

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE DIREITO

LUCIANA MARQUETE FIGUEIREDO

A (IN)EFICÁCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) E
SUA INFLUÊNCIA NA PROTEÇÃO JURÍDICA AO DIREITO À MORADIA
SOCIAL

SÃO PAULO
2019

LUCIANA MARQUETE FIGUEIREDO

A (IN)EFICÁCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE ESPECÍFICO
(ZEIS) E SUA INFLUÊNCIA NA PROTEÇÃO JURÍDICA AO DIREITO À
MORADIA SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no curso de graduação da
Faculdade de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito
parcial de obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

ORIENTADOR: PROF. DR. ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES

SÃO PAULO

2019

LUCIANA MARQUETE FIGUEIREDO

A (IN)EFICÁCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE ESPECÍFICO
(ZEIS) E SUA INFLUÊNCIA NA PROTEÇÃO JURÍDICA AO DIREITO À
MORADIA SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no curso de graduação da
Faculdade de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito
parcial de obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a)

Examinador(a)

Examinador(a)

AGRADECIMENTOS

À Deus e aos meus protetores por terem me proporcionado uma caminhada de 05 anos repleta de luz e energia positiva, mesmo quando tudo conspirava contra.

À minha família, que é uma das poucas certezas da minha vida, e representam a minha verdadeira e singular fortaleza. Especialmente aos meus pais Luiz Augusto e Sirlene, que sempre foram meus exemplos de força, determinação e humildade. Eles sempre me ensinaram que o equilíbrio em harmonia com o amor é a maior premissa da vida, e foi através deste princípio que consegui atingir meus principais objetivos e eu de alcançar meus sonhos. Palavras realmente não são suficientes para agradecê-los.

Aos meus irmãos Mateus e André Luiz e à minha cunhada Marília pela parceria ímpar ao compartilharem conquistas, frustrações e sonhos. Além de ser da família, eles foram verdadeiros amigos que me ofereceram colo, conselhos, abraços, boas risadas e conversas incríveis. Especialmente ao meu irmão (e agora colega de profissão) André, agradeço os ensinamentos dessa difícil, mas amada profissão, que iniciaram desde a escolha da faculdade e permanecem até os dias de hoje. À minha pequena sobrinha Elis, agradeço a luz trazida neste ano difícil e traço meu caminho com o objetivo de um dia ser uma de suas inspirações.

Aos meus amigos de longa data, agradeço a compreensão nos encontros desmarcados em decorrência do trabalho ou da faculdade. Tais situações não são agradáveis mas com certeza provam a lealdade da amizade e instigam o desenvolvimento mútuo.

Agradeço todos os meus chefes e tutores com quem tive o prazer de estagiar, mas especialmente à minha equipe do Barbosa Mussnich Aragão – BMA – que me acompanham há 2 anos e permanecem ensinando com paciência, humildade e sabedoria. Esse time foi responsável por grande parte do meu crescimento profissional e pelo meu encanto pelo mundo imobiliário. Ainda, não poderia deixar de agradecer meus queridos amigos de baía que foram essenciais para que essa jornada de trabalho e estudos fosse regada a muita leveza, comprometimento e aprendizado.

Ao meu orientador Alessandro Soares, agradeço pela confiança em discorrer sobre um tema de uma área do direito que, apesar de não ter contato na prática, me desperta interesse. Seus ensinamentos e – principalmente – compreensão me fizeram respirar fundo em um momento de turbulência e confiar no meu trabalho.

E por fim, agradeço imensamente aos meus companheiros de faculdade. Imaginava que fosse conquistar amizades incríveis nesta fase, mas fui agraciada com algo muito além do que pensei. Obrigada por serem amigos que foram companheiros em varar a noite estudando, me proporcionaram força nos momentos difíceis, mas também vararam a noite em festas e

brindaram as minhas conquistas. Tenho orgulho em dizer que serão profissionais incríveis e preservarão a luz que os acompanha. Obrigada por terem me ensinado tanto, Isabela Esher, Isabela Lira, Ligia Godoy, Pietro Petrone, Carolina Naves, Marina Amaral, Gabriela Calderon, Camila Figueira, Marilia Faria, Arthur Camargo e Breno Cavalheiro.

*“Aos outros, dou o direito de ser como são.
A mim, dou o dever de ser cada dia melhor.”*

Chico Xavier

Resumo

O presente estudo tem por objetivo explorar um dos principais instrumentos de regularização fundiária urbana: as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Além retratar a sua definição e implementação no ordenamento jurídico, o estudo busca apresentar os seus efeitos práticos na população de baixa renda e sua abrangência no Município de São Paulo. Ainda, discute-se o descumprimento das premissas sociais atribuídas às ZEIS, e, através de análise dos entendimentos jurisprudências do Tribunal de Justiça de São Paulo, destaca-se a forma pela qual tal controvérsia é pautada no judiciário. Ainda no tocante à judicialização das ZEIS, discorre-se acerca da Ação Civil Pública como instrumento processual cabível e a Defensoria do Estado de São Paulo como sujeito principal.

Palavras chave: Zonas Especiais de Interesse Social. ZEIS; São Paulo. Judicialização. Ação Civil Pública. Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Abstract

The purpose of this study is explore one of the main instrument of urban land regularization: Zones of Special Social Interest – ZEIS. In addition to portraying its definition and implementation in the legal order, this study seeks to present its practical effects on the low-income population and its coverage in the city of São Paulo. The non-compliance with the social premises granted by ZEIS is discussed, and, by the analysis of some cases law of the São Paulo State Court, the way in which such controversy is being guided on the judiciary. Still regarding the judicialisation of the ZEIS, it is discussed about the Public Civil Suit as appropriate procedural instrument and the Public Defender’s Office of the State of São Paulo.

Keywords: Zones of Special Social Interest. São Paulo. Judicialisation. Public Civil Suit. Public Defender’s Office.

Sumário: 1. Introdução 2. Aspectos gerais acerca do zoneamento como forma de política urbana 2.1 A definição das zonas especiais de interesse social – ZEIS – no ordenamento jurídico 3. A delimitação das zeis no Município de São Paulo e seus efeitos 4. A judicialização das ZEIS e sua ameaça ao direito à cidade e à função social da propriedade. 4.1 entendimentos jurisprudenciais acerca do descumprimento às delimitações das zeis do município de São Paulo 4.2 A atuação da defensoria pública do estado de São Paulo como garantidor da defesa e igualdade à população de baixa renda 4.3 A ação civil pública como instrumento de defesa à regularização fundiária 5. Considerações Finais

1. Introdução

O presente estudo busca abordar as principais questões jurídicas referentes à política de zoneamento urbano designada como Zonas Especiais de Interesse Social “ZEIS”, e de que forma tais adversidades impactam na sua aplicabilidade e eficácia no Município de São Paulo.

