

A PRODUÇÃO PRIVADA DE HIS E HMP EM SÃO PAULO: O ESTADO DE COISAS APÓS A CPI, A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A RESPOSTA DO PODER JUDICIÁRIO

Matheus Colacino¹

Resumo executivo: o artigo examina o atual estado de coisas da produção privada de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP) no Município de São Paulo. Parte-se do quadro normativo vigente (arts. 46 e 47 da Lei n.º 16.050/2014, com a redação da Lei n.º 17.975/2023, e seus decretos e portarias regulamentares), percorre-se a intensificação da fiscalização municipal, o relatório final da CPI do HIS, aprovado em maio de 2026, e o andamento da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo, e se analisa, ao final, a jurisprudência que o TJ-SP vem construindo nas ações movidas por adquirentes contra incorporadoras. Sustenta-se que os desvios verificados são patologia de fiscalização e de informação, e não vício congênito da política pública, e que a resposta adequada do sistema está na transparência e na sanção individualizada de quem deliberadamente fraudar, jamais na punição indiscriminada do instrumento, dos empreendedores diligentes e dos adquirentes de boa-fé.

1. INTRODUÇÃO

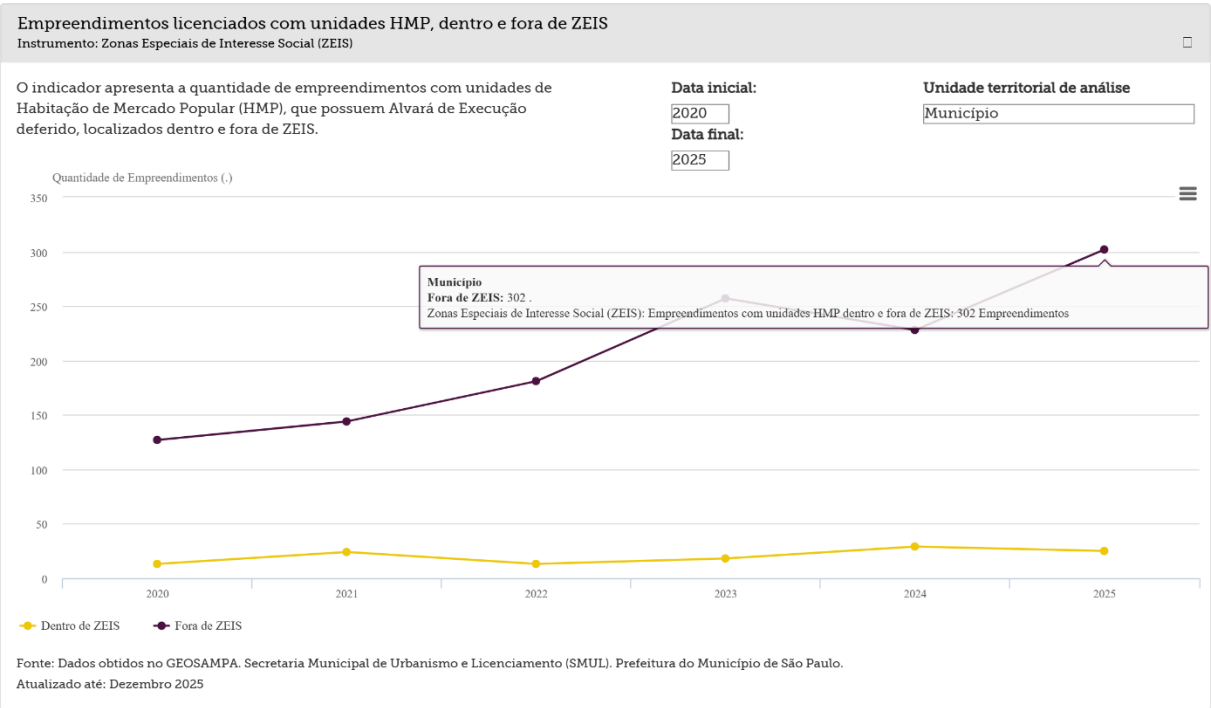
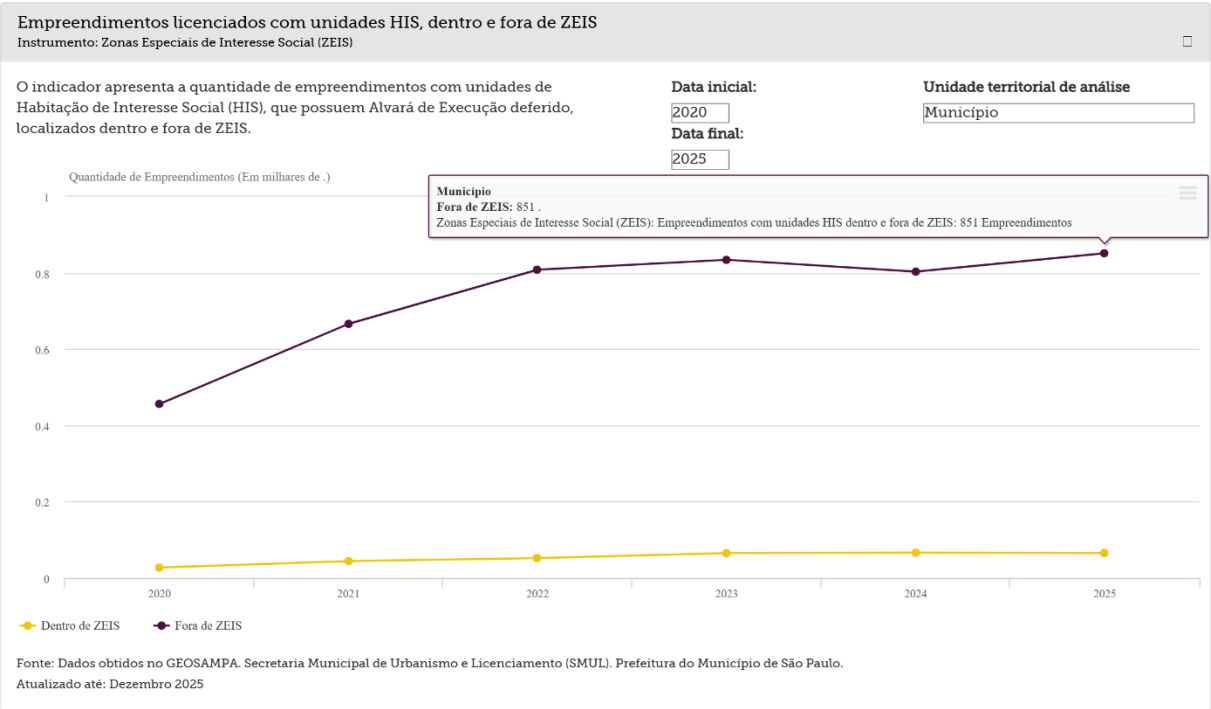
Poucos temas do direito imobiliário paulistano concentraram, nos últimos três anos, tamanha convergência de atenções institucionais. A produção privada de unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP), concebida pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 como instrumento de enfrentamento do déficit habitacional, tornou-se objeto simultâneo de inquérito civil e ação civil pública do Ministério Público, de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal, de sucessivas camadas de regulamentação e fiscalização pelo Executivo municipal, de intensa cobertura jornalística e, na ponta privada da cadeia, de uma multiplicação de ações judiciais movidas por adquirentes contra incorporadoras perante o TJ-SP.

O quadro é, à primeira vista, paradoxal. A política produziu resultados quantitativos expressivos. Segundo informação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, entre 13 de agosto de 2019 e 31 de julho de 2024, foram produzidas 91.950 unidades de HIS na Capital, com outras 217.786 unidades já licenciadas e em fase de produção.²

¹ Advogado. Sócio de Junqueira Gomide Advogados. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Direito e Negócios Imobiliários pelo IBMEC/Damásio Educacional. Vice-Presidente da Comissão de Contencioso Imobiliário do Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário (IBRADIM). Membro das Comissões de Direito Civil e de Direito Imobiliário da OAB/SP. Professor de cursos de graduação e pós-graduação.

² A informação consta da petição inicial da ação civil pública n. 1005295-65.2025.8.26.0053, em trâmite perante a 11ª Vara de Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo, com referência à informação SMUL/CASE/STEL n. 109892798.

Também é possível conferir o retrato gráfico dessa expansão na plataforma oficial de monitoramento do Plano Diretor Estratégico. As séries reproduzidas a seguir, relativas ao período de 2020 a 2025, apresentam a quantidade de empreendimentos licenciados com unidades de HIS e de HMP, dentro e fora das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS):³



³Gráficos obtidos na plataforma de monitoramento do Plano Diretor Estratégico, mantida pela Prefeitura de São Paulo, com dados da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento atualizados até dezembro de 2025. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 13/07/2026.

