação dos tribunais acerca dos efeitos da ausência de registro dos compromissos de compra e venda – ponto este que entendemos alterar a posição dos compradores de lotes e que, como mencionado acima, corresponde à “*evolução sem paralelo*” notada por Pereira (cf. seção 1.1.4).

---

<sup>240</sup> WALCACER, F. A nova lei de loteamentos. In: Direito ao Urbanismo, Álvaro Pessoa (coord). Rio de Janeiro, IBAM, 1981. Página 153. *Apud* PERRONE, **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**. Página 63.

Figura 8: Tensionamentos entre legislação e urbanização periférica



#### 4.1 CÓDIGO DE OBRAS ARTHUR SABOYA

Como apontado acima, o período de recorte desta dissertação se encerra em 1972, quando fora reformulada a legislação urbanística local para reordenar a produção de loteamentos. As duas principais mudanças introduzidas no ordenamento após a vigência do Código de Obras, e que operam esta reformulação, foram as Leis Municipais 7.035/1967 e 7.805/1972. A primeira delas aumentou substancialmente as obrigações de implementação de infraestrutura urbana incidentes sobre os loteadores. A segunda reorganizou o processo de aprovação dos planos de loteamento, aumentando a capacidade de verificação do cumprimento das obras pela Prefeitura. Passamos, a seguir, a tratar de ambas estas normas.

A primeira das duas leis, Lei Municipal nº 7.035/1967, detalhou de forma mais clara as obras a cargo dos loteadores, revogou a dispensa de alvará de construção para casas operárias na zona rural, e passou a prever expressamente requisitos urbanísticos para uso do solo em zonas de expansão urbana ou rurais do Município, conforme passamos a tratar.

Com relação às exigências a cargo dos loteadores, a Lei 7.035/1967 previu a entrega de planos detalhados das obras de urbanização a serem executadas pelos loteadores e execução de parte delas. Como abordado acima, a aprovação do plano de loteamento ainda se dava antes da realização das obras, nesse momento – situação que somente se alterou em 1972. De toda forma, a Lei 7.035/1967 passou a exigir do loteador a apresentação de projetos de guias, sarjetas e passeios, escoamento e abastecimento de águas, redes de energia elétrica e esgoto, além de equipamentos públicos. Ficavam a cargo do loteador a execução da rede elétrica, de água potável, escoamento de águas pluviais e as guias, sarjetas e passeios.

Compare-se com as disposições do artigo 724 do Código de Obras: ali, exigia-se do loteador apenas a planta contendo planos de nivelamento das ruas, sistema de escoamento de águas superficiais e retalhamento das quadras em lotes. Com a alteração da Lei 7.035/1967, reconhece-se que uma parcela maior de obras de urbanização deve ser realizada pelo próprio loteador antes que um lote possa ser levado ao mercado. A não observância destas normas levaria à aplicação de multas – apesar de que Sachs afirma que nunca uma multa chegou a ser aplicada<sup>241</sup>.

Com relação às casas operárias, apontamos acima que o Código de Obras continha exceções à exigência de alvará quando da construção de casas operárias. Tal regra, contida no artigo 56 do Código de Obras, foi revogada pelo artigo 8º da Lei nº 7.035/1967. Esta lei passou a prever de forma expressa que o uso do solo para fins urbanos em zonas de expansão urbana ou rurais do Município deveria observar as disposições do Código de Obras (apesar de que, como mencionamos anteriormente, já havia desde 1940 jurisprudência no sentido de que a destinação do imóvel preponderava sobre sua localização). Conforme Grostein<sup>242</sup>, trata-se de marco institucional que concretizou temas que já vinham sendo discutidos pelos urbanistas há décadas.

Quando foram realizadas oficializações em massa de vias, analisadas na seção 4.2 abaixo, o artigo 56 do Código de Obras Arthur Saboya voltaria a ter impactos: a Prefeitura considerou oficializáveis as vias para as quais havia comunicação de construção de casas operárias – com o que a oficialização foi acessível por espaços que não haviam sido submetidos a pelo menos uma das camadas de controle urbanístico da Prefeitura.

A segunda das duas leis mencionadas é a Lei Municipal 7.805/1972. Esta lei continha disposições sobre zoneamento e categorias de uso e ocupação do solo, que, no entanto, não serão foco de discussão – voltamo-nos preponderantemente, aqui, às disposições sobre parcelamento do solo contidas nela.

---

<sup>241</sup> SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. Página 72.

<sup>242</sup> “O final da década dos 60 é considerado marco institucional, pois se concretizam as medidas apontadas tecnicamente nas décadas precedentes (Lei nº 7035/67). A legislação contemplou especificamente a abertura de ‘loteamentos na zona rural’, condicionando aí sua abertura à execução de obras de infra-estrutura urbana pelo loteador, com prévia aprovação da prefeitura.” GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Citação à página 288.

A respeito do seu papel como lei de zoneamento, Salgado afirma que a Lei 7.805/1972 tem um papel na repartição do excedente econômico socialmente gerado<sup>243</sup>. E que, ademais, esse papel não é definido apenas na escala local, mas responde a condicionantes da escala nacional na qual se insere a norma. Tal lei, portanto, atuaria na repartição do excedente entre trabalhadores, setor da construção civil, proprietários de terra e setores médios beneficiados pelo SFH, de maneira a responder não só aos anseios destes agentes em escala local, mas também a imperativos da política econômica federal.

Retornando às disposições sobre parcelamento do solo, e como visto no Capítulo 2, os códigos urbanísticos vigentes no recorte temporal desta dissertação permitiam ao loteador acessar os sistemas de aprovação do plano de loteamento pela Prefeitura e registro em cartório antes da efetiva realização dos investimentos exigidos em infraestrutura. Essa possibilidade decorria de que a expedição do alvará de licença para a execução das obras ocorria antes da sua vistoria – e, portanto, sem que a Prefeitura confirmasse sua efetiva execução.

Tal situação viria a se alterar com a Lei Municipal 7.805/1972, que determinou, em seu artigo 11<sup>244</sup>, que as obras e melhoramentos previstos no plano de arruamento deveriam ser executadas antes da aceitação do mesmo pela Prefeitura<sup>245</sup>. Para operacionalizar este comando, o artigo 10º da Lei 7.805/1972 alterou o procedimento de aprovação dos loteamentos e dividiu-o em duas fases, conforme passamos a detalhar.

Para a primeira fase, designada de “aprovação do plano de arruamento”, era exigido do loteador que apresentasse plano englobando as vias de circulação e projetos de água potável, guias, sarjetas e pavimentação, coleta, tratamento e despejo de águas servidas,

---

<sup>243</sup> SALGADO, Rodrigo Oliveira, **Regulação econômica do espaço urbano e apropriação do excedente**, Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Páginas 48, 40-41 e 226.

<sup>244</sup> “Artigo 11 – Todas as obras e melhoramentos previstos no plano de arruamento, relacionados no parágrafo 1º do artigo anterior, deverão ser executados pelo interessado antes de sua aceitação por parte da Prefeitura. Parágrafo 1º - O prazo máximo para início de obras é de 1 (um) ano, a contar da expedição da licença para execução de obras, caracterizando-se o início de obras pela abertura e nivelamento das vias de circulação.”

<sup>245</sup> “Após o término das obras do arruamento, o interessado deveria requerer à Prefeitura vistoria, para aceitação das obras e recebimento, em doação, dos logradouros públicos, tornando-os oficiais. Após a aceitação do arruamento, o interessado deveria submeter à aprovação da Prefeitura o plano de loteamento, do qual constava o projeto do parcelamento das quadras em lotes e os respectivos recuos. Aprovado o plano de loteamento e expedido pela Prefeitura o respectivo alvará de aprovação, o interessado procederia a sua inscrição no registro de imóveis competente, sem o que não seriam expedidos os alvarás para a edificação dos lotes.” VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrol**. Citação à página 215. Notar: seguida de uma rodada de regularizações em massa pelo Decreto 15.764 de 79.

entre outros. Apenas na segunda fase, designada de “aprovação do plano de loteamento”, é que seriam apresentados os planos de parcelamento das quadras em lotes. Ademais, conforme o parágrafo 4º do artigo 11, o plano de loteamento somente poderia ser submetido à Prefeitura **após a aceitação do arruamento pela Prefeitura**, o que envolvia necessariamente a realização das obras nele planejadas por força do parágrafo 3º do artigo 11.

É dizer: as obras de pavimentação, escoamento de águas e mesmo de arborização teriam de ser entregues antes que a gleba pudesse dar lugar aos lotes. Retome-se, agora, o quanto disposto no artigo 1º, parágrafo 1º do Decreto-Lei 58/1937: “*o plano e a planta de loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal*”. Ao exigir a realização de obras em uma etapa anterior designada de “plano de arruamento”, e denominar “plano de loteamento” apenas a etapa posterior à realização das obras, o Município efetivamente condicionou à realização das obras o acesso ao sistema de comercialização de lotes previsto no Decreto-Lei 58/1937. Ressalte-se que, como colocado na seção 2.2 acima, sendo aplicável o regime do Decreto-Lei 58/1937 era obrigatória a observação de seus preceitos.

Dessa forma, apenas com a realização das obras de urbanização seria possível acessar o sistema de transmissão de propriedade contido no Decreto-Lei 58/1937, a partir da edição da Lei Municipal 7.805/1972. Assim, pode-se afirmar que o custo de implementação da infraestrutura sempre foi atribuído ao loteador; mas que o controle prévio da efetiva realização desses dispêndios, antes do reconhecimento das vendas desde a legislação civil, surge apenas após o final do período estudado.

É possível que essa mudança na legislação explique também a mudança no perfil das irregularidades verificadas antes e depois de 1972. Conforme Pasternak:

“No município de São Paulo, a Lei nº 7.805/1972 (a chamada Lei de Zoneamento) exigia toda a infraestrutura e procedimentos complexos de licenciamento para aprovação prévia de loteamentos. A partir desta data foi grande o crescimento da clandestinidade, dado que a legislação, muito exigente, era de difícil cumprimento.”<sup>246</sup>

O momento apontado pela autora como de relevante aumento da clandestinidade corresponde à alteração do quadro legal acima descrito, de possibilidade de

---

<sup>246</sup> PASTERNAK, Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Citação às páginas 142-143.

comercialização de terrenos em loteamentos já aprovados, mas antes da realização dos investimentos em infraestrutura exigidos pelas normas urbanísticas do Município. Isso sugere que a permeabilidade do ordenamento à urbanização periférica, por meio de loteamentos irregulares, teria sido utilizada estrategicamente pelos loteadores. Estes podem ter se valido da possibilidade de comercialização antes da realização de investimentos, estratégia tornada possível pela estrutura da regulação vigente.

Seria possível que se argumentasse que tal desaceleração teria decorrido da postura de maior intervenção e exercício de poder de polícia por parte da Prefeitura de São Paulo. Conforme Sachs, a postura do então Prefeito de São Paulo Figueiredo Ferraz “*destacou-se em relação aos seus antecessores pela vontade de passar imediatamente à ação*”<sup>247</sup> no que se refere ao combate aos loteamentos irregulares. Por outro lado, este momento de desaceleração na quantidade de loteamentos irregulares foi também o momento de aumento da clandestinidade, como apontado por Pasternak no trecho citado acima; e tal clandestinidade permaneceu por largo período, ainda que passando por transformações, como descrito por Scagliusi<sup>248</sup>. Ora, nesse sentido, ainda que a postura da Prefeitura no exercício de seu poder de polícia pudesse ter se alterado durante a gestão do então prefeito, a permanência da irregularidade, agora convertida em clandestinidade, parece sugerir que a realização de loteamentos não-regulares permaneceu ocorrendo – e que o seu resultado final se alterou do loteamento irregular para o clandestino precisamente no tempo em que as obras de urbanização passaram a ser exigidas desde a aprovação do plano de loteamento pela Prefeitura. Este apontamento será retomado em maiores detalhes no capítulo seguinte.

De toda forma, esta discussão supõe que os loteamentos registrados no Cartório de Registro de Imóveis, a fim de se valer da sistemática do Decreto-Lei 58/1937, teriam sido sempre aprovados pela Prefeitura. No entanto, parte da literatura aponta que os cartórios de registros de imóveis teriam registrado loteamentos a despeito da ausência de aprovação da Prefeitura<sup>249, 250</sup>. Essa informação parece ser confirmada pelo Sistema de Informações

---

<sup>247</sup> SACHS, **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**.

<sup>248</sup> SCAGLIUSI, **Urbanização de fronteira**.

<sup>249</sup> Citando um trabalho da fundação Faria Lima, a autora coloca que “tal foi a pressão social que os próprios oficiais dos registros de imóveis contaram o problema e passaram a admitir o registro do compromisso e da consequente escritura de venda e compra no caso de loteamentos não inscritos na forma determinada pelo Decreto-Lei 58.” GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Citação à página 411.

<sup>250</sup> “Para o registro da transação comercial, não era exigido a comprovação de que o loteamento tinha sido aprovado pelas prefeituras para legalizar a venda imobiliária. Ou seja, a venda do terreno era legalizada em



Geográficas do Município de São Paulo: conforme os metadados do Mapa Digital da Cidade – GeoSampa, a camada de arruamentos mapeados não inclui “*loteamentos que foram registrados diretamente no cartório*”<sup>251</sup>. Seria possível supor que alguma parcela desses registros tenha ocorrido com base na previsão do Decreto 3.079/1938, artigo 1º parágrafo 2º<sup>252</sup>, de que, em não havendo pronunciamento dos órgãos competentes em 90 dias, a aprovação era presumida. No entanto, a verificação dessa hipótese não foi possível no escopo do presente trabalho.

## 4.2 OFICIALIZAÇÕES EM MASSA DE VIAS PARTICULARES, REGULARIZAÇÃO

### 4.2.1 Soluções Distintas

O Código de Obras previa regras para a regularização caso a caso de loteamentos. No entanto, em vários momentos durante o período de análise desta dissertação, ocorreram oficializações em massa de vias particulares. Após o período desta dissertação, e diante do diagnóstico que uma parte significativa da cidade havia sido feita de forma irregular, foram organizados serviços de regularização de loteamentos que atuaram de forma sistemática sobre a questão.

A análise destes dispositivos e de seus efeitos permite compreender os efeitos da irregularidade dos loteamentos na utilização do fundo público (ou, na expressão de Massonetto, a gestão política da riqueza social da cidade<sup>253</sup>). Como aludido nas seções anteriores, estas oficializações guardaram relação e tiveram seus efeitos perpassados por outras disposições da legislação existente no período. Ademais, conforme argumenta Holston, as reiteradas previsões de procedimentos de regularização, e oficializações em

---

cartório, independente da aprovação urbanística do loteamento.” LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**. Citação à página 97.

