

DIREITO URBANÍSTICO NA JURISPRUDÊNCIA: DESAFIOS DE MÉTODO E ESTUDO SOBRE APLICAÇÃO DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

CASE LAW ON URBAN LAW: METHODOLOGICAL CHALLENGES AND SÃO PAULO'S COURTS DECISIONS ON COMPULSORY LAND SUBDIVISION AND USE

Julia Azevedo Moretti¹

Doutoranda em Direito (USP, São Paulo/SP, Brasil)

ÁREA(S): Direito público; direito urbanístico.

RESUMO: A pesquisa jurisprudencial em Direito tem ganhado destaque, mas ainda são vários os desafios metodológicos que se apresentam, especialmente no caso de pesquisas voltadas a compreender a atuação do Poder Judiciário em temas ligados ao direito urbanístico. Além de questões mais gerais, ligadas ao acesso à informação nos repositórios de decisões, forma de análise e utilização dos dados e documentos; para o direito urbanístico

há ainda a dificuldade de reconhecer de forma isolada a aplicação dos princípios e instrumentos próprios da área nos casos em que há judicialização de conflitos que envolvem a regulação do território e a política urbana. Tal questão expõe as dificuldades de consolidação do direito urbanístico e as fragilidades do discurso pela reforma urbana que, se nos últimos anos teve amplo desenvolvimento legislativo e doutrinário, nem sempre encontrou eco no Poder Judiciário. O presente artigo visa explorar alguns desses desafios de método nas pesquisas sobre a atuação

¹ Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Londres (Development Planning Unit - DPU/UCL). Advogada popular. Professora assistente no Curso de Especialização de Direito Contratual do Cogea (PUC/SP). E-mail: moretti.julia@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/4735094906899872>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4898-1824>.

jurisdicional em temas de direito urbanístico, explorados a partir do estudo da aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).

ABSTRACT: *Although the study of court decisions in Civil Law has increased, there are still several challenges regarding the methods of such case law approach especially concerning the study of decisions on urban law. Not only questions regarding access to information on case law database, court decisions analytical techniques as well as the way to use data and documents that inform the process but when considering the application of urban law there is the challenge of recognizing the unique principals and instruments of this particular area of law in cases of conflict regarding regulatory aspects of urban environments and urban policy. Difficulties that express the challenge of consolidating urban law itself and the fragile discourse or urban reform that in spite of a remarkable evolution in regulatory aspects and in the doctrine has not always encountered echo in the jurisprudence. This article aims to explore some of these challenges regarding methods for the study of decisions on urban law specifically looking at the case of compulsory land subdivision and use in São Paulo Court Decisions.*

PALAVRAS-CHAVE: Pesquisa empírica; jurisprudência; direito urbanístico; parcelamento, edificação e utilização compulsórios.

KEYWORDS: *Empirical research; case law; urban law; compulsory land subdivision and use.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Metodologia para pesquisa de jurisprudência; 2 Atuação jurisdicional e afirmação do direito urbanístico; 3 Caso de parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) em São Paulo; Conclusão; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Methods for case law studies; 2 Urban case law; 3 São Paulo Court decisions on compulsory land subdivision and use; Conclusion; References.*

INTRODUÇÃO

É crescente o espaço para as pesquisas empíricas em Direito, sendo as pesquisas jurisprudenciais de fundamental importância para a compreensão da atuação jurisdicional no Estado Democrático de Direito. Em que pese a importância das pesquisas empíricas sobre processos e decisões judiciais para o conhecimento jurídico, tal vertente da técnica *pesquisa documental* ainda carece de uma discussão de método para uma maior compreensão da dogmática da decisão e da conformação de conflitos concretos judicializados. Especificamente para o direito urbanístico, possibilidades e

desafios acentuam-se, sendo fundamental buscar a aderência (ou não) entre o que a doutrina e a lei prescrevem sobre a cidade, a política urbana e as normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e o que é decidido quando o direito urbanístico é posto à prova nos Tribunais. Ainda assim, para o direito urbanístico, até mesmo a coleta de informações sobre a aplicação de princípios e instrumentos próprios apresenta dificuldades, eis que, comumente, sequer se encontram propriamente sistematizados nos mecanismos de indexação dos Tribunais, tornando-se um desafio para a afirmação do campo na jurisprudência. Nesse sentido, o presente artigo pretende explorar alguns desafios de método nas pesquisas sobre a atuação jurisdicional em temas de direito urbanístico a partir do estudo da aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).

Para tanto, parte-se de uma pesquisa exploratória em dados municipais e estudos acadêmicos sobre casos de impugnação judicial de notificações ou lançamentos para identificar e acessar, na íntegra, os autos de processos judiciais, todos eletrônicos, que envolveram a discussão sobre a aplicação do conjunto de instrumentos indutores do cumprimento da função social (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação sanção), aprovados inicialmente em 2010 (Lei municipal nº 15.234/10), contemplados no Plano Diretor (Lei municipal nº 16.050/2016), e regulamentados *a posteriori* por meio de decretos municipais. A partir de tal análise, é possível identificar alguns dos desafios de método que se apresentam para as pesquisas jurisprudenciais em geral e, em especial, para o direito urbanístico, e verificar de que forma esse conjunto de instrumentos, considerado como um dos principais para fazer cumprir a função social da propriedade, tem sido interpretado e aplicado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e de que forma se consolida a dogmática da decisão nessa seara.

O artigo divide-se em três partes, além da introdução e das conclusões. Em um primeiro momento, são discutidas questões mais gerais sobre método nas pesquisas jurídicas acerca de processos e decisões judiciais. Em seguida, são analisados desafios específicos para a afirmação do direito urbanístico na jurisprudência, bem como dificuldades da pesquisa jurisprudencial sobre princípios e instrumentos próprios da área. Por fim, é apresentado o estudo das decisões judiciais envolvendo a aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, testando a hipótese de não aderência da decisão judicial à doutrina urbanística sobre esse conjunto de instrumentos indutores da função social.

1 METODOLOGIA PARA PESQUISA DE JURISPRUDÊNCIA

Não há dúvida de que a pesquisa jurisprudencial é de fundamental importância para o Direito, até pelo próprio conceito de jurisdição, sendo certo que as pesquisas empíricas sobre processos e decisões judiciais têm ganhado relevância e destaque com o fortalecimento do sistema de precedentes no sistema jurídico nacional. Mesmo assim, muitos dos trabalhos que se debruçam sobre a atuação do Poder Judiciário ainda são elaborados por pesquisadores fora da área jurídica, sendo que a adoção desse tipo de pesquisa empírica em Direito ainda carece de uma discussão de método.

Se a questão de método é da essência da própria ideia de ciência, Alberto Calsamiglia² insta-nos a refletir sobre a constituição de uma autêntica ciência jurídica e apresenta uma série de entraves para a constituição de uma ciência jurídica, a começar pela ambiguidade do próprio termo “direito”. Merecem destaque os apontamentos sobre as dificuldades em atribuir natureza científica a um saber dogmático, que é descritivo e prescritivo, que trabalha com a lógica de argumentação persuasiva e não demonstrativa.

Apesar dessas dificuldades, o referido autor entende que qualificar o Direito como ciência depende mais de ter clareza sobre os pressupostos e as regras da dogmática, nota característica do saber jurídico e que, além de respeitar regramento específico, está submetida à crítica e sujeita à valoração de uma comunidade³. Essa noção de uma comunidade de pesquisadores ou comunidade epistêmica é importante para a construção de um método, de procedimentos e entendimentos entre os sujeitos que irão apreciar determinado objeto, sendo caracterizada pela presença de quatro elementos: (i) uso de linguagem comum para descrever os objetos de estudo; (ii) seleção de seus próprios problemas identificando questões relevantes a serem desenvolvidas em relação a esses objetos; (iii) crenças fundantes do seu campo que estruturam seus estudos; (iv) metodologia própria, cujas abordagens sejam válidas e aceitáveis entre os pares⁴.

² CALSAMIGLIA, Alberto. *Introducción a la ciencia jurídica*. Barcelona: Editorial Ariel, 1990.