A primeira abordagem do estudo consistirá na definição de zoneamento especial como instrumento de regularização fundiária na garantia ao cumprimento da função social da

propriedade. Ainda, cumpre definir a evolução da previsão legal das ZEIS desde os seus primórdios, na década de 1980, até a presente data.

Após o desenvolvimento sobre os aspectos gerais das ZEIS, discorrer-se-á sobre a sua delimitação específica no Município de São Paulo, prevista no atual Plano Diretor da Prefeitura (Lei nº 16.050/14), bem como as suas qualificações. Utilizar-se-á de instrumentos demonstrativos com a finalidade do estudo ficar dinâmico e objetivo.

Ainda no plano da delimitação das ZEIS em São Paulo, o estudo irá pautar a questão da participação popular na implementação de políticas urbanas após a demarcação das ZEIS, e de que forma este fato pode incidir diretamente na eficácia do respectivo instrumento. Neste contexto, discorrer-se-á sobre a influência do mercado imobiliário em tais políticas urbanas.

Posteriormente, o estudo irá avançar na referida problematização de eficácia das ZEIS e como esta questão está sendo pautada judiciário. A análise consistirá em casos práticos do Tribunal de Justiça de São Paulo, que envolvem interesses privados e coletivos, assim como a argumentação dos sujeitos que o pleiteiam.

Para correlacionar a problematização da eficácia, o estudo irá abordar os sujeitos legítimos na atuação das ações de defesa ao direito à moradia, e de que forma estes representam à população de baixa renda.

Busca-se concluir portanto, a definição legal das ZEIS como instrumento de reforma urbana voltada à uma população que, até então era ignorada pela administração pública, que, todavia, é descumprida por agentes públicos e privados.

2 Aspectos gerais acerca do zoneamento como forma de política urbana

O direito urbanístico surge a partir das necessidades estruturais da cidade, decorrente das transformações sociais e políticas que ocorrem na sociedade. Neste sentido, cria-se institutos no direito urbanístico com a finalidade de ordenar juridicamente as cidades e os habitantes. Cita-se como um dos exemplos: o planejamento urbanístico, o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo, que serão explorados neste estudo..

A promulgação da Lei Federal nº 10.257/01 (“Estatuto da Cidade”) foi essencial para regulamentação dos artigos 182¹ e 183² da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, ambas

¹ Art. 182, CF/88 – A Política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

² Art. 183, CF/88 – Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

as legislações bem como o desenvolvimento econômico-social brasileiro foram fatores cruciais para o estabelecimento de uma nova ordem ao direito urbanístico, de forma a regulamentar a gestão e o planejamento do território de forma democrática.

Neste contexto, o planejamento para concretização de tais políticas urbanas é realizado através do zoneamento, uma vez que é a partir deste ser possível o parcelamento de uso e ocupação do solo e o estabelecimento de regras diferenciadas em parcelas da cidade, de acordo com as respectivas necessidades estruturais e sociais.

2.1 A definição das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - no ordenamento jurídico

Anteriormente à previsão das Zonas Especiais de Interesse Social (“ZEIS”) no Estatuto da Cidade, já havia a utilização de instrumentos urbanísticos com fins de interesse social. Neste contexto, a primeira regularização legal de tais instrumentos ocorreu em 1987, na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, definido como Plano de Regularização das Zeis (“PREZEIS”).

Posteriormente, no ano de 1994, houve a implementação das Áreas Especiais de Interesse Social (“AEIS”) na legislação municipal de Diadema, região metropolitana de São Paulo.

Por fim, somente com a promulgação do Estatuto da Cidade em 10 de julho de 2001, as diretrizes para a delimitação das zonas especiais de interesse social foram devidamente regulamentadas por Lei Federal, e definidas como instituto jurídico e político³.

As ZEIS são regulamentadas pelo Estatuto da Cidade mas somente são definidas e delimitadas através das Leis Orgânicas municipais como um dos institutos do plano diretor. As ZEIS são classificadas como zoneamento especial ao reconhecer os assentamentos irregulares como parte da cidade e promover o investimento público para o incentivo à habitação e ao desenvolvimento social de áreas que, anteriormente, estavam segregadas. Nelson Saule (1997, p. 307) preceitua brilhantemente:

As zonas especiais de interesse social são destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social. Essas zonas especiais visam incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina, favelas, assentamentos urbanos populares, loteamento irregulares e habitações coletivas – cortiços, à cidade legal. Por este instrumento ficam reconhecidas, pela ordem jurídica da cidade, que as áreas ocupadas pela comunidade de baixa renda para atender a função social devem ser utilizadas para fins de habitação de interesse social, o que implica na necessidade em cada zona especial.

³ Art 4º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: (...) V – institutos jurídicos e políticos: (...) f) instituição de zonas especiais de interesse social. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 429.

Em complemento às legislações ora abordadas, é importante ressaltar a observância da Resolução nº 34 expedida em 01 de julho de 2005, pelo Conselho das Cidades - CONCIDADE, órgão consultivo com competência para emitir orientações e recomendações à aplicação do respectivo Estatuto.

A respectiva Resolução prevê em seu artigo 5º a instituição das ZEIS nos Planos Diretores e, estabelece ao longo de seus incisos, determinados preceitos que devem ser cumpridos pelos municípios, dentre os quais se destaca: “IV – demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária”.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que a partir da regularização normativa das ZEIS, a administração pública reconheceu as situações de fato, tal como a ilegalidade dos assentamentos irregulares decorrentes da expansão urbana, e as transformou em uma situação de direito ao garantir que as respectivas áreas fossem legalmente reconhecidas ao território, garantindo igualdade de direitos àqueles habitantes.

Todavia, ainda que as ZEIS estejam devidamente previstas na legislação municipal e federal, é importante ressaltar que frequentemente o judiciário enfrenta diversas lides versando sobre o seu descumprimento à função social. Tais discussões serão detalhadas nos próximos capítulos deste estudo, a partir da análise dos casos concretos e definição dos sujeitos de tais conflitos.

