

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

CARLOS FREDERICO ZIMMERMANN NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, segurança e previdência social[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos, José Ricardo Caetano Costa, Carlos Frederico Zimmermann Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-294-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Segurança e previdência social. XXXII

Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Tivemos a apresentação de 22 artigos em nosso GT de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I, ocorrido no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO – SP.

Apresentamos uma sinopse dos artigos apresentados, cujos temas circundam nas diversas áreas dos direitos sociais e da segurança, cujas reflexões e análises críticas são fundamentais para a contribuição da academia nos temas trabalhados.

No artigo denominado APOSENTADORIA ESPECIAL DO VIGILANTE A PARTIR DA EC 103/2019: SUPRESSÃO CONSTITUCIONAL OU NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA?, de Júlia Lira Fernandes , Gabriel Rabetti Garcia Maia , Paulo Campanha Santana, os(as) autores(as) examinam os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103 /2019 sobre o direito à aposentadoria especial dos vigilantes, categoria exposta a risco à integridade física, apontando a problemática central: verificar se, a partir da EC nº 103/2019 houve efetiva supressão desse direito ou mera limitação de sua eficácia até futura regulamentação por lei.

No artigo denominado APOSENTADORIA RURAL E A PROVA DA ATIVIDADE: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A BUROCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO BENEFÍCIO, de Lucas Baffi e Anna Vitoria Da Rocha Monteiro, o(as) autores(as) investigam a aposentadoria rural no Brasil, revelando uma tensão estrutural entre a função protetiva assegurada constitucionalmente e a excessiva burocratização na comprovação da atividade laborativa. Apontam que a exigência de documentos formais, muitas vezes inexistentes no contexto da economia familiar, limita a efetividade do direito e reforça desigualdades históricas entre campo e cidade.

No artigo denominado AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DAS COTAS DA UEA/AM, de Roselma Coelho Santana , Verônica Maria Félix Da Silva e Bruno Gomes Pires, o(as) autores (as) investigam as ações afirmativas como instrumento de inclusão social, especialmente por meio da reserva de vagas para grupos historicamente marginalizados no ensino superior. A

proposta central é compreender como essas políticas públicas contribuem para a promoção da justiça distributiva, corrigindo desigualdades estruturais e ampliando o acesso à educação de qualidade.

No artigo denominado **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): EFETIVIDADE, RIGIDEZ NORMATIVA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**, de Milleny Lindolfo Ribeiro , Marcos Vinícius de Jesus Miotto e Gustavo Antonio Nelson Baldan, o(as) autores(as) estudam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), problematizando a rigidez dos critérios de elegibilidade exigidos para a sua concessão, especialmente a limitação da renda familiar per capita a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, investigando sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

No artigo denominado **CONEXÕES PERDIDAS: FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, CONCURSO DE PROGNÓSTICOS E O SILENCIO NAS REFORMAS**, de Viviane Freitas Perdigao Lima , Antonia Gisele Andrade De Carvalho e Clara Rodrigues de Brito, o(as) autores(as) analisam o concurso de prognósticos como mecanismo pouco explorado de financiamento da Seguridade Social no Brasil, evidenciando a disparidade entre a previsão constitucional (art. 195, III, CF/88) e sua aplicação prática. Apontam que, apesar de loterias e jogos regulamentados integrarem formalmente as fontes de financiamento desde 1988, sua contribuição permanece restrita, revelando uma lacuna significativa na sustentabilidade do sistema. A relevância do tema aumenta diante das reformas previdenciárias (EC nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 103/2019) que sob a justificativa do déficit, restringiram direitos sem ampliar o uso dessas receitas.

No artigo denominado **CUIDADOS PALIATIVOS COMO DIREITO NO BRASIL: MAPEAMENTO E ANÁLISE NORMATIVA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS**, de Kaicky Taiatella Rodrigues e Mariana Moron Saes Braga, o(as) autores(as) constatam que os cuidados paliativos asseguram qualidade de vida a pacientes com doenças graves, proporcionando alívio da dor e suporte físico, emocional e social. No Brasil, sua regulamentação avança, mas persistem desafios na implementação, tendo as autoras mapeado e analisado os instrumentos normativos vigentes no país, considerando as esferas federal e estadual.

No artigo denominado **DIREITOS EM RISCO? A DISPUTA ENTRE PREVIDÊNCIA, DESASTRES E JUSTIÇA ESTRUTURAL**, de Alice Simoes Zaneti, a autora constata que o rompimento da barragem de Fundão, em 2015, Caso Rio Doce, representa a materialização de um litígio estrutural vinculado à lógica permissiva da indústria mineradora no Brasil.

Busca analisar a omissão previdenciária nos instrumentos de reparação celebrados após o desastre, especialmente o TTAC e o Acordo de Repactuação do Rio Doce.

No artigo denominado **INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DESIGUALDADE SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL: O RISCO DO ALGORITMO COMO VETOR EXCLUIDENTE**, de Francisco Sobrinho De Sousa , Raul Lopes De Araujo Neto ,e Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão, o(as) autores(as) analisam os impactos da aplicação da inteligência artificial (IA) no sistema de seguridade social brasileiro, com enfoque nos riscos de ampliação das desigualdades sociais decorrentes da exclusão digital e da ausência de regulamentação específica. A partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, investigam se os algoritmos utilizados em decisões automatizadas respeitam os princípios constitucionais do bem-estar social e da justiça distributiva.

No artigo denominado **O COMPARTILHAMENTO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA E AS NOVAS MODALIDADES DE INSTITUIÇÃO FAMILIAR**, de Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão , Francisco Sobrinho De Sousa e Raul Lopes De Araujo Neto, o(as) autores(as) estudam a o rateio do benefício de pensão por morte no regime geral de previdência no contexto da sociedade brasileira pós revolução industrial diante das novas modalidades de instituição familiar que outrora era concebida apenas entre homem e mulher unidos pelo casamento. Concluem que as teses fixadas não afastam, por completo, a possibilidade do rateio da pensão por morte em casos de uniões poliamorosas, levando-se em conta o viés cultural e diante de princípios como dignidade humana, afetividade e busca da felicidade.

No artigo denominado **O DIREITO AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DAS TRABALHADORAS INVISÍVEIS: DESAFIOS NO RECONHECIMENTO DO TRABALHO DE CUIDADO NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO**, de Karini Luana Santos Pavelquesi e Jhoanna D'Arc Araujo Moreira, o(as) autores(as) analisam o sistema previdenciário brasileiro sob a ótica das trabalhadoras do cuidado não remunerado, destacando as desigualdades de gênero e classe que permeiam o acesso à seguridade social. A partir da leitura crítica da legislação e de estudos sobre a divisão sexual do trabalho, propõem pesquisar de que maneira o sistema previdenciário abrange essas trabalhadoras e quais as possíveis soluções para que estas estejam seguradas pela Previdência Social, analisando se a condição de segurada facultativa garante a devida proteção previdenciária a essas mulheres que dedicam sua vida ao cuidado gratuito de familiares e pessoas dependentes.