³ Nesse sentido, afirma que “*sin ánimo de legitimar la dogmática, creo que vale la pena partir de la hipótesis de que esa comunidad existe y realiza una actividad; como comunidad tiene unos presupuestos y unas reglas de juego, y realiza también unas funciones sociales importantes*” (Ibidem, p. 78).

⁴ RIZZI, Ester Gammardella; BAMBINI, Gustavo. A tarefa de ensinar direito no campo das políticas públicas - o desafio de integrar uma comunidade epistêmica interdisciplinar. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n 3, fls. 904-925, set./dez. 2019.

A dogmática jurídica, conforme nos ensina Tercio Sampaio Ferraz Júnior, tem uma arquitetura desenhada em três camadas, a dogmática analítica (teoria da norma), a dogmática hermenêutica (teoria da interpretação) e a dogmática da decisão, eixos que conformam a ideia do direito como instrumento decisório que olha seu objeto “como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente”⁵.

Daí se extrai a centralidade das decisões judiciais nos estudos jurídicos, afinal é pelo exercício da jurisdição que se determina a decisão que prevalece e se impõe para a conformação de conflitos concretos e, “ainda que apenas uma parte das disputas de interesse ocorrida na sociedade ganhe espaço no sistema jurídico oficial, é através dela que o direito é posto à prova”⁶.

A pesquisa em processos judiciais tem ganhado importância, não apenas por essa dimensão de poder e controle inerentes ao exercício da jurisdição, mas também devido a uma crescente valorização do sistema de precedentes e gestão processual, tal como consagrado no atual Código de Processo Civil.

Ainda assim, é curioso notar como a análise da jurisprudência encontra campo fértil fora dos estudos jurídicos: historiadores, sociólogos, antropólogos e etnógrafos, buscando entender, a partir das decisões judiciais, o que está por trás do embate de forças na sociedade, buscando compreender o exercício do poder, a “fabricação do Direito” e os segredos que lhe são inerentes⁷. Mesmo as pesquisas jurisprudenciais estando em ascensão nas ciências jurídicas, ainda assim carecem de uma sistematização metodológica⁸ que indique, em especial, o lugar da pesquisa sobre decisões judiciais nas produções teóricas, afinal, aquela

⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. p. 55.

⁶ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 275. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>>. Acesso em: 25 set. 2020.

⁷ LATOUR, Bruno. *A fabricação do Direito*: um estudo de etnologia jurídica. São Paulo: Unesp, 2019.

⁸ Em um trabalho que busca sistematizar discussões de método sobre pesquisa empírica em direito a partir da análise de decisões judiciais, Paulo Eduardo Alves da Silva (2017) colaciona seis experiências de pesquisas que se valeram do levantamento de dados quantitativos e qualitativos em processos judiciais. Interessante notar que metade dessas pesquisas foram conduzidas por pesquisadores de outras áreas, que não o Direito, enquanto as pesquisas propriamente jurídicas foram desenhadas a partir de questões ligadas à gestão de processos, uma preocupação crescente dado o volume de processos que se acumula no Judiciário e que ocupa boa parte da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e foi pauta central da Secretaria de Reforma do Judiciário, hoje extinta.

lógica de argumentação persuasiva tão própria do Direito pode reduzir o uso da jurisprudência como argumento de autoridade, para sustentar determinada opinião, mediante utilização aleatória de certos julgados, esvaziando o potencial dessa modalidade de pesquisa como insumo reflexivo⁹. Parece residir aí um grande conflito para as pesquisas jurídicas, qual seja, conciliar um método de pesquisa baseado no empirismo, na observação da realidade para obtenção de dados, e a lógica dogmática, de argumentação persuasiva em que se formam os acadêmicos de Direito. Nesse sentido, torna-se relevante a discussão sobre método de pesquisas empíricas em processos judiciais.

As pesquisas empíricas sobre processos e decisões judiciais podem ser vistas como uma vertente da técnica *pesquisa documental*, sendo os processos categorias de documentos escritos, públicos e arquivados; no entanto, são necessários ajustes para transpor métodos desenvolvidos e consolidados nas ciências sociais para as ciências jurídicas, considerando as peculiaridades do Direito. Uma das aplicações é a jurimetria que extrai dados numéricos a partir de informações qualitativas das decisões judiciais, sendo possível sua utilização tanto em pesquisas quantitativas quanto qualitativas. Em qualquer caso, é necessário fazer uma discussão inicial de método e refletir sobre o que se está buscando com a análise das decisões judiciais e quais conclusões podem ser tiradas a partir da análise dos processos. Tais preocupações refletem-se diretamente no desenho da pesquisa que envolve caracterização do universo (amostra de julgados), elaboração do instrumental, tabulação e análise dos dados¹⁰.

Na reflexão sobre o método, há que se ter em mente a questão de acesso à informação. Os processos judiciais são documentos públicos¹¹, com restrição de acesso apenas nos casos de segredo de justiça, o que representa um enorme

⁹ MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.

¹⁰ Nesse sentido, as ricas notas metodológicas de Giovanna Bonilha Milano (Idem, p. 143 e ss.).

¹¹ Apesar de público e relativamente acessível, há algumas dificuldades que não podem ser ignoradas, pois impõem desafios às pesquisas com decisões judiciais. Quando físicos, se já objeto de decisão transitada em julgada, podem ter sido arquivados, portanto, o acesso aos autos é mais difícil e, no caso de processos eletrônicos que não tramitam em segredo de justiça, o acesso livre está restrito aos dados básicos do processo, ou seja, classe, assuntos, nome das partes e seus advogados, movimentação processual e inteiro teor das decisões, conforme Resolução n° 121 do CNJ. A íntegra do processo eletrônico só pode ser visualizada pelas partes, que devem obter senha no cartório no qual tramita o processo, ou por advogados, mesmo que sem procuração, após cadastro no sistema.

acervo de julgados que pode ser consultado¹². O excesso de documentos e a amplitude da base são, eles próprios, um desafio para a pesquisa empírica em processos e decisões judiciais, pois demandam um cuidadoso trabalho de definição do universo de pesquisa, caracterização da amostra, desenho dos recortes de objeto e respectivos critérios de busca. Na medida em que todo recorte é redutor e simplificador, a transparência dos critérios e a clareza de método são fundamentais.

Ao realizar o recorte, é preciso ter em mente os resultados que se pretende aferir, lembrando que qualquer pretensão generalizante requer trabalhar com um número maior de casos. Assim, a depender das perguntas de pesquisa, é possível trabalhar com um número menor de decisões, por meio das quais seja viável aprofundar o estudo de alguns casos reais que ilustram o tema da investigação. Para problemas de pesquisa amplos com pretensões a conclusões mais generalizantes, é necessário ampliar o universo e empregar outros métodos de análise como estatísticas descritivas ou regressões de causalidade¹³. Em qualquer caso, há que se considerar o desafio de caracterizar o universo desenhando critérios para a seleção dos Tribunais, que combinem a lógica de distribuição de competências com os recortes do objeto de pesquisa (temático, temporal, territorial), bem como critérios para a seleção das decisões, o que não é tarefa simples, tendo em vista as peculiaridades de classificação e organização dos processos judiciais. Com efeito, em que pese o esforço realizado pelo CNJ para melhorar a indexação dos processos, uniformizando classes e assuntos, conforme as Resoluções CNJ n^os 12/2006 e 46/2007, nem sempre os termos de busca levam a decisões alinhadas com o objeto da pesquisa.

Apesar das dificuldades, há um enorme potencial de aplicação dos estudos empíricos a partir de decisões judiciais nas pesquisas jurídicas, como, por exemplo, eficácia na aplicação das normas e suas sanções; efetividade de alterações legislativas e instrumentos incorporados ao sistema jurídico; natureza e característica das disputas judicializadas (causas, partes, trajetórias antes e depois da judicialização, solução institucional, etc.); análises institucionais – comportamento dos atores do sistema de justiça; estrutura e funcionamento do

¹² Para se ter uma dimensão, segundo dados do CNJ, a quantidade de processos em tramitação era de 78,7 milhões no final de 2018.