3 A delimitação das ZEIS no Município de São Paulo e seus efeitos

A Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014 atualizou o plano diretor estratégico do município de São Paulo, assim como preceitua o seu crescimento até o ano de 2030 (“PDE de São Paulo”). Em seu artigo 45, as ZEIS estão classificadas conforme as características e necessidades de uso e ocupação da área urbana, de forma que estão divididas em 5 (cinco) categorias adiante definidas⁴.

As ZEIS 1 são demarcadas em áreas de assentamentos precários informais, incidentes em áreas públicas ou privadas que a administração pública tem o interesse de regularizar sob o ponto de vista fundiário.

No tocante às ZEIS 2, esta tem a finalidade essencial de demarcar glebas ou terrenos

⁴ SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Zonas Especiais de Interesse Social*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=200899 Acesso em: 23 out. 2019.

desocupados, não utilizados ou subutilizados, que devem servir para produção de Habitação de Interesse Social (“HIS”), Habitação para o Mercado Popular (“HMP”) e usos não residenciais;

As ZEIS 3 compreende à zona central da cidade e deve-se, conforme o caso, recuperar áreas urbanas deterioradas e aproveitar terrenos e edificações não utilizadas ou subutilizadas para a construção de novos empreendimentos com HIS, HMP ou atividades não residenciais. Neste sentido, as ZEIS 3 merece atenção especial pelo fato de ser o único zoneamento definido a partir da localização, e que é alvo de duras críticas acerca da efetividade das Zonas Especiais.

As ZEIS 4 consistem na demarcação de terrenos e glebas ociosas, não utilizadas ou subutilizadas, destinadas à produção de novas HIS destinadas às famílias a serem realocadas que vivem em áreas de risco ou de preservação permanente localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.

Por fim, as ZEIS 5 foi incluída nesta última versão do PDE de São Paulo, e compreende às áreas de lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

Cumprе ressaltar que de acordo com os dados apresentados no site da Prefeitura de São Paulo⁵, em comparação com o PDE de São Paulo de 2002 e o atual de 2014, houve um aumento de 23% nas áreas demarcadas por ZEIS.

Neste sentido, questiona-se se a referida porcentagem é suficiente e abrange as necessidades estruturais e sociais decorrentes do desenvolvimento de 12 anos da maior metrópole do Brasil. Em outras palavras, indaga-se sobre a efetividade das políticas urbanas em razão do crescimento desenfreado da cidade de São Paulo, em conjunto com a inadequada atualização das políticas urbanas sociais.

A distribuição das ZEIS no município de São Paulo está anexada ao Quadro 4, do Plano Diretor, de forma que se pode observar a aplicação nas zonas periféricas, conforme o mapa:

⁵ Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Plano Diretor*: Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=200899
Acesso em: 30 out. 2019

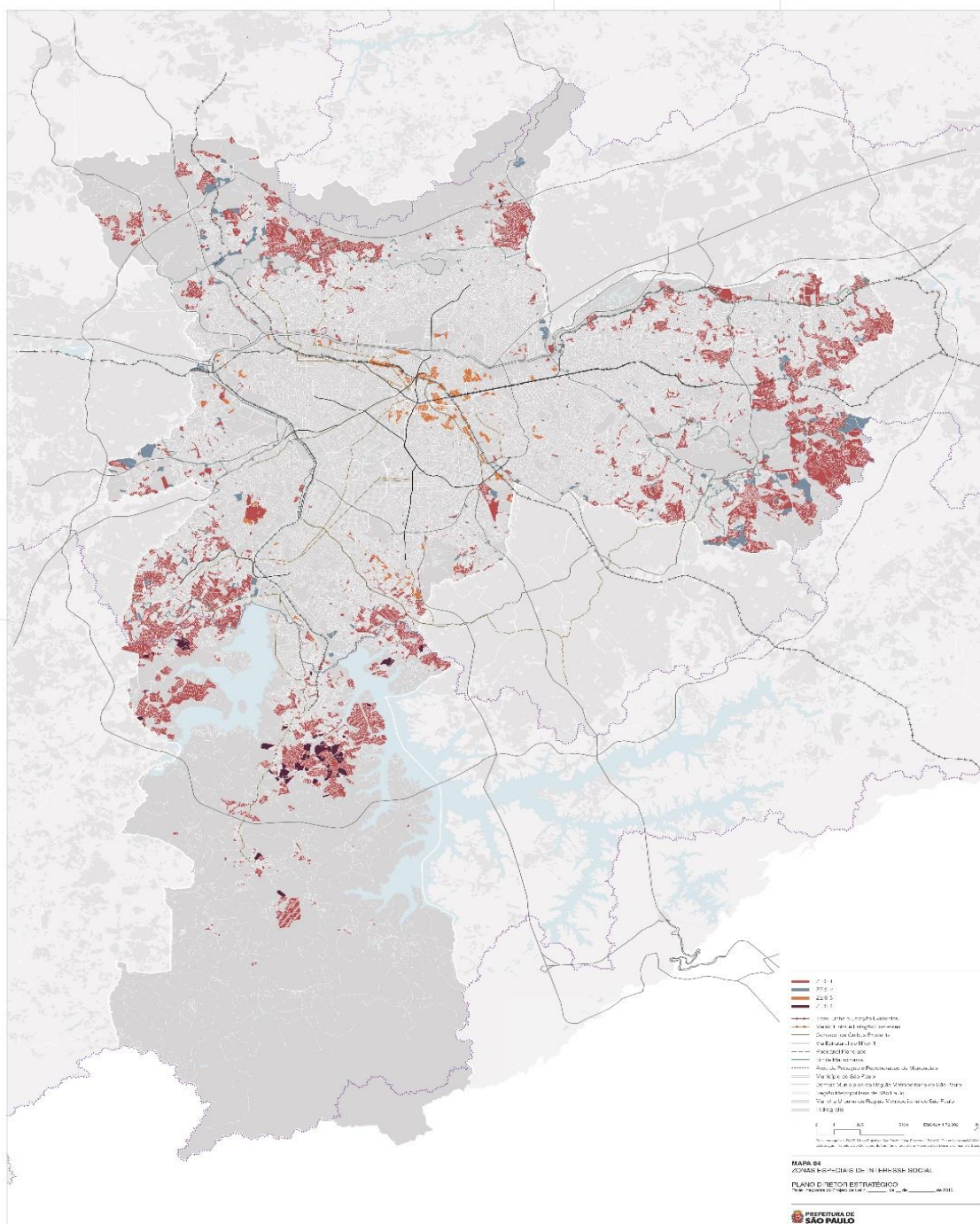


Figura 1: Distribuição de Zonas Especiais de Interesse Social no Município de São Paulo

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Plano Diretor: Zonas Especiais de Interesse Social*. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/pde_camara/separados/PDE_Mapa4_ZEIS.pdf. Acesso em: 07 nov. 2019.