No artigo denominado **O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS E O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE**, de Cláudia Maria da Costa Gonçalves e Danielle Christine Barros Nogueira, as autoras analisam a concepção do direito à alimentação e nutrição adequadas considerando a sustentabilidade como elemento indispensável para a sua efetividade. Através da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu e tendo como métodos de pesquisa o bibliográfico e documental, fazem um breve histórico do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, suas acepções, múltiplas dimensões, previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a integração deste direito humano no constitucionalismo brasileiro.

No artigo denominado **O GÊNERO NAS APOSENTADORIAS PROGRAMÁVEIS DO RGPS: CRITÉRIOS E REQUISITOS PARA O DIREITO DAS PESSOAS NÃO BINÁRIAS**, de Helena Maria Zanetti de Azeredo Orselli , Feliciano Alcides Dias e Priscilla Montalvao Outerelo, o(as) autores(as) analisam o direito à aposentadoria programável do RGPS às pessoas não binárias diante das decisões do STF, na ADI nº 4275-DF, em que se garantiu o direito à autodesignação de gênero às pessoas transgêneros e a sua alteração no registro civil, sem obrigatoriedade de cirurgia de redesignação sexual, de laudos médicos ou de autorização judicial, e do STJ, no REsp nº 2.135.967-SP, em que se reconheceu juridicamente a existência do gênero não binário ou neutro e também a possibilidade de alteração do assento de nascimento, considerando ainda a lacuna normativa quanto ao direito ao benefício das pessoas que não se reconhecem como dos gêneros masculino ou feminino.

No artigo denominado **PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A REGULAÇÃO DE SHOPPING CENTERS**, de Clara Rodrigues de Brito , Viviane Freitas Perdigao Lima e Vitor Hugo Souza Moraes, o(as) autores(as) analisam a função social do planejamento urbano na implantação de shopping centers, destacando sua relevância para a efetivação dos direitos sociais e para a construção do direito à cidade como dimensão essencial da cidadania. Partem do pressuposto de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a cidade como um direito fundamental (art. 182 da Constituição Federal e Estatuto da Cidade), cuja realização depende de instrumentos de regulação urbanística capazes de compatibilizar interesses privados e coletivos.

No artigo denominado **POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AGRICULTURA FAMILIAR EM MATO GROSSO: IMPACTOS E DESAFIOS SOB A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO**, de Phábio Rocha Da Silva , Guilherme Santos Pereira e Wanderson Moura De Castro Freitas, o(as) autores(as) analisam a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apontando que esta representa um marco na convergência de

políticas públicas, unindo a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção do desenvolvimento econômico local. Analisam, igualmente, os impactos e desafios da implementação do PNAE em Mato Grosso, um estado de dimensões continentais e com forte vocação agrícola, sob a perspectiva do Direito Econômico.

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM APOIO ÀS COMUNIDADES PESQUEIRAS TRADICIONAIS APÓS AS INUNDAÇÕES DE MAIO DE 2024**, de José Ricardo Caetano Costa e Desiree Marquetotti Costa, o(as) autores (as) analisam, criticamente a atuação do Estado brasileiro diante das enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024, com foco no programa Auxílio Reconstrução. A justificativa da pesquisa reside na constatação de que, embora a medida tenha se apresentado como resposta emergencial, revelou falhas normativas e operacionais que aprofundaram desigualdades históricas, especialmente ao excluir comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos (Rio Grande do Sul).

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A LIBERDADE CONCRETA: ESTRATÉGIAS DE FOMENTO E MANUTENÇÃO DO TRABALHO FEMININO NO CONTEXTO DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA**, de Adhara Salomão Martins , Fabiola Elidia Gomes Vital e Guilherme De Sousa Cadorim, o(as) autores(as) investigam a intrínseca relação entre a vulnerabilidade da mulher, a pobreza e suas implicações no mercado de trabalho brasileiro, buscando responder: como a pobreza acentua a vulnerabilidade feminina e a coloca em posição de inferioridade, inclusive laboral, e qual a importância de políticas públicas para o fomento e manutenção dos postos de trabalho da mulher. Analisam a “feminização da pobreza”, um fenômeno que impacta diretamente a autonomia e dignidade de milhões de mulheres no Brasil, e na necessidade de propor soluções eficazes para as desigualdades estruturais.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA AOS POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA DO SUL COMO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**, de Océlia de Jesus Carneiro de Moraes e Rose Melry Maceio De Freitas Abreu, o(as) autores(as) indagam acerca da proteção previdenciária dos trabalhadores indígenas em países da América do Sul, com enfoque no Argentina, Brasil, Chile, Peru, Equador e Uruguai. A pesquisa objetiva apresentar ideias que possam contribuir com a política previdenciária brasileira voltada à inclusão da pessoa indígena.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO MENOR SOB GUARDA NA LEI N° 15.108/2025: INVISIBILIDADE HISTÓRICA E REGULAMENTAÇÃO TARDIA**, de Luciano Vieira carvalho e Denise Rodrigues Martins Forti, o(as) autores(as) examinam

examina a trajetória normativa e jurisprudencial acerca do reconhecimento do menor sob guarda judicial como dependente previdenciário, com especial atenção à recente promulgação da Lei nº 15.108/2025.

SALÁRIO-MATERNIDADE: PERCURSO HISTÓRICO, ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL E APONTAMENTOS PARA JULGAMENTOS NA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Jeaneth Nunes Stefaniak , Alexandre Almeida Rocha , Liara Jaqueline Fonseca Rocha

Resumo:

O objetivo do presente artigo é analisar o alcance da proteção constitucional e legal à maternidade a partir do percurso histórico da regulamentação infraconstitucional com apontamentos acerca das orientações que têm sido adotadas nas decisões do STF quanto ao salário-maternidade e do TRF4 quanto a concessão do benefício à segurada especial. O objetivo do trabalho é verificar se o estabelecimento de prazo de carência para a trabalhadora rural enquanto segurada especial em período imediatamente anterior ao parto é constitucional e se as decisões têm considerado a perspectiva de gênero com norte para orientar a interpretação dos Tribunais, em especial, do TRF4. Para alcançar este objetivo, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza bibliográfica com utilização do método dedutivo, sendo que a abordagem se fez a partir de um breve excuso histórico sobre a legislação e a referência a decisões do STF sobre a matéria, com o fim de apontar que as decisões do TRF4 têm se baseado numa leitura estritamente formal, desconsiderando, as questões ordem material, em especial, a análise sob a ótica da perspectiva de gênero. Como resultado da pesquisa proposta aponta-se a existência de inconstitucionalidade material quanto à exigência de carência de forma imediata ao período de 10/12 meses que antecede ao parto ou ao requerimento do benefício de salário-maternidade, assim como, pela omissão nas decisões da discussão de gênero.