¹³ Sobre o assunto, maiores detalhes no trabalho de Luciana Yeung, “Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais” (In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 249-274).

sistema de justiça, inclusive gestão de processos; jogo institucional de poder entre atores públicos e privados, inclusive dos aspectos formais e seu uso estratégico para solucionar (ou não) conflitos; e, por fim, mas não menos importante, uso na formação jurídica, ou seja, no ensino e na pesquisa¹⁴. Também vale destacar a relevância do estudo de decisões judiciais para os estudos de Direito e políticas públicas, sendo os padrões de controle jurídico, inclusive a judicialização das políticas públicas, uma das de três vertentes de método na abordagem de direito e políticas públicas, conforme entendimento de Maria Paula Dallari Bucci¹⁵.

As possibilidades e os desafios parecem se acentuar no caso da pesquisa de jurisprudência em direito urbanístico. Por um lado, até mesmo para a afirmação do direito urbanístico, é importante compreender o distanciamento ou a aderência entre o que a doutrina e a lei prescrevem que a cidade deve ser e aquilo que se decide sobre a cidade. Porém, o fato de o direito urbanístico ser um campo relativamente recente dificulta a coleta de informações sobre a aplicação prática de princípios e instrumentos próprios que, comumente, sequer se encontram propriamente sistematizados nos mecanismos de indexação dos Tribunais.

2 ATUAÇÃO JURISDICIONAL E AFIRMAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

O direito urbanístico é uma disciplina jovem, em formação, e o estudo das decisões produzidas em casos concretos envolvendo assuntos que integrem seu objeto de estudo é de fundamental importância, inclusive para a sua afirmação. Isso porque a percepção de distanciamento entre a dogmática analítica, a hermenêutica e a decisão é fator que tem implicações na defesa da sua autonomia, questão ainda polêmica e que, acima de tudo, põe em xeque a mudança de paradigma proposta pela nova ordem jurídico-urbanística.

A pesquisa empírica das decisões judiciais visa entender como as questões urbanas e os conflitos econômicos que se projetam no território¹⁶ são traduzidos

¹⁴ As aplicações dos estudos sobre decisões judiciais foram exploradas por Paulo Eduardo Alves da Silva, “Pesquisas em processos judiciais” (In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 275).

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n 3, fls. 791-832, set./dez. 2019.

¹⁶ Trata-se, aqui, de olhar o direito urbanístico pela perspectiva do direito econômico, reconhecendo a opção política da Constituição que coloca a política urbana entre os instrumentos na ordem econômica, sem perder de vista uma dimensão conflituosa em que o território evidencia o conjunto de direitos que

nos afazeres do Poder Judiciário, buscando aferir uma aderência (ou não) entre a norma, doutrina e decisão. Será que o eterno desfazimento das tramas de Penélope¹⁷ pelo Poder Judiciário constatado para os casos de conflitos fundiários urbanos se repete em outras questões ligadas ao direito urbanístico? Em outras palavras, a pesquisa de jurisprudência sobre temas de direito urbanístico permite verificar se os avanços legislativos e a construção doutrinária estão em descompasso com a atuação jurisdicional, havendo, realmente, uma “baixa efetividade do Estatuto da Cidade nas trincheiras do Poder Judiciário”¹⁸.

José Afonso da Silva afirma que o direito urbanístico ainda carece de autonomia científica, que só é alcançada quando constata a existência de autonomia dogmática e estrutural: a primeira caracterizada pela existência de princípios e normas próprias que inspiram a “elaboração de institutos e figuras jurídicas diferentes das pertencentes a outros ramos do Direito e não utilizáveis por esses”¹⁹, atingindo, assim, a autonomia estrutural. O autor concebe o direito urbanístico como ramo do direito público, cuja autonomia ainda é um processo em construção, mas afasta a ideia de que o direito urbanístico seja apenas e tão somente concebido como um conjunto de regras de atuação do poder de polícia, ou um capítulo do direito administrativo, ou mesmo um ramo do direito econômico, definindo o direito urbanístico com disciplina de síntese, um “ramo multidisciplinar do Direito que aos poucos vai configurando suas próprias instituições”²⁰.

Posicionamento diferente tem Edésio Fernandes, para quem não há dúvida de que se trata de um ramo autônomo do direito público brasileiro, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001),

podem (ou não) acessar, ou, nas palavras de Julia Franzoni, “o lugar que se ocupa na cidade revela o direito que se tem” (FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 14, n. 49, p. 13-49, jul./set. 2013, p. 46).

¹⁷ Giovana Bonilha Milano (2017) faz referência à personagem da mitologia grega que, após esperar anos a fio o retorno de seu marido Ulisses da Guerra de Troia, é instada pelo pai a se casar novamente e concorda com a proposta sob a condição de terminar de tecer um sudário, que tecia durante o dia e desmanchava a noite. Em analogia a essa história da mitologia, a autora mostra como um discurso da reforma urbana construído paulatinamente por inúmeras inovações legislativas e ampla produção doutrinária é rapidamente desfeito em decisões judiciais nos casos de conflitos urbanos que opõem a posse à propriedade.

¹⁸ ALFONSIN, Betânia de Mares et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016, p. 422.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 42.

²⁰ *Ibidem*, p. 44.

marco conceitual central para a compreensão e interpretação de questões jurídicas afetas ao processo de uso e gestão do solo urbano. O referido autor entende que o direito urbanístico tem objeto, princípios, institutos e leis próprios, mas que a resistência no reconhecimento de sua autonomia tem muito a ver com noções inquestionadas sobre o direito de propriedade imobiliária²¹.

Ainda que se considere a autonomia disciplinar do direito urbanístico uma questão secundária, é forçoso reconhecer que desde a incorporação de questões relativas à ordenação urbana e à atuação de um poder sobre o território no pensamento jurídico, nos idos de 1960²², vai se formando uma comunidade epistêmica de direito urbanístico. São pesquisadores, profissionais, acadêmicos, que refletem acerca da atuação do Estado sobre o território e a disciplina urbanística da propriedade a partir de um modelo que, especialmente após os anos 1980, atrelado ao ideário do Movimento Nacional da Reforma Urbana e assentado no Estado do Bem-Estar Social, lança olhar para as injustiças, as desigualdades socioespaciais²³.

Essa teria sido uma importante mudança de paradigma operada na regulação da política urbana e na disciplina urbanística da propriedade a partir da Constituição de 1988, sintetizada na função social, mas também na perspectiva de gestão democrática e ampliação do acesso à terra. O direito urbanístico, ou pelo menos parte dele, vai se estruturando em torno de questões relativas à regulação do território e produção do espaço urbano a partir de uma lógica de enfrentamento da dimensão territorial das desigualdades sociais que acompanharam o rápido processo de urbanização brasileiro, afinal, é certo que,

²¹ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

²² Paulo S. Romeiro indica que seria na obra de Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, que se encontra o germe do pensamento jurídico urbanístico. Mais especificamente, seria na edição de 1964 que essa visão de um direito urbano, de atuação de um poder sobre o território, aparece na doutrina brasileira, ainda que muito a reboque e ligada umbilicalmente com o urbanismo (ROMEIRO, Paulo. *Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2019).

²³ A ideia reformadora do direito urbanístico não teria se afastado plenamente de um discurso legitimador baseado no mito sobre o urbano e o urbanismo calcado em um cientificismo racional, posteriormente refletido na Carta de Atenas e na própria função social, um “mito” que vê o urbano como um fenômeno caótico que precisa ser ordenado, afinal, “o conceito que justifica o direito urbanístico muda [a partir da função social], mas a operacionalização é a mesma” (Ibidem, p. 87).

no processo de formação das cidades, o chamado “modelo proprietário”²⁴ está intimamente relacionado a uma segregação socioespacial que é estruturante do espaço urbano, afinal, “sob o crivo de uma cidade desenhada pela régua da propriedade privada, informalidade vira regra, regularidade exceção”²⁵.

Porém, essa abordagem é constantemente posta em xeque quando a judicialização de conflitos sociais envolvendo a disciplina do território das cidades e da propriedade urbana resulta em decisões alinhadas a um modelo civilista. Tal modelo parte da propriedade como base para o exercício de direitos subjetivos e liberdades individuais, concedendo ao seu titular uma posição jurídica privilegiada, uma propriedade abstrata, sujeita, quando muito, a algumas restrições de ordem administrativa que limitam externamente esse poder em nome de necessidades coletivas de ordem, asseio e desenvolvimento. Há, enfim, um senso comum de que o Poder Judiciário e as suas decisões estão apartados dessa transição paradigmática, tendo o direito urbanístico pouca reverberação na jurisprudência.