No tocante à análise do mapa acima representado, mesmo que não seja possível identificar detalhadamente a classificação das ZEIS no município de São Paulo, é inevitável a utilização de tal ferramenta para discorrer acerca do objeto deste estudo. Nesta, é possível analisar que as ZEIS predominam as áreas periféricas do território, com exceção das ZEIS 3 - identificadas na cor laranja - que ocupam a centralidade do município.

Ainda no contexto de análise, é possível identificar a predominância de destaques na cor vermelha que, de acordo com a legenda do próprio mapa, corresponde à distribuição das ZEIS 1. Neste sentido, é evidente que grande parte das ZEIS demarcadas no PDE de São Paulo corresponde à áreas de favelas, moradias irregulares ou sociais, que o poder público tem o interesse de manter os habitantes na respectiva localidade e pretendem promover a devida regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Antes de adentrar aos efeitos decorrentes da delimitação das ZEIS 1 e 3, é importante ressaltar que após a sua instituição, inicia-se um processo de discussão sobre os projetos de desenvolvimento urbanístico, tais como divisão e ocupação de lotes, obras e outros tipos de intervenção necessária do Poder Público. Nelson Saule Júnior⁶ destaca a importância da participação popular como meio de garantir o direito à igualdade:

O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar o cumprimento do exercício do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto, os grupos sociais marginalizados têm que ser reconhecidos e incorporados pelos sistemas de gestão e controle de políticas públicas criados com fundamento nesse princípio constitucional.

De acordo com o artigo 48⁷ do PDE de São Paulo, tais discussões são realizadas por Conselhos Gestores constituídos por representantes (i) dos moradores; (ii) do Executivo; e (iii) da sociedade civil organizada.

No que tange aos sujeitos participativos das discussões, é importante ressaltar uma controvérsia pouco discutida no direito urbanístico mas muito constante na execução dos Conselhos de Gestão: a intervenção do mercado imobiliário nas discussões relativas ao planejamento urbano.

⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Belo Horizonte: Editora Eletrônica, 1997, p. 246.

⁷ Art. 48 da Lei nº. 16.050/14: Nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas

É comum que os representantes de incorporadoras imobiliárias tenham interesse na construção de empreendimentos em áreas demarcadas por ZEIS. Neste sentido, estas participam do conselho de gestão como sujeitos da “sociedade civil organizada” e ali defendem interesses unicamente particulares.

Referida participação incide diretamente na eficácia do propósito de interesse social das ZEIS. Neste sentido, as incorporadoras debatem os planos de desenvolvimento urbanístico daquela área e, após implementado, se aproveitam da valorização imobiliária da região e constroem empreendimentos voltados para fins particulares.

Cumprе ressaltar que o reflexo decorrente da referida valorização imobiliária é a expulsão dos moradores socialmente vulneráveis pelo mercado imobiliário. Ou seja, a população que habita os arredores de zonas demarcadas por ZEIS, mas que não estão inscritos no programa de zoneamento, são prejudicados pela construção dos empreendimentos e acabam por construir assentamentos irregulares em outras localidades. Em outras palavras, aqueles que não possuem a proteção jurídica das ZEIS, podem ser afetados diretamente pelo mercado imobiliário.

O cenário de dominação do mercado imobiliário em áreas demarcadas por ZEIS foi criticado em uma matéria *online* do jornal Folha de São Paulo⁸, datada de 28.04.2013 (anterior à promulgação do atual PDE de São Paulo).

Nesta, a jornalista Vanessa Correa retrata um exemplo de ZEIS 3 do Município de São Paulo que totalizam 1,1 milhão de metros quadrados, sendo que 51% desta área recebeu melhorias urbanísticas e, do total de solo construído, 22% foi ocupado por condomínio de alto padrão.

A notícia ainda apresenta a entrevista do urbanista João Whitaker, que critica a falta de fiscalização na fase de planejamento. Ainda afirma: “É um escândalo. É jogar na lata de lixo o planejamento e o Plano Diretor. A gestão fechou os olhos, e o mercado passou por cima.”.

Diante do que foi abordado, pode-se concluir que apesar da participação popular ser elemento crucial para garantia da igualdade na aplicação do zoneamento especial, a constituição do Conselho Gestor pode gerar a ineficácia do próprio instituto.

No tocante aos efeitos denotado pelas ZEIS, o rol de artigos previstos na Seção IV do PDE de São Paulo prevê diversos conceitos e regras de aplicação das Zonas Especiais, tanto no

⁸ CORREA, Vanessa. Prédios de alto-padrão ocupam terrenos destinados à habitação social. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 28 abr. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2013/04/1269766-predios-de-alto-padrão-ocupam-terrenos-destinados-a-habitacao-social.shtml> Acesso em: 23 out. 2019.

que condiz à propriedade quanto aos habitantes. Um clássico exemplo de tais restrições, e que auxilia na ordem urbana, é o cumprimento ao projeto de parcelamento do solo e construções.

Após a regularização, as ZEIS permitem o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis do (i) parcelamento do solo definido pelas ZEIS; (ii) título de posse da família, sendo certo que no caso das áreas particulares, a Prefeitura deverá auxiliar na obtenção do respectivo título; e (iii) no caso de terrenos públicos, outorga-se a cada família o título de posse ou propriedade.

Outro efeito da delimitação das ZEIS que merece breve atenção neste estudo, e que está intrinsecamente ligado com a regularização fundiária, é a questão ambiental. A sua delimitação no Plano Diretor prevê a observância de questões ambientais (ex: saneamento básico, abastecimento de água, melhoria na qualidade ambiental pela urbanização, etc) na implementação das políticas urbanísticas.

Um exemplo de tal observância com a questão ambiental é a delimitação de ZEIS em áreas inseridas em zona protegida, com o intuito de regularização de área ou para construção de habitação popular.

4 A judicialização das zeis e sua ameaça ao direito à cidade e à função social da propriedade

Conforme abordado nos parágrafos anteriores, da mesma forma que as ZEIS podem ser instrumento crucial de regularização fundiária e garantia da função social, este mesmo dispositivo comporta falhas em sua execução que incidem diretamente na sua eficácia.