No artigo denominado **SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO DIGITAL NA ERA DAS PLATAFORMAS**, de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva, o(as) autores (as) constatam que a economia digital transformou de forma estrutural a organização do trabalho, substituindo relações presenciais por interações mediadas por algoritmos e plataformas digitais. O fenômeno da subordinação algorítmica emerge como uma nova forma

de dependência econômica e tecnológica, em que sistemas automatizados gerenciam, avaliam e remuneram o trabalhador, substituindo o poder diretivo humano por um controle digital invisível. Essa dinâmica desafia os modelos tradicionais de proteção social e evidencia a insuficiência do atual sistema previdenciário, ainda baseado na lógica do emprego formal.

No artigo denominado UBERIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: IMPACTOS DA LEI 13.640/18 NA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MOTORISTAS DE APLICATIVOS, de Leandro Briese dos Santos e Valéria Ribas Do Nascimento, o(as) autores(as) apontam que a Previdência Social consiste no conjunto de estratégias de amparo econômico dos indivíduos frente às contingências que comprometem a capacidade para o trabalho. Contudo, o surgimento das formas de disposição da força de trabalho pelas plataformas digitais favoreceu a supressão das garantias de proteção social dos trabalhadores do ramo de transporte de passageiros. Ainda que a Lei 13.640/18 preveja a filiação obrigatória desses profissionais como contribuintes individuais da Previdência Social, evidências apontam para o baixo índice de participação no sistema.

No artigo denominado UMA ANÁLISE INTERSECCIONAL DA EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DAS CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA EM FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA, de Gustavo de Souza Assis e Fernanda Teixeira Saches Procopio, o(as) autores(as) constatam que o direito à educação, previsto na Constituição Federal, tem como finalidade propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa e deve ser garantido a todos, de modo indiscriminado, inclusivo e equânime. No entanto, diante de um contexto social plural e desigual, formado a partir de marcadores de identidade como classe social e deficiência, o presente trabalho tem como objetivo analisar se o fator socioeconômico pode interferir no acesso à educação das crianças com o transtorno do espectro autista.

Tenham todos(as) uma ótima leitura e proveito dos artigos produzidos, aprovados e apresentados, com desejo de um ótimo ano de 2026 igualmente produtivo e pautado pela solidariedade e justiça social.

PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A REGULAÇÃO DE SHOPPING CENTERS

URBAN PLANNING AND THE REALIZATION OF SOCIAL RIGHTS: THE SOCIAL FUNCTION OF THE CITY AND THE REGULATION OF SHOPPING CENTERS

Clara Rodrigues de Brito ¹
Viviane Freitas Perdigao Lima ²
Vitor Hugo Souza Moraes ³

Resumo

O artigo analisa a função social do planejamento urbano na implantação de shopping centers, destacando sua relevância para a efetivação dos direitos sociais e para a construção do direito à cidade como dimensão essencial da cidadania. Parte-se do pressuposto de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a cidade como um direito fundamental (art. 182 da Constituição Federal e Estatuto da Cidade), cuja realização depende de instrumentos de regulação urbanística capazes de compatibilizar interesses privados e coletivos. A pesquisa, de caráter qualitativo, dedutivo e jurídico-normativo, toma como referência o caso do Shopping da Ilha, em São Luís/MA, para demonstrar os impactos de grandes empreendimentos comerciais sobre a justiça territorial, a habitação e a igualdade no acesso ao espaço urbano. Os resultados evidenciam que a ausência de observância dos parâmetros urbanísticos compromete a realização de direitos sociais básicos, reforçando desigualdades e processos de segregação socioespacial. Conclui-se que o fortalecimento da regulação urbanística, com mecanismos de participação social, transparência e responsabilização, é indispensável para assegurar o direito à cidade e, por consequência, a efetividade da dimensão social da Constituição.

Palavras-chave: Direito à cidade, Função social da cidade, Justiça territorial, Planejamento urbano, Shopping centers

Abstract/Resumen/Résumé

The article examines the relationship between urban planning and the realization of social rights, focusing on the social function of the city and the regulation of shopping centers. It

¹ Doutora e Mestra em Direito pela UNIMAR, Professora Adjunta da UEMA, Docente do PPGD/UNIMAR. Atualmente, Mestranda em Direito na Universidade Portucalense, em Portugal, com foco em direitos sociais.

² Mestra em Direito pela Universidade Federal do Maranhão, Doutoranda em Direito pela Universidade de Marília, Especialista em Direito Previdenciário, Direito Processual Civil e Gestão Pública Municipal.

³ Mestre em Direito (UFMA), Doutorando em Direito (UNIMAR), Especialista em Direito Público (PUC-MG), Direitos Difusos e Coletivos (CERS), Direito Constitucional e Bacharel em Direito (UFMA).

starts from the premise that the right to the city, enshrined in Article 182 of the Federal Constitution and in the City Statute, constitutes an essential component of social rights, being a condition for reducing territorial inequalities and achieving full citizenship. The research, of a qualitative, deductive, and legal-normative character, analyzes the case of Shopping da Ilha, in São Luís/MA, in order to demonstrate how the urban licensing process can undermine the realization of fundamental rights related to housing, mobility, and territorial justice. The results indicate that the lack of compliance with urban planning parameters weakens the role of planning as a public policy of inclusion, reproducing socio-spatial segregation. It concludes that strengthening urban regulation, through instruments of social participation, transparency, and accountability, is indispensable to guarantee the right to the city and, consequently, the effectiveness of constitutionally protected social rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to the city, Social function of the city, Territorial justice, Territorial justice, Shopping centers

INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado dos centros urbanos brasileiros tem sido marcado por processos de reconfiguração do espaço urbano profundamente influenciados pela lógica do capital imobiliário e pelo consumo. Entre os vetores mais expressivos dessa transformação, destaca-se a proliferação de grandes empreendimentos comerciais, como os shopping centers, que passaram a ocupar papel central não apenas na dinâmica econômica das cidades, mas também em sua morfologia e ordenamento territorial. Embora frequentemente legitimados por discursos de modernização e desenvolvimento econômico, esses empreendimentos impõem desafios significativos à sustentabilidade urbana, à efetivação da função social da propriedade e à realização do direito à cidade.

A presente pesquisa se justifica pela necessidade de se problematizar o papel do planejamento urbano diante da expansão dos shopping centers em contextos urbanos periféricos e desiguais, como é o caso da cidade de São Luís do Maranhão. A fragilidade dos instrumentos urbanísticos e a atuação omissiva ou conivente do poder público na concessão de licenciamentos têm revelado um padrão de flexibilização normativa em benefício de interesses econômicos específicos, muitas vezes à revelia dos marcos legais previstos no Estatuto da Cidade e nos planos diretores municipais. Esses arranjos institucionais, comumente operados sob a retórica do progresso, ocultam práticas de exclusão e reforçam desigualdades socioespaciais.