Curioso notar a seleção de decisões feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF)²⁶ relativas ao capítulo da política urbana²⁷ (arts. 182 e 183 da Constituição). Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, são poucos os julgados selecionados e a abordagem raramente expressa a mudança paradigmática anunciada pela doutrina a partir de forte suporte legislativo. Ainda assim, é interessante verificar a mais nova decisão agregada a essa rol, que reforça a ideia de que o direito urbanístico trata da gramática de distribuição do poder sobre o território:

A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União

²⁴ Betânia Alfonsin atribui a cunhagem de tal expressão a Antonio Manuel Hespanha (ALFONSIN, Betânia de Mares et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Direito e Práxis*, v. 07, n. 14, p. 421-453, 2016, p. 426, nota de rodapé 9).

²⁵ MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017. p. 64.

²⁶ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp#1729>>.

²⁷ Não é desprezível a história de mobilização democrática que deu origem ao capítulo da política urbana. Com mais de 130 mil assinaturas coletadas, foi proposta uma emenda popular, conhecida como Emenda Popular da Reforma Urbana que logrou a inclusão dos arts. 182 e 183 na Constituição. Ainda que a proposta original tenha sido ceifada pela Assembleia Nacional Constituinte, que reduziu significativamente os 23 artigos originalmente propostos, questões centrais foram preservadas. Neste contexto, são preocupantes iniciativas como a PEC 80/2019, que acabam por mutilar os preceitos constitucionais, descaracterizando a política urbana e evidenciando um retrocesso legislativo.

para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei federal nº 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. (STF, ADI 5.696, Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, J. 25.10.2019)

Ainda assim, algumas pesquisas de jurisprudência em direito urbanístico que partiram da hipótese de não aderência da decisão à doutrina urbanística confirmam apenas parcialmente a hipótese. Para questões como a gestão democrática, dados levantados por Betânia de Mares Alfonsin²⁸ mostram que o TJRS tem adotado posição mais identificada com o paradigma participativo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

A realização de pesquisas de jurisprudência em direito urbanístico mostra-se, portanto, fundamental, sendo que as questões de método apontadas *supra* e os desafios para a pesquisa empírica em processos e decisões judiciais se refletem de forma aguda na pesquisa sobre direito urbanístico.

A indexação das decisões e dos processos nos Tribunais é especialmente desafiadora para a realização de pesquisa empírica sobre decisões judiciais que envolvam questões de direito urbanístico. Tal como mencionado, houve um esforço por parte do CNJ em sistematizar classes e assuntos no intuito de padronizar a catalogação dos processos nos Tribunais, por meio das Resoluções CNJ nºs 12/2006 e 46/2007²⁹. Há uma dificuldade intrínseca ao objeto do direito urbanístico, difuso e interdisciplinar³⁰, mas a categorização adotada não

²⁸ ALFONSIN, Betânia de Mares et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

²⁹ Tais resoluções são fruto de pesquisa realizada pelo Ipea para fazer frente a um cenário de caos na classificação de ações e procedimentos nos vários Tribunais do País, conforme indica Paulo Eduardo Alves da Silva (2017).

³⁰ Adota-se aqui o conceito de interdisciplinaridade indicado por Faria (2013), a saber: “[N]a interdisciplinaridade cria-se uma interação entre duas ou mais disciplinas em uma mesma investigação, havendo intercâmbio e integração, sendo os conceitos e teorias utilizados repensados conjuntamente e as metodologias compartilhadas pelas várias disciplinas” (FARIA, Carlos Aurélio

contribui para a sistematização de temas, categorias e instrumentos reputados centrais para o direito urbanístico. Uma análise das classes e dos assuntos mostra a dificuldade de incorporar as questões afetas ao direito urbanístico nos afazeres do Judiciário de forma sistemática, vinculando categorias, princípios, instrumentos reputados centrais para o direito urbanístico a temas de direito público ou direito civil.

Nas classes, há uma referência aos tipos de ação e procedimentos, logo, nenhuma especificidade que possa ajudar a identificar o objeto do direito urbanístico³¹. Nos assuntos³², questões de direito urbanístico estão atreladas, majoritariamente, ao direito administrativo e a outras matérias de direito público ou direito civil. A expressão “política urbana”, que dá nome a um capítulo da Constituição Federal, não está indexada. Outras omissões também chamam atenção, como “cidade”, “função social” e “plano diretor”, categorias centrais para o direito urbanístico. Já sob a capitulação “ordem urbanística”, estão atrelados alguns poucos assuntos (comércio ambulante, operação urbana consorciada, parcelamento do solo, posturas municipais e segurança das edificações). A pesquisa com o termo “urbano” mostra a difusão dos assuntos (parcelamento do solo urbano, IPTU, desapropriação de imóvel urbano, averbação/cômputo de tempo de serviço urbano, etc.) e associações que nem sempre se remetem à ordem jurídico-urbanística³³. Interessante notar também que o avanço identificado com a indexação do termo “conflitos fundiários urbanos” perde força quando se verifica que a expressão está vinculada ao direito civil – direito das coisas, reforçando o “modelo proprietário” embasado no paradigma civilista e não refletindo a mudança de tratamento que se operou a partir da Constituição e da promulgação do Estatuto da Cidade.

Essa dificuldade é sentida em pesquisas empíricas sobre temas de direito urbanístico. Giovana M. Bonilha relata a dificuldade na escolha de termos que chegassem nas situações adequadas, mesmo usando o Sistema Tesouro do STJ e STF com vocabulário jurídico controlado e, mais grave ainda, nos tribunais

Pimenta de. A multidisciplinidade no estudo das políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 15-16, nota 3).

³¹ Para consulta sobre classes processuais, vide <https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php>.

³² Para consulta sobre assuntos, vide <https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php>.

³³ A pesquisa com o termo “urbano” trouxe resultados associados à legislação extravagante como matérias relativas à criança e ao adolescente e direito penal, por exemplo.

estaduais, nos quais “as dificuldades foram maiores visto que cada tribunal possui classificação própria para organização das decisões”³⁴. Sobre a questão, irreparável a observação feita por Betânia Alfonsin, para quem

um reflexo da lentidão com que o paradigma da nova ordem jurídico-urbanística difunde-se no seio do Poder Judiciário pode ser identificado na catalogação dos casos envolvendo questões urbanísticas pelo Departamento de Biblioteca e de Jurisprudência do TJRS. Para fins de classificação dos acórdãos envolvendo Direito Urbanístico, as decisões são catalogadas como “Direito Público não especificado” ou, em alguns casos, “Direito Administrativo”. O expediente revela uma marginalização e invisibilização do Direito Urbanístico na jurisprudência do TJRS, distorcendo resultados e dificultando a realização de investigações científicas³⁵.

As dificuldades ora apontadas não são intransponíveis, devendo haver rigor metodológico, clareza e transparência sobre os recortes do objeto de pesquisa, sejam eles espaciais (com impacto na jurisdição), temporais (refletindo a vigência das leis urbanísticas e implementação de políticas públicas) ou temáticos. Nesse aspecto, as pesquisas devem estar atentas à delimitação dos termos de busca, especificando se há consulta com termos simples ou combinados. Também é salutar estabelecer critérios de triagem a partir da leitura de ementas. Outra opção metodológica, ora adotada, é partir do caso empírico – da implementação de determinada política urbana – e levantar informações sobre a judicialização do caso por meio de pesquisas exploratórias com gestores públicos, solicitação de informações (lei de acesso a informações e portais de transparência) e consulta a processos administrativos, consolidando uma lista de processos judiciais e refazendo a trajetória das decisões desde a 1ª instância. Essa abordagem de estudo de caso permite, ainda, trabalhar com um número menor de decisões judiciais, tal como apontado antes.

Como visto, há um campo fértil para pesquisas empíricas sobre processos e decisões judiciais relativos a temas de direito urbanístico, pesquisas que se

³⁴ MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017. p. 155.