Um dos paradigmas que é exemplo de grave descumprimento e ineficácia das ZEIS é a remoção dos habitantes que ocupam áreas já demarcadas por ZEIS. Determinada questão está sendo objeto de discussões no judiciário brasileiro, e contam com a participação de sujeitos que atuam na lide como defensores do zoneamento especial e dos habitantes ali presentes, conforme será abordado adiante.

Cumprido recapitular que conforme já retratado neste estudo, as ZEIS são consideradas instrumentos de defesa à ordem urbanística, assim como constituem uma proteção à população de baixa renda, sendo certo que está devidamente previsto no ordenamento jurídico federal, e pode ser pleiteado quando houver a respectiva violação.

Antes de adentrar afundo no assunto, é importante contextualizar que a criação das ZEIS se deu essencialmente em decorrência da omissão pelo Poder Público no tocante aos assentamentos irregulares que foram se instalando no território municipal no decorrer de anos.

Neste sentido, as ZEIS foram criadas com a finalidade de, principalmente, (i) reparar a omissão da administração pública; (ii) garantir o interesse social e (iii) evitar conflitos de luta por moradia.

4.1 Entendimentos jurisprudenciais acerca do descumprimento às delimitações de ZEIS e sua aplicação no Município de São Paulo

A partir da análise de pesquisas jurisprudenciais no Tribunal de Justiça de São Paulo, pode-se concluir que são atípicas as decisões favoráveis à proteção da população social e à delimitação das ZEIS. A argumentação de tais decisões respalda-se, principalmente, no tocante à falhas ou “brechas” na execução da legislação urbanística, ignorando os preceitos de interesse social

O primeiro caso a ser estudado, é o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 25 de agosto de 2014⁹, sob a vigência do antigo PDE de São Paulo (Lei nº 13.430/02), em que a 4ª Câmara de Direito Público, nega provimento ao julgar recurso de apelação interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e Instituto Acaia (assistente litisconsorcial). Neste, os apelantes alegaram haver irregularidade – inclusive na emissão do alvará de aprovação de edificação nova – na construção de imóveis de alto luxo por estarem localizados em região classificada como Zona Especial de Interesse Social.

Os apelantes respaldam a argumentação com fundamento nas restrições de construção previstas no PDE de São Paulo, além de enfatizar a prioridade do interesse público sobre o particular em áreas abarcadas por ZEIS.

No polo passivo da ação, figura-se a própria Prefeitura de São Paulo, em litisconsorte com 03 (três) incorporadoras imobiliárias, que alegaram ter protocolado o respectivo alvará antes de construção, esta última tendo sido iniciada anteriormente à promulgação do PDE vigente à época. Neste sentido, utilizou-se do Direito de Protocolo¹⁰ como argumento de

⁹ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (4ª Câmara de Direito Público). Apelação com revisão n. 0034935-92.2009.8.26.0056, Relator Des. Paulo Barcellos Gatti, j. 25/08/2014, p. 26/08/2014. APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA LOTEAMENTO IRREGULAR ÁREA SITUADA EM ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL Pretensão inicial do parquet voltada ao desfazimento de loteamento de elevado padrão, instalado em zona especial de interesse social (ZEIS) de forma supostamente irregular, ressarcindo-se os eventuais prejuízos gerados ao meio ambiente natural e artificial descabimento direito de protocolo exercido antes do advento da nova legislação municipal que classificava a área, objeto de loteamento, como ZEIS inteligência do art. 242 cc. art. 302, da Lei Municipal nº 13.885/2004 inexistência de causa que justifique a aplicação da regra de supremacia do interesse público sobre o particular interferência do Poder Judiciário na seara das políticas públicas que somente é admitida em caso de controle da legalidade do ato administrativo - sentença de improcedência mantida. Recursos de apelação improvidos.

¹⁰O direito de protocolo, tal como regulado, pode ser invocado em procedimentos de licenciamento ambiental de obras, edificações e atividades e também de projetos de parcelamento de solo a serem concretizados em Zonas Especiais de Proteção Ambiental dentro do município de São Paulo. Consiste no reconhecimento de direito

regularidade.

Atenta-se à decisão do colegiado, que é manifestamente contrária aos apelantes e que evidentemente vai contra os preceitos essenciais das ZEIS:

Por oportuno, ainda se mostra imperioso ressaltar que as *Zonas Especiais de Interesse Social* não são territórios exclusivamente destinados aos fins delineados pelos Ministério Público exordial. Antes, dedicam-se no já mencionado art. 171, do PDE, inexistindo ilegalidade no seu usufruto por parte de particulares, ainda que sob a figura do empreendimento de “alto padrão”. (grifos do autor)

Diante da análise do julgado inteiramente improcedente, e da argumentação das partes, pode-se concluir que ambas, de fato, possuem fundamentos plausíveis. Todavia, conforme foi retratado ao longo deste estudo, a demarcação das ZEIS merece atenção especial na legislação municipal considerando que possui caráter social e urbano, de forma que foram necessários anos de omissão pelo Poder Público e luta pro moradia das camadas sociais, para que a população de baixa renda finalmente alcançasse os seus direitos à moradia digna e a respectiva igualdade de direitos.

Neste sentido, pode-se notar mais uma vez a correlação entre a ineficácia dos efeitos das ZEIS e a sua contribuição do mercado imobiliário. Ainda, é notório e preocupante que o próprio Poder Executivo age contra a própria legislação, de forma a constituir uma atuação completamente contraditória da sua parte.

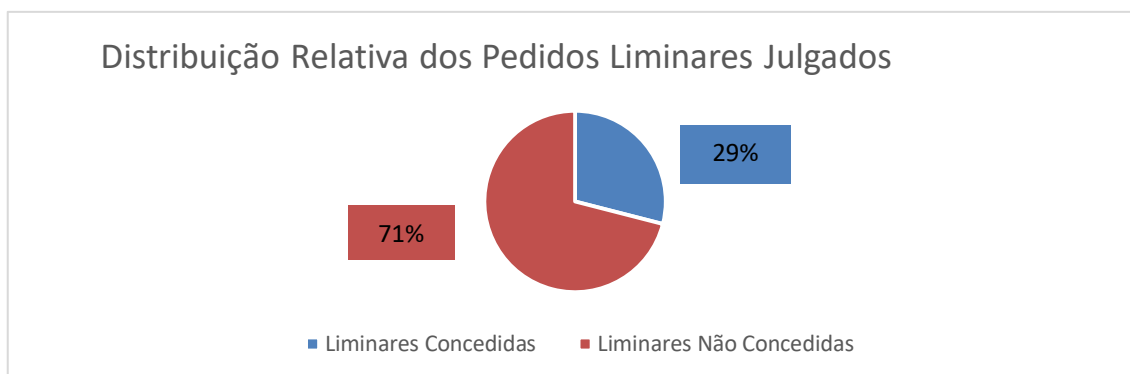
A conspiração judicial contrária à população de baixa renda foi objeto de estudo de Paulo André Silva Nassar, em tese de Mestrado em Direito e Desenvolvimento¹¹. Este realizou um levantamento acerca de diversos instrumentos processuais que sucediam em decisões contrárias à população de baixa renda, dentre elas, a concessão de liminar.