A problemática central da pesquisa reside, portanto, na seguinte indagação: como o planejamento urbano, especialmente por meio do licenciamento de grandes empreendimentos comerciais, tem contribuído para a desconformidade entre o discurso do desenvolvimento e os princípios constitucionais da função social da propriedade e da justiça socioespacial? Essa pergunta orientadora se desdobra na análise empírica do processo de licenciamento do Shopping da Ilha, localizado em São Luís do Maranhão, que foi objeto de decisão judicial na Ação Civil Pública nº 0847891-35.2017.8.10.0001, movida pelo Ministério Público do Estado do Maranhão.

O referencial teórico que sustenta esta investigação parte de uma abordagem crítica do urbanismo brasileiro, centrada na compreensão da cidade como campo de disputa, onde os instrumentos legais de regulação do solo urbano nem sempre refletem os interesses coletivos. Tal abordagem permite evidenciar como normas urbanísticas, quando capturadas por rationalidades privatistas, podem se tornar instrumentos de aprofundamento das desigualdades territoriais.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, com abordagem jurídico-normativa e teórico-crítica, que se utiliza da análise documental e normativa como principal técnica de investigação. O método adotado é o dedutivo, partindo-se da análise dos princípios constitucionais e legais que regem o ordenamento urbano para, em seguida, examinar o caso concreto do Shopping da Ilha à luz dos planos diretores do município (Leis nº 4.669/2006 e nº 7.122/2023), bem como das diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

O objetivo geral do artigo consiste em analisar criticamente a função social do planejamento urbano na implantação de shopping centers, tomando como estudo de caso o licenciamento do Shopping da Ilha em São Luís/MA. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) examinar os fundamentos normativos do planejamento urbano à luz dos planos diretores municipais e do Estatuto da Cidade; (b) identificar as irregularidades presentes no licenciamento do empreendimento estudado; (c) avaliar os impactos socioespaciais decorrentes da implantação do shopping center no contexto urbano de São Luís; e (d) propor caminhos para o fortalecimento dos instrumentos de controle urbanístico e da participação social no planejamento das cidades.

Para fins desta pesquisa, foram analisados o Estatuto da Cidade, os Planos Diretores de São Luís (de 2006 e 2023), os autos do processo de licenciamento do Shopping da Ilha e decisões judiciais correlatas. A escolha desse corpus se baseou em sua relevância normativa e institucional para avaliar a compatibilidade entre o empreendimento e os objetivos da política urbana. As categorias de análise adotadas foram: (a) função social da propriedade, (b) observância dos instrumentos urbanísticos e (c) efetividade da participação social. A abordagem metodológica é qualitativa, com ênfase teórico-crítica e normativo-jurídica, fundamentada na análise documental e legal, e desenvolvida sob o método dedutivo.

Essa reflexão é fundamental para compreender como a cidade vem sendo apropriada e transformada por lógicas mercantis, e de que forma os instrumentos jurídicos, se efetivamente aplicados, podem reverter a lógica da produção urbana desigual, promovendo um modelo de desenvolvimento territorial comprometido com a justiça social e com a dignidade urbana.

1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO URBANÍSTICO

A Constituição Federal de 1988 consagrou um novo paradigma jurídico para o direito de propriedade no Brasil, deslocando-o do modelo liberal individualista para uma concepção comprometida com os interesses coletivos e a justiça social. O artigo 5º, inciso XXIII, estabelece que a propriedade deve atender à sua função social, e o artigo 170, inciso III, reafirma esse princípio como fundamento da ordem econômica. Tal mudança normativa rompe com a tradição patrimonialista e absolutista da propriedade, impondo limites jurídicos vinculantes ao seu exercício. No contexto urbano, essa diretriz assume proporções ainda mais relevantes, pois envolve diretamente o direito à cidade, à moradia, à mobilidade, ao meio ambiente equilibrado e à vida digna. O solo urbano, longe de ser apenas mercadoria, passa a ser considerado como base material da cidadania, e a propriedade deixa de ser um direito isolado para se tornar um instituto jurídico funcional, vinculado a finalidades socialmente legítimas.

Nessa lógica, a função social da propriedade urbana adquire conteúdo normativo progressivo, que exige do poder público a regulação do uso da terra de modo a garantir o bem-estar coletivo, o desenvolvimento sustentável e a equidade territorial. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, fortalece essa concepção ao estabelecer diretrizes da política urbana voltadas à ordenação do uso do solo, à democratização do acesso à terra e à promoção da justiça socioespacial.

Entre os instrumentos previstos na legislação, destacam-se o plano diretor, o parcelamento, a edificação e utilização compulsória, o IPTU progressivo e a desapropriação-sanção, todos com o objetivo de coibir o uso predatório ou especulativo da propriedade. Como observa Jacques Távora Alfonsin (2005, p. 76), o proprietário deixa de ser o senhor absoluto da terra urbana para se tornar corresponsável pela realização do direito à cidade, o que implica deveres correlatos e limites constitucionais ao exercício da posse e da exploração econômica do imóvel.

A fixação de parâmetros urbanísticos, como recuos obrigatórios, limites de altura, zonas de uso e índices de aproveitamento, não deve ser interpretada como violação ilegítima ao direito de propriedade nem como forma disfarçada de confisco, apesar das reiteradas críticas de determinados setores do mercado imobiliário. Tais regras compõem, em verdade, o próprio conteúdo jurídico da propriedade urbana, moldando sua titularidade de acordo com valores constitucionais como solidariedade, função social, sustentabilidade e primazia do interesse coletivo.

A propriedade, nessa perspectiva, não é um direito absoluto, mas um instituto jurídico de natureza relacional, cujo exercício somente se legitima quando orientado aos

fins sociais e urbanísticos estabelecidos pelo ordenamento e pelo planejamento municipal. Essa compreensão, além de justificar as limitações urbanísticas, impõe ao poder público a obrigação de fiscalizar o uso do solo e de implementar políticas capazes de enfrentar desigualdades territoriais, combater a exclusão habitacional e mitigar a segregação socioespacial.

A consolidação da função social da propriedade requer, portanto, uma compreensão crítica do espaço urbano como arena de conflitos distributivos, em que o direito não pode se manter neutro ou complacente diante das desigualdades estruturais. O planejamento urbano precisa ser ressignificado como instrumento de justiça social, capaz de enfrentar as assimetrias de poder que marcam a produção da cidade.

Moreira (2021, p. 8) adverte que o urbanismo não pode mais ser concebido como um saber técnico neutro, mas como campo de disputa, mediação e enfrentamento de desigualdades. Isso significa que os planos diretores, os códigos de obras e posturas, as leis de uso e ocupação do solo e os instrumentos financeiros de regulação devem refletir as prioridades da coletividade, e não apenas os interesses econômicos de grandes agentes privados.