Ao mesmo tempo, acumulam-se os diagnósticos de que parcela dessas unidades foi comercializada a famílias fora das faixas de renda a que a lei as destina, ora com pleno conhecimento de todos os envolvidos, ora sob genuíno déficit informacional do adquirente.

Este artigo pretende retratar esse estado de coisas com a serenidade que o tema, hoje sobrecarregado de paixões, nem sempre tem recebido. O percurso é o seguinte: primeiro, o quadro normativo vigente, dos arts. 46 e 47 do Plano Diretor aos decretos e portarias que hoje formam um verdadeiro microssistema regulamentar (capítulo 2); depois, o retrato institucional do momento, com os números do mercado, a fiscalização da Secretaria Municipal de Habitação, o encerramento da CPI do HIS e o andamento da ação civil pública (capítulo 3); em seguida, a resposta que o TJ-SP vem dando às ações individuais de adquirentes contra incorporadoras, com os critérios de decisão que a jurisprudência já permite decantar (capítulo 4); ao final, uma tomada de posição (capítulo 5).

Antecipe-se, desde logo, a premissa que orienta o texto. Não há incompatibilidade alguma entre defender a higidez da política de produção privada de HIS e HMP, e com ela o trabalho das incorporadoras que a executam com seriedade, e sustentar, com igual firmeza, a punição de quem deliberadamente frauda o regime ou oculta do consumidor a submissão da unidade a ele. Ao contrário, a segunda atitude é condição de sobrevivência da primeira.

2. O REGIME JURÍDICO DA PRODUÇÃO PRIVADA DE HIS E HMP

2.1. Conceitos e faixas de renda (arts. 46 e 47 da Lei 16.050/2014)

A moradia é direito social inscrito no art. 6º, *caput*, da Constituição da República. No plano municipal paulistano, o Plano Diretor Estratégico (Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014) elegeu a produção privada de habitação social como um dos eixos de enfrentamento do déficit habitacional, ao lado da produção pública. A revisão intermediária do PDE, promovida pela Lei n.º 17.975, de 8 de julho de 2023, reescreveu os arts. 46 e 47 e conferiu ao regime a fisionomia atual.

Nos termos do art. 46, com a redação dada pelo art. 14 da Lei n.º 17.975/2023, “Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP são as tipologias habitacionais destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda, em empreendimentos que se utilizem do regime jurídico previsto nesta Lei para esta modalidade de provisão habitacional, de promoção pública ou privada”.

Por sua vez, o § 2º do mencionado dispositivo fixa as faixas de renda: HIS 1, até 3 salários-mínimos de renda familiar mensal ou até meio salário-mínimo *per capita*; HIS 2, até 6

salários-mínimos de renda familiar mensal ou até 1 salário-mínimo *per capita*; HMP, até 10 salários-mínimos de renda familiar mensal ou até 1,5 salário-mínimo *per capita*. Em valores atualizados para 2026 pelo Decreto Municipal n.º 64.895, de 5 de janeiro de 2026, as rendas familiares máximas correspondem a R\$ 4.863,00 (HIS 1), R\$ 9.726,00 (HIS 2) e R\$ 16.210,00 (HMP).⁴

Convém desfazer, desde logo, uma confusão recorrente no debate público. HIS e HMP não se confundem com o programa federal Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal n.º 14.620/2023). Trata-se de tipologias urbanísticas municipais, com faixas de renda próprias, que podem ou não coexistir, num mesmo empreendimento, com o enquadramento em programas habitacionais federais, estaduais ou municipais. Tanto assim que o § 11 do art. 47 do PDE afasta a incidência de determinadas exigências do regime quando as unidades forem comercializadas por meio de programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal.

2.2. O regime de adesão e suas contrapartidas

O fundamento dogmático do sistema está no *caput* do art. 47 do PDE, na redação conferida pela Lei n.º 17.975/2023: “A produção privada de unidades de HIS 1, HIS 2 e HMP utilizando os benefícios urbanísticos e fiscais previstos nesta Lei caracterizará adesão a regime jurídico próprio”, qualificado, concomitantemente, “pela fruição dos benefícios fiscais e urbanísticos (...)” e “pela necessidade de atendimento, de forma permanente, da faixa de renda destinatária das unidades habitacionais produzidas (...)”.

A lógica econômica é conhecida. O empreendedor que adere ao regime recebe incentivos relevantes, entre os quais a isenção ou o desconto da outorga onerosa do direito de construir, e a possibilidade de coeficientes de aproveitamento mais generosos.

Ou seja, constrói-se mais, por custo menor, e o benefício deve ser repassado ao preço final, viabilizando a oferta de moradia a famílias que o mercado convencional não alcança. A contrapartida é a vinculação da unidade ao público-alvo: nos termos do § 8º do art. 47, a obrigação de atendimento da faixa de renda fica limitada ao prazo de 10 anos, contados da alienação da unidade às famílias enquadradas.

Como assentou o Conselho Superior da Magistratura do TJ-SP, em acórdão relatado pelo Desembargador Francisco Loureiro, o atendimento do público-alvo, garantido por dez

⁴SÃO PAULO (Município). Decreto n. 64.895, de 5 de janeiro de 2026, art. 1º. O decreto também corrigiu, pelo INCC-M, os valores máximos de comercialização previstos no art. 6º-A do Decreto n. 63.130/2024, como se verá adiante.

anos, “é a contrapartida dos benefícios assegurados aos promotores de HIS e HMP”, tendo o legislador municipal criado “benefícios mediante renúncia fiscal, com o escopo de facilitar a aquisição de imóveis por população com determinado perfil de renda”.⁵

Dois instrumentos de publicidade e controle estruturam o regime, por força do § 1º do art. 47. O primeiro é a averbação, na matrícula de cada unidade, da circunstância de que o empreendimento recebeu os benefícios de forma condicionada à destinação ao público de renda declarado no licenciamento. O segundo é a certidão de ateste de enquadramento da família destinatária na faixa de renda respectiva, exigível tanto na alienação quanto na locação.

O § 5º do indigitado artigo ainda fixa o marco temporal da comprovação de renda, qual seja, o momento da assinatura do compromisso de compra e venda ou do contrato de compra e venda. Por seu turno, o § 6º impõe a destinação prioritária das unidades de HIS 1 à demanda indicada pelo Poder Público. E, por fim, o § 9º admite expressamente que os benefícios do regime sejam utilizados por empreendimentos destinados, total ou parcialmente, à locação das unidades, observadas a averbação dessa condição na matrícula e a certidão de enquadramento do locatário, no que vem sendo denominado “locação social”.

Esse último ponto merece ênfase, porque frequentemente tem sido esquecido. O regime não proíbe a aquisição de unidade HIS ou HMP por investidor, nem veda a revenda ou a locação. O que ele exige é que o ocupante final, comprador ou locatário, pertença à faixa de renda destinatária, e que a locação social seja formalizada com a averbação e a certidão correspondentes. A patologia não está na figura do investidor em si, mas na destinação da unidade a quem não integra o público-alvo, sem a observância das condições do regime.

2.3. O adensamento regulamentar: decretos e portarias

O período posterior à Lei n.º 17.975/2023 assistiu a um adensamento regulamentar sem precedentes na matéria, em boa medida como reação às denúncias de desvio.

O marco inicial é o Decreto Municipal n.º 63.130, de 19 de janeiro de 2024, que regulamentou o art. 47 do PDE e explicitou que a produção privada com os benefícios legais “caracteriza a adesão do proponente ao regime jurídico próprio” (art. 1º). O decreto disciplinou a declaração de ciência do proprietário no requerimento do alvará (art. 3º), a averbação obrigatória nas matrículas das unidades (art. 4º), a certidão de enquadramento (art. 5º), a responsabilidade dos diversos agentes da cadeia (art. 6º), a locação social (art. 7º), as sanções

⁵ TJSP, Apelação Cível n.º 1061947-92.2024.8.26.0100, Conselho Superior da Magistratura, Rel. Des. Francisco Loureiro, j. em 13.11.2024, DJE de 24.11.2024.

(art. 8º) e a fiscalização, inclusive mediante acordo de cooperação com o serviço registral imobiliário, pelo qual os cartórios de registro de imóveis passaram a comunicar à Municipalidade as transações envolvendo unidades vinculadas (art. 9º). Para as unidades produzidas antes da Lei n.º 17.975/2023, o art. 10 previu procedimento administrativo específico, instaurado mediante denúncia.