De acordo com Nassar, em um levantamento de 35 ações civis públicas com pedido de liminar e proposta pela Defensoria, a liminar não foi concedida em 25 casos, e foi concedida nos outros 10 casos. Ainda no mesmo trabalho, Nassar apresenta um gráfico percentual com o referido levantamento, conforme se observa abaixo:

adquirido à apreciação da viabilidade ambiental à luz da legislação em vigor ao tempo do protocolo inicial do pedido, o que ofende o parâmetro invocado. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2028122-62.2018.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos e Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças. Procuradoria Geral de Justiça (autor) e Prefeito do Município de São Paulo (Réu). 27 mar. 2019.

¹¹ NASSAR, PAULO ANDRÉ SILVA. *Judicialização do Direito à Moradia e Transformação Social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. 2011. 92 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito de São Paulo, 2011.

Gráfico 1: Distribuição Relativa dos Pedidos Liminares Julgados



Fonte: NASSAR, 2011.

No entanto, apesar do cenário judicial ser predominantemente desfavorável à população de baixa renda, há exceções que devem ser observadas neste estudo. Neste sentido, uma das decisões mais conhecidas é a da ação civil pública¹² da Favela Jardim Edite, localizada na Avenida Roberto Marinho, próximo à ponte estaiada, Município de São Paulo, definida como ZEIS 1 no PDE.

A referida ação foi proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Associação dos Moradores do Jardim Edith, em face da Prefeitura do Município de São Paulo, tendo por objeto a remoção de cerca de 800 famílias da favela Jardim Edith pela municipalidade. A remoção foi realizada para implementação de um complexo viário que visava interligar a Avenida Roberto Marinho, com as marginais do Rio Pinheiros, definida como Operação Urbana Águas Espriadas.

Para concretização da política pública, a municipalidade ofereceu retribuição pecuniária, conhecida como “cheque despejo”, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Entretanto, conforme preceitua em decisão proferida em 02 de abril de 2008, no âmbito de concessão de liminar, a juíza Luiza Barros Verotti, afere que “se de um lado não se pode tomar por ilegítimo o oferecimento do cheque-despejo, o fato é que ele não pode ser a única alternativa viável e imediata aos moradores, porque se assim for não há escolha e, portanto, não há política habitacional e respeito à dignidade humana.”.

Ainda no tocante à decisão em comento, é importante ressaltar que o magistrado discorreu brevemente sobre o fato de que o Ministério Público está acompanhando a Operação desde 2005 para investigar se os recursos decorrentes da respectiva Operação não estão

¹² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 13ª Vara da Fazenda Pública – Foro Central. Ação Civil Pública n. 0138359-24.2007.8.26.0053. Defensoria Pública do Estado de São Paulo (autor) e Municipalidade de São Paulo (Réu). 13 dez. 2007.

beneficiando exclusivamente o setor imobiliário, mas também os moradores das favelas da região.

Por fim, em 08 de setembro de 2008, foi realizado acordo exitoso entre as partes, inclusive pelo Ministério Público, de forma que suspendeu o processo até a completa desocupação da área, em contrapartida ao acordo proposto pela municipalidade, conforme abaixo descrito:

(...) Esclareceu que estão cadastradas no Jardim Edith 550 famílias, sendo que 257 optaram por permanecer no local (Jardim Edith) ou no âmbito da operação consorciada (Estevão Baião/W Luís) e 293 famílias optaram por outros benefícios (unidades habitacionais em Campo Limpo, José Bonifácio, Raposo Tavares e Itaquera, ou então carta de crédito, verba de apoio habitacional no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ou verba para compra de moradia no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). A Prefeitura Municipal também pagará, como já vem fazendo às famílias que fizeram acordo antes do ajuizamento da ação, auxílio-aluguel no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais).

Diante dos casos e dados analisados, pode-se concluir que a judicialização das ZEIS é predominantemente negativa à população de baixa renda, de forma que tem como polo passivo a própria Prefeitura do Município de São Paulo, órgão responsável pela delimitação das ZEIS.

Cumpram ressaltar ainda, que ambos os casos possuem finalidades diferentes, sendo que a primeira atende essencialmente aos interesses privados do mercado imobiliário, e a segunda atende aos interesses públicos. Entretanto, em ambas as decisões a justiça foi a favor dos interesses da municipalidade, mesmo que em um destes tenha sido celebrado acordo com habitantes locais.

Conclui-se, portanto, que mesmo que a justiciabilidade das ZEIS tenha por objeto interesses públicos ou privados, a sua aplicação ainda está sendo violada. No mais, a sua violação conta com a participação da própria Prefeitura de São Paulo, órgão este que deveria ser o agente capaz de defender o interesse social.

4.2 O Papel da Defensoria Pública do Estado de São Paulo como Defensor da Moradia

A Defensoria Pública foi instituída através da promulgação da Constituição Federal¹³ de 1988, atribuindo-lhe a sua função de garantidora da justiça através da prestação de assistência jurídica, e a defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos cidadãos que comprovarem insuficiência de recursos.

13 Art. 134, Seção IV. “Da Defensoria Pública”. Redação do artigo dada pela Emenda Constitucional n. 80 de 2014.

No entanto, o estabelecimento da Defensoria Pública no Estado de São Paulo ocorreu somente em 2006¹⁴, sendo reflexo de mobilizações de grupos sociais que clamavam pelo direito à justiça e igualdade. Anteriormente à esse período, o auxílio aos necessitados era prestado pela Procuradoria de Assistência Judiciária (“PAJ”), vinculado à Procuradoria Geral do Estado (“PGE”).