Nesse sentido, a função social da propriedade não é observada apenas como um limite ao direito de propriedade, mas como um critério de legitimação de políticas públicas voltadas à realização do direito à cidade. A sua concretização não depende exclusivamente de dispositivos legais, mas também da atuação democrática dos entes públicos, da participação ativa da sociedade civil organizada e da atuação do Ministério Público e do Judiciário na defesa dos interesses difusos e coletivos. É nesse ponto que o direito urbanístico assume um papel emancipatório, estruturando um modelo normativo capaz de enfrentar a lógica predatória de ocupação do solo, coibir a gentrificação e garantir o uso social e ambientalmente sustentável da terra urbana.

A aplicação efetiva da função social da propriedade exige a reconstrução de critérios interpretativos sensíveis à complexidade do espaço urbano e à historicidade das desigualdades territoriais, com foco na redistribuição de bens urbanos, na ampliação do acesso à moradia e na proteção do meio ambiente urbano.

Sob essa ótica, a função social da propriedade opera como princípio jurídico estruturante do Estado Democrático de Direito e deve orientar tanto a elaboração normativa quanto a atividade jurisdicional. Trata-se de uma cláusula aberta, com elevado grau de abstração, que permite a incorporação de variáveis sociais, econômicas e ambientais em sua interpretação. Como destaca Lefebvre (2001), o direito à cidade não

se resume ao direito de estar na cidade, mas à capacidade de participar ativamente da sua produção e transformação. Isso implica reconhecer o protagonismo dos sujeitos urbanos historicamente marginalizados e incorporar seus interesses e vivências no processo de tomada de decisão sobre o uso do espaço urbano.

Por fim, é fundamental reconhecer que a efetivação da função social da propriedade depende da construção de uma cultura jurídica comprometida com a justiça socioespacial e com a superação do déficit democrático na gestão urbana. A prática do planejamento participativo, a transparência administrativa, a fiscalização dos empreendimentos privados, a responsabilização de agentes públicos e a democratização do acesso à informação são pilares para consolidar esse novo modelo de propriedade funcional. Não basta prever em normas a prevalência da função social, é preciso implementá-la concretamente, com base em diagnósticos técnicos, debates públicos e mecanismos de controle social que garantam a sua eficácia. Nesse processo, o direito cumpre papel fundamental ao oferecer as ferramentas normativas para mediar os conflitos de interesses, equilibrar os poderes econômicos e garantir que a cidade cumpra sua função social.

2. SHOPPING CENTERS E A TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A emergência dos shopping centers como agentes estruturantes do espaço urbano contemporâneo representa uma das expressões mais marcantes do processo de mercantilização das cidades brasileiras. Esses empreendimentos extrapolam a condição de polos comerciais e assumem papel determinante na reorganização socioespacial das metrópoles, operando como vetores de valorização imobiliária e de reconfiguração dos fluxos urbanos.

A expansão dos shoppings, ancorada em discursos de modernidade, segurança e desenvolvimento, muitas vezes mascara processos excludentes e configura uma lógica de apropriação privada do espaço urbano, em detrimento de sua função pública e coletiva. Nesse sentido, a construção de grandes complexos comerciais em áreas urbanas consolidadas ou em zonas de expansão revela um modelo de urbanização profundamente comprometido com os interesses do capital e desconectado das demandas reais da população.

A literatura crítica sobre urbanismo denuncia que essa dinâmica reproduz e intensifica desigualdades sociais, sobretudo ao suprimir formas tradicionais de

sociabilidade e ao instaurar barreiras físicas e simbólicas à circulação e à permanência nos espaços públicos. O shopping center, enquanto componente arquitetônico e instrumento de poder, impõe uma nova gramática urbana fundada na segmentação e na vigilância. Como observa Da Silva (1983), esses empreendimentos não apenas consomem o território, mas redefinem seu significado, substituindo a heterogeneidade das ruas pelo consumo controlado, higienizado e mercantilizado. A cidade, nesse contexto, deixa de ser um espaço de convivência e de disputa democrática para se transformar em vitrine de oportunidades privadas, onde a cidadania se traduz pela capacidade de compra e pela docilidade comportamental dos sujeitos (Bertaud, 2022).

Pesquisas desenvolvidas no âmbito das pós-graduações em Direito demonstram que a instalação de shopping centers ocorre frequentemente por meio de mecanismos de exceção normativa, nos quais os planos diretores são flexibilizados, os índices de aproveitamento do solo são aumentados e as exigências ambientais são relativizadas para viabilizar interesses econômicos dominantes.

Segundo Brito (2023), ao investigar a aplicação de incentivos públicos à implantação de empreendimentos privados, como os shoppings, revela que essa prática não compromete apenas os fundamentos constitucionais do planejamento urbano, mas também o próprio pacto federativo, ao permitir a captura do poder local por agentes econômicos capazes de influenciar diretamente o conteúdo das normas urbanísticas. Tal fenômeno evidencia a vulnerabilidade das instituições municipais frente aos discursos tecnocráticos de progresso e eficiência, frequentemente instrumentalizados para legitimar intervenções que, na prática, fragmentam o tecido urbano e ampliam os processos de segregação (Harvey, 2012).

Além disso, a literatura crítica aponta que os shopping centers contribuem para a homogeneização dos territórios, apagando identidades locais e substituindo dinâmicas comunitárias por uma lógica de consumo padronizada. Nessa perspectiva, Luanny Barbosa (2022), explica que os espaços públicos nas imediações dos shoppings tendem a ser apropriados de forma seletiva, restringindo a fruição livre e espontânea da cidade e impondo limites à diversidade cultural e social. Essa substituição do espaço público aberto e plural por ambientes controlados e mercantilizados afeta diretamente o direito à cidade, entendido como o direito de todos os habitantes à participação nas decisões sobre o uso e o destino do espaço urbano. Logo, pode-se observar que embora esses empreendimentos se apresentem como catalisadores de desenvolvimento, seus efeitos concretos sobre o território são, muitas vezes, excludentes, uma vez que elevam os preços

dos imóveis, pressionam a infraestrutura urbana e desarticulam redes locais de produção e comércio.

Em paralelo, autores como Villaça (2001) alertam para o papel dos shopping centers na consolidação de um modelo de estrutura urbana que privilegia a periferização das populações de baixa renda e o adensamento seletivo de determinadas regiões. Segundo o autor, os investimentos públicos em infraestrutura frequentemente acompanham os interesses privados, direcionando obras de mobilidade, saneamento e segurança para áreas de expansão comercial, enquanto bairros populares permanecem à margem das políticas urbanas.

Essa lógica, ao mesmo tempo que consolida a centralidade dos shoppings como polos de atração, reforça um padrão de urbanização dualista e excludente, onde o acesso à cidade se dá de forma desigual e hierarquizada. Villaça (2001) destaca que esse padrão está longe de ser fruto do acaso, trata-se de uma racionalidade política e econômica que estrutura a cidade em função da valorização do capital fundiário e da concentração de renda.