Seguiram-se as Portarias SEHAB n.º 61, de 22 de maio de 2024, que detalhou a documentação comprobatória do enquadramento de renda, e n.º 111, de 8 de outubro de 2024, que estruturou o procedimento de fiscalização e o processo administrativo sancionador. O Decreto n.º 63.728, de 2024, por sua vez, estabeleceu a disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo e as normas edilícias específicas dos empreendimentos do regime, e é a ele que as portarias posteriores remetem no plano sancionatório.

O passo seguinte, e o mais sensível para o mercado, veio com o Decreto n.º 64.244, de 28 de maio de 2025, que promoveu ampla reforma do Decreto n.º 63.130/2024. Entre as inovações:

- (i) a adoção do conceito de renda familiar do § 6º do art. 2º da Lei Federal n.º 13.982/2020;
- (ii) a atribuição ao próprio promotor ou locador da emissão da certidão de enquadramento, com responsabilidade pela guarda da documentação e pela veracidade das informações, observada a legislação de proteção de dados;
- (iii) a fixação de valores máximos de comercialização, no novo art. 6º-A do Decreto n.º 63.130/2024 (originalmente, R\$ 266.000,00 para HIS 1, R\$ 369.600,00 para HIS 2 e R\$ 518.000,00 para HMP, corrigidos anualmente pelo INCC e hoje fixados, pelo Decreto n.º 64.895/2026, em R\$ 276.102,20, R\$ 383.636,74 e R\$ 537.672,71, respectivamente);
- (iv) a limitação do valor locatício a 30% da renda máxima da faixa (art. 7º-A);
- (v) a disciplina minuciosa da locação social, com a expressa desqualificação do aluguel de curta duração como provisão habitacional; e
- (vi) a ressalva de que as restrições de comercialização não se aplicam ao leilão da Lei Federal n.º 9.514/1997, voltando a incidir sobre as alienações supervenientes (art. 10-A).⁶

⁶ Com o devido respeito, parece-nos questionável a legalidade da fixação de tetos de comercialização por decreto, por alegado excesso do poder regulamentar em relação à Lei n.º 16.050/2014, que vincula o regime a faixas de renda do público destinatário, e não a preços máximos de venda.

Fechando o ciclo, a Portaria SEHAB n.º 122, de 9 de dezembro de 2025, impôs a chamada publicidade ostensiva: placas, pranchas, cartazes, panfletos, *stands* de venda e todo material técnico e publicitário do empreendimento devem identificar e especificar a subcategoria das unidades (HIS 1, HIS 2 ou HMP), o preço e a data estimada de início das vendas, exigência estendida aos anúncios em *sites*, televisão e redes sociais; as placas de frente de obra devem observar dimensões mínimas de 3 metros de largura por 1,5 metro de altura.⁷

Desse percurso normativo resultou um sistema completo de transparência, que vai da placa de obra à matrícula do imóvel, passando pelo material publicitário, pelo contrato e pela certidão de enquadramento.

2.4. As sanções

O § 2º do art. 47 do PDE, na redação da Lei n.º 17.975/2023, comina ao promotor do empreendimento que descumpre o regime “o dever de pagamento integral do potencial construtivo adicional utilizado, impostos, custas e demais encargos referentes à sua implantação, além de multa equivalente ao dobro deste valor financeiro apurado, devidamente corrigido”; a terceiros adquirentes impõe-se a cobrança dos mesmos valores, de forma proporcional à fração ideal adquirida.

O art. 8º do Decreto n.º 63.130/2024, por sua vez, reproduz e detalha o esquema sancionatório, esclarecendo que a responsabilidade dos terceiros adquirentes incide a partir da segunda alienação, sem prejuízo das sanções do Código de Obras e Edificações (Lei Municipal n.º 16.642/2017) ao promotor do empreendimento, que incluem a cassação de alvarás.

Na prática, portanto, a sanção pode alcançar três vezes o valor do benefício fruído, além das consequências edilícias. É regime severo, como convém a quem fraudava política pública. A severidade, contudo, torna ainda mais relevante a exigência de que sua aplicação observe o devido processo administrativo, a individualização das condutas e a proporcionalidade, pontos aos quais se retornará.

⁷ O art. 19 comina, para o descumprimento da publicidade ostensiva, “a suspensão, cassação ou anulação dos documentos de controle da atividade edilícia”, além da revogação de incentivos, benefícios e isenções.

3. O ESTADO DE COISAS: MERCADO, FISCALIZAÇÃO, CPI E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

3.1. Os números e a percepção pública

O sucesso quantitativo da política é incontroverso. Além das 91.950 unidades produzidas e 217.786 licenciadas entre agosto de 2019 e julho de 2024, dados do setor indicam que os empreendimentos com unidades HIS e HMP respondem hoje por cerca de 75% da produção imobiliária residencial paulistana.⁸

Em sua manifestação preliminar na ação civil pública, datada de 12 de fevereiro de 2025, o próprio Município invocou os resultados: 7.865 unidades de HIS entregues entre 2021 e 2024, 41.789 unidades de HIS com obras em andamento, além do aproveitamento da produção privada em programas públicos de aquisição, com o registro de que 43 empreendimentos em processo de aquisição pela COHAB-SP, oriundos da produção privada de HIS, beneficiariam cerca de 80.000 pessoas.⁹

A percepção pública, todavia, caminhou em sentido oposto. A partir de 2022, sucederam-se reportagens sobre *studios* compactos, situados em bairros de elevado valor imobiliário, comercializados com os benefícios do regime a preços por metro quadrado supostamente incompatíveis com a renda do público-alvo, e adquiridos, em proporção relevante, por investidores. A petição inicial da ação civil pública registra unidades de metragem entre 24 e 30 metros quadrados vendidas, não raras vezes, por valor superior a R\$ 20.000,00 o metro quadrado.

Nesse ambiente, o que nasceu como política habitacional passou a ser retratado, no debate público, como benefício fiscal capturado pelo mercado de investimento. Essa narrativa, como toda generalização, ilumina uma parte do fenômeno e obscurece outra, pois a imensa maioria das unidades produzidas sob o regime efetivamente abriga famílias das faixas destinatárias, e a produção privada se tornou o principal vetor de oferta habitacional da cidade.

Não por acaso, a doutrina que primeiro se debruçou sobre o tema o fez sob o ângulo do consumidor. Em artigo publicado ainda em 2024, Douglas Gavazzi advertia para o “limbo” do

⁸ O percentual, atribuído a dados do setor, foi veiculado em reportagem da Folha de 11 de junho de 2026 sobre o julgamento das apelações na ação civil pública. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2026/06/acao-judicial-sobre-desvio-de-moradia-popular-em-sp-terapericia-e-pode-ouvir-testemunhas.shtml>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

⁹ Os números constam da manifestação preliminar do Município de São Paulo na ação civil pública n. 1005295-65.2025.8.26.0053, apresentada nos termos do art. 2º da Lei n. 8.437/1992; os dados de unidades entregues e em obras foram reproduzidos no relatório da sentença de 7 de março de 2025.

comprador desavisado, apontando que a falta de fiscalização permitira a alienação de unidades a qualquer pessoa, com litígios inevitáveis na revenda e no registro.¹⁰

Em 2025, Marcelo Golfetti Pacheco sistematizou a dupla face do problema: a omissão da informação de enquadramento ao adquirente viola, entre os contratantes, os deveres de boa-fé, informação e transparência; e, perante a coletividade, desvirtua a política pública. O mesmo autor, contudo, teve o cuidado de registrar que a política conta com “grande número de casos exitosos”, em comparação com aqueles identificados como de destinação irregular.¹¹

3.2. A fiscalização municipal

No plano administrativo, a Secretaria Municipal de Habitação estruturou, a partir do Decreto n.º 63.130/2024 e das Portarias SEHAB n.º 61 e n.º 111, ambas de 2024, um fluxo próprio de fiscalização, conduzido pelo Departamento de Planejamento Habitacional (DEPLAN).

O procedimento típico inicia-se por denúncia ou por comunicação dos cartórios de registro de imóveis (que, por força do acordo de cooperação previsto no art. 9º do Decreto n.º 63.130/2024, informam à Municipalidade as transações de unidades vinculadas), segue com a notificação do promotor para apresentar, em prazo determinado, as matrículas com as averbações, os contratos de venda e os documentos comprobatórios do enquadramento das famílias adquirentes, e desemboca em relatório conclusivo, que pode ensejar a instauração de processo sancionador. Nas notificações, a Administração tem advertido expressamente que meras declarações desacompanhadas de comprovantes de renda serão consideradas insuficientes.