<sup>251</sup> PREFEITURA DE SÃO PAULO, Mapa Digital da Cidade de São Paulo [GeoSampa]. Metadados: camada 23 (Arruamento – ARR).

<sup>252</sup> “§ 2º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente, aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quando ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares. [...] A Prefeitura e as demais autoridades ouvidas disporão de 90 dias para pronunciar-se, importando o silêncio a aprovação.”

<sup>253</sup> “A gestão política da riqueza social é atividade do Estado que disciplina o acesso das famílias e das empresas à infraestrutura urbana.” MASSONETTO, Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. Citação à página 142.

massa de situações irregulares, geram nos agentes a expectativa de regularizações futuras<sup>254</sup>.

Inicialmente, cabe ressaltar que as oficializações em massa de vias, e a regularização de loteamentos caso a caso prevista nos artigos 762 a 772 do Código de Obras, são procedimentos juridicamente distintos. No primeiro caso, trata-se de operação que incide sobre vias particulares – isto é, as ruas não-oficiais que eram permitidas pela legislação e cuja conservação se daria a cargo do proprietário, conforme artigo 773 do Código de Obras. No segundo caso, trata-se de loteamentos executados sem aprovação para os quais os seus proprietários tenham iniciado o procedimento de regularização previsto pelo Código de Obras

Grostein aponta que são caminhos paralelos, com efeitos práticos similares, mas perpassando questões jurídicas distintas. A regularização do loteamento implicaria suprir a ausência de aprovação da Prefeitura ou as irregularidades na implementação do loteamento, na forma do Código de Obras. A oficialização da via implicaria transformar uma rua privada em rua oficial – o que significava não adentrar nas questões físico-urbanísticas do loteamento. Segundo Grostein, ambos permitiam que o comprador registrasse sua propriedade, pois haveria “*amparo na legislação federal de registros públicos que determinava que, para glebas ou lotes com frente para logradouro oficial, não dependiam, para fins de registro, de aprovação do Município*”<sup>255</sup>. Não encontramos, no entanto, tal dispositivo da legislação federal. De toda forma, há, portanto, uma diferença entre regularizar uma via e um loteamento.

Grostein aponta que a oficialização em massa de vias era solução mais bem quista pelos agentes do mercado do que a regularização caso a caso. Isto se dava pois tal solução ocorria sem a necessidade de dispêndio de capital por parte dos loteadores. Da parte da Prefeitura, tratava-se de maneira de permitir com rapidez a cobrança de impostos de determinadas partes da cidade. Uma orientação fiscalista prevaleceu na Prefeitura, e

---

<sup>254</sup> “De modo significativo, essa ilegalidade residencial acaba provocando um confronto com as autoridades legais em que os moradores em geral conseguem, depois de longa e árdua batalha, a legalização de suas precárias reivindicações. Assim, a moradia ilegal é uma forma comum e, em última análise, confiável de as classes trabalhadoras urbanas terem acesso à terra e à moradia e transformarem suas posses em propriedades.” HOLSTON, **Cidadania insurgente**. Citação à página 270.

<sup>255</sup> Para Grostein, a Prefeitura utilizou a oficialização em massa de vias para equacionar a questão da cobrança de impostos. GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Páginas 331 e seguintes. Citação à página 332, NR.

houveram inúmeras rodadas de oficializações em massa das vias particulares da cidade, a fim de equacionar a possibilidade de cobrança de impostos municipais e a realização de investimentos urbanos naqueles logradouros. Dessa forma, como colocado por Sachs<sup>256</sup>, a regularização em massa resultava em um encargo adicional aos compradores de terrenos em loteamentos irregulares, que passariam a ter de realizar pagamentos parciais dos investimentos em infraestrutura urbana e de impostos sobre propriedade urbana.

#### 4.2.2 Oficializações em Massa de Vias

As leis de oficialização em massa de vias estão listadas no artigo 4º do Decreto Municipal 27.568/1988. A área atingida por tais atos foi mapeada por Rolnik<sup>257</sup>. A oficialização em massa de vias transfere ao município a obrigação de realizar investimentos de urbanização nas áreas atingidas. Isto porque, não tendo ocorrido a oficialização, o artigo 773 do Código de Obras atribuía ao proprietário da via particular a sua conservação. Após a oficialização, tais vias se tornam bens públicos.

Grostein aponta que a primeira rodada de oficializações “*viabilizou administrativamente a execução de uma programa de melhoramentos viários nas ruas particulares, denominado ‘Plano de Emergência’*”, para a execução do qual a Prefeitura recorreu a financiamento externo<sup>258</sup>. Conforme Holston, tal processo de oficializações permitiu a realização de investimentos que tiveram como objetivo reforçar as bases políticas do governo em uma estrutura clientelista<sup>259</sup>.

Esta “primeira rodada” mencionada por Grostein foi operada pela Lei nº 4.371/1953. No entanto, antes dela já ocorriam oficializações em áreas específicas. Veja-se o exemplo da oficialização operada pela Lei 4.354/1953:

“Art. 1º - Fica declarado oficial, nos termos da legislação em vigor, o trecho de rua constituído pelo prolongamento da rua Santa Cruz, desde a sua intersecção com o rio Ipiranga até a estrada do Vergueiro.

---

<sup>256</sup> SACHS, São Paulo: políticas públicas e habitação popular. Página 73.

<sup>257</sup> ROLNIK, Raquel, A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, São Paulo: Studio Nobel, 1997. Mapa 27, ao final do livro.

<sup>258</sup> GROSTEIN, Cidade clandestina. Citação à página 349.

<sup>259</sup> HOLSTON, Cidadania insurgente. Página 307.

Art. 3º - As construções que se fizerem nos lotes com frente para o trecho de rua ora oficializada, ficam sujeitas às disposições do artigo 775, alínea “b” e “c” e seus parágrafos<sup>260</sup>, da Consolidação do Código de Obras [...]

Ou seja, a oficialização de vias já era um expediente utilizado pela Prefeitura. A Lei nº 4.371/1953 viria a se diferenciar por abranger uma enorme área da cidade em um único dispositivo. A ela se seguiu a Lei nº 4.663/1955, com a inclusão de áreas relativas à subprefeitura de Santo Amaro, e então as Leis nº 5.969/1962 e 7.180/1968.

As leis de oficialização em massa de 1953 (e, por extensão, de 1955) e de 1962 previam a oficialização de vias nas quais houvesse plano aprovado e construções aprovadas. Grostein<sup>261</sup> aponta que a orientação da área técnica da Prefeitura diante deste dispositivo foi de considerar ambas as condições não-cumulativas. E, ademais, de considerar que as construções comunicadas na forma do artigo 56 do Código de Obras seriam, elas também, consideradas aprovadas.

### 4.2.3 Regularização de Loteamentos

Quanto à regularização de loteamentos, Grostein<sup>262</sup> aponta que em 1973 uma análise do Grupo de Trabalho 001/73 (grupo criado com o fim de dar tratamento sistemático à questão da irregularidade de loteamentos na cidade) conclui haver cerca de 6000 processos de regularização tramitando na Prefeitura. Em resposta à situação de inúmeros lotes em situação irregular e resultados modestos dos processos de regularização até então existentes, a Lei Municipal nº 15.764/1979 estruturou o procedimento para a regularização de loteamentos executados antes de 1972.

---

<sup>260</sup> Tais disposições se referem a coeficientes máximos de aproveitamento do terreno, e viriam a ser alteradas nas Leis Municipais 4.505/1954 e 5.819/1961.

<sup>261</sup> “Sangirardi sugere que a prefeitura mantivesse a segunda interpretação, que as oficializações compreendessem as ruas de plano aprovado ou as que tinham construções aprovadas. Isso significa, a nosso ver, que até esse momento oficializavam-se também as vias sem plano aprovado – portanto, clandestinos e irregulares – desde que tivessem ‘construções aprovadas’. [...] O Dr. Sangirardi era favorável a que as ‘comunicações’ [de construção de casas operárias] correspondessem a uma ‘aprovação’. [...] Do exposto, portanto, podemos concluir que, de acordo com as sugestões do Dr. Sangirardi, poderiam ser oficializadas as vias sem plano aprovado e que tivessem casas operárias abertas e comunicadas ao poder público.” GROSTEIN, *Cidade clandestina*. Páginas 402-403.

<sup>262</sup> “A baixa eficiência, premeditada ou não, do poder público em regularizar loteamentos revelou-se apenas em 1973, quando foram localizados – pelo grupo de trabalho criado com este fim pelo Prefeito Figueiredo Ferraz – em torno de 6000 processos em andamento. Nas décadas de expansão urbana (anos 50 e 60), interessava ao loteador que o poder público mantivesse, por um lado, esse ritmo lento nas regularizações caso a caso, acelerando, por outro, as oficializações em massa de vias, configurando anistias. O problema deveria ser jogado para o futuro.” *Ibid.* Citação à página 323.

Em suma, tal Lei Municipal determinou as condições para a emissão dos Autos de Regularização, que eram os documentos de regularização de loteamentos já realizados sem aprovação da Prefeitura, previstos pelo artigo 762 do Código de Obras. Sua aplicação específica somente a loteamentos executados antes de 1972 se deve às alterações sensíveis que a legislação urbanística do Município sofreu neste ano, com a Lei nº 7.805/72, discutida na seção 4.1 acima.

Por fim, deve-se observar que a Prefeitura viria a organizar programas de regularização de loteamentos, especialmente a partir das décadas de 1970 e 1980. Menciona-se, por exemplo, o Departamento de Regularização e Parcelamento do Solo – RESOLO, cuja atuação foi bem analisada por Carvalho<sup>263</sup>. Também Sachs descreve os trabalhos de regularização de loteamentos realizados pela prefeitura de São Paulo a partir da década de 1980. Na visão da autora, este processo não foi acompanhado de exigências aos loteadores quanto a obras de infraestrutura urbana. Isto é, a regularização teria se dado sem exigir a realização de obras a cargo dos loteadores outrora irregulares. Como resultado disso, apesar da regularização do ponto de vista jurídico, Sachs aduz que os moradores seguiram vivendo em uma cidade “*mais barata*”<sup>264</sup>.

#### 4.3 DECRETO-LEI 58/37

No início do período de análise desta dissertação, o promitente comprador de um lote tinha um direito real a se tornar proprietário daquele lote – direito este que, no entanto, somente se aperfeiçoava quando observadas as formalidades de registro previstas pelo Decreto-Lei 58/1937. Ausente o registro na forma do Decreto-Lei, considerava-se nulo o contrato de compra e venda. Ocorre que, como apontado acima, os compradores de terrenos em loteamentos irregulares encontravam dificuldades em registrar seus contratos (por exemplo, na medida em que seus terrenos eram distintos daqueles existentes na planta do Cartório, cujo projeto original não havia sido efetivamente executado).

Diante dessa situação de fragilidade registrária, um comprador de terreno teria problemas caso, por exemplo, o loteador tivesse dívidas a serem executadas. O Poder Judiciário, para satisfazer a pretensão dos credores deste loteador, teria de buscar as

---

<sup>263</sup> CARVALHO, O vão entre a cidade fática e a cidade legal.

<sup>264</sup> SACHS, São Paulo: políticas públicas e habitação popular. Páginas 80-81.

propriedades deste loteador. E os terrenos do loteamento irregular, não tendo sido validamente alienados, estariam disponíveis para serem executados (isto é, entregues ao credor ou vendidos para levantar fundos), em prejuízo do promitente comprador que ali já residisse e que nenhuma ingerência teria sobre a situação financeira do loteador. Essa situação transparece em inúmeros posicionamentos jurisprudenciais da época. Assim, passamos a seguir a apresentar o processo gradual de mudança deste entendimento do Poder Judiciário<sup>265</sup>.

#### 4.3.1 Alterações jurisprudenciais

No início do recorte temporal desta dissertação, o Poder Judiciário permitiu o manejo de alguns remédios processuais por parte de promitentes compradores cujos contratos não se encontravam registrados. No entanto, principalmente durante a década de 1970, a posição do comprador do terreno passou a depender do registro de seu contrato. Por fim, a jurisprudência lentamente (e com idas e vindas) se alterou para considerar que o direito real à aquisição do imóvel existe desde o momento da assinatura do contrato de compra e venda do imóvel. Esta situação, como ressaltado acima, é ímpar – apenas os contratos de promessa de compra e venda de imóveis produzem tais efeitos, à diferença de outros instrumentos como arrendamentos ou *leasings* – o que reforça a sua característica de inovação introduzida no ordenamento em resposta a uma situação social específica.

Para verificar como ocorreu tal alteração, realizamos uma pesquisa das decisões dos tribunais superiores (STF e STJ) que fundamentaram as Súmulas STF 167 e 621; e, posteriormente, as Súmulas STJ 84 e 239. Em seguida, foram analisados todos os precedentes mencionados nestas decisões – tanto contra quanto a favor das Súmulas. Uma vez que as partes do processo levavam ao Tribunal precedentes para sustentar seus argumentos, tais processos se convertem em fonte de mapeamento da jurisprudência da época. Em seguida, no momento de reversão dos entendimentos do STF pelo STJ, ministros viriam a pesquisar as decisões pretéritas do STF – justamente com a intenção de mostrar que as Súmulas 167/STF e 621/STF não decorriam de entendimentos unânimes.

---

<sup>265</sup> A periodização apresentada nesta seção foi elaborada com base em pesquisa realizada com auxílio de Marcos Paulo Menegari, no âmbito do Programa Unificado de Bolsas PUB-USP 2020-2021, sob a coordenação do Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto e com a participação do autor desta dissertação.

Dessa forma, entendemos que o mapeamento das decisões que sustentam as súmulas e dos precedentes nelas citados permite uma aproximação inicial sólida à evolução da jurisprudência dos tribunais superiores quanto ao tema<sup>266</sup>, tendo resultado em um universo de noventa decisões a serem analisadas.

#### 4.3.1.1 Fase I – Décadas de 1950 e 1960

Como apontado acima, o entendimento corrente no início do recorte temporal desta dissertação era no sentido de que a despeito da ausência de registro, algumas proteções poderiam ser dispensadas aos promitentes compradores. Veja-se, a esse respeito, o AI 28.756/SP, de 1963<sup>267</sup>. Ali, foram admitidos embargos de terceiro à execução de um imóvel cuja compra-e-venda não havia sido registrada, e que, posteriormente, fora executado pelos credores do vendedor.