A atuação do Estado nesse processo não é neutra. Ao contrário, como bem aponta Raquel Rolnik (2015), o poder público tem sido coautor de uma política urbana orientada pela financeirização do território, na qual o solo urbano é tratado como ativo de mercado e os instrumentos de planejamento se tornam meios de viabilização de negócios privados. Os shopping centers, nesse contexto, operam como âncoras de projetos de requalificação urbana que, ao invés de promoverem inclusão, resultam na expulsão de populações vulneráveis e na privatização do espaço urbano. Nota-se, portanto, que esse modelo de cidade empresarial, que associa crescimento econômico a grandes empreendimentos, compromete a efetivação dos direitos urbanos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, convertendo o planejamento em ferramenta de legitimação de interesses setoriais.

Tais reflexões impõem a necessidade de uma leitura crítica do direito urbanístico, não apenas como conjunto de normas técnicas, mas como campo de disputa ideológica e política. A forma como se legisla sobre o uso e ocupação do solo, a concessão de licenças ambientais e a autorização de obras públicas para atender demandas privadas revelam a centralidade do direito na conformação do espaço urbano (Healey, 2006).

Partindo desse viés, Brito (2024) ilustra muito bem essa problemática ao demonstrar como os dispositivos legais podem ser utilizados para promover uma urbanização seletiva, voltada à atração de grandes empreendimentos, mesmo quando

estes conflitam com os princípios da função social da propriedade, da gestão democrática da cidade e da justiça espacial.

É nesse ponto que se revela a importância de se resgatar a função social do planejamento urbano, entendido não apenas como técnica de ordenamento territorial, mas como instrumento de materialização de direitos. A análise da expansão dos shopping centers exige, por conseguinte, um deslocamento epistemológico que considere os impactos simbólicos, ambientais e sociais desses empreendimentos, bem como as formas de resistência e reivindicação que emergem nos territórios afetados. A crítica ao modelo atual não se resume à denúncia dos abusos, mas deve apontar alternativas fundadas na participação popular, na transparência das decisões urbanísticas e na articulação entre políticas de habitação, mobilidade e cultura (Brito, 2023).

Por fim, a expansão dos shopping centers deve ser compreendida como sintoma de um modelo urbano excludente, mas também como campo estratégico para a construção de novas práticas urbanísticas comprometidas com a justiça territorial. A literatura jurídica crítica, ao incorporar essa pauta, cumpre o papel fundamental na denúncia das assimetrias de poder que estruturam o espaço urbano e na proposição de mecanismos jurídicos que promovam a equidade e o direito à cidade para todos.

3. NORMAS URBANÍSTICAS E OS LIMITES DO LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS COMERCIAIS: uma análise a partir do caso Shopping da Ilha -São Luís/MA.

O licenciamento urbanístico de grandes empreendimentos comerciais, apesar de sua natureza técnico-jurídica, tem sido frequentemente utilizado como ferramenta de legitimação de práticas que desafiam os princípios constitucionais de planejamento urbano. A ideia de que o licenciamento constitui um filtro racional para a ocupação do solo urbano é, na prática, sistematicamente tensionada por agentes econômicos que buscam flexibilizar normas em prol da viabilidade de empreendimentos altamente lucrativos. Esse fenômeno ocorre em um contexto de assimetrias institucionais, no qual o poder de pressão dos atores privados supera a capacidade de fiscalização e controle dos órgãos públicos, comprometendo o conteúdo normativo da função social da propriedade e o direito à cidade.

Do ponto de vista técnico, a luz da legislação vigente, o licenciamento de empreendimentos de grande porte necessita do cumprimento de parâmetros como o

zoneamento, coeficiente de aproveitamento, gabarito, recuos obrigatórios, taxa de permeabilidade e realização de estudo de impacto de vizinhança. A legislação federal e os instrumentos municipais convergem para a exigência de que esses empreendimentos estejam em consonância com os objetivos do desenvolvimento urbano sustentável.

No caso do Shopping da Ilha, localizado em São Luís do Maranhão, essas tensões foram evidenciadas de maneira paradigmática. A anulação judicial do licenciamento do empreendimento, com base em vícios administrativos e urbanísticos, demonstra que o processo de aprovação do projeto se afastou dos critérios legais exigidos pelo plano diretor municipal. A tentativa de simulação de condomínio único sobre áreas distintas, situadas em zonas com parâmetros urbanísticos diversos, representou muito mais que uma infração formal à legislação, mas uma estratégia deliberada de maximização da rentabilidade econômica, operada em desfavor do interesse coletivo e da ordem urbanística.

Cabe destacar quando o licenciamento do Shopping da Ilha foi aprovado, estava em vigor o Plano Diretor do Município de São Luís instituído pela Lei nº 4.669/2006, estruturado conforme os princípios do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que assegura o direito à cidade, a gestão democrática, o planejamento participativo e a função social da propriedade. O plano de 2006 estabelecia parâmetros técnicos como zoneamento, coeficientes de aproveitamento, gabarito de altura, taxa de permeabilidade, recuos obrigatórios e previa a obrigatoriedade de EIV para empreendimentos de grande porte, bem como a realização de audiências públicas voltadas à escuta da população afetada.

A decisão proferida pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos do TJMA demonstrou que esses instrumentos foram desconsiderados no processo de licenciamento. A decisão apontou que:

A conduta dos réus, ao simularem a criação de um condomínio único, teve o claro objetivo de fraudar a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, e, com isso, eximir-se das obrigações impostas a todo loteador, visto que possuíam pleno conhecimento de que a área destinada à edificação dos condomínios residenciais se enquadrava na Zona Residencial 05. “Ao simularem a localização fática dos empreendimentos para um complexo de condomínios com testada para o Corredor Primário, houve fraude às normas urbanísticas aplicáveis, com o objetivo de usufruir de índices urbanísticos mais favoráveis, de modo a maximizar os retornos econômicos pretendidos”, colocou.

E finalizou: “A aprovação de tal arranjo pelo Município de São Luís representa uma grave violação ao ordenamento jurídico, pois a adoção do regramento de loteamento não é uma faculdade, mas um dever vinculado sempre que as circunstâncias fáticas, como a necessidade de abertura de novas vias para acomodar o adensamento populacional, o impuserem [...] O processo administrativo que aprovou o empreendimento e seus atos subsequentes estão

eivados de nulidade, por violação direta à lei federal de parcelamento do solo e à lei municipal de zoneamento, decorrente de ato simulado e chancelado pelo Poder Público com desvio de finalidade” (TJ-MA, 2025. p.2).

A análise dos autos demonstra que tais exigências foram relativizadas por meio de práticas administrativas coniventes com os interesses privados, expondo a vulnerabilidade da legislação diante da força das lógicas mercantis. O Estado, ao se omitir ou ao deliberadamente flexibilizar normas urbanísticas para favorecer determinados projetos, incorre em clara violação do princípio da legalidade e da impessoalidade administrativa.