³⁵ ALFONSIN, Betânia de Mares et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, p. 448, 2016.

mostram relevantes para a afirmação da área e verificação entre eventual deslocamento entre a dogmática analítica e a dogmática da decisão, avaliando em que medida uma desarmonia entre textos (normativos) e contextos urbanos (cidade e suas desigualdades) passa pela baixa efetividade das normas urbanísticas no Poder Judiciário e cria um distanciamento entre o que a lei e a doutrina entendem que a cidade deve ser e aquilo que se decide³⁶.

3 CASO DE PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA (PEUC) EM SÃO PAULO

A oposição entre o número de imóveis vazios e o déficit habitacional é uma das facetas dos conflitos econômicos com projeção no espaço urbano. Na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, a Fundação João Pinheiro estima que existam 595.691 domicílios vagos enquanto o déficit habitacional é estimado em 638.763 domicílios³⁷. Uma forma de fazer frente a esse tensionamento é lançar mão de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), atrelado às sucessivas sanções pelo descumprimento das obrigações (IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública), todos previstos na Constituição Federal (art. 182, § 4º, da CF). Trata-se de um dos principais conjuntos de instrumentos para fazer cumprir a função social da propriedade³⁸, princípio estruturante do direito urbanístico e tido como parâmetro transformador do conceito da propriedade pela agenda da reforma urbana. Porém, mesmo após a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e pacificação sobre regulamentação do instrumento, houve uma baixa adesão dos Municípios na sua

³⁶ Outra análise importante, mas que extrapola o objeto da discussão ora apresentado, é a expectativa que se depositou no direito urbanístico como possibilidade de transformação, como instrumento de mudança da dinâmica territorial. Refletindo sobre essas possibilidades a partir de uma chave de análise da economia política, Rodrigo Salgado destaca a existência de um processo desigual e combinado em que a produção da legalidade e da ilegalidade são processos simultâneos e dependentes, verso e reverso da mesma moeda e processos, como expresso por Rodrigo Salgado (SALGADO, Rodrigo Oliveira. Regulação econômica do espaço urbano e apropriação do excedente. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017.

³⁷ JOÃO PINHEIRO, Fundação. *Déficit habitacional no Brasil - 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

³⁸ DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). *Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200172&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 set. 2020.

utilização: em ampla pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, constatou-se a efetiva aplicação do conjunto de instrumentos em apenas 8 Municípios³⁹.

Logo após a promulgação da Constituição Federal, houve uma celeuma jurídica sobre a possibilidade de aplicação dos instrumentos sem que houvesse lei federal regulamentadora. Parte da doutrina posicionou-se favoravelmente à adoção imediata dos instrumentos pelos Municípios⁴⁰, mas houve disputa judicial, especialmente no tocante ao IPTU progressivo, culminando com a edição da Súmula nº 668 do STF⁴¹. Vale destacar o caso de Porto Alegre, que, na tentativa de consolidar o PEUC no Plano Diretor antes da regulamentação da Constituição pelo Estatuto da Cidade, sofreu forte revés judicial, o que inviabilizou o início das notificações e abalou a possibilidade de uso sistemático desses instrumentos de indução da função social⁴².

Mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a previsão formal dos instrumentos nos Planos Diretores Municipais⁴³ não levou

³⁹ Pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, focando em Municípios com mais de 100 mil habitantes. A pesquisa partiu de dados do IBGE/Munic - 2012 e conferiu que muitos Municípios, apesar de declararem possuir lei específica de PEUC e/ou IPTU, de fato não possuíam norma regulamentadora. Dos 110 Municípios com mais de 100 mil habitantes com indícios de lei específica sobre PEUC e/ou IPTU progressivo, apenas 25 de fato possuíam a regulamentação e, desses, apenas 8 estavam aplicando-a (BRASIL/MJ. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação/Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020).

⁴⁰ BRUNO FILHO, Fernando; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência. *Oculum Ensaios*, n. 6, p. 34-47, 2006.

⁴¹ Súmula nº 668: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

⁴² CAMPOS, Gustavo Soares Pires de. Cap. 4 - A Experiência da Cidade de São Paulo. In: *Função social da propriedade na escala da metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na Cidade de São Paulo (2013-2016)*. Dissertação de Mestrado. Orientador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: FAU/USP, 2019.

⁴³ Repetindo exigência já contida na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade exige que o Plano Diretor, instrumento básico da política urbana, identifique as áreas do território municipal em que podem ser adotados os instrumentos (art. 5º c/c o art. 42, II, Lei nº 10.257/2001). Nesse sentido, não é possível a aplicação indiscriminada do instrumento em todo o território municipal, mas está circunscrito a áreas consideradas estratégicas para indução do uso e ocupação do solo, via de regra áreas dotadas de infraestrutura, mas ociosas. A delimitação das áreas é conteúdo mínimo do plano diretor, mas o Conselho das Cidades recomenda que o plano ainda preveja (i) critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados; e (ii) prazos para notificação dos proprietários dos imóveis (Resolução ConCidades nº 34/2005, art. 3º).

necessariamente à exigida regulamentação em lei municipal específica (art. 5º da Lei nº 10.257/2001)⁴⁴, quiçá sua efetiva aplicação por meio do desenho de políticas urbanas próprias. Como resultado, o conjunto de instrumentos indutores da função social foi adotado por uma quantidade ínfima de Municípios, tal como mencionado anteriormente. Mais do que isso, quando se agrega à equação o fator judicialização, percebe-se que a efetividade desses instrumentos urbanísticos fica ainda mais comprometida, como evidencia o caso de Palmas/TO, que, apesar de ter adotado lei regulamentadora em 2009, teve as notificações canceladas após questionamento judicial.

Os casos de Porto Alegre/RS e Palmas/TO são emblemáticos para entender os desafios que o direito urbanístico enfrenta nas trincheiras do Judiciário e dão indícios do descompasso entre o que a doutrina pensa sobre a regulação do território e sobre os instrumentos da política urbana e como as decisões judiciais enfrentam e solucionam conflitos em torno dessas questões. Além disso, dão dimensão da importância da continuidade de pesquisas de jurisprudência em direito urbanístico, afinal, o posicionamento do Poder Judiciário não é estático e, se de fato vivemos uma transição paradigmática, é preciso aferir constantemente o avanço dos preceitos e instrumentos de direito urbanístico nos processos e nas decisões judiciais.

Nesse sentido, lança-se o olhar para a Cidade de São Paulo, que foi uma das poucas que regulamentou os instrumentos do PEUC e IPTU progressivo e, contando com um estruturado arranjo institucional, deu início ao mais expressivo (em termos quantitativos) processo de notificação de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados: foram notificados 1.388 imóveis entre 2014 e 2018 e, em 2018, 392 imóveis já estavam sofrendo a incidência de IPTU progressivo no tempo⁴⁵.

⁴⁴ À lei específica cabe detalhar condições e procedimentos para implementação dos instrumentos (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação sanção), havendo discussão sobre a possibilidade de o próprio plano diretor antecipar tal detalhamento, restando dispensada a edição de lei específica.