Os embargos de terceiro são o instrumento por meio do qual uma pessoa que não faz parte de um processo, mas que tem seus bens ou direitos afetados por aquele processo, ingressa no feito para defender seus bens. Nesse sentido, são o instrumento a ser utilizado pelo comprador de um terreno em loteamento irregular, diante de processo no qual os credores de seu loteador cobram uma dívida do loteador.

O STF apontou, no AI 28.756/SP, de 1963, que os embargos de terceiro protegem também os direitos obrigacionais, de forma que a mera existência do contrato já permitia ao promitente comprador incidir no processo de execução. Vale dizer, ainda que não registrada a venda do imóvel, alguma proteção era dispensada ao seu comprador:

Discute-se, no presente agravo de instrumento, se cabem, ou não, embargos de terceiro por parte do promitente comprador, em contrato de compromisso de compra e venda quitada, irrevogável, e **não registrado**, a fim de evitar que o imóvel compromissado seja penhorado e praxeado, para pagamento de dívida do promitente vendedor. [...] Inegável [que caibam tais embargos de terceiro], porque os embargos de terceiro protegem não apenas o domínio, mas também a posse e meros direitos obrigacionais. Consequentemente, bastava a prova da existência do direito obrigacional, anterior à penhora, para que os embargos de terceiro pudessem ser acolhidos. E assim, sequer apresenta maior relevância a

---

<sup>266</sup> Apontamos possibilidades de aprofundamento dessas pesquisas e ampliação do recorte proposto na seção 5.2. Especialmente, destacamos a análise de precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo – competente para decidir casos ocorridos no Município de São Paulo. Os tribunais superiores possuem versões digitalizadas de registros mais antigos, razão pela qual foram mais acessíveis durante a pandemia, enquanto se desenvolveu a maior parte desta pesquisa.

<sup>267</sup> Agravo de Instrumento nº 28.756-SP, de 20 de setembro de 1963. Rel. Min. Ribeiro da Costa.

questão de a inscrição do compromisso ter-se retardado. Se já existia – como o afirma o v. acórdão – promessa de venda irrevogável e quitada, quando se procedeu à penhora do bem, tal circunstância era bastante para justificar a procedência dos embargos do terceiro, ainda que não se achasse inscrita a promessa.”<sup>268</sup>

Além dos embargos de terceiro, outra possibilidade de defesa judicial do promitente comprador era a ação de adjudicação compulsória, por meio da qual o promitente comprador exige judicialmente do vendedor a outorga de escritura definitiva. Veja-se, a este respeito, o RE 40.983/GO, de 1958, e seus embargos em 1962<sup>269</sup>. Naquele caso, o juiz de primeira instância apontou que era possível a adjudicação compulsória, mas o Tribunal local reformou a sentença sob o argumento de que seria necessário o registro do instrumento na forma do Decreto Lei 58/1937. Esta decisão de segunda instância foi reformada para restabelecer a sentença, por estar “*em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal*” (voto do ministro relator no RE) e “*de acordo com a jurisprudência dominante desta e. Instância*” (parecer da Procuradoria Geral no RE).

Dentre os precedentes citados na decisão dos embargos do caso, o Ministro Relator menciona em seu voto decisão na qual foi considerado válido o registro de promessa de compra e venda no curso de ação judicial, vez que havia se iniciado antes e apenas fora atrasado por exigências do oficial do cartório. Neste caso, o registro do contrato no Registro de Imóveis também ocorrera no curso da ação, porém o promitente comprador já havia registrado o contrato e cartório de títulos. O Relator consignou que tal registro não era rigorosamente o que era exigido, mas evidenciava a cautela do comprador, conforme abaixo. Essa passagem ilustra a postura adotada pelo Judiciário, na qual a percepção de boa-fé do adquirente é levada em conta na tomada de decisão:

“Esse registro, embora não bastante, evidencia cautela do promitente comprador em tornar o documento conhecido de terceiros, afinal, o autor sanou o erro, promovendo a inscrição no registro de imóveis [...]”.<sup>270</sup>

Assim, até a primeira metade da década de 1960, o manejo de embargos de terceiro e ações de adjudicação compulsória pelos promitentes compradores foram aceitos em determinados casos pelo STF.

---

<sup>268</sup> Agravo de Instrumento nº 28.756-SP, de 20 de setembro de 1963. Rel. Min. Ribeiro da Costa.

<sup>269</sup> Recurso Extraordinário nº 40.083-GO, de 4 de dezembro de 1958. Rel. Min. Luiz Gallotti.

Embargos no Recurso Extraordinário nº 40.983-GO, de 8 de janeiro de 1962. Rel. Min. Victor Nunes.

<sup>270</sup> Embargos no Recurso Extraordinário nº 40.983-GO, de 8 de janeiro de 1962. Rel. Min. Victor Nunes.



#### 4.3.1.2 Fase II – Décadas de 1970 e 1980

Este entendimento, no entanto, viria a se alterar em direção a uma posição de exigência mais rígida de cumprimento dos requisitos formais do Decreto-Lei 58/1937 para que pudessem ser dispensadas proteções ao promitente comprador, desde meados da década de 1960 até o final da década de 1980. Tal alteração de entendimento se deu sob o raciocínio de que o contrato de promessa de compra-e-venda não registrado na forma do Decreto-Lei 58/1937 seria nulo. O racional adotado era de que os artigos 244, parágrafo único<sup>271</sup> e 287<sup>272</sup> do Decreto nº 4.857/1939 exigiriam a averbação para a validade da promessa de compra e venda. Conforme o relato de Azevedo Júnior<sup>273</sup>, “*a discussão preliminar sobre a necessidade de registro do contrato como condição da ação*” acompanhava as ações de adjudicação compulsória ou cumprimento de obrigação de fazer relacionadas à obtenção de escrituras definitivas.

O Recurso Especial 73.527/PE, de 1972<sup>274</sup>, pode ser mencionado como um primeiro exemplo desta alteração de entendimento. Naquele caso, o Ministro Relator Djaci Falcão chegou a mencionar as decisões anteriores do STF em sentido contrário, mas entendeu que o artigo 22 do Decreto-Lei 58/1937 exigiria o registro como formalidade essencial para que surgisse a possibilidade de apresentar embargos de terceiros. Note-se que o referido artigo 22 do Decreto-Lei 58/1937 (em sua redação dada pela Lei 649/1949, vigente à época) se refere expressamente a imóveis não loteados, porém, a questão do loteamento ou não do imóvel viria a ser superada em decisões posteriores:

“Art. 22. Os contratos, sem cláusula de arrendimento, **de compromisso de compra e venda de imóveis não loteados**, cujo preço tenha sido pago no ato da sua constituição ou deva sê-lo em uma ou mais prestações **desde que inscritos em qualquer tempo**, atribuem aos compromissários direito real oponível a terceiros e lhes confere o direito de adjudicação compulsória, nos termos dos artigos 16 desta lei e 346 do Código do Processo Civil.” [grifou-se]

---

<sup>271</sup> “Art. 244 [...] Parágrafo único. Quando houver promessa de venda, será esta inscrita ou averbada para que possa ser transcrita a escritura definitiva.”

<sup>272</sup> “Art. 287. À margem da inscrição da propriedade loteada, no livro 8, serão averbados os contratos de promessa de, compra e venda de lotes a prazo em prestações, quer por escrito particular, quer por escritura pública, não só para sua validade jurídica, como para assegurar ao promitente comprador direito real oponível a terceiros, nos termos do art. 5º do Decreto-lei n. 58, e, Decreto n. 3.079, de 10 de dezembro de 1937, e 15 de setembro de 1938, respectivamente.”

<sup>273</sup> AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de, Aquisição da propriedade imobiliária através de compromisso de compra e venda, *in*: **Reflexões de magistrados paulistas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor**, 1. ed. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015, p. 205–218.

<sup>274</sup> Recurso Especial nº 73.527/PE, de 16 de março de 1972. Rel. Min. Djaci Falcão.

Esse entendimento viria a ser consolidado pelo STF por meio das súmulas<sup>275</sup> 167/STF e 621/STF:

Súmula 167/STF: Não se aplica o regime do Decreto-lei 58, de 10/12/37, ao compromisso de compra e venda não inscrito no registro imobiliário, salvo se o promitente vendedor se obrigou a efetuar o registro.

Súmula 621/STF: Não enseja embargos de terceiro à penhora a promessa de compra e venda não inscrita no registro de imóveis.

Por meio da Súmula 167/STF o “regime do Decreto-Lei 58” não seria aplicável aos contratos não registrados. Por regime, incluía-se o direito real à aquisição do imóvel. A consequência da não-incidência do Decreto-Lei 58/1937, determinada pela Súmula 167/STF, era a impossibilidade do manejo de ação de adjudicação compulsória prevista naquele diploma. O raciocínio adotado pelo STF se baseava no artigo 23 do Decreto-Lei 58/1937, o qual preceituava que “*nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído*”. O resultado dessa construção normativa e jurisprudencial era que as proteções decorrentes da sistemática do Decreto-Lei 58/1937 não eram aplicáveis na ausência de registro.

Em 1973, um novo Código de Processo Civil foi promulgado pela Lei 5.869/1973. Seu artigo 639 dava poderes ao juiz para, por meio de sentença, suprir obrigação não cumprida de uma das partes de conclusão de um contrato<sup>276</sup>. No entanto, a despeito desta alteração, a jurisprudência do STF foi mantida, sob o argumento de que as ressalvas contidas no artigo abarcariam as formalidades de registro:

“É oportuno acrescentar que o artigo 639 do novo Código de Processo Civil estabelece que o credor pode obter uma sentença produzindo o mesmo efeito do contrato a ser formulado. Vale ponderar, no entanto, como o faz Amílcar de Castro:

‘O art. 1.006 § 2º, do Código anterior exigia que o contrato preliminar preenchesse as condições de validade do definitivo, ao passo que o art. 639 fala: ‘sendo isso possível, e não excluído pelo título’, mas esta cláusula equivale àquela exigência, e o direito continua sendo o mesmo’[...]

Desse modo, continua de pé, é óbvio, a exigência de que o contrato preliminar deve preencher as condições de validade do contrato definitivo.

Não obstante o entendimento em contrário, parece-me exata a exegese adotada

---

<sup>275</sup> Uma súmula é um enunciado emitido por um Tribunal que procura captar o entendimento predominante acerca de um tema, e serve como guia para decisões futuras.

<sup>276</sup> “Art. 639. Se aquele que se comprometeu a concluir um contrato não cumprir a obrigação, a outra parte, sendo isso possível e não excluído pelo título, poderá obter uma sentença que produza o mesmo efeito do contrato a ser firmado.”

pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo em face do novo Código de Processo Civil”<sup>277</sup>

Já por meio da Súmula 621/STF, eram vedados embargos de terceiro à penhora de imóvel manejados pelo comprador que não registrou seu contrato. Imagine-se a situação na qual o loteador, diante de dívidas, seria forçado a entregar seus bens – um dos quais era uma gleba de terra. No entanto, tal gleba já havia passado por processo de loteamento, e outras pessoas ali viviam – sem que, no entanto, houvessem registrado seus contratos. O resultado da Súmula 621/STF seria que tais pessoas não poderiam defender seus imóveis, já que não eram proprietárias deles – ausente o registro, não teria havido transferência da propriedade do imóvel, que permanecia sendo do loteador. Esta é a situação descrita em inúmeros casos decididos entre meados da década de 1960 e o final da década de 1980 – veja-se, a exemplo, os ERE 89.696-1/RJ, de 1979:

“A promessa de compra e venda de imóvel não loteado só se torna oponível erga omnes com sua inserção no Registro de Imóveis. - Não pode ser desconstituída penhora de imóvel objeto de promessa de compra e venda, se esta, ainda que celebrada anteriormente à penhora, não estiver inscrita.”<sup>278</sup>

#### 4.3.1.3 Fase III – Disputas de entendimento

Este entendimento, conquanto cristalizado em súmulas do STF, não era no entanto unânime. No campo da jurisprudência, Azevedo Júnior<sup>279</sup> aponta que alguns desembargadores ou juízes de alçada não seguiam o entendimento do STF. No campo da doutrina e ao longo deste período, o tema também foi objeto de debate, sendo possível observar uma lenta alteração em direção ao alargamento das situações nas quais se reconhece validade à promessa de compra e venda. Como indicativo dessa alteração de posição originada na doutrina, veja-se Bessone<sup>280</sup>, cujas proposições viriam a ser utilizadas quando da reversão das mencionadas súmulas nº 167 e 621. O raciocínio daquele autor se baseia em um entendimento acerca da execução coativa de obrigações de fazer, que é aplicado ao caso específico da promessa de compra e venda.

---

<sup>277</sup> Recurso Extraordinário nº 89.191-MG, de 19 de maio de 1978. Rel. Min. Djaci Falcão.

<sup>278</sup> Embargos no Recurso Extraordinário 89.696-1-RJ, de 8 de agosto de 1979. Rel. Min. Moreira Alves.

<sup>279</sup> AZEVEDO JÚNIOR, Do Direito do Promitente Comprador.

<sup>280</sup> ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira, **Da compra e venda: promessa e reserva de domínio**, Belo Horizonte: Bernardo Alvares, 1960.

Bessone descreve<sup>281</sup> uma posição, que entende como difundida mas com a qual discorda, no sentido de que as execuções coativas de obrigação de fazer deveriam ser satisfeitas “em equivalente” – ou seja, em perdas e danos – pois caso, ao contrário, o Judiciário terminaria por necessariamente violar a esfera pessoal do devedor ao obrigar o devedor a realizar a obrigação de fazer. Ocorre que, para Bessone, há hipóteses nas quais essa regra não se verifica, visto que a prestação coativa da obrigação de fazer “*in natura*” – isto é, na forma que originalmente pretendida – poderia ser realizada pelo Judiciário sem violação da esfera pessoal do devedor. Outro ponto discutido pelo autor é o de que o compromisso de compra e venda de imóvel tem por objeto uma obrigação de fazer consistente na venda do imóvel e que tal obrigação, de caráter pessoal, é distinta da oponibilidade a terceiros do direito do comprador sobre o imóvel. Assim, se o artigo 5º do Decreto-Lei 58/1937 condicionaria à averbação o *direito real oponível a terceiros*, a ação de adjudicação compulsória prevista no artigo 16 do mesmo Decreto-Lei não faria qualquer menção ao registro<sup>282</sup>.