Oportuno destacar que o novo Plano Diretor de São Luís, instituído pela Lei nº 7.122/2023, reforça e aprofunda os compromissos com a função social da cidade, a sustentabilidade urbana e o controle social do licenciamento. O novo marco regulatório reafirma o direito coletivo à cidade, à moradia, à mobilidade, ao saneamento e ao meio ambiente equilibrado, ao mesmo tempo que estabelece instrumentos mais precisos de controle urbanístico, como Estudo de Impacto Vizinhança, Estudo de Impacto Ambiental, plano de manejo para áreas de preservação e critérios objetivos para compatibilizar empreendimentos com o zoneamento local. Os artigos 3º, 4º, 123 a 130 e 184 são especialmente relevantes, ao exigir Estudo de Impacto Vizinhança para todos os empreendimentos de significativo impacto e prever a nulidade de atos administrativos que violem as normas do plano diretor.

Ao confrontar os fatos identificados na decisão judicial¹ com os critérios do novo Plano Diretor, constata-se que o Shopping da Ilha não teria sua aprovação viabilizada sob a vigência da Lei nº 7.122/2023. Mais ainda, mesmo à luz da legislação anterior, o processo licenciatório não atendia aos requisitos mínimos de legalidade e transparência. A sentença evidencia que houve conluio entre agentes privados e a administração pública, criando uma aparência de legalidade para burlar limitações urbanísticas e ampliar o potencial construtivo do empreendimento. Essa prática caracteriza um modelo de “licenciamento sob demanda”, marcado pela flexibilização normativa em favor de interesses econômicos específicos, em detrimento do planejamento urbano coletivo.

É importante destacar que essa prática de “licenciamento sob demanda”, baseada em arranjos institucionalizados de exceção normativa, encontra paralelo em diversos

¹ Para consultar a decisão integral, basta fazer o download no site do TJMA, no link a seguir: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/519176/justica-declara-nulo-processo-de-aprovacao-do-empreendimento-shopping-da-ilha>.

municípios brasileiros. Ademais, em pesquisa realizada em 2023², identificou-se que no contexto do Nordeste, especialmente em cidades médias e capitais regionais, a implantação de shopping centers tem sido acompanhada de processos de licenciamento marcados por baixa transparência e reduzida participação popular. A fragilidade dos mecanismos de controle urbanístico é ainda mais aguda em regiões onde o poder público desempenha um papel de fomentador de financiamentos³ para determinados seguimentos do tecido produtivo pautado no desenvolvimento socioeconômico, como para esses empreendimentos por exemplo, que nem sempre dialogam com as necessidades reais da população local.

Esse fenômeno revela uma ambiguidade estrutural do Estado brasileiro, de um lado, o compromisso constitucional com a função social da propriedade, desenvolvimento socioeconômico e a promoção da justiça urbana; de outro, uma prática institucional que favorece a apropriação seletiva do território por agentes econômicos com maior capacidade de influência política. Do ponto de vista jurídico e político, o caso do Shopping da Ilha é um exemplo claro da fragilidade dos mecanismos de governança urbana e da instrumentalização do direito urbanístico para fins privatistas. A ausência de responsabilização administrativa efetiva aprofunda o déficit democrático e fragiliza a credibilidade do sistema de planejamento territorial.

A aprovação irregular do Shopping da Ilha deve, portanto, ser interpretada como um sintoma de uma racionalidade normativa que privilegia a lógica da rentabilidade imobiliária em detrimento dos direitos urbanos coletivos. Não se trata meramente de um erro técnico ou de uma falha pontual, mas de um padrão estrutural de funcionamento das políticas urbanas que reduz o licenciamento a um procedimento formalizado de chancela de interesses já consolidados nos bastidores do poder local.

² A dissertação de Brito (2024), defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília, analisa criticamente a expansão dos shopping centers na região Nordeste e a utilização de fundos constitucionais de financiamento como instrumento de fomento a esses empreendimentos. A autora demonstra que, embora tais iniciativas sejam justificadas pelo discurso do desenvolvimento socioeconômico, elas ocorrem frequentemente à margem de diagnósticos técnicos robustos e sem a devida atenção à função social do espaço urbano, contribuindo para assimetrias territoriais e para a reprodução de contratos assimétricos entre empreendedores e lojistas. Embora o recorte de pesquisa da dissertação tenha um viés mais voltados para as relações contratuais, as análises realizadas trouxeram grandes contribuições para o recorte desenhado para o estudo em voga.

³ O Estado brasileiro, por meio de fundos constitucionais de financiamento, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, atua como agente fomentador do desenvolvimento socioeconômico regional, canalizando recursos públicos subsidiados para segmentos estratégicos do tecido produtivo, incluindo empreendimentos comerciais de grande porte, com vistas à redução das desigualdades territoriais.

Ainda que a decisão judicial represente um avanço no reconhecimento das ilegalidades cometidas, ela também evidencia a insuficiência dos mecanismos preventivos de controle urbanístico. A ausência de instâncias deliberativas efetivas, como conselhos municipais fortalecidos e consultas públicas vinculantes, reforça o caráter tecnocrático e opaco dos processos de planejamento urbano. Em tese, instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança deveriam ser utilizados para medir os efeitos sociais, ambientais e urbanísticos dos grandes empreendimentos, promovendo uma escuta qualificada dos moradores e organizações civis.

Ao considerar o Shopping da Ilha como estudo de caso, percebe-se que a flexibilização de normas urbanísticas operou como condição prévia para a viabilidade econômica do projeto. A utilização indevida de parâmetros urbanísticos, a simulação de condomínio único e a ausência de estudos robustos de impacto evidenciam uma estratégia deliberada de instrumentalização do aparato estatal para legitimar uma ocupação urbana excludente. Trata-se de um modelo de planejamento que favorece a elitização do território e acentua as desigualdades socioespaciais, ao mesmo tempo em que retira das populações afetadas qualquer possibilidade real de influência nas decisões que moldam a cidade.

O debate sobre o licenciamento urbanístico, portanto, não pode ser diminuído a uma análise puramente técnica sobre o cumprimento ou não de normas específicas. É necessário compreendê-lo como arena de disputas políticas, nas quais diferentes visões de cidade, interesses econômicos e concepções de justiça urbana se enfrentam. A decisão da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís⁴ representa um marco relevante nesse embate, ao afirmar que a violação da ordem urbanística compromete o pacto constitucional de 1988 e os princípios fundamentais do direito à cidade.

CONCLUSÃO

Antes de apresentar as conclusões deste estudo, faz-se necessário retomar o ponto de partida que orientou a investigação. A pesquisa desenvolveu-se a partir da seguinte questão norteadora: de que maneira o planejamento urbano, concebido como instrumento jurídico e político, tem se comportado frente à implantação de grandes empreendimentos comerciais, como os shopping centers, e quais os limites e potencialidades de sua função social na promoção da justiça territorial? Com base nessa indagação, buscou-se

⁴

compreender em que medida os marcos legais e urbanísticos foram efetivamente observados ou negligenciados no processo de licenciamento do Shopping da Ilha, em São Luís do Maranhão, tomando como referência os Planos Diretores de 2006 e 2023, bem como a legislação nacional aplicável, especialmente o Estatuto da Cidade.