No tocante à atuação da Defensoria Pública nas ações civis públicas de luta por moradia, esta foi legalmente conferida através do artigo 5^o¹⁵, II, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) de forma que o órgão atua como representante dos titulares do direito à moradia. Cumpre ressaltar que, em razão da proximidade da defensoria com a luta social, grande parte das lides são formadas em litisconsorte com a associação/organização dos moradores.

A Defensoria Pública organizou-se em núcleos especializados, cujo objeto é atender os interesses coletivos voltados para determinada gestão da Administração Pública, no qual a defensoria possa atuar como representante ou intermediador da população interessada e das políticas públicas. Ressalta-se neste estudo, a criação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo (“NHABURB”) que, conforme a própria defensoria assim o define¹⁶:

(...) órgão interno da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, de caráter permanente, que tem como missão primordial de prestar suporte e auxílio, tanto administrativa quanto judicialmente, no desempenho da atividade funcional dos/as Defensores/as Públicos/as nas demandas coletivas ou em casos individuais de repercussão geral relacionadas ao direito à moradia digna e ao direito à cidade.

Ainda, tendo em vista que as atribuições da Defensoria Pública constituem caráter constitucional¹⁷, não há óbice para que esta proponha a própria ação, de forma que não é necessária sequer a sua qualificação mediante procuração, conforme prevê o artigo 28¹⁸, inciso XI da Lei Complementar 80/94, lei que regulamenta a defensoria pública da União, Territórios e Distrito Federal.

Neste sentido, é de entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal:

14 Por meio de Lei Complementar nº. 988/2006.

15 Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: II - a Defensoria Pública;

16 DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo*. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2994> Acesso em: 28 out. 2019.

17 Art. 134, CF/88: A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

18 Art. 128, LC 80/94: São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer: XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais.

Igualmente, não se sustenta a necessidade de outorga à Defensoria Pública da União de procuração com poderes especiais para a propositura de ação rescisória. Explica-se. A Lei Complementar 80/1994, Lei de Organização da Defensoria Pública, traz as seguintes prerrogativas de seus membros, *in verbis*: “Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União: (...) XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;” - **grifei. Desse modo, a representação processual ocorre por meio de Defensor Público, integrante do quadro funcional da Defensoria Pública da União, não lhe sendo exigida a outorga de procuração para representação em Juízo. A propósito, transcrevo parte do voto proferido no AIAGR 616.896, de minha relatoria, publicado no DJe 29.6.2011: “A representação processual pela Defensoria Pública, in casu, Defensoria Pública da União, faz-se por defensor público integrante de seu quadro funcional, independentemente de mandato, ressalvados os casos nos quais a lei exija poderes especiais, consoante dispõe o artigo 128, inciso XI, da Lei Complementar 80/94.” Nesse sentido, possui a Defensoria Pública da União mandato 'ex lege'. Por esse motivo, não se faz necessária a apresentação de procuração para representar judicialmente o autor, inclusive de instrumento que lhe outorgue poderes especiais, tendo em vista a ausência de previsão normativa da necessidade de poderes especiais para propor ação rescisória. Dessa forma, rejeito qualquer óbice em relação à formalidade de representação processual. (grifo nosso)¹⁹**

Diante do exposto e do objeto de estudo, pode-se concluir que a Defensoria Pública tem atuação essencial na garantia aos interesses sociais, fundamento essencial da delimitação das ZEIS. Neste sentido, apesar de haver uma ameaça à ineficácia e aplicação das ZEIS por parte da administração pública, é importante ter a defensoria pública com atuação ampla na defesa da população social.

4.3 A Ação Civil Pública como Instrumento de defesa à Regularização Fundiária

A ação civil pública é instrumento processual objeto da Lei nº 7.347/85 e tem como finalidade essencial a tutela dos interesses difusos e coletivos, categorizando-se como agente principal no âmbito da justiciabilidade das ZEIS.

Tendo em vista a abrangência dos efeitos de suas decisões, a legitimidade para propositura da ação civil pública está prevista no artigo 5º²⁰ da respectiva lei.

Cumpram ressaltar que, como regra, as ações civis públicas que tem a moradia como

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AR nº. 1937. Relator(a): Min. Gilmar Mendes, 02 fev. 2017. 20 Art. 5º, Lei 7.347/85 - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

objeto, possuem caráter de iminente urgência. Em análise realizada por Nassar²¹, todas as ações civis objeto de seu estudo apresentavam ameaça ao direito de posse, variando-se entre citação ou mandado de reintegração de posse e remoção dos ocupantes pelo proprietário sem ordem judicial.

Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior²² apresenta em sua doutrina, uma corrente que afirma que o instrumento de ação civil pública é inviável, considerando que o judiciário interfere na forma de atuação do executivo e, portanto, há interferência de poderes, contrariando o princípio da participação dos poderes.

No entanto, tal entendimento se mostra equivocado tendo em vista que diante da ineficiência que as ZEIS em sua execução e sua judicialização se faz necessária. Isto é, a ação civil pública juntamente com os seus sujeitos legítimos, atuam como garantidores da eficácia das políticas urbanas. Pode-se dizer portanto, que a ação civil pública é um instrumento processual que pode incitar atuações do estado que estavam sendo contraditórias até aquele momento, não havendo o que se falar em interferência, mas sim em supervisão.

No tocante à proteção à ordem urbanística, a ação civil pública pode ser entendida como “efetivo cumprimento à diversas normas de conteúdo material previstas no Estatuto da Cidade e, evidentemente, em outros diplomas legislativos federais, estaduais, distritais ou municipais que digam respeito a ordem urbanística.”²³

Dentro do âmbito de ordem urbanística, pode-se destacar o tema de habitação, especificamente de loteamento, como sendo um dos mais discutidos nas ações civis públicas. Trazendo para o contexto deste estudo, Costa Wagner profere que “a legitimidade em matéria de loteamentos clandestinos e irregulares, são muitas as decisões do Tribunal de Justiça de S. Paulo favoráveis à legitimação do *parquet*, reconhecendo, em sede de ações civis públicas, a existência de interesses difusos e coletivos.”²⁴

²¹ Op. Cit., p. 77.

²² WAGNER, Luiz Guilherme da Costa. *A Ação Civil Pública como Instrumento de defesa da ordem urbanística*. São Paulo: Editora Del Rey, 2003, p. 173 – 174.

²³ BUENO, Cássio Scarpinella. *Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade*: art. 55 a 57 do Estatuto da Cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001. 2. Ed, Adilson Dallari e Sérgio Ferraz (coord.) São Paulo: Malheiros, 2002, p. 405 In: ROMEIRO, PAULO SOMLANYI. *Zonas Especiais de Interesse Social*: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. 2010. 75f. Dissertação. (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.