O artigo 5º do Decreto-Lei determina que:

“Art. 5º A averbação atribue ao compromissário direito real oponível a terceiros, quanto à alienação ou oneração posterior, e far-se-á à vista do instrumento de compromisso de venda, em que o oficial lançará a nota indicativa do livro, página e data do assentamento.”

Já o artigo 16, em sua redação original<sup>283</sup> vigente ao tempo em que escreveu Bessone, determina que:

“Art. 16. Recusando-se os compromitentes a passar a escritura definitiva no caso do art. 15, serão intimados, por despacho judicial e a requerimento do compromissário, a dá-la nos 10 dias seguintes à intimação, correndo o prazo em cartório.

§ 1º Se nada alegarem dentro desse prazo, o juiz, por sentença, adjudicará os lotes aos compradores [...]”

Este debate terminou por influenciar uma alteração no entendimento jurisprudencial corrente. Pode-se vislumbrar indícios desta alteração em decisões dos tribunais inferiores, que no entanto seriam reformadas nas instâncias superiores ou extraordinárias ante ao posicionamento do STF:

---

<sup>281</sup> ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira, Da execução Coativa e In Natura da obrigação de fazer, **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, v. 7, p. 117–120, 1955.

<sup>282</sup> ANDRADE, **Da compra e venda**.

<sup>283</sup> Alterada em 1973 para adaptá-la ao Código de Processo Civil de 1973, sem prejuízo para os argumentos aqui descritos.

“O MM Juiz embora reconhecendo que a jurisprudência tem concluído pela indispensabilidade do registro, entendeu, com sustentação na doutrina de Darci Bessone e em votos dos Des. Helvécio Rosenburg e do Ministro Carlos Fulgêncio que a ‘promessa de compra e venda, como obrigação de fazer, independe de registro para a execução compulsória. O direito real instituído pelo art. 5º, da Lei 58, só tem efeito para terceiro’.

O Des. Helvécio Rosenburg, como se tem visto nesta Egrégia Câmara, já relegou esta tese, continuando a sustentá-la os Professores Darci Bessone e Carlos Fulgêncio. Também entendo que doutrinariamente sua tese é sustentável, mas somente doutrinariamente, porque o artigo 23, do Decreto-Lei nº 58, de 10/dezembro/1937, com as modificações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 649, de 11/3/49, é absolutamente expreso de que ‘nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído’<sup>284</sup>

#### 4.3.1.4 Fase IV – Após a Criação do STJ

Somente após a criação do STJ, pode-se observar uma alteração do entendimento dos tribunais superiores, com a reversão das súmulas do STF. Veja-se, por exemplo, o REsp 30/DF, de 1989<sup>285</sup>, primeiro precedente da súmula STJ 239. No voto do relator Min. Eduardo Ribeiro, é narrada a discussão da doutrina e mencionado o trabalho de Bessone<sup>286</sup>, de 1960. Como resume o Min. Eduardo Ribeiro, a distinção entre os artigos 5º e 16 do Decreto-Lei nº 58/1937 apontada por Bessone permite sustentar que a averbação do compromisso de compra e venda é desnecessária para que surja o direito à adjudicação compulsória.

Assim, o argumento manejado era de que o direito real oponível a terceiros estava condicionado à averbação, ao passo que o requerimento do compromissário ao juiz não falava em averbação como requisito. O artigo 23, acima referido, e que condiciona à prova do registro qualquer ação fundada nos dispositivos do Decreto-Lei, teria de ser interpretado como aplicando-se somente ao direito real oponível ao terceiro. A razão dessa interpretação restritiva seria a desnecessidade de registro para constituir mera obrigação de fazer consistente na passagem da escritura definitiva.

A jurisprudência irá aos poucos considerar que os compradores podem exigir o cumprimento das prestações devidas pelo loteador. Em caso relatado por Bussada<sup>287</sup>, por

---

<sup>284</sup> Acórdão citado no Recurso Extraordinário nº 89.191-MG, de 19 de maio de 1978. Rel. Min. Djaci Falcão.

<sup>285</sup> Recurso Especial nº 30/DF, de 15 de agosto de 1989. Rel. Min. Eduardo Ribeiro.

<sup>286</sup> ANDRADE, **Da compra e venda**.

<sup>287</sup> “REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO. Ajuizamento de ação ordinária com base no Decreto-Lei 58/37 visando a compelir o promovente do loteamento irregular a regularizar o empreendimento. Pretendida cominação de multa diária pelo retardamento. Viabilidade. Ação procedente. Art. 287 do CPC. [...] Compete, em consequência, ao loteador dar cumprimento à lei, promovendo, no prazo estipulado, que é razoável, a

exemplo, é permitido aos compradores exigir judicialmente do loteador que regularize o loteamento – mesmo a despeito da ausência de registro dos contratos de compra e venda. O raciocínio adotado pelo TJSP, em 1983, foi de que, sendo o Decreto-Lei nº 58/1937 uma norma de ordem pública, competiria ao loteador realizar os atos de registro por ele exigidos.

Observa-se então uma evolução jurisprudencial que resulta na substituição das súmulas STF 167 e 621<sup>288</sup> pelas súmulas STJ 84<sup>289</sup> e 239. O artigo 41<sup>290</sup> da Lei Lehmann abre possibilidades para o registro após regularização; e, além disso, não exige a existência de escritura pública para a transmissão do direito real, que se opera somente com base no compromisso de compra e venda devidamente firmado. O artigo 46<sup>291</sup> da mesma lei, indo em direção diferente do artigo 23<sup>292</sup> do Decreto-Lei 58/1937, exige apenas do loteador a prova do registro como condição para o ingresso em ações judiciais relativas ao imóvel loteado (retirando do comprador, *a contrario sensu*, a exigência do registro – ver a esse respeito a discussão no REsp 30/DF, de 1989<sup>293</sup>).

Esta alteração nos entendimentos adotados pelo Poder Judiciário acerca da necessidade ou não de registro da promessa de compra e venda é, no limite, uma alteração na posição jurídica dos compradores de terrenos em loteamentos irregulares. Como visto

devida inscrição do loteamento, pouco importando se os lotes foram vendidos particularmente ou através de oferta pública, ou mesmo se o compromissário-comprador tem o direito de exigir a escritura definitiva em ação de prestação de fato (CPC, art. 639) ou em ação de adjudicação compulsória (Decreto-Lei 58, artigo 22)” BUSSADA, Wilson, **Loteamento e Parcelamento do Solo Urbano: interpretados pelos Tribunais**, 1. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989. Citação à página 177-183.

<sup>288</sup> Cujo primeiro precedente é decidido apenas em 1971, o que confirma nosso apontamento de que ocorre uma virada de entendimento dos tribunais superiores a partir da década de 1970. O voto do Ministro Bueno de Souza no REsp 188-PR, inclusive, menciona exemplos anteriores a 1971 no sentido contrário desta súmula.

<sup>289</sup> Nos precedentes que embasam essa súmula, o voto do Ministro Bueno de Souza no REsp 188-PR menciona decisões do STF que já prestigiavam a posse de boa-fé.

<sup>290</sup> “Art. 41. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado.”

<sup>291</sup> Art. 46. O loteador não poderá fundamentar qualquer ação ou defesa na presente Lei sem apresentação dos registros e contratos a que ela se refere.

<sup>292</sup> Art. 23. Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído.

<sup>293</sup> “Se o artigo 25 pudesse ter sido menos claro, a dúvida estaria afastada com a leitura do que se contém no artigo 46. Efetuou-se aí a derrogação do constante do artigo 23 do Decreto-Lei nº 58. Este, como já mencionado, dispunha que qualquer ação ou defesa fundada naquela lei, dependeria de prova do registro nela instituído. Já agora, a exigência se limita ao loteador” Recurso Especial nº 30/DF, de 15 de agosto de 1989. Rel. Min. Eduardo Ribeiro. Citação às páginas 08-09.

acima, uma quantidade expressiva destes compradores viria a ter problemas com o registro de suas escrituras (ou seja, com a aquisição da propriedade de um terreno) a despeito de ter acessado seus terrenos mediante compra e sob um regime de proteção específico (o do Decreto-Lei 58/1937). Entre outras razões, os poderes inerentes à condição de proprietário (como o manejo de ações de adjudicação compulsória ou embargos de terceiro) não eram atribuídos aos compradores de terrenos em loteamentos irregulares por força da ausência de registro da promessa e compra e venda – o que veio a ser flexibilizado.

Vê-se, em conclusão, que o entendimento dos tribunais superiores acerca da posição jurídica dos promitentes compradores se alterou, permitindo o manejo de embargos de terceiro ou de ações de adjudicação compulsória mesmo quando ausente o registro. Essa alteração não se processou de forma linear, mas, antes, foi sujeita a disputas constantes de entendimento.

#### **4.3.2 Outras alterações legislativas**

A exposição acima analisa a evolução do entendimento dos tribunais sobre situações ocorridas sob a égide do Decreto-Lei 58/1937. Dada a temporalidade inerente aos processos judiciais e à alteração da jurisprudência, a exposição acima avança para além do período de recorte desta dissertação (1937-1972) – mas, ressalte-se, os entendimentos acima externados se referem a situações jurídicas surgidas sob a vigência e incidência do Decreto-Lei de 1937. No entanto, há que se mencionar também que, durante este período de alteração de entendimentos jurisprudenciais, a legislação federal sobre parcelamento de solo foi alterada.

Ainda durante o recorte temporal desta dissertação, foi editado o Decreto-Lei 271/1967. Esta norma foi encomendada pelo Ministério do Planejamento ao jurista Hely Lopes Meirelles, mas sua redação final guardou pouca correspondência com o projeto originalmente aprovado, tendo seu escopo fortemente limitado. Ali, foi previsto que o BNH deveria editar normas gerais de “*diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação*” de loteamentos, que seriam seguidas e poderiam ser complementadas pelos Municípios. No entanto, essa edição de diretrizes pelo BNH nunca ocorreu. Nesse sentido, esta norma teve sua eficácia social prejudicada pela ausência de regulação. No entanto, sua existência denota que já havia discussão sobre a necessidade de atualizar as normas sobre loteamentos vigentes, inclusive com abrangência nacional.

Após o recorte temporal desta dissertação, foi promulgada a Lei 6.766/1976 (Lei Lehmann), que viria a endereçar inúmeros pontos em aberto no regime jurídico anterior. Especialmente, com relação à ausência de coordenação entre as diferentes esferas da federação, a Lei 6.766/1979 previu critérios mínimos de regulação urbanística. Além disso, a lei previu sanções para os loteadores que não cumprissem tais requisitos. O processo que levou à elaboração e promulgação da Lei 6.766/1979, gestado ao longo de quatro décadas de debates teóricos e políticos, foi descrito por Leonelli<sup>294</sup>.

#### 4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo teve por objetivo apresentar, a partir de uma análise dogmática e da evolução da lei e da jurisprudência, quais as alterações por que passaram as estruturas jurídicas que mediam os fenômenos e relações sociais descritos no capítulo anterior. O que observamos a partir da análise é que houve um movimento de acomodação da legislação a uma determinada forma de urbanização da cidade. A posição jurídica dos compradores de terrenos em loteamentos irregulares foi lentamente revisada, inclusive a partir de movimentos doutrinários e jurisprudenciais, tornando mais sólido o liame entre o comprador e o objeto. Já as exigências de investimentos em urbanização que recaem sobre os loteadores foram alteradas, em especial na medida em que passaram a incidir em etapas “anteriores” à comercialização (juridicamente válida) dos lotes. Este movimento se desenvolveu em múltiplas arenas decisórias (Poderes Legislativo e Executivo Municipal, Poder Judiciário Estadual, Poder Legislativo Federal). Além disso, ocorreu de forma gradual, com alterações incrementais ao longo do recorte temporal da dissertação.

---

<sup>294</sup> LEONELLI, A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766.



## **5 DISCUSSÃO DAS ESTRUTURAS JURÍDICAS ANALISADAS**

O objetivo deste capítulo é discutir as relações observadas entre a legislação e a prática social, a partir do caso explorado nessa dissertação. Procuramos travar um diálogo com múltiplas fontes com as quais nos deparamos ao longo do processo de pesquisa. Para tanto, a seção 5.1 realiza um diálogo entre os resultados de pesquisa e diversos estudos do urbano. Ao final, elencamos possíveis aprofundamentos para a pesquisa.

### **5.1 DISCUSSÕES COM A LITERATURA A PARTIR DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO**

O objetivo dessa seção é, partindo dos resultados da investigação acerca das alterações no ordenamento ocasionadas pela urbanização periférica, realizar um diálogo com estudos que tenham se voltado ao tema da urbanização periférica, dos loteamentos irregulares na cidade de São Paulo, e com as concepções de indeterminação do direito.

#### **5.1.1 Indeterminação do Direito**

Os resultados da pesquisa permitiram observar, em suma, que o processo de urbanização periférica ensejou alterações no ordenamento jurídico em resposta a determinadas práticas sociais. Mais interessante, no entanto, é que tais alterações aqui descritas não decorrem de uma única decisão judicial, nem se esgotam em uma única decisão do legislador. Trata-se de um processo razoavelmente móvel de disputa do significado de institutos, do qual decorrem arestas, não coerências e processos específicos à história local. Este processo se desenvolve sob influência das condições econômicas locais, que reposicionam os agentes envolvidos na construção do direito.

A sustentar essa percepção de que se tratou de uma alteração legal decorrente de um processo de disputa do significado de institutos, note-se que o único contrato preliminar com efeitos reais que temos hoje é o compromisso de compra e venda. Uma empresa que busque constituir um direito de superfície, por exemplo, não tem direito a adjudicação compulsória – podendo apenas pedir uma obrigação de fazer ou perdas e danos ou multa contratual. Outro dado que sustenta essa constatação são as decisões, citadas na seção 4.3.1, no sentido de que a alteração do artigo 639 do Código de Processo

Civil não alterava as conclusões do STF; sendo que tais conclusões viriam a ser alteradas quando da criação de um novo tribunal com competência para a análise da matéria pela Constituição de 1988. Isto é, menos que a alteração da legislação, neste caso o ponto relevante foi a alteração do órgão com competência decisória sobre a matéria.

Essa constatação permite um diálogo com formulações que colocam o direito como uma estrutura social não-coerente e que se desenvolve em múltiplas arenas. Barbosa<sup>295</sup> constrói uma tal formulação, quando discorre sobre a indeterminação social do direito. Aquele autor aponta que a indeterminação do direito pode ser percebida desde um ponto de vista interno ou externo. No ponto de vista externo, a indeterminação decorreria da multiplicidade de instâncias decisórias que podem emitir decisões contraditórias. No ponto de vista interno, a indeterminação decorreria da disputa pelo significado dos institutos, uma vez que estes expressam modelos (de justiça, de liberdade) cujo detalhamento permanece em disputa. Como colocado pelo autor, “*os acordos e sua expressão paradigmática podem ser revisados na prática argumentativa do presente*”<sup>296</sup>.