⁴⁵ Tais números são apresentados na dissertação de Gustavo Soares Pires Campos (Função social da propriedade na escala da metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na Cidade de São Paulo (2013-2016). Dissertação de Mestrado. Orientador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: FAU/USP, 2019). Além disso, as informações são atualizadas constantemente pela Prefeitura e podem ser acompanhadas nos sites <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133> ou, ainda, <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Vale destacar que há uma lista de imóveis notificados, atualizada mensalmente, excluindo os que já cumpriram integralmente as obrigações, tiveram notificação cancelada ou impugnação

Em termos de arranjo normativo, a primeira lei específica sobre o conjunto de instrumentos indutores do cumprimento da função social (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação sanção) foi aprovada em 2010 (Lei municipal nº 15.234/2010), sob a égide do Plano Diretor de 2002 (Lei municipal nº 13.430/2002), o qual, por sua vez, delimitava as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos (arts. 13, 200 a 203 da Lei municipal nº 13.430/2002). Nesse primeiro momento, foi publicada uma listagem de imóveis, focando nas categorias “não edificado” e “subutilizado”⁴⁶, mas não houve continuidade do procedimento com a notificação dos proprietários. Sem que tenha havido avanços expressivos na indução do cumprimento da função social no que tange à ociosidade improdutiva de imóveis urbanos, a questão foi retomada na revisão do Plano Diretor e optou-se por validar a legislação anterior, fazendo alterações necessárias (arts. 90 a 101 da Lei municipal nº 16.050/2016), regulamentada posteriormente pelos Decretos municipais nº 55.638/2014 (PEUC) e nº 56.589/2015, revogando-se decreto regulamentar anterior. A opção de não revogar a lei específica anterior ao Plano Diretor atual mostrou-se importante para enfrentar argumentos recorrentemente levantados nos processos judiciais que alegam nulidade por falta de lei específica⁴⁷.

deferida. O número da listagem em agosto 2019 é 1.292 imóveis notificados, considerando 2.311 já cadastrados, ou seja, com indício de ociosidade (ARTIGINIANI, Heliana Lombardi. Coordenadora – SMDU/CEPEUC. Entrevista semiestruturada, 21 ago. 2019).

⁴⁶ Para além de uma questão operacional de dificuldade de realizar vistorias que identifiquem imóveis não utilizados, há um entendimento jurídico, ainda que minoritário, limitando o conceito jurídico de “imóvel subutilizado”. Para identificar imóveis vazios (sem edificação) ou subutilizados (coeficiente de aproveitamento abaixo do mínimo legal), é possível conferir a base fiscal do IPTU para comparar a área de terreno e área edificada, além de fazer uso de imagens aéreas, confrontando essas informações com os índices legais de parcelamento e de ocupação, em observância aos usos permitidos. Já os imóveis não utilizados (edificados, mas sem uso) dependem da construção de critérios e indicadores próprios, vistoria *in loco*, levantamento de informações mais complexas. Em relação à cealuma doutrinária, há entendimento de que o termo subutilizado “abrange os conceitos de gleba não parcelada e de lote não edificado, mas não a edificação ociosa” (PINTO, Victor Carvalho. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, Liana Portilho (org). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 131-140, p. 134).

⁴⁷ Houve muita discussão doutrinária sobre a necessidade de lei específica quando procedimentos e prazos já estivessem incluídos no Plano Diretor, tornando essa norma autoaplicável. Essa foi, aliás, a opção de alguns Municípios que aplicaram a PEUC segundo dados coletados pelo Ministério da Justiça (BRASIL/MJ. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação/Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015). Mas a discussão sobre existência de vício formal na aplicação da PEUC dada a inexistência de lei específica, seguindo a literalidade da Constituição e do Estatuto da Cidade, é de fato uma questão polêmica e levada ao Judiciário nos argumentos dos autores.

Essa base normativa deu suporte para as notificações dos proprietários de imóveis considerados ociosos. O primeiro ciclo de notificações foi estruturado para ser “impecável” “de modo a superar a disputa judicial que certamente iria existir e criar uma cultura de aplicação do instrumento”⁴⁸. Apesar dos cuidados no desenho da política pública para aplicação do PEUC, desde os fundamentos legais até a estrutura administrativa, e do rigor procedimental, foi inevitável o questionamento judicial de algumas notificações ou dos lançamentos tributários com alíquotas diferenciadas que se sucederam. A análise da posição do Judiciário paulista sobre o uso desses instrumentos, no entanto, não é uma tarefa simples, a começar pelo acesso à informação.

Com efeito, identificar as disputas judiciais envolvendo a aplicação do PEUC (e sanções subsequentes) na Cidade de São Paulo, a partir de buscas na base de dados do Tribunal de Justiça de São Paulo, mostrou-se um desafio hercúleo⁴⁹. Sabia-se, a partir de pesquisas preliminares, exploratórias, em dados municipais e estudos acadêmicos, da existência de ações judiciais impugnando as notificações ou os lançamentos. Localizar tais processos a partir dos critérios de indexação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), porém, não se mostrou tarefa factível. Com efeito, foi feita a busca em pesquisa livre como filtro “Comarca – São Paulo” usando os termos (i) “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”; (ii) notificação E subutilização; (iii) PEUC; (iv) IPTU E progressividade; (v) IPTU e progressividade E tempo; (vi) “IPTU progressivo no tempo”; e (vii) “IPTU progressivo no tempo”⁵⁰ E subutilizado. Pela pesquisa livre no *site* do TJ, é possível identificar apenas 6 processos que tratam das

⁴⁸ CAMPOS, Gustavo Soares Pires. Função social da propriedade na escala da metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na Cidade de São Paulo (2013-2016). Dissertação de Mestrado. Orientador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: FAU/USP, 2019. p. 207.

⁴⁹ Cabe aqui uma nota metodológica: a pesquisa de processos e decisões judiciais é normalmente feita sobre um determinado assunto geral, buscando inferências generalizantes. Aqui se optou por um estudo de caso, olhando com profundidade maior a uma determinada política pública que sabidamente teria poucos processos em andamento dado seu pouco tempo de implementação. Também importa salientar que, diferentemente de pesquisas que analisam acórdãos e, eventualmente verticalizam, remontando a decisões de primeira instância, no presente caso partiu-se dos processos de primeira instância, muitos ainda em andamento, o que traz desafios e limitações quanto aos resultados, que são datados (1º semestre 2020).

⁵⁰ Apenas com esses termos chegou-se a um número factível de ementas: 40 posteriores a julho de 2010, data da edição da Lei municipal nº 15.234/2010. A pesquisa com os termos IPTU e progressividade teve 2.388 resultados, o que torna inviável a análise de ementas para localizar processos considerados relevantes, ou seja, posteriores à Lei municipal nº 15.234/2010 e tratam do cumprimento compulsório

notificações feitas pelo Município no exercício do controle da função social da propriedade.

A partir de pesquisa exploratória (entrevista com gestora municipal e solicitação de dados sobre os processos), foi possível identificar e acessar, na íntegra, os autos de 22 processos judiciais⁵¹, todos eletrônicos. A tabela a seguir indica como a ação é nomeada pelo autor e como é indexada pelo TJSP evidenciando a dificuldade de realizar pesquisa jurisprudencial em direito urbanístico a partir da indexação de assuntos e dando indícios da marginalização do direito urbanístico.

Relação de indexação das ações relativas ao PEUC no Município de São Paulo

Processo		
Número	Ação	Classe/assunto
1021021-94.2016.8.26.0053	Anulatória de ato administrativo c/c obrigação de fazer	Procedimento Comum Cível – Área cível/ Atos administrativos
1021021-94.2016.8.26.0053	Apelação	Apelação cível – Área cível/ Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público – Atos Administrativos
1021105-95.2016.8.26.0053	Anulatória de ato administrativo c/c obrigação de fazer Procedimento Comum Cível	Área cível/ Atos administrativos
1000797-33.2019.8.26.0053	Ação anulatória cumulada com repetição de indébito	Procedimento Comum Cível – Área cível/ Anulação de débito fiscal
	Apelação	Apelação Cível – Cível/ DIREITO TRIBUTÁRIO – Impostos – IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano

da função social conforme procedimentos previstos na lei mencionada e suas alterações/regulamentações e art. 182 da Constituição.

⁵¹ A relação de processos disponibilizada pela Coordenadora de SMDU/Cepeuc diz respeito apenas aos processos em que a Prefeitura foi ré, ou seja, o proprietário notificado impugnou o controle exercido pela municipalidade sobre o cumprimento da função social, judicializando a questão.