Os números impressionam. Segundo nota oficial da Prefeitura divulgada em maio de 2026, havia mais de 926 processos de apuração de irregularidades em empreendimentos HIS e HMP, abrangendo cerca de 171 mil unidades habitacionais, com R\$ 13 milhões em multas já aplicadas, relativas a 732 unidades.¹² Apenas entre dezembro de 2024 e janeiro de 2025, a

¹⁰ GAVAZZI, Douglas. *Habitação de interesse social e de mercado popular e o limbo jurídico do comprador (des)avisado*. Migalhas Notariais e Registrais, 31 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/412229/habitacao-social-e-mercado-popular-e-limbo-do-comprador-des-avisado>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

¹¹ PACHECO, Marcelo Golfetti. *A destinação irregular de unidades habitacionais de interesse social em São Paulo: a situação dos consumidores*. Migalhas de Peso, 9 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/428002/destinacao-irregular-de-unidade-habitacional-de-interesse-social-em-sp>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

¹² A nota da gestão municipal foi reproduzida em reportagem da Folha de 18 de maio de 2026 sobre a aprovação do relatório final da CPI do HIS. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2026/05/cpi-calcula->

Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital recebeu dos cartórios de registro de imóveis mais de 560 comunicações de possíveis alienações fraudulentas.¹³

Contudo, a intensidade da fiscalização, em si mesma salutar, tem convivido com práticas que merecem reflexão crítica. A experiência forense e a advocacia especializada têm registrado, entre outras questões:

- (i) a ausência de diferenciação entre empreendimentos submetidos exclusivamente ao regime municipal e aqueles integrados a programas habitacionais federais, aos quais o próprio PDE dispensa tratamento distinto (art. 47, § 11);
- (ii) a imposição de penalidade calculada sobre o empreendimento como um todo, ainda quando o desenquadramento alcance parcela reduzida das unidades;
- (iii) o recurso a presunções frágeis de desenquadramento, como o preço da unidade, o pagamento à vista ou o anúncio de revenda por terceiros em plataformas digitais; e
- (iv) a desconsideração da locação social, expressamente admitida pelo § 9º do art. 47 do PDE, como forma legítima de destinação.¹⁴

Fato é que muitas fundadas em presunções, e não em prova efetiva de destinação irregular, tendem a sucumbir perante o controle administrativo e judicial, e a proporcionalidade recomenda que a sanção guarde relação com o número de unidades efetivamente desviadas.

Nenhuma dessas objeções é apenas retórica. A diferenciação entre o regime municipal e os programas habitacionais públicos decorre do próprio PDE, cujo art. 47, § 11, afasta as exigências de atendimento permanente da faixa de renda e de destinação prioritária quando as unidades forem comercializadas por meio de programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal, e o art. 5º, § 4º, do Decreto n.º 63.130/2024 dispensa, na mesma hipótese, a certidão de enquadramento.

[que-cidade-de-sp-deixou-de-arrecadar-r-5-bi-e-propoe-fim-de-moradia-popular-em-area-rica.shtml](#). Acesso em: 13 de julho de 2026.

¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Nota à imprensa. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/w/nota-a-imprensa-14>. Acesso em: 13 de julho de 2026. O dado consta também da petição inicial da ação civil pública.

¹⁴ Nesse sentido, entre outros, as análises práticas divulgadas pela advocacia especializada ao longo de 2025, e a experiência do próprio autor na defesa de incorporadoras em procedimentos administrativos de fiscalização perante a SEHAB.

Como bem registra Olivar Vitale em balanço recente do programa,¹⁵ a própria Procuradoria Geral do Município, no Parecer n.º 439, de 6 de maio de 2025, proferido no âmbito da Informação n.º 439/2025-PGM.AJC¹⁶, reconheceu a inaplicabilidade das regras de verificação de renda aos empreendimentos vinculados a programas habitacionais governamentais e, para a segunda objeção, fixou diretriz igualmente relevante, a de que as penalidades devem ser aplicadas de forma proporcional à quantidade de unidades com destinação não comprovada, e não sobre o empreendimento como um todo. Confira-se importante excerto do parecer:

“(…) desde que seja possível individualizar as unidades para as quais houve a malversação da destinação e realizar o cálculo da sanção correspondente, o artigo 47, §2º, alínea *a* deverá acarretar o dever de pagamento, ao promotor do empreendimento, das verbas ali previstas, na proporção das unidades cujo destino está em desacordo com a legislação de regência.

O dispositivo em questão, ao se referir ao dever do promotor do empreendimento de *pagamento integral do potencial construtivo adicional utilizado, impostos, custas e demais encargos referentes à sua implantação, além de multa equivalente ao dobro deste valor financeiro apurado, devidamente corrigido* há de se referir ao pagamento integral, isto é, sem os benefícios, do potencial construtivo, impostos, custas, encargo e multa incidentes sobre a parcela da construção em relação à qual se constatou a irregularidade, respondendo os terceiros adquirentes pelo pagamento proporcional à unidade habitacional correspondente, conforme a alínea *b* do parágrafo 2º do mesmo artigo 47 do PDE.

Nessa esteira, é importante ter em conta que a efetiva deturpação do incentivo ocorre em relação a cada unidade, de forma já individualizada, podendo não ocorrer em relação à totalidade do empreendimento.

Sendo possível verificar a deturpação de forma claramente delimitada por unidade, a infração e a punição também devem ser consideradas dessa forma, na linha do quanto exposto na manifestação de SEHAB, e, consoante já pontuado, deverá o promotor do empreendimento demonstrar que atendeu aos requisitos legais em relação a cada um dos contribuintes envolvidos.”

A exigência de proporcionalidade, aliás, não é criação interpretativa. O próprio § 2º do art. 47 do PDE, ao disciplinar a responsabilidade dos terceiros adquirentes, adota o critério do cálculo proporcional à fração ideal adquirida, sinal de que a lei individualiza o que a prática fiscalizatória por vezes generaliza.

¹⁵ VITALE, Olivar. *Habitação de interesse social e o programa do Município de São Paulo*. Opinião Jurídica, São Paulo: Secovi-SP, n. 13, p. 131-134, 2025, p. 134.

¹⁶ PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Parecer Procuradoria Geral do Município – PGM n.º 439 de 6 de maio de 2025. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/parecer-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-439-de-6-de-maio-de-2025>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

Nesse mesmo sentido, não se deve olvidar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual as competências administrativas “só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas”, de modo que “as sanções devem guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da infração” e, “flagrada a desproporcionalidade, a sanção é inválida”.¹⁷

Quanto às presunções, o direito administrativo sancionador não convive com a chamada verdade sabida. Vale, uma vez mais, a advertência de Bandeira de Mello: a Administração “é obrigada a expor os fundamentos em que está embasada para aplicar a sanção”, apontando “não só o dispositivo normativo no qual se considera incurso o sujeito indigitado, mas também, obviamente, o comportamento, comissivo ou omissivo, imputado”, e a configuração das infrações “há de ser feita de maneira suficientemente clara, para não deixar dúvida alguma sobre a identidade do comportamento reprovável”.¹⁸

Preço praticado, forma de pagamento e anúncios veiculados por terceiros podem justificar a instauração de apuração, mas não substituem a prova da destinação irregular, até porque todo o sistema do Decreto n.º 63.130/2024 está estruturado sobre comprovação documental, e não sobre inferências.

Há, por fim, uma questão relevante, que antecede as quatro anteriores: o recorte temporal. O aparato de deveres hoje exigível, da certidão de enquadramento à publicidade ostensiva, foi construído entre 2023 e 2025, e os limites de preço de venda e de locação só surgiram com o Decreto n.º 64.244/2025, que inseriu os arts. 6º-A e 7º-A no Decreto n.º 63.130/2024.

Olivar Vitale bem documenta que, entre a Portaria SEHAB n.º 40/2018 e o Decreto n.º 63.130/2024, a verificação do enquadramento coube ao próprio promotor, “sem fiscalização direta da SEHAB”, e que não havia “qualquer regulamentação específica sobre como essas unidades deveriam ser fiscalizadas”.¹⁹ Henrique Rodrigues Anders, no mesmo sentido, situa no Decreto n.º 64.244/2025 o “ápice da maturidade regulatória”, justamente porque foi ele que estabeleceu “limites objetivos para valores de venda e aluguel”.²⁰

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 113, 880 e 881.

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, obra citada, p. 877, 882 e 883.

¹⁹ VITALE, Olivar, artigo citado, p. 131-132.

²⁰ ANDERS, Henrique Rodrigues. *Habitação com propósito: a consolidação jurídica da HIS e HMP em São Paulo, uma referência nacional*. Opinião Jurídica, São Paulo: Secovi-SP, n. 13, p. 61-65, 2025. p. 62.