Ora, o reconhecimento de direitos inerentes à propriedade em determinadas situações, conforme descrito na seção 4.1, teve um ponto de suporte importante em concepções construídas pela doutrina civilista acerca dos contratos preliminares. Esta situação ilustra a ressignificação paulatina de institutos a partir do trabalho da doutrina e da jurisprudência. Veja-se como exemplo a citação que o STJ faz do trabalho de Andrade<sup>297</sup> no REsp 30/DF, de 1989<sup>298</sup>:

“Doutrinariamente, a questão de há muito vem sendo objeto de debate e, dentre os estudos elaborados, vale sempre citar a obra de Darcy Bessone que, indiscutivelmente, examinou a matéria em profundidade. Os argumentos que trouxe, sustentando a dispensa do registro, como condição para a adjudicação compulsória, são mais que ponderáveis. Dificilmente se pode explicar, com efeito, reste subordinada a execução compulsória de obrigação de fazer a uma formalidade que diz com a constituição de direito real e conseqüente oponibilidade a terceiros. A promessa de compra e venda tem por objeto um *facere*, constitui-se em vínculo que se traduz em direito pessoal. Seu cumprimento não se justifica esteja a depender do ingresso do título no Registro Imobiliário” Grifos no original.

A decisão recoloca a separação entre título e objeto, tornando a irregularidade urbanística do terreno (cuja consequência seria a impossibilidade de proceder ao registro)

---

<sup>295</sup> BARBOSA, Constituição, democracia e indeterminação social do direito.

<sup>296</sup> *Ibid.* Citação à página 39.

<sup>297</sup> ANDRADE, **Da compra e venda.**

<sup>298</sup> Recurso Especial nº 30/DF, de 15 de agosto de 1989. Rel. Min. Eduardo Ribeiro.

um fato sem efeitos para o direito pessoal do comprador de manejar uma adjudicação compulsória. Esta conclusão é justificada a partir do recurso a um entendimento doutrinário. Seja por um convencimento de fato do julgador, seja por mero artifício retórico deste, fato é que a disputa do significado de um instituto teve consequências no ordenamento. Para outros textos que tratam de reconstruções similares, confira-se Brown<sup>299</sup>, Cover<sup>300</sup>, e Miola<sup>301</sup>.

Desde uma abordagem estratégico-relacional, o discurso pode ser conceituado como a produção intersubjetiva de sentidos e significados – e deve ser reconhecido como um componente essencial da agência e, mesmo, das estruturas<sup>302</sup>. Desde esse ponto de vista, uma ressignificação de institutos do direito que seja operada paulatinamente (inclusive por meio de discussões doutrinárias, ou pela introdução de novas racionalidades no processo decisório) pode ter impactos causais na realidade. Estes impactos decorreriam da dimensão discursiva da agência, entendida como comportamento dotado de significado, naquela vertente teórica. Essa constatação tem impactos para a compreensão do direito enquanto instrumento de promoção de mudanças na estrutura social. Não se deve perder de vista, no entanto, que a adoção de um ou outro conjunto de significados guarda relação dialética com as disputas materiais que lhe são subjacentes. Veja-se, a esse respeito, Moulaert *et al*<sup>303</sup>.

---

<sup>299</sup> BROWN, Wendy, **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**, New York: Zone Books, 2015.

<sup>300</sup> COVER, Robert, Nomos e narração, **ANAMORPHOSIS - Revista Internacional de Direito e Literatura**, v. 2, n. 2, p. 187, 2017.

<sup>301</sup> MIOLA, Iagê Zendron, Direito da concorrência e neoliberalismo: a regulação da concentração econômica no Brasil, **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 4, p. 643–689, 2016.

<sup>302</sup> “O discurso é a produção intersubjetiva de sentidos e significados. Ele é um momento essencial da ação (como comportamento dotado de significado), dos constrangimentos estruturais e das oportunidades conjunturais (que tipicamente variam conforme as identidades, valores, interesses, horizontes espaço-temporais, estratégias e táticas dos agentes), e, *a fortiori*, das instituições (entendidas como ‘estruturas socializadas’).” Tradução livre de “Discourse is the production of intersubjective sense- and meaning-making. It is an essential moment of action (as meaningful behaviour), of structural constraints and conjunctural opportunities (which typically vary with agents’ identities, values, interests, spatio-temporal horizons, strategies, and tactics) and, *a fortiori*, of institutions (understood as ‘socialized structure’).” MOULAERT, Frank; JESSOP, Bob; MEHMOOD, Abid, Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development, **International Journal of Urban Sciences**, v. 20, n. 2, p. 167–187, 2016. Citação à página 169.

<sup>303</sup> “Essa abordagem se mostraria unilateral e reducionista se deixasse de considerar o papel que fatores materiais (como o mundo natural, constrangimentos estruturais emergentes, e tecnologias disponíveis) desempenham ao privilegiar e, mais significativamente, reter alguns imaginários econômicos, políticos e sócio-culturais (e outros tipos de discurso).” Tradução livre de: “This approach would prove one-sided and reductionist if it failed to consider the role of material factors (such as the natural world, emergent structural

Em suma, portanto, os resultados desta pesquisa fortalecem a percepção de que a juridicidade é construída também pela prática social. O alargamento verificado em categorias jurídicas por força de determinadas realidades práticas e econômicas (neste caso, a urbanização periférica) mostra que o impacto da norma na realidade não é uma via de mão única.

### 5.1.2 Estudos do Urbano – Hipóteses Correntes e Diálogo com Ordenamento

A análise da evolução do ordenamento ao longo de um período muito tratado pelos estudos do urbano, como o foi o desta dissertação, permite um diálogo com aqueles estudos. O propósito desta seção é apresentar algumas reflexões que se aproximam ou se afastam de discussões havidas em outros estudos acerca dos fenômenos aqui discutidos.

#### 5.1.2.1 Alterações e Apropriações do Ordenamento

Veja-se, por exemplo, que as alterações que verificamos terem ocorrido no ordenamento, em direção ao reconhecimento dos direitos dos adquirentes de terrenos em loteamentos irregulares, caminham de forma paralela à trajetória descrita por Holston<sup>304</sup> de apropriação da linguagem jurídica pelos moradores para disputar a permanência em seus imóveis. Ao passo que aquele autor descreve, a partir de sua pesquisa, uma apropriação da linguagem jurídica para legitimar reivindicações de terras de populações excluídas<sup>305</sup>, essa mesma linguagem jurídica apresenta mudanças, pois o ordenamento é revisitado face aos fenômenos de compra de terrenos em loteamentos irregulares, como visto no Capítulo 4. A

---

constraints, and available technologies) in privileging and, even more significantly, retaining some economic, political, and socio-cultural imaginaries (and other types of discourse).” *Ibid.* Citação à página 175.

<sup>304</sup> “Longe de manter distantes o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o público e o privado, e o político e o doméstico, esse regime de cidadania se baseia na administração de suas interseções. Sob o signo da cidade, contudo, os mesmos fatores que produziram esse regime entrincheirado mobilizam uma insurgência de cidadãos. As mesmas forças que de fato fragmentaram e dominaram os pobres rurais, reduzindo sua existência a ‘meras vidas’, incitam os pobres urbanos a exigir uma vida de cidadão”. E, ainda: “Entretanto, a investigação também revela que, embora as fraudes atuais em torno da terra repitam esses velhos padrões, fazem isso com uma diferença inesperada. Em vez de subverter a cidadania, como em tempos passados, a ilegalidade residencial gera uma insurgência de direitos políticos e civis entre os pobres urbanos, que aprendem a usar a lei para legitimar suas reivindicações de terra e que por isso competem em arenas legais das quais têm sido excluídos.” HOLSTON, **Cidadania insurgente**. Citações às páginas 401 e 266.

<sup>305</sup> Note-se que Holston pressupõe que a grilagem atinge todas as periferias, uma vez que seu objeto de pesquisa são dois casos de grilagem. Porém, conforme dados do RESOLO acima analisados, nem todas as irregularidades enfrentadas decorriam de problemas com o título de propriedade do loteador.

posição jurídica que aqueles agentes descritos por Holston se organizam para ocupar, então, já não é mais a mesma. É possível que essa solidificação da posição jurídica destes indivíduos dialogue com os fenômenos analisados por Holston, pois a propriedade do terreno dota a atuação política de um agente de determinadas capacidades estruturais – seja uma estabilidade na ocupação, seja um reconhecimento a nível do discurso dada sua condição de proprietário – e, apesar de conter limites, também é dotada de potencialidades e pode alterar os horizontes da luta social.

É dizer: ao mesmo tempo em que ocorre uma apropriação da linguagem jurídica<sup>306</sup> pelos compradores de terrenos em loteamentos irregulares ou clandestinos para disputar a propriedade e a permanência em seus imóveis, por parte dos moradores; aos poucos, são alteradas (e/ou resolvidas) as consequências dessa irregularidade. A alteração das súmulas do STF em direção às do STJ descritas na seção 4.1 aponta uma gradual alteração do ordenamento para privilegiar o adquirente da terra.

O próprio Decreto-Lei 58/1937, conforme descrito na seção 3.4, já se inseria em um movimento de maior regulação das atividades econômicas e proteção aos adquirentes. Suas insuficiências, no entanto, necessitariam de correções de rumo ao longo das próximas décadas, conforme se desenvolveu o processo de urbanização periférica durante o recorte desta dissertação. Estas correções de curso ocorreram em uma multiplicidade de arenas decisórias – a partir de decisões judiciais de tribunais estaduais e federais, edição de novas leis por entes municipais, entre outras. E, porque não, através de mecanismos que podem ter tido efeitos negativos do ponto de vista urbanístico, apesar de reduzirem conflitos e incertezas do ponto de vista jurídico – como as regularizações em massa.

---

<sup>306</sup> É interessante notar que esta apropriação do discurso jurídico descrita por Holston se aproxima do movimento descrito por Gomes: para esta autora, o discurso do trabalhismo, que teria sido formatado para a cooptação da classe trabalhadora, passou a ser utilizado pela classe trabalhadora como suporte para suas reivindicações. Aqui, como visto na dissertação, a irregularidade como expediente de acesso à casa própria foi vista como politicamente expediente, pois se entendia que reduziria a possibilidade de que descontentamentos políticos levassem a radicalizações – mas essa mesma condição foi utilizada como elemento organizador do que Holston descreve como uma nova forma de participação e ativismo político. Cf. GOMES, Angela de Castro, **A invenção do trabalhismo**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

### 5.1.2.2 Custo da Moradia e Informalidade

Uma hipótese corrente que procura explicar as “insuficiências” no controle urbanístico é a de que a informalidade teria sido tolerada com o fim de baratear o custo da moradia. De maneira geral, esta constatação se apoia em citações de Bonduki ou Oliveira.

Em Oliveira, a moradia autoconstruída surge como um expediente de rebaixamento do custo de reprodução da mão-de-obra; mas, ali, trata-se de discutir os efeitos do mutirão sobre o custo de reprodução da força de trabalho, e não o papel do Estado na fiscalização dos loteamentos irregulares.<sup>307</sup>

No caso de Bonduki, entendemos que a intencionalidade do Estado não está afirmada com tanta ênfase. Para ele, a estratégia de facilitar a aquisição da casa própria “*embora não tivesse sido planejada, foi se definindo na prática, como um modo de viabilizar uma solução habitacional ‘popular’, barata, segregada, compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores*”<sup>308</sup>. Em determinados autores, no entanto, essa afirmação ganha um elemento a mais – a intencionalidade – e se converte em um diagnóstico de que a intenção do Estado ao fiscalizar de forma deficiente os loteamentos irregulares era rebaixar o custo da mão de obra. Veja-se por exemplo Fix, Leonelli ou Carvalho:

“O fato de o Estado fazer “vistas grossas” à ocupação irregular de terra urbana através de invasões, grilagens ou loteamentos clandestinos é uma forma de oferecer uma válvula de escape para as necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos, muitos dos quais recém-chegados do campo, tem de habitação”<sup>309</sup>

“Nesse sentido, os aspectos urbanísticos não eram tratados [no Decreto-Lei 58/1937]. Segundo Bonduki essa ausência é proposital, tendo como objetivo o sucesso da reprodução da força de trabalho, uma vez que a desregulamentação favorecia a proliferação de loteamentos periféricos de baixa renda. Por outro lado, as garantias na compra do lote acabavam, indiretamente, favorecendo o

<sup>307</sup> “Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o ‘mutirão’. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho - de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de ‘economia natural’ dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho.” OLIVEIRA, *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. Citação à página 39.

<sup>308</sup> BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo*. Citação à página 288.

<sup>309</sup> FIX, *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Citação à página 106.

fortalecimento deste tipo de empreendimento imobiliário, também, para quem venda, ao criar incentivos e garantias para quem compra”<sup>310</sup>

“[O sistema legal de propriedade] é parte componente do modelo político-econômico adotado, no qual a legislação totalmente dissociada do crescimento das periferias e a falta de um sistema de informações cartorárias confiáveis são instrumentos a serviço dos interesses de reprodução da força de trabalho a custos baixos, corroborado pela permissividade ou omissão do Estado na fiscalização e controle destas regiões da cidade”<sup>311</sup>

No entanto, deve-se questionar se o Estado possui uma “super-consciência”, ou um conhecimento *ex-ante* dos efeitos de sua atuação. É possível que o barateamento da mão de obra seja apenas um impacto observado *ex-post*, elevado pelo observador à categoria de função. As decisões sobre a legislação e a política urbanística de fato têm em mente as condições nas quais elas se dão; no entanto, nos textos citados de Sangirardi<sup>312</sup> (cf. também Waldemar Ferreira *apud* Ricken<sup>313</sup>) o discurso adotado pelos agentes responsáveis por órgãos administrativos ou pela proposição de leis não passa pelo barateamento da mão de obra para a indústria, mas, antes, reitera a necessidade de se constituir uma camada proprietária (seja pelas virtudes políticas disto, seja pela facilidade da burocracia estatal resolver os problemas urbanísticos em momento posterior, face a proprietários) – além de discussões sanitaristas etc. Estas fontes parecem sugerir que os conflitos imediatamente considerados não são aqueles da reprodução da força de trabalho a baixos custos. A se considerar os discursos de oficiais estatais, a proteção da salubridade, da economia popular e a formação de uma classe pequeno-proprietária pareceriam objetivos mais próximos que o barateamento da moradia. Assim, o barateamento da mão de obra pode ser considerado uma função atribuída *ex-post* pelos observadores da questão – o que não significa deixar de

---

<sup>310</sup> LEONELLI, **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**. Citação à página 84. Veja-se ainda páginas 73; 79-80.