Processo		
Número	Ação	Classe/assunto
1056395-06.2018.8.26.0053	Ação declaratória de nulidade do lançamento (IPTU complementar)	Procedimento Comum Cível – Área cível/Antecipação de tutela – Tutela específica
1064336-07.2018.8.26.0053	Ação anulatória de ato administrativo	Procedimento Comum Cível – Cível/Operações Urbanas Consorciadas
	Apelação	Apelação Cível – Cível/ Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público – Ordem Urbanística
1060124-40.2018.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança Cível – Cível/Ordem Urbanística
	Apelação	Apelação – remessa necessária (cível)/DIREITO TRIBUTÁRIO – Impostos -- IPTU/Imposto Predial e Territorial Urbano
1036478-98.2018.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança Cível – Cível/Tabelionatos, Registros, Cartórios
1056435-85.2018.8.26.0053	Ação anulatória de lançamento fiscal	Procedimento comum cível – Cível/Anulação de Débito Fiscal
1013582-61.2018.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança Cível – Cível/Ordem Urbanística
1020487-82.2018.8.26.0053	Anulatória de lançamento fiscal	Procedimento do Juizado Especial Cível – Cível/ Anulação de Débito Fiscal – Base de cálculo
	Recurso Inominado	X
1011039-22.2017.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança Cível/ Cível – Organização Político-administrativa/ Administração Pública
1021856-14.2018.8.26.0053	Ação Declaratória de Inexistência de Relação Jurídico-Tributária	Procedimento Comum Cível – Cível/Moradia – Requisição de bem particular

Processo		
Número	Ação	Classe/assunto
1021856-14.2018.8.26.0053	Apelação	Apelação Cível – Cível/Direito Tributário – Impostos – ISS/Imposto sobre Serviços
1010638-23.2017.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança Cível – Cível/Ordem urbanística
	Apelação	Apelação Cível – Cível/Direito Tributário – Impostos – IPTU/Imposto Predial e Territorial Urbano
1062011-93.2017.8.26.0053	Ação anulatória de ato administrativo	Procedimento Comum Cível – Cível/Anulação
1011665-41.2017.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança cível – Cível/Inquérito/Processo/Recurso Administrativo
1037638-32.2016.8.26.0053	Mandado de Segurança Preventivo	Mandado de Segurança cível – Cível/Atos Administrativos
1020990-74.2016.8.26.0053	Ação anulatória de ato administrativo cumulada com obrigação de fazer	Procedimento Comum Cível – Cível/Atos administrativos
1045268-76.2015.8.26.0053	Ação declaratória de nulidade, com pretensão subsidiária de anulabilidade e indenização por perdas e danos	Procedimento Comum Cível – Cível/Responsabilidade da Administração
	Apelação	Apelação Cível – Cível/DIREITO TRIBUTÁRIO – Impostos – IPTU/Imposto Predial e Territorial Urbano
1017726-49.2016.8.26.0053	Ação anulatória de processos administrativos cumulada com Declaratória de inexistência de relação jurídica	Procedimento Comum Cível – Cível/Atos Administrativos
	Apelação	Apelação Cível – Cível/Direito administrativo e outras matérias de direito público – Atos Administrativos

Processo		
Número	Ação	Classe/assunto
1018179-73.2018.8.26.0053	Mandado de Segurança	Mandado de Segurança cível – Cível/Inquérito/Processo/Recurso Administrativo
	Apelação	Apelação cível – Cível/Direito Administrativo e outras matérias de direito público – Atos Administrativos
1062023-10.2017.8.26.0053	Ação anulatória de ato administrativo	Procedimento comum cível – Cível/Apelação
1005873-72.2018.8.26.0053	Ação anulatória de débito fiscal cumulada com pedido de repetição de indébito fiscal	Procedimento comum cível – Cível/Anulação de Débito Fiscal
	Apelação	Apelação Cível – Cível/Direito Tributário – Impostos – IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano

Por outro lado, uma análise inicial desses processos traz revelações importantes e, até certo ponto, surpreendentes, não confirmando plenamente a hipótese (e o senso comum) de que o direito urbanístico não tem eco nas decisões judiciais.

A caracterização dos autores desses 22 processos mostra que há uma leve prevalência de judicialização por parte de pessoas jurídicas ou entes despersonalizados⁵², mas, quando se compara a autoria com casos em que há deferimento de liminar, percebe-se a força da pessoa jurídica no momento inicial de análise perfunctória dos fatos e argumentos: dos 8 casos com liminar deferida, apenas 1 era de autoria de pessoa física. Aliás, o pedido de liminar é regra: estava presente em 95% dos casos (21 processos).

⁵² 10 autores são pessoas jurídicas de direito privado, 1 pessoa jurídica de direito público, 1 ente despersonalizado – massa falida; 1 pessoa física e pessoa jurídica; 1 pessoa física estrangeira; 8 pessoa física nacional.

Sobre os argumentos e as narrativas trazidos pelos autores das ações, partindo da categorização de Fábio C. Costa e Paula F. Santoro⁵³, para os fundamentos mais recorrentes em contestações na esfera administrativa, verifica-se que o argumento de que está “em utilização” é o mais frequente⁵⁴, sendo a questão central em 9 casos, dos quais 7 alegavam uso por estacionamento. Aliás, a questão dos estacionamentos aparece em 41% dos casos judicializados, mostrando como é controversa a questão da exclusão de estacionamentos da categoria de imóveis que não necessitam de edificação para o exercício da atividade, o que teria o condão de afastar a classificação como “não edificado” ou “subutilizado” (art. 94, I, da Lei nº 16.050/2014). Também foi bastante frequente o argumento sobre questões formais que invalidariam a notificação, alegação central em 5 processos. Os 2 processos nos quais houve alegação de ocupação serão destacados a seguir.

Em relação às decisões, chama a atenção que dos 22 casos, apenas 18% tiveram julgamento pela procedência (4 processos) enquanto em 59% dos casos houve julgamento pela improcedência (13 processos), prevalecendo a decisão da Administração Pública no processo administrativo⁵⁵. Mesmo naqueles processos que foram objeto de recursos que devolvem ao Tribunal a apreciação do mérito (apelação) não se verifica uma tendência de reforma das decisões de primeira instância: dos 8 processos julgados pelo TJSP, 6 tiveram as decisões de primeira instância mantidas. Interessante observar que no fundamento das decisões⁵⁶

⁵³ COSTA, Fabio Custódio; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). *Rev. Bras. Estud. Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, jan./abr. 2019. Os referidos autores listam como argumentos mais comuns das defesas administrativas: (i) obras; (ii) tombamento, (iii) disponibilidade no mercado imobiliário (à disposição/negócio efetuado); (iv) em utilização; (v) impossibilidade jurídica; (vi) invalidade notificação (forma/requisitos); (vii) ocupação por terceiro; (viii) ausência de condições físicas do prédio (ruína) (Costa e Santoro, 2019).

⁵⁴ Cumpre observar que as petições iniciais normalmente trazem mais de um argumento para fundamentar seu pedido, mas da leitura das peças procurou-se extrair o argumento central. Um possível aprimoramento da pesquisa pode significar a possibilidade de um formulário com múltiplas opções.

⁵⁵ Há ainda 2 processos sem julgamento e 3 processos com extinção sem julgamento de mérito. Esse é um dos desafios à pesquisa realizada, pois olha processos ainda não finalizados, fazendo com que os resultados sejam datados, ou seja, retrate um momento específico, sujeito à alteração dinâmica, o que apresenta limite aos resultados. Todos os processos objeto desta pesquisa foram analisados em fevereiro de 2020 e a superveniência da pandemia de Covid-19, com impacto no andamento dos processos, prejudicou a continuidade das pesquisas ora retratadas.

⁵⁶ Outro aprimoramento possível é relacionar os argumentos mais frequentes usados nas decisões.

é recorrente a referência à Constituição, Plano Diretor e lei específica de PEUC/IPTU progressivo, mostrando uma aproximação do Judiciário com a legislação urbanística.

Entre os casos judicializados, dois merecem destaque, dado o confronto entre a propriedade que descumpre a função social e o direito à moradia. Ambos ilustram uma questão alegada por proprietários de que a ocupação superveniente à notificação⁵⁷ caracterizaria impossibilidade de uso, portanto, apta a suspender a classificação como “não utilizado”, tornando sem efeito a notificação e as sanções pelo descumprimento das obrigações, nos termos do art. 95, § 3º, do Plano Diretor (Lei municipal nº 16.050/2014) e art. 8º do Decreto municipal nº 55.638/2014. As decisões judiciais, no entanto, corroborando o entendimento da Administração Pública, afirmaram que a ocupação só comprova a ociosidade, pode até suspender o prazo para cumprimento das obrigações, mas não cancela a notificação.