Disso decorre uma consequência elementar. As exigências criadas por normas supervenientes não alcançam, naquilo que forem mais gravosas, os contratos celebrados antes de sua vigência. A vendedora que alienou a unidade em 2020 ou 2021 não pode ser responsabilizada pela inobservância de teto de preço instituído apenas em 2025, nem pela falta de documento cuja emissão sequer estava disciplinada ao tempo do negócio.

Impõem-no a proteção constitucional do ato jurídico perfeito e do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da Constituição, e art. 6º da LINDB) e a regra *tempus regit actum*, presente em nossa tradição constitucional desde 1824.²¹ Como ensina Humberto Ávila, a cláusula do ato jurídico perfeito traduz a proibição de “que uma nova norma venha a alterar requisitos dos atos jurídicos que já tenham sido celebrados por meio do preenchimento de todos os elementos necessários à sua existência com base na norma anterior, vigente no momento da sua celebração”, e a segurança jurídica assegura ao cidadão conduzir seus negócios “sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade”.²²

O próprio sistema municipal reconhece esse balizamento. O art. 10 do Decreto n.º 63.130/2024 reserva às unidades produzidas antes da Lei n.º 17.975/2023 procedimento administrativo próprio, instaurado mediante denúncia, e foi com apoio nesse dispositivo que a decisão de 4 de novembro de 2025, proferida na ação civil pública examinada adiante, invocou a inaplicabilidade do regime sancionatório da revisão do PDE às unidades produzidas antes de 8 de julho de 2023. A fiscalização legítima é a que respeita esse corte; e a que o ignora acaba por exigir do administrado conduta que não lhe era exigível ao tempo do negócio.

3.3. A CPI do HIS e seu relatório final

A Comissão Parlamentar de Inquérito das Habitações de Interesse Social foi instalada na Câmara Municipal de São Paulo em 4 de setembro de 2025, após determinação judicial do TJ-SP, com a presidência do vereador Rubinho Nunes, vice-presidência do vereador Nabil Bonduki e a relatoria do vereador Dr. Murillo Lima.²³

²¹ CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico. “O direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil”. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fabio Guidi Tabosa (coord.). *Direito intertemporal*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 149-167, especialmente p. 156-157.

²² ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 351 e 268.

²³ CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Câmara instala CPI para investigar irregularidades nas Habitações de Interesse Social. Portal da Câmara, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-instala-cpi-para-investigar-irregularidades-nas-habitacoes-de-interesse-social/>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

Ao longo de aproximadamente 220 dias, a comissão realizou 29 reuniões, expediu 327 ofícios e colheu 39 oitivas, entre elas as de representantes de incorporadoras e de plataformas digitais de hospedagem e locação, tendo analisado cerca de 10 mil páginas de documentos.²⁴

Os trabalhos foram encerrados antecipadamente, por deliberação da própria comissão, e o relatório final, com mais de mil páginas, foi aprovado em 19 de maio de 2026, por 4 votos a 2. O documento estimou em R\$ 5,1 bilhões a renúncia fiscal associada ao principal incentivo municipal entre 2014 e 2025 (ante R\$ 9,7 bilhões arrecadados no período), identificou “casos concretos em que empreendimentos deixaram de cumprir as regras” e registrou que, “em muitos casos, o consumidor sequer tinha ciência de que a unidade estava submetida a regras específicas, como o valor máximo de comercialização”.²⁵ A comissão informou, ainda, que mais de 900 empreendimentos considerados irregulares foram notificados, e sugeriu indiciamentos de dirigentes de incorporadoras, com encaminhamento do relatório ao Ministério Público e a outros órgãos de controle.

No plano propositivo, o relatório recomendou, entre outras medidas, a criação de programa de regularização voluntária, o aprimoramento dos mecanismos de rastreabilidade das matrículas e do controle de renda, a vedação de permutas como instrumento indireto de comercialização dissociado da política e, no ponto mais polêmico, a extinção do incentivo em áreas de elevado valor imobiliário. Essa última proposta dividiu a própria comissão: os votos vencidos manifestaram que a restrição territorial consagraria a segregação socioespacial que a política pretende combater, mantendo a população de baixa renda afastada das regiões centrais e bem servidas de infraestrutura.²⁶

Para o que interessa a este artigo, a nosso ver, o diagnóstico da CPI traz duas conclusões principais. De um lado, a confirmação de que houve desvios reais, inclusive com indícios de estruturas deliberadas de omissão informacional. De outro, o reconhecimento, pela própria comissão, de que as fragilidades são, antes de tudo, de fiscalização, monitoramento e integração

²⁴ Os números foram apresentados pelo relator na sessão de aprovação do relatório final. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CPI HIS aprova relatório final e aponta fraudes na comercialização de moradias populares em São Paulo. Portal da Câmara, 19 maio 2026. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/cpi-his-aprova-relatorio-final-e-aponta-fraudes-na-comercializacao-de-moradias-populares-em-sao-paulo/>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

²⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, matéria citada na nota anterior, com transcrição de trechos do relatório final. A estimativa de renúncia fiscal, segundo reportagem da Folha de 18 de maio de 2026, utilizou metodologia inspirada em estudo do CEBRAP em parceria com a Fundação Tide Setúbal.

²⁶ As críticas constam da matéria oficial da Câmara citada na nota 24. O próprio relatório final reconheceu, em trecho lido em sessão, “fragilidades relacionadas à individualização das unidades, rastreabilidade das matrículas, controle de renda, fiscalização da destinação efetiva, monitoramento de locações e integração cadastral entre os diversos órgãos responsáveis pela política habitacional”.

cadastral do Poder Público. O relatório, nesse sentido, menos condena o instrumento do que constata a insuficiência histórica do seu controle.

3.4. A ação civil pública do Ministério Público de São Paulo

A ação civil pública n.º 1005295-65.2025.8.26.0053, ajuizada em 28 de janeiro de 2025 pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital em face do Município de São Paulo, perante a 11ª Vara de Fazenda Pública, é o capítulo judicial do mesmo diagnóstico.

Fruto do inquérito civil n.º 14.0279.0000619/2022, a inicial não se dirige contra incorporadoras, mas imputa ao Município a omissão fiscalizatória na execução da política do art. 47 do PDE e postula, em síntese, a suspensão da política de produção privada de HIS e HMP até a comprovação de sua readequação, a conclusão dos procedimentos sancionadores em prazo determinado, a adoção de medidas judiciais contra os infratores e, no ponto que mais repercutiu, a averbação, à margem das matrículas das unidades investigadas, de anotação publicitária sobre as investigações em curso, com fundamento no art. 246 da Lei n.º 6.015/1973.

O processamento da causa foi um tanto quanto acidentado. Em 7 de março de 2025, antes mesmo da citação do réu, sobreveio sentença que extinguiu sem resolução do mérito os pedidos de suspensão da política e correlatos e homologou suposto reconhecimento jurídico dos pedidos de transparência e averbação.

Ao recusar a paralisação da política, a sentença consignou: “A política urbana, como dito, é necessária e imposição constitucional. Permitir que tudo seja paralisado por alvedrio judicial é esvaziar o objetivo constitucional (...)”.²⁷ Também registrou que a inicial “não traz apontamentos específicos de fraudes, bem como não indica de forma pontual ou ao menos exemplificativa autores das irregularidades”.

A ordem de averbação genérica, estendida por decisão de embargos de declaração a todas as unidades adquiridas sob o regime, encontrou resistência em três frentes. A Corregedoria Geral da Justiça negou registrabilidade ao ofício requisitório expedido com base nela, destacando a inadequação de medida genérica, “a atingir indiscriminadamente, sem qualquer corte temporal e subjetivo”, matrículas de unidades e adquirentes não individualizados.²⁸ Em 4 de novembro de 2025, o próprio juízo atribuiu efeito suspensivo à

²⁷ Sentença de 7 de março de 2025, de lavra do MM.º Juiz Renato Augusto Pereira Maia, nos autos da ação civil pública n.º 1005295-65.2025.8.26.0053 (fls. 3.161/3.179), 11ª Vara de Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo.