<sup>311</sup> CARVALHO, **O vão entre a cidade fática e a cidade legal**. Citação à página 183.

<sup>312</sup> Para este autor, já citado acima, haveria um interesse na permissividade aos loteamentos irregulares para generalizar o acesso à propriedade com o fim de “evitar perigosas ilusões no campo das reivindicações político sociais” SANGIRARDI, *As favelas, os arruamentos e a pavimentação das estradas municipais*. Citação à página 22.

<sup>313</sup> “Não tendo sido possível até ao presente, evitar o êxodo dos campos, tornou-se mister, construindo ou loteando, fornecer a possibilidade de um lar sadio a todos os casais de empregados ou de operários que trabalham nas cidades ou, em seus subúrbios, nas minas, nas fábricas, ateliers, armazéns, lojas ou escritórios. Era o único meio de arrancá-los das tocas miseráveis dos quarteirões superpopulosos e da promiscuidade, da imoralidade, da decadência física, da mortalidade, que eles geram e se encontra, com particular intensidade, nas favelas, verdadeiro desastre social.” FERREIRA, Waldemar, **O loteamento e a venda de terrenos em prestações: Decreto-lei n. 58, 10 de dezembro de 1937, textos e comentários**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938. *Apud* RICKEN, **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Página 198.

reconhecer o impacto da irregularidade no acesso à moradia, mas, apenas, ter em mente a possibilidade de efeitos não intencionais no trato do Estado com a questão.

Há trabalhos teóricos que apontam a relevância da casa própria para a manutenção da propriedade privada. Conforme Harvey<sup>314</sup>, a propriedade da casa cumpre uma função de fidelizar a classe trabalhadora ao princípio da propriedade privada, e de fragmentá-la na disputa dos valores do ambiente construído. A irregularidade pode ter sido a estratégia que tornou possível generalizar a propriedade em um contexto de compressão salarial – efetivamente uma “*urbanização de baixos salários*” (a expressão é de Maricato<sup>315</sup>).

Esta questão acerca da função dos loteamentos irregulares para a coerência do modelo de industrialização e acumulação que se desenvolveu no Brasil durante o período se conecta com um debate acerca do surgimento de *regimes de acumulação*, um conceito da teoria da regulação. Em linha com os apontamentos da teoria da regulação, instituições que conformam um regime de acumulação viável não são exigidas a priori pela coerência do sistema, mas, antes, são historicamente construídas e dão origem ao regime que integram. Como colocado por Boyer, não há um “*planejador ou engenheiro de sistema [com] a função de velar ex ante pela compatibilidade dessas diversas formas institucionais*”<sup>316</sup>. Ou seja, as formas institucionais surgem a partir de compromissos locais, independentes entre si (ainda que mudanças em formas institucionais de maior centralidade em um dado regime de acumulação podem impelir o surgimento de mudanças em formas institucionais subordinadas).

---

<sup>314</sup> “[A] vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um ‘individualismo possessivo’ bem como a fragmentação dessa classe em ‘classes de habitação’ [...]” HARVEY, O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Citação à página 13.

<sup>315</sup> Veja-se, por exemplo, MARICATO, Ermínia, Para Entender A Crise Urbana, **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015. “Pertencemos a um país de industrialização tardia com baixos salários, uma industrialização que se fez com baixos salários e portanto, a ela corresponde uma urbanização dos baixos salários. O que significa isso? Uma parte da população, principalmente a população trabalhadora, não ganha para comprar uma casa no mercado imobiliário formal capitalista, o salário não é suficiente então grande parte da classe trabalhadora brasileira constrói a própria casa nos fins de semana. É uma força de trabalho regular? É. Estou falando de quem tem carteira assinada; é trabalhador do setor formal mas mora informalmente.” Citação à página 13.

<sup>316</sup> BOYER, Robert. **Teoria da Regulação: Os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009. Citação à página 65.



### 5.1.2.3 Proteções aos Compradores

Outra discussão corrente relacionada ao tema desta dissertação é o apontamento de que o regime do Decreto-Lei 58/1937 teria oferecido proteções aos compradores que terminaram por incentivar o mercado de loteamentos irregulares. Veja-se, por exemplo, Bonduki:

“O Decreto-Lei n° 58 de 1938, que regulamentou a aquisição de terrenos a prestações, dando garantias ao comprador do lote, entre outros aspectos, é um elemento importante na ampliação do padrão periférico como alternativa de habitação popular [...] na questão da expansão periférica a presença estatal limitou-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes — sem o que esta solução não poderia difundir-se.”<sup>317</sup>

No entanto, como visto na seção 2.2 acima, esta consequência não é imediata. Nesta dissertação, procuramos contribuir para ilustrar os desenvolvimentos jurídicos que foram necessários para que tal proteção aos compradores se aperfeiçoasse no momento em que a citação acima foi escrita. Como efeito, o Decreto-Lei 58/1937 exigia que ocorresse a averbação do contrato no Registro de Imóveis para o surgimento do direito real do promitente comprador – e esse registro nem sempre ocorreu. Como visto, ainda, havia posições à época que sustentariam inclusive a nulidade de tais contratos, não havendo sequer direito obrigacional relacionado ao terreno. Foi necessária uma larga construção legal e jurisprudencial para que se chegasse nos resultados do artigo 41 da Lei Lehmann ou nas súmulas do STJ 84 e 239.

Isso permite questionar a própria centralidade atribuída pela literatura ao Decreto-Lei 58/1937 na regulação do mercado de lotes no Brasil. Com efeito, o regime jurídico existente à época, no contexto do qual se desenvolveu uma certa forma de ocupação do território, foi o resultado de uma multiplicidade de instrumentos legais de diferentes níveis da federação, cujo significado foi alterado ao longo do período inclusive por mudanças na compreensão jurisprudencial dos mesmos. Não se trata, assim, de efeitos do Decreto-Lei 58/1937 mas da multiplicidade de institutos jurídicos que só podem ser definidos de maneira precisa tendo-se em mente um recorte temporal e espacial específico.

Este tema levanta outro ponto de discussão possível, que é a própria periodização da legislação municipal e quais suas mudanças foram mais relevantes. Scagliusi<sup>318</sup>, por

---

<sup>317</sup> BONDUKI, *Origens da Habitação Social no Brasil*. Citação à página 730.

<sup>318</sup> SCAGLIUSI, *Urbanização de fronteira*. Citação à página 212.

exemplo, afirma que o padrão de expansão periférico viria a sofrer mudanças tendo em vista três fatores que passaram a existir a partir do final da década de 1970; e que o primeiro destes fatores é a criação da Lei Lehmann. Tal Lei teria passado a “*não apenas inibir, mas desestimular o lançamento de novos loteamentos, que deveriam contar com a aprovação de projetos, o prévio registro do empreendimento e execução de obras de infraestrutura*”. No entanto, seguindo a sugestão de Pasternak<sup>319</sup>, seria possível localizar as mudanças institucionais mais relevantes para o Município de São Paulo alguns anos antes, em 1972, considerando a introdução dos fatores elencados por Scagliusi pela Lei Municipal nº 7.805/1972.

Outro ponto de relevo é a questão da sanção pelo descumprimento dos preceitos do Decreto-Lei 58/1937. É comum na literatura o diagnóstico de que uma das insuficiências do Decreto-Lei 58/1937 foi a ausência de sanções eficazes contra os promoventes de loteamentos irregulares:

“Mas, ao dar garantias jurídicas ao comprador, estimulando a comercialização de lotes, o decreto foi deficiente [...] ao não penalizar o loteamento clandestino. Ainda que o loteador fosse obrigado a depositar em cartório a planta aprovada pela Prefeitura, não havia nenhuma sanção para os faltosos”<sup>320</sup>

Ao colocar a questão nestes termos, chama-se atenção para a inexistência de punições administrativas ou penais para os promotores de loteamentos irregulares ou clandestinos. Nessa acepção do termo “sanção”, é correto afirmar que não há uma *multa* ou *consequência penal* para as irregularidades urbanísticas na implementação do loteamento, à diferença da Lei 6.766/1979 (Lei Lehmann) que viria a suceder o Decreto-Lei 58/1937. No entanto, há que se ter em mente que o descumprimento da obrigação mencionada por Bonduki de depositar em cartório a planta aprovada pela Prefeitura e executar o plano de loteamentos (em momento posterior) não é *isento de consequências jurídicas*. Em verdade, o não reconhecimento do contrato de promessa de compra e venda como válido é a sanção pela não observância do Decreto Lei 58/1937. Ocorre que o ônus desta sanção recai principalmente sobre o promitente comprador, não sobre o loteador responsável pela irregularidade. Por outro lado, a trajetória do número de loteamentos irregulares realizados, com forte inflexão em 1972 (ano em que não foram criadas disposições penais sobre o tema, mas no qual lei municipal passou a exigir investimentos em infraestrutura em

---

<sup>319</sup> PASTERNAK, Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Páginas 142-143.

<sup>320</sup> BONDUKI, **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Citação à página 289.

momento anterior à aprovação do loteamento), parece sugerir que a cominação ou não de sanções penais aos loteamentos irregulares seria menos relevante do que o processo municipal de aprovação dos loteamentos.

## 5.2 POSSÍVEIS APROFUNDAMENTOS DA PESQUISA

A presente dissertação deixa abertas inúmeras questões que não puderam ser equacionadas no curso do programa de mestrado. A elaboração deste trabalho durante a pandemia, ademais, agravou dificuldades de acesso a determinadas informações ou arquivos, deixando alguns pontos de aprofundamento que devem ser continuados em trabalhos posteriores.

A principal verificação empírica a ser realizada é se havia deferência às súmulas dos Tribunais Superiores discutidas no Capítulo 4 a nível local. Decisões de instâncias inferiores que foram reformadas, como aquela citada na seção 4.3.1 acima, dão indícios de que o entendimento do STF cristalizado nas Súmulas 167 e 621 não tinha aplicação uniforme e livre de discussões em todas as instâncias do Judiciário. Sendo o trabalho localizado no Município de São Paulo, seria mais correto que a discussão se centrasse no (ou ao menos passasse pelo) Tribunal de Justiça de São Paulo, órgão da justiça estadual que teria analisado os conflitos fundiários do município levados ao Judiciário. No entanto, não há acervos digitalizados referentes ao período de interesse desta dissertação. Soma-se a isso a impossibilidade de acesso aos acervos físicos da Faculdade de Direito dentro de um cronograma adequado por força da pandemia, de forma que tal verificação não foi realizada.

Outro ponto que deve ser considerado é a questão da possibilidade de acesso ao Poder Judiciário por parte da população. Como detalhado na dissertação, ocorreram mudanças no ordenamento que permitiram aos promitentes compradores de terrenos em loteamentos irregulares determinadas providências processuais inerentes à propriedade. Essas mudanças foram acompanhadas da atuação do Poder Público municipal na regularização de loteamentos irregulares, seja pela via das oficializações em massa, seja pela via dos programas de regularização de loteamentos. Uma análise do número de ações de adjudicação compulsória e/ou embargos de terceiro apresentados após as mudanças de entendimento havidas nos tribunais superiores contrastada com o estoque de loteamentos irregulares existentes permitiria avaliar qual das duas alterações foi mais relevante. Poder-

se-ia também avaliar a localização dos imóveis e renda dos moradores cujos processos foram levados ao Judiciário para avaliar se as alterações jurisprudenciais descritas na seção 4.3.1 acima tiveram seu impacto limitado por questões de acesso à justiça.

Outro ponto a ser verificado se refere ao tamanho dos capitais que se dedicam à atividade loteadora e sua integração com circuitos de financiamento. Ocorre que após 1972, o fluxo de caixa do negócio de loteamento no Município de São Paulo muda muito. Antes da Lei 7.805/72, um loteador poderia aprovar um plano de loteamento, vender os terrenos, e executar os investimentos de infraestrutura urbana exigidos por lei e previstos no plano aos poucos (ou só quando impelido por fiscalização da Prefeitura). Após esta lei, o loteador passou a ter de realizar tais investimentos antes mesmo da aprovação do plano. Seria relevante verificar se isso alterou o tamanho dos capitais voltados ao loteamento ou incentivou uma maior integração destes com financiadores. Esta verificação é de interesse pois uma verificação de que houve tal aumento dos capitais voltados à atividade loteadora fortaleceria a hipótese de que a legislação, e sua permissividade quanto ao momento da realização de tais investimentos, teriam tido uma importância causal no processo de urbanização da cidade.

O histórico da discussão sobre o momento em que ocorre a doação de áreas públicas à Municipalidade, e as disposições normativas acerca de ruas particulares, parecem guardar relação com a discussão sobre a quem recai a obrigação de implementar a infraestrutura do loteamento – se à Prefeitura ou ao loteador. Nesse sentido, a análise de tais disposições se mostra como outro aprofundamento possível da pesquisa.

Por fim, note-se que foi proposta uma hipótese no item 3.2, de que parte dos loteamentos registrados em cartório sem aprovação do plano pela Prefeitura teria se valido da presunção de aceitação caso não houvesse resposta em 90 dias, contida no Decreto 3.079/1938, artigo 1º parágrafo 2º – que poderia ser objeto de verificação futura.

## 6 CONCLUSÃO

Conforme apontado nas seções 1.1.2 e 1.1.4 deste trabalho, foi realizada a reconstrução do processo de acomodação entre (a) as normas incidentes sobre os loteamentos e sobre a compra e venda de lotes e a prazo; e (b) os fenômenos de urbanização periférica verificados na cidade de São Paulo, no recorte temporal desta dissertação. Duas hipóteses de trabalho guiaram a presente dissertação: a primeira, de que as peculiaridades do processo de urbanização periférica no Município de São Paulo encontraram espaço na legislação do período, e que tais peculiaridades não eram apenas decorrentes da não aplicação de normas outrossim à prova de irregularidades ou contornos. A segunda, de que teria havido transformações no ordenamento motivadas pelos fenômenos aqui observados, que levaram a que, ao final do processo, certos direitos reais inerentes à propriedade fossem reconhecidos aos compradores de terrenos irregulares.