²⁴ AI n. 269.103-2/0, Atibaia, 19ª Câm.Civ, rel. Oliveira Santos, j. 02.10.95; AI n. 241.606.1/8, São Paulo, 1ª Câm.Civ., rel. Álvaro Lazzarini, j.28.03.95; Apel. n. 223.639-2/0, Pirassununga, 9ª Câm. Civ., rel. Aldo Magalhães, 29.06.95; Apel. N. 240.819-2/6, Guarulhos, 11ª Câm, Civ., Rel. Laerte Nordi, j. 13.10.94; AI n. 272.684-2/8, Piracicaba, 4ª Câm. Dir. Privado, rel Orlando Pistoresi, j. 22.02.95; Apel. N. 243.313.1/5, São Paulo, 4ªCâm. Fér. “A” Dir. Priv., rel. Aguilar Corteza, j.07.02.96; Apel n. 264.867.2/0, Guarulhos, 6ª câm. Dir. Privado, rel. Aguilar Corteza, j. 20.09.96; Apel. n. 261.245.1/6, São Paulo, 8ª Câm.Dir.Priv., rel. Toledo Silva, j.27.11.96; Apel. 275.483-2/2, Iguape, 3ª Câm.Dir.Priv.,rel.Toledo César, j. 04.03.97; AI n. 25.769-4/6, Guarulhos, 2ª

Diante do que foi abordado neste capítulo, pode-se concluir que a ação civil pública atua como instrumento processual principal no tocante à regularização fundiária, atrelada com luta por moradia. Ainda que os seus efeitos são voltados ao coletivo, a ação comporta situações de urgência que são recorrentes nas lides por luta por moradia

5 Conclusão

A metodologia de pesquisa deste estudo abordou as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS como instrumento necessário de regularização urbana e, nesta perspectiva, deu continuação aos estudos através das definições legais e delimitações do respectivo zoneamento, com enfoque em seus efeitos e finalidades.

A temática ora abordada se fez necessária no contexto urbano atual, tendo em vista que a aplicação das ZEIS mostrou-se de extrema importância para a população de baixa renda, após anos de luta por moradia digna. Todavia, a função social e delimitação das ZEIS vem sendo constantemente violadas por sujeitos públicos e privados, o que ocasiona sérias lesões à própria cidade e, evidentemente, à população de baixa renda.

Tendo em vista que o parâmetro de ZEIS é extremamente abrangente, delimitou-se os estudos no Município de São Paulo. A partir de então, conclui-se que no âmbito legislativo, o zoneamento da cidade está pautado no Plano Diretor de forma esclarecida e estruturada.

No entanto, pode-se concluir que, ainda que o aparato legal esteja em conformidade com as premissas instituída pelas ZEIS, os reflexos de sua ineficácia se iniciam desde o início de sua execução através do Conselho Gestor. A participação de representantes do mercado imobiliário em sua constituição é fator determinante e degradante na eficácia das ZEIS no território.

Cumpram ressaltar ainda, que aos agentes responsáveis pela ineficácia das ZEIS não se limitam à atuação do mercado imobiliário e os interesses privados, de forma que a própria administração pública – principalmente a Prefeitura – também é agente recorrente nos casos de descumprimento da aplicação de zonas especiais.

Neste sentido, o objeto central deste estudo, e que consiste como fonte de discussão das controversias seguintes, é a contrariedade existente entre o fato da Prefeitura Municipal ter sido agente criador das ZEIS e, em contrapartida, este mesmo órgão ser responsável pelo seu descumprimento.

Câm.Dir.Priv., rel. Linneu Carvalho, j. 19.11.96; Apel. n. 266.907.2/8-00, Capivari, 9ª Câm. Dir Pub., rel. Rui Cascaldi, j. 19.03.97.

Assim como também é lamentável a omissão existente pela administração pública em fechar os olhos para o oportunismo do mercado imobiliário em suas participações nas implementações das ZEIS.

Os casos de descumprimento supra mencionados estão sendo refletidos em discussões no judiciário brasileiro. No entanto, de acordo com o que foi estudado, os julgamentos também são contrários aos interesses da população beneficiada pelas ZEIS, mesmo que estejam sendo ajuizados através de instrumentos processuais adequados, e tendo a Defensoria Pública como representante dos necessitados.

Desta forma, cumpre ressaltar que mesmo após a conquista social da implementação das ZEIS e a sua consequente regulamentação legislativa, o instrumento se torna ineficaz diante da interferência de agentes públicos e privados.

Pode-se concluir portanto, que a administração pública foi omissa durante anos ao desconsiderar as áreas de assentamentos irregulares, ocupadas pela população de baixa renda, como parte da cidade. No entanto, a própria administração pública, mesmo instituindo as ZEIS como instrumento para contrapor a antiga realidade, permanece omissa quanto à fiscalização de execução e implementação do respectivo instrumento.

Por fim, é importante considerar e recordar que o direito à moradia digna é um preceito fundamental garantido pela Constituição Federal. O não reconhecimento das habitações informais como parte da cidade, implica em uma série de consequências sociais que prejudicam ainda mais o cotidiano do cidadão de baixa renda. Todavia, pelo o que se conclui deste estudo, o Poder Público ignora tal realidade.

6 Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. . Brasília, DF, 05 out. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm Acesso em: 07 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em: 05 nov. 2019.

CORREA, Vanessa. Prédios de alto-padrão ocupam terrenos destinados à habitação social. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 28 abr. 2013. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2013/04/1269766-predios-de-alto-padrao-ocupam-terrenos-destinados-a-habitacao-social.shtml> Acesso em: 23 out. 2019.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NASSAR, Paulo A. S. *Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. 2011. 92 f. Dissertação. (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito de São Paulo, 2011.

Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm Acesso em: 07 nov. 2019.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. *Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda*. 2010. 75f. Dissertação. (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, 2010. Disponível em:
<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8944/1/Paulo%20Somlanyi%20Romeiro.pdf> Acesso em: 07 nov. 2019.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Zonas Especiais de Interesse Social*. Disponível em:
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=200899 Acesso em: 23 out. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro: Ordenamento Constitucional da Política Urbana - Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Editoração Eletrônica, 1997.

WAGNER, Luiz Guilherme Costa. *A Ação Civil Pública como Instrumento de defesa da ordem urbanística*. São Paulo: Editora Del Rey, 2003.