²⁸ Parecer da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo relativo ao ofício requisitório n. 4970/2025, reproduzido na decisão de 4 de novembro de 2025 proferida nos autos da ação civil pública (fls. 3.556/3.568).

apelação do Município, “para obstar a imediata averbação publicitária de possíveis fraudes nas matrículas dos imóveis de unidades de HIS e HMP”, invocando a ausência de individualização das condutas, a proteção do adquirente de boa-fé e a irretroatividade do regime sancionatório da Lei n.º 17.975/2023 às unidades produzidas antes de 8 de julho de 2023.²⁹ E a 2ª Câmara de Direito Público do TJ-SP, ao indeferir a liminar no agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público contra essa decisão, qualificou como “temerário e açodado” o pleito de averbação indiscriminada, por afetar terceiros que não participaram do processo; o agravo foi, ao final, improvido por votação unânime, com trânsito em julgado em 1º de julho de 2026.³⁰

O desfecho, por ora, veio em 9 de junho de 2026, quando a mesma 2ª Câmara de Direito Público, em acórdão da relatoria do Desembargador Cláudio Augusto Pedrassi, anulou integralmente a sentença, por violação ao devido processo legal, uma vez proferida antes da citação do réu e sem instrução probatória: “com a prematura solução da lide, sem sequer ter ocorrido a citação do réu, é evidente a violação ao devido processo legal”.³¹ O colegiado qualificou o tema como complexo e de extrema gravidade, a exigir dilação probatória, inclusive pericial, para apurar a extensão dos desvios e da alegada omissão fiscalizatória. Na mesma assentada, negou-se o ingresso de entidades representativas do setor como *amici curiae*. O feito retornou, assim, à origem, para citação do Município e regular instrução, e noticia-se o ajuizamento de segunda ação civil pública, voltada à obtenção de listagens completas e de plataforma de documentos.³²

O balanço parcial da ação civil pública é significativo para o mercado. Nenhuma decisão judicial, até aqui, suspendeu a política de produção privada de HIS e HMP; a tentativa de estigmatização registral indiscriminada das unidades foi rechaçada em todas as instâncias que a examinaram; e o que remanesce é um processo que, corretamente reconduzido ao devido processo legal, apurará com profundidade a extensão dos desvios e das omissões. Trata-se, ao que tudo indica, do desfecho institucionalmente mais adequado, porque evita tanto a

²⁹ Decisão de 4 de novembro de 2025, nos autos da ação civil pública n. 1005295-65.2025.8.26.0053 (fls. 3.556/3.568).

³⁰ TJSP, Agravo de Instrumento n.º 2362474-26.2025.8.26.0000, 2ª Câmara de Direito Público, rel. Des. Cláudio Augusto Pedrassi, decisão liminar de 12.11.2025 (fls. 3.633/3.635) e acórdão de 04.05.2026 (fls. 4.796/4.802), v.u. Registre-se, ainda, que ao menos uma incorporadora demonstrou nos autos que averbações chegaram a ser efetivadas em alguns cartórios antes do efeito suspensivo, com a consequente negativa, por instituições bancárias, de financiamento à produção do empreendimento atingido pelo gravame, ilustração eloquente dos danos colaterais da medida genérica.

³¹ TJSP, Apelações Cíveis na ação civil pública n.º 1005295-65.2025.8.26.0053, 2ª Câmara de Direito Público, rel. Des. Cláudio Augusto Pedrassi, j. 09.06.2026, v.u (fls. 4.757/4.768). Da ementa: “Sentença prematura, antes da citação do requerido. Necessidade de instrução probatória. Sentença anulada para que seja citado o réu e aberta dilação probatória (...)”.

³² Reportagem da Folha de 11 de junho de 2026, citada na nota 8.

complacência com os desvios quanto os atalhos processuais capazes de atingir incorporadores de boa-fé, que acabam lamentavelmente sendo alvos de generalizações indevidas.

4. A RESPOSTA JURISDICIONAL NAS RELAÇÕES PRIVADAS: O DEVER DE INFORMAÇÃO E A BOA-FÉ OBJETIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO TJ-SP

4.1. O parâmetro dogmático

Enquanto a esfera pública debate a política, multiplicam-se no contencioso cível as ações de adquirentes contra incorporadoras, com causa de pedir recorrente: o autor alega ter adquirido a unidade sem ser informado de sua vinculação ao regime de HIS ou HMP e, com fundamento na violação do dever de informação, postula a resolução do contrato, indenização por desvalorização, lucros cessantes ou danos morais.

O parâmetro dogmático dessas demandas é conhecido e, em si mesmo, incontroverso. A boa-fé objetiva, como regra de conduta, governa a formação do contrato. Antonio Junqueira de Azevedo, em estudo clássico, observava que o princípio da boa-fé na formação contratual “pode também se desdobrar em regras específicas: dever de informar a contraparte, dever de manter sigilosas as conversações, dever de avisar imediatamente quando perder interesse no negócio etc.”.³³

O dever de informar é, pois, a concretização por excelência da boa-fé pré-contratual, e encontra no art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor a sua expressão positiva mais robusta. Na mesma linha, Judith Martins-Costa situa os deveres informativos entre os deveres anexos, ou instrumentais, que decorrem da boa-fé e se verificam, exemplificativamente, “quando se exige a implementação de deveres de informação sobre as qualidades da coisa prometida à venda”, ao lado dos deveres “de lealdade na conduta contratual, evitando-se o comportamento incoerente”.³⁴

Ocorre que a lição de Martins-Costa já anuncia a outra face da moeda, nem sempre lembrada. A boa-fé vincula ambos os contratantes, e não apenas um deles. O mesmo princípio que impõe ao fornecedor informar veda ao adquirente o comportamento incoerente. Daí a centralidade, nesse contencioso, da figura do *venire contra factum proprium*. Na formulação de Menezes Cordeiro, “a locução *venire contra factum proprium* traduz o exercício de uma posição

³³ AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *A boa-fé na formação dos contratos*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 87, p. 79-90, 1992, p. 83.

³⁴ MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 243.

jurídica em contradição com o comportamento assumido anteriormente pelo exercente”, exercício tido como inadmissível; a proibição “postula dois comportamentos da mesma pessoa, lícitos em si e diferidos no tempo”, em que o primeiro, o *factum proprium*, “é, porém, contrariado pelo segundo”.³⁵

Entre nós, Anderson Schreiber decompõe a figura em quatro pressupostos: “(i) um *factum proprium*, isto é, uma conduta inicial; (ii) a legítima confiança de outrem na conservação do sentido objetivo desta conduta; (iii) um comportamento contraditório com este sentido objetivo (e, por isto mesmo, violador da confiança); e, finalmente, (iv) um dano ou, no mínimo, um potencial de dano a partir da contradição”. E adverte que a confiança tutelada não é “um estado psicológico, subjetivo”, mas “uma adesão ao sentido objetivamente extraído do *factum proprium*”.³⁶

A transposição para o caso concreto é imediata. O adquirente que assina cláusula contratual expressa sobre o enquadramento da unidade, firma declaração de renda sob as penas da lei e adquire imóvel cuja matrícula ostenta a averbação do regime pratica um *factum proprium* inequívoco.

Sobre o sentido objetivo dessa conduta a incorporadora legitimamente confia, estruturando a comercialização e o próprio cumprimento das obrigações administrativas do regime. A pretensão posterior, fundada na alegação de que “não sabia”, contradiz frontalmente a conduta inicial; e o teste de Schreiber desqualifica a alegação de ignorância íntima, porque a confiança adere ao sentido objetivo da declaração, e não ao estado psicológico do declarante.

Acrescente-se o dado registral: a averbação do regime na matrícula, imposta pelo art. 47, § 1º, I, do PDE e pelo art. 4º do Decreto n.º 63.130/2024, confere publicidade *erga omnes* à vinculação (art. 176 c/c art. 246 da Lei n.º 6.015/1973), integrando a política habitacional ao fôlio real justamente “para ampla publicidade da situação jurídica do imóvel urbano vinculado, em prol da segurança jurídica no tráfico imobiliário”.³⁷

Não se ignore, por fim, a moldura da incorporação imobiliária. Como ensinava Caio Mário da Silva Pereira, foram “o desenvolvimento da indústria da construção civil e a abertura de mercado à aquisição de apartamentos residenciais que geraram o negócio jurídico da

³⁵ MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. *Da boa fé no direito civil*. 5. reimpr. Coimbra: Almedina, 2013, p. 742 e 745.

³⁶ SCHREIBER, Anderson. *A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 132 e 141.

³⁷ O trecho é da sentença proferida no Processo de Dúvida n.º 1061807-58.2024.8.26.0100 (fls. 127/134), em 28.06.2024, de lavra da MM.^a Juíza Renata Pinto Lima Zanetta, da 1ª Vara de Registros Públicos da Capital.

“incorporação imobiliária””, contrato que “busca uma finalidade última, que é proporcionar aos adquirentes as respectivas unidades autônomas concluídas e aptas à sua utilização”.³⁸

A produção privada de HIS e HMP nada mais é do que a colocação desse instrumento a serviço de uma finalidade habitacional qualificada, e o entorno de deveres informativos que o cerca existe exatamente para que o instrumento chegue ao seu destinatário legítimo.