Para a análise deste tema, foram retomados os dispositivos legais aplicáveis à venda de terrenos em loteamentos irregulares no Município de São Paulo, no período de 1937 a 1972. Observamos que a legislação do início deste período possuía características que a tornaram permeável a uma dada forma de urbanização verificada no Município – mesmo sem considerar fatores como a irregularidade pura e simples ou relações clientelísticas com órgãos públicos.

Após esse período, observamos mudanças na legislação motivadas pelas práticas verificadas durante o período. Algumas dessas mudanças se deram no sentido de coibir práticas verificadas – como a exigência de investimentos antes da aprovação de plano de loteamento pela prefeitura. Outras procuraram recolocar a posição jurídica dos compradores de lotes em terrenos irregulares – como o reconhecimento de direito real à aquisição do imóvel por meio de compromisso de compra e venda, mesmo em situações de registro distintas daquelas previstas no Decreto-Lei 58/1937. Uma parte destas alterações se processou por meio de leis, e outra por meio de decisões judiciais ou entendimentos administrativos. Apesar de não se processarem por alteração legal, trata-se efetivamente de alterações no ordenamento, e não de mera colmatação de lacunas – as mudanças observadas encerram decisões de política urbana. Essa situação sugere que o ordenamento pode melhor ser compreendido, ao menos nesse caso, a partir de concepções que não pressuponham a sua unicidade e coerência.

Retome-se o recorte temporal adotado: 1937 a 1972. Durante este período, uma determinada combinação de legislações federais e municipais esteve vigente no Município de São Paulo. Este mesmo período corresponde a um momento no qual a cidade passou por um processo de urbanização calcado no que a literatura viria a denominar um “*padrão periférico de crescimento urbano*”, na expressão de Bonduki<sup>321</sup>. No âmbito deste processo, muitos loteamentos irregulares foram realizados e a cidade se expandiu horizontalmente. Nós entendemos que a legislação se mostrou permeável a este padrão periférico, por diversas razões exploradas abaixo; e que ao final do período foram realizadas múltiplas alterações legais visando reduzir tal permeabilidade. Por fim, e já se projetando para além do recorte temporal mas ainda se referindo aos seus fenômenos, uma alteração relevante no ordenamento foi produzida a partir de discussões jurisprudenciais – qual seja, a desnecessidade de registro para que a promessa de compra e venda conferisse direito real ao adquirente.

Como já explorado na seção 1.3, a presente dissertação procura empreender uma análise funcional da norma, que é a tentativa de “*compreender como os mecanismos e as representações jurídicas organizam e regulam as relações empíricas dos indivíduos, grupos específicos e classes dentro de sociedades históricas*”<sup>322</sup>. Isto significa compreender o direito como uma estrutura que media as relações econômicas, ao mesmo tempo em que é por elas influenciada e balizada. As alterações da legislação sobre loteamentos aqui descritas são um exemplo disso, uma vez que a legislação foi relevante para a conformação do mercado de terrenos em loteamentos irregulares e que tal mercado impeliu o Poder Público (em diversas esferas) a reorganizar o ordenamento jurídico.

Quanto à relevância da legislação para a organização de um mercado de terrenos em loteamentos irregulares, retomamos os argumentos acerca do preço da terra desenvolvidos no início desta dissertação. Tratando-se de mercadoria peculiar e sujeita à extração de renda da terra, o imóvel tende a custar o limite do que a demanda é capaz de pagar. Além disso, seu custo é fortemente influenciado pelas obrigações de implementação de infraestrutura urbana, que atingem as margens de lucro do loteador e/ou o preço final do imóvel. A irregularidade surge como “solução” para o barateamento dos imóveis a partir

---

<sup>321</sup> BONDUKI, Origens da Habitação Social no Brasil. Citação à página 722.

<sup>322</sup> GRAU, **O direito posto e o direito pressuposto**. Página 31 (item 16).

da externalização de diversos custos de implementação de infraestrutura urbana. O terreno em loteamento irregular é colocado no mercado sem a realização de obras que terão de ser futuramente endereçadas – seja pelo loteador, seja pelo próprio morador, ou pelo Poder Público sob pressão dos moradores organizados.

A legislação do período foi permeável a este arranjo calcado na externalização dos custos de implementação de infraestrutura urbana, uma vez que o sistema de transferência representado pelo Decreto-Lei 58/1937 podia ser acessado antes da realização das obras de infraestrutura – à diferença do período posterior a 1972. A principal alteração ocorrida, decorrente da Lei 7.805/1972, foi a de que as obras de urbanização deveriam ser realizadas antes mesmo da aprovação do plano de loteamento pela Prefeitura, aprovação essa que era exigida pelo Decreto-Lei 58/1937 para que pudesse ser anunciada a venda dos lotes.

Essa afirmação se sustenta na verificação da diminuição do número de loteamentos irregulares e aumento do número de loteamentos clandestinos a partir de 1972<sup>323,324</sup>: dali em diante, a externalização dos custos de urbanização não poderia ocorrer pela mera via da irregularidade, e os loteadores que buscaram se valer deste expediente de redução de custos tiveram que adentrar completamente na clandestinidade. Esta mudança é registrada por Scagliusi<sup>325</sup>: para aquele autor, em um primeiro momento, de 1930 a 1970, a cidade “*se expandiu sob o trinômio do loteamento precário e clandestino, autoconstrução e casa própria*” em pautado pela ação de loteadores e concessionários de ônibus. Ao contrário, nas décadas seguintes, o que se verifica é uma dinâmica distinta, de surgimento de novos aglomerados que se processaram por meio da ocupação, sem compra, de terrenos intersticiais nos antigos loteamentos, de áreas de proteção ambiental, áreas sob risco de deslizamento, ocupação no entorno das represas etc.

Scagliusi aponta que os loteamentos irregulares apresentavam algum tipo de aprovação de projeto e, portanto, tipologia distinta; mas que após alterações legais (que o

---

<sup>323</sup> “Também pode ser constatado que após 1972 o número de aprovações começa a decrescer; de 1937 a 1972 foram aprovados 2.068 arruamentos e de 1972 a 1979 apenas 153.” VARON, **São Paulo: terra, propriedade e descontrole**. Citação à página 220. Neste estudo, a autora analisou a totalidade dos projetos de arruamento aprovados entre 1850 e 2003 pela Prefeitura de São Paulo.

<sup>324</sup> “No município de São Paulo, a Lei nº 7.805/1972 (a chamada Lei de Zoneamento) exigia toda a infraestrutura e procedimentos complexos de licenciamento para aprovação prévia de loteamentos. A partir desta data foi grande o crescimento da clandestinidade, dado que a legislação, muito exigente, era de difícil cumprimento.” PASTERNAK, *Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo*. Citação às páginas 142-143.

<sup>325</sup> SCAGLIUSI, **Urbanização de fronteira**. Páginas 109 e ss.

autor atribui à Lei Lehmann em 1979) os custos envolvidos na aprovação de projetos foram decisivos na passagem da irregularidade à clandestinidade:

“As dificuldades impostas pela Lei 6.766/79 com relação à aprovação dos projetos [...]; as exigências de execução de obras e serviços necessários para implantação do parcelamento [...] foram fatores de desestímulo para a produção de lotes urbanizados na periferia paulistana, e certamente contribuiu para a generalização das ocupações de terrenos, trazendo à tona novos agentes e novas formas de articulações políticas para apropriação do espaço”<sup>326</sup>

Apesar de adotarmos periodização distinta da de Scagliusi ao trazer a alteração institucional relevante para 1972 com as alterações na legislação municipal, ao invés de em 1979 com a Lei Lehmann, entendemos que a exigência da realização de obras antes da aprovação dos projetos e consequente acesso ao sistema de proteções do Decreto-Lei 58/1937 é de fato um ponto de inflexão, e acaba por direcionar a atividade dos loteadores para um número maior de loteamentos clandestinos.

Destaque-se que esta diferença entre o irregular e o clandestino não é trivial para os compradores dos terrenos. Como foi relatado no Capítulo 4, o ordenamento se alterou para flexibilizar os requisitos do Decreto-Lei 58/1937 e reconhecer o direito real dos adquirentes de terrenos a despeito da ausência de registro do contrato (que não podia se realizar precisamente nos casos de irregularidades nos loteamentos). É dizer, a esfera jurídica dos adquirentes de terrenos em loteamentos irregulares foi alterada com a introdução, pelo Judiciário, de novos entendimentos acerca da legislação existente. Além disso, a Prefeitura coordenou projetos de regularização de loteamentos a partir da década de 1970.

É verdade que uma alteração na legislação não altera automaticamente as condições e práticas sociais. O ordenamento pode se tornar mais permeável a determinados tipos de ação sem que suas alterações resolvam por completo a contradição que tornou tais alterações necessárias. Conforme visto, a posição jurídica dos compradores foi alterada com a revisitação dos entendimentos do Poder Judiciário acerca dos efeitos da promessa de compra e venda. Isso, no entanto, não tem o condão de resolver os conflitos fundiários desde então – a mudança de posição subjetiva dos compradores ocorre em potencial, a nível da estrutura jurídica, podendo ou não produzir efeitos sobre a realidade social caso seja ou não utilizada por agentes determinado em contextos determinados. Essas limitações

---

<sup>326</sup> *Ibid.* Citação à página 117.



devem ser levadas em conta ao se refletir sobre o impacto da alteração da legislação na realidade social.

As alterações havidas a partir de 1972, descritas no Capítulo 4, devem ser lidas sob o prisma de uma resposta à prática estabelecida de venda de terrenos em loteamentos irregulares. Em suma, portanto, tem-se um movimento de reorganização da legislação e programas de regularização (fática) de processos irregulares de loteamento; tudo isso em resposta a uma situação na qual a permeabilidade do ordenamento a determinadas práticas deu azo ao crescimento de um mercado de terrenos em situação irregular.

Entendemos que este movimento, e o percurso de alterações no ordenamento em resposta a uma determinada forma de urbanização do Município de São Paulo, exemplifica o apontamento de Caldeira, de que a relação da urbanização periférica com a lei é transversal, mas não dicotômica:

“Periferias são espaços que frequentemente perturbam as lógicas oficiais – por exemplo, aquelas do direito de propriedade, trabalho formal, regulação estatal e capitalismo de estado. Apesar disso, elas não contestam essas lógicas diretamente, mas operam com elas de maneiras transversais. Isto é, ao se acoplar aos muitos problemas da legalização, regulação, ocupação, planejamento e especulação, elas redefinem tais lógicas e, ao fazê-lo, geram uma urbanização de tipo heterogêneo e consequências políticas notáveis.”<sup>327</sup>

---

<sup>327</sup> Tradução livre de: “Peripheries are spaces that frequently unsettle official logics—for example, those of legal property, formal labor, state regulation, and market capitalism. Nevertheless, they do not contest these logics directly as much as they operate with them in transversal ways. That is, by engaging the many problems of legalization, regulation, occupation, planning, and speculation, they redefine those logics and, in so doing, generate urbanizations of heterogeneous types and remarkable political consequences.” CALDEIRA, *Peripheral urbanization*. Citação à página 7.

Figura 9: Relação transversal da urbanização periférica com o ordenamento



Fonte: Elaboração própria a partir de conceitos de Caldeira (2017)

## 7 BIBLIOGRAFIA

- ABBOTT, Andrew Delano. **Digital paper: a manual for research and writing with library and internet materials**. Chicago ; London: The University of Chicago Press, 2014. (Chicago guides to writing, editing, and publishing).
- ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. **Da compra e venda: promessa e reserva de domínio**. Belo Horizonte: Bernardo Alvares, 1960.
- ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. Da execução Coativa e In Natura da obrigação de fazer. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, v. 7, p. 117–120, 1955.
- ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 83, p. 103–127, 2009.
- AVERSAN, Debora Regina. **Em busca de um lugar na metrópole: cotidiano e vivências na cidade A.E. Carvalho**. Mestrado, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02092009-172326/>>. Acesso em: 22 dez. 2021.
- AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. Aquisição da propriedade imobiliária através de compromisso de compra e venda. In: **Reflexões de magistrados paulistas nos 25 anos do Código de Defesa do Consumidor**. 1. ed. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015, p. 205–218.
- AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. Do Direito do Promitente Comprador. **Revista da Escola da Magistratura EMERJ**, v. Extra, n. Especial sobre o novo CC-Parte II, p. 177–181, 2003.
- BARBOSA, Alexandre De Freitas. O Mercado De Trabalho: Uma Perspectiva De Longa Duração. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 7–28, 2016.
- BARBOSA, Eunice. **Infraestrutura urbana e valorização imobiliária no município de São Paulo: 1958-2008**. Doutorado, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-16072013-163854/>>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- BARBOSA, Samuel. Constituição, democracia e indeterminação social do direito. **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 33–46, 2013.
- BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e condomínios: sistema jurídico da propriedade fracionada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1959. 2v.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Cadernos (Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos)**, v. 9, p. 65–85, 1976.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da Habitação Social no Brasil. **Análise Social**, v. XXIX, n. 127, p. 711–732, 1994.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo**. Doutorado, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 1994.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982, p. 117–154.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação socio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo**. Doutorado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06052014-111413/>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRANDÃO, Alonso Caldas; BRANDÃO, Silvia Beatriz R. **Regime jurídico dos loteamentos: doutrina, legislação, jurisprudência**. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1965.

BRITO, Monica Silveira. **Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo na segunda metade do século XIX**. Doutorado, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-04062007-150827/>>. Acesso em: 16 maio 2021.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. New York: Zone Books, 2015.

BUSSADA, Wilson. **Loteamento e Parcelamento do Solo Urbano: interpretados pelos Tribunais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 35, n. 1, p. 3–20, 2017.

CARVALHO, Elza Maria Braga de. **O vão entre a cidade fática e a cidade legal: o processo de regularização fundiária em São Paulo**. Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CENEVIVA, Laura Lucia Vieira. **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo**. Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CESTARO, Lucas Ricardo. **A atuação de Lebrecht e da SAGMACS no Brasil (1947-1964): ideias, planos e contribuições**. Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-01022016-175604/>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

CHINELLI, Filippina. Os loteamentos da periferia. *In: Habitação em questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 49–68.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *In: Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 453–472.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. **A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004**. Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

COVER, Robert. Nomos e narração. **ANAMORPHOSIS - Revista Internacional de Direito e Literatura**, v. 2, n. 2, p. 187, 2017.

DE MOURA, Rafael Costa. Jaramillo e as formas de produção do espaço construído: uma base para a rediscussão do modelo centro-periferia. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, p. 13, 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil; 1930-1960**. [s.l.]: Paz e Terra, 2004.