Com efeito, em relação ao imóvel da Av. Mercúrio, nº 564, apesar de o proprietário pedir o reconhecimento da nulidade da notificação, alegando, entre outros, que teria sido notificado no interregno entre duas “invasões” (acusa inclusive a municipalidade de incentivar invasões com suas políticas urbanas), a sentença refuta a possibilidade de desqualificar o imóvel como subutilizado, nos seguintes termos:

Ora, se o imóvel foi alvo de duas invasões em menos de um ano, evidente que não cumpria sua função social e estava sub-utilizado, mormente porque, se locado estivesse, tal como se sustenta na inicial, impossível a ocupação pelos integrantes do movimento social. (Processo nº 1045268-76.2015.8.26.0053, 1ª Vara da Fazenda Pública, J. 16.04.2018)

A decisão foi confirmada pelo TJSP⁵⁸, em decisão assim ementada:

Apelação cível. Ação declaratória de nulidade de notificação c/c devolução de valores recolhidos aos cofres públicos a título de IPTU. Pedidos julgados

⁵⁷ Os imóveis ocupados não são notificados, conforme parecer da PGM nesse sentido (Artigiani, 2019).

⁵⁸ Contra o acórdão foi impetrado REsp e, atualmente, encontra-se em curso no STJ agravo de Instrumento contra decisão denegatória do REsp (AREsp 1557413/SP).

improcedentes, extinguindo-se o feito, com resolução do mérito, a teor do art. 487, I, do CPC, condenada a autora às verbas de sucumbência e honorários advocatícios. Pretendida nulidade de notificação atinente ao não aproveitamento de imóvel em conformidade com sua função social, à vista de o bem ter sido invadido pelo “Movimento dos Sem Teto do Centro” (MSTC). Almejada restituição de IPTU recolhido à época das invasões. Inadmissibilidade dos pleitos. Notificação prevista em legislação municipal. Perda da posse rapidamente recuperada. Desídia, ademais, no tocante à manutenção da propriedade. Responsabilidade do titular do domínio útil por dívidas tributárias (art. 34 do Código Tributário Nacional), a despeito de eventuais prejuízos causados por terceiros. Sentença mantida. Sucumbência recursal. Apelação não provida. (TJSP, Ap 1045268-76.2015.8.26.0053, 14ª CDPúbl., Relª Desª Silvana Malandrino Mollo, J. 08.11.2018)

Em seu voto, a Relatora afirma que, “na hipótese vertente, ademais, restou evidenciado que as invasões ocorridas somente ratificaram que o imóvel em referência se encontrava desocupado havia algum tempo”.

Outro caso de destaque é o imóvel localizado na Rua Dias Leme, nº 320, pertencente à massa falida de Lebert Indústria Metalúrgica Ltda. A síndica da massa falida requer a suspensão da declaração de não utilização, alegando que há ação de reintegração de posse pendente de julgamento e a invasão caracteriza impossibilidade jurídica de alienar os bens arrecadados, mas a juíza⁵⁹ nega o pedido e argumenta que

⁵⁹ Curioso notar que em ambos os casos as sentenças e o acórdão foram proferidas por juízas. Há pesquisas de jurimetria e efeito de gênero nas decisões judiciais e achados que mostram que “[o] gênero atua como fator de impacto direto – ou seja, as juízas tendem a favorecer mais frequentemente as vítimas de discriminação – e também como fator indireto, através do efeito de pares em colegiados – isto é, as juízas influenciam seus colegas homens no julgamento de tais casos” (YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 260).

[a] situação de “não utilização” do imóvel evidentemente precede a impossibilidade jurídica de utilizá-lo, a qual se estabeleceu somente anos depois, de forma que ela não é apta a configurar a exceção à classificação referida e as suas respectivas consequências, que a impetrante ora busca afastar. Busca a autora, em verdade, inverter a ordem de ocorrência dos fatos, tratando-se, à obviedade, de hipótese em que a ocupação do bem decorreu justamente de sua condição de abandono, e não o contrário. (Processo nº 1018179-73.2018.8.26.0053, 5ª Vara da Fazenda Pública, J. 09/08/2018)

CONCLUSÃO

Em que pesem as dificuldades, há um enorme potencial de aplicação dos estudos empíricos a partir de decisões judiciais nas pesquisas jurídicas, especialmente para o direito urbanístico, em relação ao qual há uma percepção de distanciamento entre as decisões judiciais, o arcabouço normativo e a respectiva interpretação doutrinária. Esse distanciamento entre o que a doutrina entende que a cidade deve ser e aquilo que se decide é frequentemente atribuído ao desconhecimento de certas categorias, princípios e instrumentos reputados centrais para o direito urbanístico, mas também à lentidão na difusão de um novo paradigma, que se afasta do “modelo proprietário” e coloca como questão central a superação de desigualdades socioespaciais, sintetizada na função social, na gestão democrática e na ampliação do acesso à terra. Ainda assim, não se pode afirmar que a jurisprudência é refratária ao direito urbanístico, reduzindo-o a um capítulo do direito administrativo ou filiando-se plenamente ao uma análise civilista. Há sinais de uma transição em curso, o que reforça a necessidade de ampliação das pesquisas empíricas sobre processos e decisões em direito urbanístico, sem perder de vista a necessária discussão de método que as fundamente.

Especificamente em relação ao PEUC e às respectivas sanções pelo seu descumprimento, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, que são considerados alguns dos mais importantes instrumentos de indução da política urbana e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, apesar de a judicialização ter sido um fator que, de início, dificultou a utilização dos instrumentos, o estudo dos processos judiciais envolvendo o

PEUC no Município de São Paulo indica que talvez não seja nas trincheiras do Judiciário que se encontram os maiores desafios para a efetivação da política de indução do cumprimento da função social dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, tendo sido a atuação municipal amplamente respaldada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Mares et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. *Direito e Práxis*, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ARTIGINIANI, Heliana Lombardi. Coordenadora - SMDU/Cepeuc. Entrevista semiestruturada, 21 ago. 2019.

BRASIL/MJ. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRUNO FILHO, Fernando; DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência. *Oculum Ensaio*, n. 6, p. 34-47, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n 3, fls. 791-832, set./dez. 2019.

CALSAMIGLIA, Alberto. *Introducción a la ciencia jurídica*. Barcelona: Editorial Ariel, 1990.

CAMPOS, Gustavo Soares Pires de. Cap. 4 - A Experiência da Cidade de São Paulo. In: Função social da propriedade na escala da metrópole: construção de uma política fundiária e atuação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade na Cidade de São Paulo (2013-2016). Dissertação de Mestrado. Orientador João Sette Whitaker Ferreira. São Paulo: FAU/USP, 2019.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/#>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

COSTA, Fabio Custódio; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). *Rev. Bras. Estud. Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, jan./abr. 2019.

DENALDI, R.; BRAJATO, D.; SOUZA, C. V. C.; FROTA, H. B. A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). *Urbe - Revista Brasileira de*

Gestão Urbana, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200172&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 25 set. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 11-21.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

FRANZONI, Júlia Ávila. Política urbana na ordem econômica. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 14, n. 49, p. 13-49, jul./set. 2013, p. 46.

JOÃO PINHEIRO, Fundação. *Déficit habitacional no Brasil – 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

LATOUR, Bruno. *A fabricação do Direito: um estudo de etnologia jurídica*. São Paulo: Unesp, 2019.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.

PINTO, Victor Carvalho. Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 131-140.

RIZZI, Ester Gammardella; BAMBINI, Gustavo. A tarefa de ensinar direito no campo das políticas públicas – O desafio de integrar uma comunidade epistêmica interdisciplinar. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n 3, fls. 904-925, set./dez. 2019.

ROMEIRO, Paulo. Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo). Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo (USP). *São Paulo*, 2019.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. Regulação econômica do espaço urbano e apropriação do excedente. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo (USP). *São Paulo*, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 275. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pe>>

squisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>. Acesso em: 25 set. 2020.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 249-274. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1>>. Acesso em: 25 set. 2020.

Submissão em: 04.11.2020

Avaliado em: 08.02.2021 (Avaliador A)

Avaliado em: 11.01.2021 (Avaliador C)

Aceito em: 10.02.2021