4.2. Os casos de informação prestada: a improcedência como regra

O exame das decisões proferidas pelo TJ-SP em 2025 e 2026 revela um padrão nítido. Quando o conjunto probatório demonstra que a informação foi prestada, por cláusula expressa, declaração de renda e averbação na matrícula, a improcedência tem sido a regra, em primeira e em segunda instância.

Em sentença de 14 de janeiro de 2026, a 26ª Vara Cível do Foro Central julgou improcedente ação de adquirente de unidade comprada para investimento, destacando que “os elementos dos autos denotam que a autora tinha plena ciência de que estava adquirindo um imóvel com restrições impostas pelo Poder Público, mas que, ao contrário do que alegou, não a impedem de alugá-lo ou revendê-lo”, e que “a averbação do regime HIS na matrícula imobiliária do imóvel reforça a publicidade e a transparência da restrição a ele vinculada”, não se tratando de “informação genérica, implícita ou oculta”.³⁹

Na mesma direção, confira-se sentença proferida em 6 de maio de 2026, da 38ª Vara Cível do Foro Central, em caso de aquisição declaradamente voltada a investimento, que articulou com precisão a dupla face da boa-fé: “Não é possível, sob pena de enriquecimento sem causa e de manifesta violação à boa-fé objetiva, que o adquirente se beneficie do preço reduzido e, ao mesmo tempo, pretenda se livrar das restrições que justificam esse desconto”, conduta que “caracteriza *venire contra factum proprium*”. O *decisum* registrou, ainda, que o regime não veda a locação, expressamente admitida pelo art. 47, § 9º, do PDE, e, invocando o art. 20 da LINDB, ponderou as consequências práticas do acolhimento de teses desse tipo:

³⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Incorporação imobiliária*. Revista de Direito Imobiliário, v. 4, p. 9-18, jul.-dez/1979.

³⁹ TJSP, 26ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 4047063-70.2025.8.26.0100, sentença de 14.01.2026, de lavra do MM.º Juiz Rogério de Camargo Arruda. O caso foi noticiado pelo Migalhas em 27 de janeiro de 2026: Juiz nega indenização a consumidora por restrições de imóvel social. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/448724/juiz-nega-indenizacao-a-consumidora-por-restricoes-de-imovel-social>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

desestimular-se-ia “a produção de habitação de interesse social no Município de São Paulo, ao tornar juridicamente arriscado para incorporadoras ofertar esse tipo de empreendimento”.⁴⁰

O raciocínio alcança também as hipóteses de resolução contratual e distrato. A 8ª Vara Cível do Foro Central, em sentença de 21 de maio de 2025, rejeitou pretensão resolutória fundada em suposto vício de consentimento, anotando que “a simples alegação de que não compreendeu plenamente as implicações do que assinou, sem qualquer indício de que foi coagido ou ludibriado, não é suficiente para caracterizar o vício de consentimento, sob pena de não se ter segurança jurídica relativamente a quaisquer instrumentos assinados no âmbito de relações de consumo”; e qualificou como comportamento contraditório, violador da boa-fé objetiva, a conduta do autor que, após viabilizar o negócio mediante declaração de renda inverídica, invocou esse mesmo fato para desfazê-lo.⁴¹

Já a 34ª Vara Cível do Foro Central, em sentença de 31 de janeiro de 2025, mantida pela 27ª Câmara de Direito Privado em novembro do mesmo ano, prestigiou a quitação recíproca firmada em distrato e a declaração expressa da adquirente de haver recebido orientação sobre o empreendimento de habitação de interesse social, concluindo o acórdão que entendimento contrário “implicaria autorização para conduta ‘*venire contra factum proprium*’, o que não se pode conceber”.⁴²

Na mesma linha, a 5ª Vara Cível do Foro Regional de Pinheiros, em abril de 2026, julgou procedente consignação em pagamento movida por incorporadora após resolução extrajudicial por inadimplemento, rejeitando a reconvenção fundada em suposta omissão informacional, porque desacompanhada de qualquer prova documental.⁴³

Mesmo quando a demanda cumula pedidos heterogêneos, a tese do déficit informacional tem sido apartada dos demais pedidos e rejeitada. Em sentença de 1º de maio de 2026, a 30ª Vara Cível do Foro Central acolheu apenas o pedido de lucros cessantes por atraso módico na entrega, mas repeliu integralmente a alegação de surpresa quanto ao regime, observando que a autora fornecera seus rendimentos e declaração de imposto de renda para o próprio

⁴⁰ TJSP, 38ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 4047291-45.2025.8.26.0100, sentença de 06.05.2026, de lavra do MM.º Juiz Caio Hunnicutt Fleury Moraes.

⁴¹ TJSP, 8ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 1156366-07.2024.8.26.0100, sentença de 21.05.2025, de lavra do MM.º Juiz Carlos Eduardo Vieira Ramos. A sentença apoiou-se, inclusive, na doutrina de Menezes Cordeiro sobre a boa-fé objetiva. Em 2ª instância, embora parcialmente reformada, a sentença foi confirmada nesse ponto (TJSP, Apelação Cível n.º 1156366-07.2024.8.26.0100, 28ª Câmara de Direito Privado, rel. Des. Ferreira da Cruz, j. 13.08.2025, v.u.).

⁴² TJSP, 34ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 1113896-58.2024.8.26.0100, sentença de 30.03.2025, de lavra da MM.ª Juíza Adriana Sachsida Garcia; e TJSP, Apelação Cível n.º 1113896-58.2024.8.26.0100, 27ª Câmara de Direito Privado, rel. Des. Daise Fajardo Nogueira Jacot, j. 26.11.2025, v.u.

⁴³ TJSP, 5ª Vara Cível do Foro Regional XI (Pinheiros), Processo n.º 1006627-96.2025.8.26.0011, sentença de 27.04.2026, de lavra da MM.ª Juíza Luciana Bassi de Melo.

enquadramento na faixa de HMP: “Tal comportamento atesta que a consumidora não apenas sabia da existência do regime especial, como dele se utilizou ativamente para viabilizar o negócio jurídico”. E arrematou: “A impossibilidade de exploração comercial em plataformas de hospedagem ou a limitação do público-alvo para futuras revendas são ônus naturais da política habitacional de que a autora se beneficiou”.⁴⁴

Em segunda instância, o precedente mais expressivo é o acórdão da 4ª Câmara de Direito Privado de 11 de junho de 2026, que, por votação unânime, reformou integralmente sentença de procedência proferida em agosto de 2025 pela 40ª Vara Cível do Foro Central.⁴⁵ O acórdão, relatado pela Desembargadora Fatima Cristina Ruppert Mazzo, fixou balizas que tendem a orientar o contencioso: “A indicação expressa do regime HIS mostra-se suficiente para atender ao dever de transparência, não sendo exigível que o contrato reproduza integralmente toda a disciplina normativa urbanística aplicável”. Quanto ao adquirente investidor que firmara declaração de renda incompatível com seu próprio perfil, o colegiado identificou “a tentativa de imputar à fornecedora as consequências de uma escolha negocial realizada de forma livre e consciente”, assentando que “a expectativa de exploração econômica irrestrita do imóvel, nos moldes do mercado comum, não se coaduna com a natureza do empreendimento adquirido”. E, sobre o pedido de indenização por desvalorização, concluiu: “Não há perda superveniente de valor, mas mera frustração de expectativa de valorização, o que não configura dano juridicamente indenizável”.⁴⁶

4.3. O contraponto necessário: a omissão real e sua sanção

O retrato ficaria incompleto, e o argumento perderia credibilidade, sem o respectivo contraponto. Quando a prova revela omissão informacional efetiva, a condenação tem vindo, e com rigor.

Em sentença de novembro de 2025, a 8ª Vara Cível do Foro Central julgou procedente ação de adquirentes que alegaram não ter recebido informação adequada sobre o enquadramento das unidades, decretando a resolução dos contratos com devolução integral dos valores, ressarcimento de benfeitorias e aplicação de cláusula penal em desfavor da

⁴⁴ TJSP, 30ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 1061094-49.2025.8.26.0100, sentença de 01.05.2026, de lavra da MM.ª Juíza Priscilla Bittar Neves Netto.

⁴⁵ A sentença reformada havia acolhido a tese de que “a mera menção à sigla ‘HIS’ nos contratos não satisfaz o dever de informação clara e adequada sobre as severas restrições à revenda e locação” (TJSP, 40ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 1071440-59.2025.8.26.0100, sentença de 14.08.2025, de lavra do MM.º Juiz Fernando José Cúnico), orientação que não subsistiu ao crivo do colegiado.