FARAH, Marta. Estado e Habitação no Brasil: o caso dos Institutos da Previdência. **Espaço & Debates**, v. 16, p. 73–82, 1985.

FELDMAN, Sarah. **Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial**. Tese de Livre Docência, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/102/tde-17102018-113814/>>.

Acesso em: 8 nov. 2019.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERRARI, Camila. **Produção habitacional em grande escala em São Paulo e Buenos Aires: o aparato estatal e a atuação dos profissionais nas décadas de 1940 e 1950**. Doutorado, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-26042019-125327/>>. Acesso em: 16 maio 2021.

FERREIRA, Waldemar. **O loteamento e a venda de terrenos em prestações: Decreto-lei n. 58, 10 de dezembro de 1937, textos e comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938. 2v.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383>>. Acesso em: 28 out. 2019.

GIAVAROTTI, Daniel Manzione. **O Jardim Ibirapuera da imposição à crise do trabalho**. Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-26032013-112730/>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

GOMES, Orlando; FACHIN, Luiz Edson. **Direitos reais**. 21. ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GROSTEIN, Marta Dora. **Cidade clandestina: os ritos e os mitos; o papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo, 1900-1987**. Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

GURGEL, Numa do Valle. Inscrição de planos de loteamento de terrenos no registro de imóveis. **Revista do Arquivo**, n. 72, p. Separata, 1940.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, n. 6, 1982.

- HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. Doutorado, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/>>. Acesso em: 8 ago. 2019.
- MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. *In: A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 71–93. (1, 1).
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. (Arte e Vida Urbana, 4).
- MARICATO, Ermínia. Para Entender A Crise Urbana. **CaderNAU**, v. 8, n. 1, p. 11–22, 2015.
- MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARQUES, Eduardo; BICHER, Renata. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. **Espaço & Debates**, v. 27, n. 42, p. 9–30, 2001.
- MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. Urban integration or reconfigured inequalities? Analyzing housing precarity in São Paulo, Brazil. **Habitat International**, v. 69, p. 18–26, 2017.
- MARX, Karl. **Capital: A critique of political economy**. 26. ed. Londres: Penguin Books, 1976. 3v.
- MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. n. 6, p. 141–154, 2015.
- MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; NASCIMENTO, Natassia. Aspectos Históricos Dos Efeitos Da Evolução Do Salário Mínimo, Do Mercado De Trabalho E Da Estrutura Tributária Sobre O Perfil Distributivo Brasileiro Desde Meados Do Século XX. *In: Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia*. Florianópolis: ANPEC, 2015, v. 33. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_I/i3-93e29ecec918cd89d294b2bc5bbfe9be.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i3-93e29ecec918cd89d294b2bc5bbfe9be.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MERTON, Robert. On sociological theories of the middle range. *In: Social theory and social structure*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1949, p. 39–71.

MIOLA, Iagê Zendron. Direito da concorrência e neoliberalismo: a regulação da concentração econômica no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 4, p. 643–689, 2016.

MOULAERT, Frank; JESSOP, Bob; MEHMOOD, Abid. Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. **International Journal of Urban Sciences**, v. 20, n. 2, p. 167–187, 2016.

OCHOA, Oscar Borrero; SCHECHINGER, Carlos Morales. Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: caso de estudio Bogotá. **ACE: Architecture, City and Environment**, v. 2, n. 7, p. 107–116, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 7, n. 1, p. 3–34, 1990.

PASTERNAK, Suzana. Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 514–535, 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1988.

PERRONE, Rafael Antonio Cunha. **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**. Mestrado, FGV EAESP, São Paulo, 1984.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Mapa Digital da Cidade de São Paulo [GeoSampa]. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>.

RICKEN, Guilherme. **A passagem da legislação de polícia à legislação codificada na disciplina urbanística**. Doutorado, Faculdade de Direito - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RICKEN, Guilherme. **Direito econômico entre crise e estabilização**. Mestrado, Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em:



<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-17082016-165403/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel; KOWARICK, Lúcio; SOMEKH, Nadia; *et al* (Orgs.). **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Doutorado, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/>>. Acesso em: 20 out. 2019.

ROYER, Luciana De Oliveira. **Política habitacional no estado de são paulo: estudo sobre a companhia de desenvolvimento habitacional e urbano do Estado de São Paulo (CDHU)**. Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/royer\\_mestrado\\_polithabsp.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/royer_mestrado_polithabsp.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SACHS, Celine. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EdUSP, 1999.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. **Regulação econômica do espaço urbano e apropriação do excedente**. Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://bdpi.usp.br/item/002865881>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. Papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. **Espacos e Debates**, v. 14, n. 37, 1994.

SANGIRARDI, Luiz Gomes Cardim. As favelas, os arruamentos e a pavimentação das estradas municipais. **Revista Engenharia Municipal**, v. 1, n. 4, p. 22–23, 1956.

SÃO PAULO (ESTADO), Secretaria de Economia e Planejamento. **Construção de moradias na periferia de São Paulo: aspectos sócio-econômicos e institucionais**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de economia e planejamento, 1979. (Estudos e Pesquisas, 30).

SCAGLIUSI, Francisco Luiz. **Urbanização de fronteira: práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade de São Paulo. O caso dos assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória**. Doutorado, Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-24042013-165814/>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

SEHAB, Secretaria Municipal de Habitação. **RESOLO: Regularização de loteamentos no município de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960. 4v.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos registros públicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960. 4v.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Gustavo Jorge. A demanda por crédito pela cafeicultura no Segundo Reinado: paralelos entre hipoteca de escravos e de terras no século XIX. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 12, p. 21, 2018.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. *In*: **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978, p. 21–36.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.

VARON, Conceição de Maria Ferraz de. **São Paulo: terra, propriedade e descontrolé**. Doutorado, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2005.

ZAHLUTH BASTOS, Pedro Paulo; CEZAR, Pedro (Orgs.). **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2012.

## Apêndice 1 LINHA DO TEMPO DA LEGISLAÇÃO DO PERÍODO

Esfera de Governo	Norma (exceto processuais):
Estadual	Lei nº 1.596/1917 – Código Sanitário do Estado
Municipal	Lei nº 2.652/1923 – Estabelece zonas urbana e suburbana do Município
Municipal	Lei nº 2.611/1923 – Proíbe a abertura de vias sem prévia licença da Prefeitura
Municipal	Lei 3.427/1929 – Primeira publicação do Código de Obras Arthur Saboya
Municipal	Ato 663/1934 – Republicação, com alterações, do Código de Obras Arthur Saboya
Municipal	Ato do Governo Provisório 1.013/1936: em seu artigo 6º, parágrafo 9, veda o fornecimento de alvará de construção em ruas particulares não-emplacadas. Disposição que será revogada na primeira rodada de oficializações em massa de vias
Municipal	Ato do Governo Provisório 1.057/1936: atualiza os perímetros rural e urbano do Município <sup>328</sup>
Federal	Constituição de 1937, Artigo 141: “A Lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais [...]”
Federal	Decreto-Lei 58/1937, dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações
Federal	Decreto 3.079/1938, regulamenta o Decreto-Lei nº 58/1937
Federal	Decreto 4.857/1939, dispõe sobre registros públicos
Estadual	1940: Recurso de Revista nº 10.177. Terrenos em zona rural com finalidade urbana também requerem autorização da Prefeitura
Federal	Decreto-Lei 4.598/1942 – Lei do Inquilinato: apontado pela literatura como responsável por desaquecer o investimento em moradias para aluguel, favorecendo a aquisição de casas próprias
Municipal	Decreto-Lei Municipal 365/1946 – Cria sociedade anônima de economia mista e concede a ela a prestação do serviço público de transporte coletivo de

<sup>328</sup> No que foi seguido pelos seguintes atos: Decreto-Lei nº 25, de 1940, Decretos nº 5.029/60, 5.544/62 e 5.993/64, e Leis 5.091/1956 e 7.083/1967.

Esfera de Governo	Norma (exceto processuais):
	passageiros por meio de bondes e ônibus.
Federal	Lei 649/1949, altera o artigo 22 do Decreto-Lei nº 58/1937, prevendo a atribuição de direito real oponível a terceiros para o compromissário apenas quando inscrito o contrato sem cláusula de arrependimento de imóvel não loteado <sup>329</sup>
Estadual	Lei 1.561-A/1951: Código das Normas Sanitárias para Obras e Serviços, com disposições referentes ao traçado da cidade em seus artigos 276 a 295
Municipal	Lei 4.371/1953: Primeira oficialização em massa de vias particulares (seguintes em 1955, 1962 e 1968) <sup>330</sup>
Municipal	Lei 4.505/1954: Atribui à Prefeitura competência para intimar os loteadores a requererem a regularização de loteamentos clandestinos <sup>331</sup> , além de dar outras providências quanto ao coeficiente de aproveitamento dos lotes.
Municipal	Lei 5.261/1957: Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, e área mínima de espaços livres, e dá outras providências
Municipal	Decreto 3.776/1958: Regulamenta a Lei 5.261/1957.
Municipal	Lei 5.819/1961: Altera disposições do Código de Obras Arthur Saboya sobre coeficiente de aproveitamento de lotes, incluindo disposições sobre edículas.
Municipal	Lei 6.877/1966: Dispõe sobre índices máximos de aproveitamento de terrenos e reserva de espaços livres em loteamentos.
Federal	Decreto-Lei 271/1967, dispõe sobre loteamentos urbanos, mantido o Decreto-Lei nº 58/1937 apenas naquilo que não tenha sido revogado
Municipal	Lei 7.035/1967: Revoga o artigo 56 do Código de Obras Arthur Saboya; cria requisitos para o uso de solo para fins urbanos na zona de expansão urbana ou zona rural do Município
Estadual	Decreto 52.497, regulamenta o Decreto-Lei 211/1970 que dispõe sobre

<sup>329</sup> Veja-se RTJ 01/946

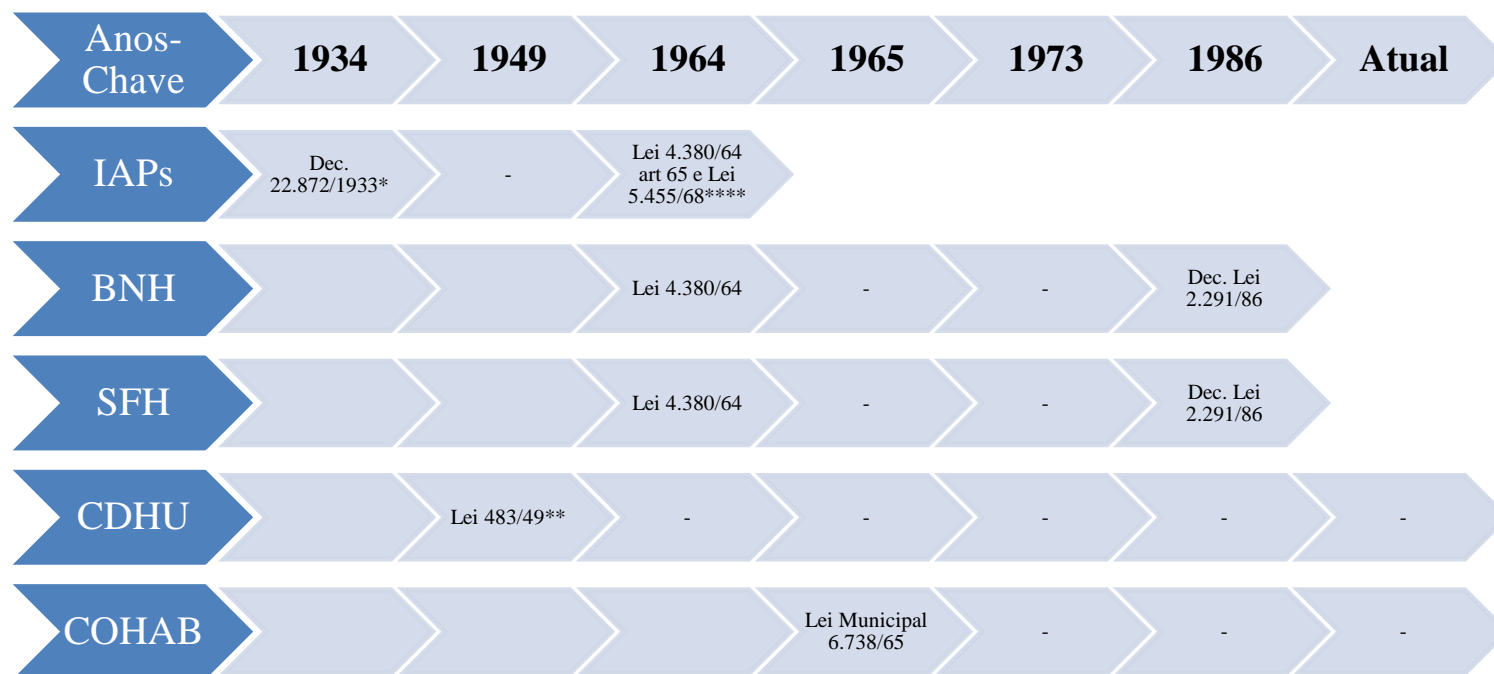
<sup>330</sup> Além de vedar o registro de novas ruas particulares.

<sup>331</sup> Além de outras disposições que restringem a possibilidade de concessão de alvarás de construção em situações de clandestinidade, alteram os limites suburbanos do Município, etc. Segundo Grostein, disposição tornada menos relevante pelas seguidas rodadas de oficialização em massa de vias que a acompanharam. GROSTEIN, **Cidade clandestina**. Página 300.

Esfera de Governo	Norma (exceto processuais):
Municipal	normas de promoção, preservação e recuperação da saúde no campo de competência da Secretária de Estado da Saúde. Em seu Título XII, trata dos loteamentos  Lei 7.805/1972: dispôs sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município

Fonte: Elaboração própria

## Apêndice 2 LINHA DO TEMPO DE ÓRGÃOS DA POLÍTICA HABITACIONAL – GOVERNO FEDERAL E SP



Fonte: elaboração própria. Agradeço ao Marcos Paulo, bolsista do programa PUB, pelo auxílio na elaboração deste Apêndice.

\*Lei que criou o primeiro IAP (Marítimos)

\*\* Lei de Criação do CECAP

\*\*\* Lei de criação da COHAB-SP.

\*\*\*\* Carteiras Imobiliárias dos IAPs não poderiam iniciar novas operações imobiliárias e deveria ocorrer a venda das unidades residenciais, sendo os recursos destinados às Letras Imobiliárias emitidas pelo BNH