O objetivo geral, que consistia em analisar criticamente a função social do planejamento urbano frente à instalação de shopping centers no Brasil, foi plenamente alcançado, com ênfase no estudo de caso do referido empreendimento maranhense. Também foram cumpridos os objetivos específicos, que incluíam: (a) investigar a aderência do licenciamento aos dispositivos legais e urbanísticos; (b) discutir os impactos da flexibilização normativa sobre o ordenamento urbano; e (c) avaliar a presença (ou ausência) da gestão democrática e do controle social durante o processo de aprovação do projeto.

A metodologia adotada foi a qualitativa, com abordagem jurídico-normativa e teórico-crítica, mostrou-se adequada ao objeto proposto, especialmente por permitir a articulação entre a análise documental (decisão judicial, normas municipais e federais) e uma leitura crítica da realidade urbana à luz dos fundamentos constitucionais. O método dedutivo também se revelou eficaz, pois possibilitou partir de marcos normativos amplos para, então, examinar a realidade concreta do caso em estudo.

O estudo evidenciou lacunas relevantes na efetividade dos instrumentos de controle urbanístico e na transparência dos processos decisórios. Identificou-se que, embora os planos diretores prevejam mecanismos como o Estudo de Impacto de Vizinhança - EVI, a obrigatoriedade de audiência pública e o respeito ao zoneamento, esses instrumentos foram ignorados ou simulados no licenciamento do empreendimento analisado. A simulação de unidade fundiária, a ausência de EIV, a dispensa de audiências públicas e a aplicação indevida de coeficientes de aproveitamento são exemplos que demonstram a atuação conivente da administração pública municipal em benefício de interesses econômicos privados.

Nesse sentido, a pesquisa aponta que o planejamento urbano, quando instrumentalizado por lógicas de mercado e pela flexibilização normativa seletiva, tende a reforçar desigualdades territoriais, desestruturando a função social da cidade e do espaço urbano. O caso do Shopping da Ilha revela uma tendência preocupante de “licenciamento sob demanda”, em que a norma cede lugar à conveniência econômica, corroendo os alicerces democráticos da política urbana e fragilizando a confiança na atuação estatal.

À luz dos princípios constitucionais e legais que regem o ordenamento urbano, o licenciamento do Shopping da Ilha violou frontalmente os objetivos da política de desenvolvimento urbano previstos no art. 182 da Constituição Federal, bem como os parâmetros normativos do plano diretor municipal, tanto o de 2006 quanto o de 2023. A decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, ao declarar a nulidade do licenciamento e reconhecer a burla à função social da propriedade urbana, representa um marco relevante no enfrentamento à cultura da ilegalidade urbanística e à naturalização da desigualdade socioespacial. A sentença estabelece um precedente importante ao reafirmar que o ordenamento urbano não pode ser moldado por interesses privados em detrimento do bem comum.

Diante desse contexto, torna-se urgente o fortalecimento do planejamento urbano como instrumento de justiça territorial. Isso demanda a adoção de um EIV vinculante, com critérios mínimos objetivos e previamente definidos por lei, capaz de assegurar previsibilidade técnica e impedir decisões arbitrárias. Além disso, impõe-se a revalorização dos conselhos municipais de urbanismo como instâncias efetivas de participação social, com autonomia e poder deliberativo. Também se revela imprescindível a previsão de sanções administrativas claras e eficazes em casos de licenciamento irregular, tanto para os agentes públicos quanto para os empreendedores, com vistas à responsabilização institucional e à inibição de práticas ilegais.

Conclui-se, portanto, que o caso analisado não é um episódio isolado, mas expressão de uma lógica estrutural que precisa ser enfrentada com reformas normativas, institucionais e culturais. O plano diretor deve ser compreendido não como um documento técnico burocrático, mas como instrumento de mediação normativa entre o desenvolvimento econômico e os direitos fundamentais urbanos, orientado por valores de equidade, sustentabilidade e controle social. Repositionar o planejamento urbano como pilar da democracia territorial é condição para reverter as assimetrias produzidas pelo uso seletivo do território e para afirmar, de forma substantiva, o direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 219–244, 2021. Acesso em: 07 set. 2025.

BERTAUD, Alain. Ordem Sem Design: Como os Mercados Moldam as Cidades. Editora: Bookman, 2022.

BARBOSA, Luanny Amaral. Da Estagnação A Renovação: Novas Perspectivas para a Tipologia dos Shopping Centers. **Repositório UNIFACIG**, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Acesso em: 13 set. 2025.

Brito, Clara Kelliany Rodrigues de. Os impactos socioeconômicos decorrentes do contrato de shopping center nas cidades, Dissertação de Mestrado, **Repositório da Universidade de Marília- UNIMAR**, 2023.

DA SILVA, Joilson Cruz. **Infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial na cidade de Salvador-Bahia**. Editora CRV, 2023.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas sociais, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/ls.v0i29.18497>. Acesso em: 20 set. 2025.

HEALEY, Patsy. Planejamento colaborativo: moldando lugares em sociedades fragmentadas . 2^a ed. Bloomsbury Publishing, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2009.

MOREIRA, Tomás. A função social da propriedade como instrumento de justiça urbana. **Revista de Direito e Sociedade Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 6-15, 2021. Acesso em: 17 jun. 2025.

ROLNIK, Raquel; AMADEO, Carolina; ANSARI, Moniza Rizzini. Despossessão Territorial sob o capitalismo financeirizado:: formas jurídicas e espacialidades insurgentes. **Revista Direito e Práxis**, v. 16, n. 2, p. 1-28, 2025.

SÃO LUÍS (MA). Lei nº 4.669, de 6 de julho de 2006. **Institui o Plano Diretor do Município de São Luís**. Diário Oficial do Município, São Luís, 2006.

SÃO LUÍS (MA). Lei nº 7.122, de 12 de abril de 2023. Dispõe sobre o novo **Plano Diretor do Município de São Luís**. Diário Oficial do Município, São Luís, 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO –TJMA. **Justiça declara nulo processo de aprovação do empreendimento Shopping da Ilha**. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/519176/justica-declara-nulo-processo-de-aprovacao-do-empreendimento-shopping-da-ilha>. Acesso em: 29 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO -TJMA. Vara de Interesses Difusos e Coletivos. **Ação Civil Pública nº 0847891-35.2017.8.10.0001**. Decisão que declarou a

nulidade do processo de revisão da aprovação e alvará de construção do Shopping da Ilha.
São Luís, 2023. Acesso em: 29 de set. 2025.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2º ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.