⁴⁶ TJSP, Apelação Cível n.º 1071440-59.2025.8.26.0100, 4ª Câmara de Direito Privado, rel. Des. Fatima Cristina Ruppert Mazzo, j. 11.06.2026, v.u.

fornecedora. A fundamentação é exemplar do padrão exigido: “A alegação da ré de que a informação seria pública não a exime de sua responsabilidade contratual. A boa-fé objetiva, princípio norteador das relações contratuais (art. 422 do CC), impõe às partes deveres anexos de conduta, entre os quais se destacam a lealdade, a transparência e a informação”. E ainda: “O dever de informação, previsto no art. 6º, III, do CDC, é um dos pilares do sistema de proteção ao consumidor e impõe ao fornecedor a obrigação de prestar informações claras, precisas e ostensivas sobre as características essenciais do produto ou serviço”.⁴⁷

Sem adentrar às especificidades probatórias do caso concreto, fato é que a premissa central da sentença é correta e delimita bem o papel de cada instrumento. Em hipóteses de omissão efetiva, que o conjunto de decisões examinado sugere serem muito pontuais, encontram nesse padrão a resposta adequada, e as cláusulas expressas hoje disseminadas nos contratos do setor indicam que essa prática de informação se consolidou.

4.4. Os critérios de distinção decantados pela jurisprudência

Do conjunto de decisões examinadas é possível extrair, com razoável segurança, os critérios que vêm governando o desfecho dessas demandas.

Primeiro, a existência de cláusula contratual expressa e destacada sobre o enquadramento da unidade, aliada à declaração de renda firmada pelo adquirente, conduz à improcedência, por caracterizar informação prestada e vincular o declarante ao sentido objetivo de sua conduta.

Segundo, a averbação do regime na matrícula anterior à contratação reforça a publicidade e a transparência.

Terceiro, o perfil do adquirente pode importar, sobretudo quando a alegação de ignorância é formulada por investidor que adquiriu múltiplas unidades, declarou renda incompatível com a realidade ou utilizou ativamente o regime para viabilizar o negócio, esbarrando na figura parcelar da boa-fé objetiva, a saber, *venire contra factum proprium*.

Quarto, o regime não proíbe locação nem revenda, e a pretensão indenizatória fundada em suposta perda dessas faculdades parte de premissa falsa, já que as restrições de destinação são ônus correlatos ao preço subsidiado.

Quinto, a frustração de expectativa de valorização especulativa não é dano indenizável.

⁴⁷ TJSP, 8ª Vara Cível do Foro Central da Comarca de São Paulo, Processo n.º 4015132-49.2025.8.26.0100, sentença de 04.11.2025, de lavra do MM.º Juiz Pedro Rebello Bortolini. A sentença foi noticiada pelo Migalhas em 23 de novembro de 2025: Incorporadora é condenada por omitir enquadramento social de imóveis. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/444691/incorporadora-e-condenada-por-omitir-enquadramento-social-de-imoveis>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

Sexto, e em sentido inverso, a omissão contratual efetiva, não suprida por informação clara, pode gerar resolução e indenização.

Há, nesse desenho, um equilíbrio digno de nota. A jurisprudência não instituiu imunidade para as incorporadoras nem franquia indenizatória para os adquirentes, e o desfecho de cada caso tem dependido, essencialmente, da comprovação de que a informação foi prestada.

Prestada a informação, o contrato obriga e a boa-fé impede o arrependimento oportunista; demonstrada a omissão, a condenação se impõe. O critério é objetivo e previsível, o que interessa a todos os agentes do mercado.

5. CONCLUSÃO: EM DEFESA DA POLÍTICA E DA TRANSPARÊNCIA

O estado de coisas retratado neste artigo comporta uma leitura serena, distante tanto da apologia quanto do catastrofismo. A política de produção privada de HIS e HMP alcançou, em escala, o que se propôs a alcançar, transformando o incentivo urbanístico no principal vetor de produção habitacional da cidade de São Paulo, com centenas de milhares de unidades produzidas e licenciadas em menos de uma década.

Contudo, durante anos, a fiscalização da destinação das unidades não foi realizada adequadamente, seja por meio de integração de cadastros, seja na individualização de responsabilidades. Nesse vácuo prosperaram distorções de variada gravidade, desde falhas episódicas de informação até os casos de fraude apontados pela CPI, para os quais a resposta sancionatória prevista em lei deve ser aplicada com o rigor correspondente.

O que não se pode extrair desse diagnóstico é a condenação do instrumento. Suspender a política, estigmatizar indistintamente as matrículas de dezenas de milhares de unidades ou expulsar o incentivo das áreas centrais e nobres da cidade são respostas que punem, na ordem, as famílias que aguardam moradia, os adquirentes de boa-fé e a própria vocação inclusiva do programa.

O Poder Judiciário paulista, até aqui, tem recusado esses atalhos com notável consistência: recusou a paralisação da política, recusou a averbação genérica e devolveu a ação civil pública ao leito do devido processo legal, onde a extensão real dos desvios poderá ser apurada com prova e contraditório.

O mesmo equilíbrio deve pautar a fiscalização administrativa. A recuperação do tempo perdido não se faz com sanções calculadas sobre o empreendimento inteiro quando o desvio alcança poucas unidades, com autuações apoiadas em presunções, nem com a exigência retroativa de deveres criados entre 2023 e 2025 a negócios celebrados anos antes disso.

Fiscalização eficiente é a que individualiza condutas, comprova a destinação irregular e respeita o balizamento temporal das normas, até porque somente as sanções assim construídas sobrevivem ao controle administrativo e judicial.

No plano privado, a jurisprudência do TJ-SP vem cumprindo a sua parte com o mesmo equilíbrio, distinguindo o que deve ser distinguido: de um lado, o adquirente efetivamente desinformado, credor de tutela integral; de outro, o investidor arrependido que, tendo declarado renda e assinado cláusulas expressas, pretende transferir à incorporadora o risco de sua própria escolha negocial. A boa-fé objetiva, que fundamenta a proteção do primeiro, é a mesma que barra a pretensão do segundo.

Para as incorporadoras e construtoras sérias, que são a ampla maioria do mercado, a lição do ciclo 2022-2026 é clara. A transparência, além de dever jurídico, tornou-se o mais eficaz instrumento de defesa. Cláusula expressa e destacada, declaração de renda documentada, averbação tempestiva, publicidade ostensiva e guarda organizada da documentação de enquadramento formam, a um só tempo, o cumprimento do regime e a melhor defesa para o contencioso.

A experiência recente demonstra que a posição do fornecedor que informa adequadamente tem prevalecido em juízo, e que a defesa do mercado imobiliário passa, antes de tudo, pelo consumidor bem-informado.

O futuro da política de habitação de interesse social em São Paulo, hoje em reconstrução na Câmara, na Prefeitura e nos tribunais, dependerá menos de novas camadas normativas do que da disposição de todos os agentes, públicos e privados, de levar a sério a informação que está no centro de todo esse debate.

REFERÊNCIAS

ANDERS, Henrique Rodrigues. *Habitação com propósito: a consolidação jurídica da HIS e HMP em São Paulo, uma referência nacional*. Opinião Jurídica, São Paulo: Secovi-SP, n. 13, p. 61-65, 2025.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. *A boa-fé na formação dos contratos*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 87, p. 79-90, 1992.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Câmara instala CPI para investigar irregularidades nas Habitações de Interesse Social. Portal da Câmara Municipal de São Paulo, 4 set. 2025. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-instala-cpi-para-investigar-irregularidades-nas-habitacoes-de-interesse-social/>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CPI HIS aprova relatório final e aponta fraudes na comercialização de moradias populares em São Paulo. Portal da Câmara Municipal de São Paulo, 19 maio 2026. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/cpi-his-aprova-relatorio-final-e-aponta-fraudes-na-comercializacao-de-moradias-populares-em-sao-paulo/>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

CAMBI, Eduardo; MARGRAF, Alencar Frederico. “O direito intertemporal e o novo Código de Processo Civil”. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fabio Guidi Tabosa (coord.). *Direito intertemporal*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 149-167.

GAVAZZI, Douglas. *Habitação de interesse social e de mercado popular e o limbo jurídico do comprador (des)avisado*. Migalhas Notariais e Registrais, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/412229/habitacao-social-e-mercado-popular-e-limbo-do-comprador-des-avisado>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. *Da boa fé no direito civil*. 5. reimpr. Coimbra: Almedina, 2013.

PACHECO, Marcelo Golfetti. *A destinação irregular de unidades habitacionais de interesse social em São Paulo: a situação dos consumidores*. Migalhas de Peso, 9 abr. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/428002/destinacao-irregular-de-unidade-habitacional>. Acesso em: 13 de julho de 2026.

VITALE, Olivar. *Habitação de interesse social e o programa do Município de São Paulo*. Opinião Jurídica, São Paulo: Secovi-SP, n. 13, p. 131-134, 2025.