

Information Society and Law

Review

FMU
CENTRO UNIVERSITARIO

Volume 1
2019

ANAIS
I CONGRESSO INTERNACIONAL INFORMATION SOCIETY AND LAW
26 e 27 de Novembro de 2018
CASA METROPOLITANA DO DIREITO FMU
SÃO PAULO – SP
informationsocietyandlaw.wordpress.com

Copyright © 2019 Information Society and Law Review. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados, sem prévia autorização dos editores.

Comissão Organizadora – Roberto Senise Lisboa, Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti, Irineu Francisco Barreto Júnior e Flávio Alberto Gonçalves Galvão

Realização – Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU



Information Society and Law Review [Recurso eletrônico on-line]
Organizadores – Roberto Senise Lisboa, Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti,
Irineu Francisco Barreto Júnior e Flávio Alberto Gonçalves Galvão
– São Paulo: 2019. Inclui bibliografia
Modo de acesso: www.fmu.br/congressodireito, em Anais
I Information Society and Law (2019 : São Paulo, Brasil). CDU:

A PROPRIEDADE PÚBLICA COMO FUNÇÃO: SE O REGIME JURÍDICO NÃO AJUDA, TÃO POUCO A GESTÃO

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho¹ e Alexandra Fuchs de Araújo²

Resumo

O presente ensaio trata da função social da propriedade pública, ocasião em que foram abordados desafios existentes para a exploração eficiente de tais bens decorrentes tanto do regime jurídico que lhes é aplicável, como da gestão feita a respeito pelos agentes estatais.

Palavras-chave: função social; propriedade pública; bens públicos; eficiência.

PUBLIC PROPERTY: CHALLENGES ITS PROPER EXPLOITATION

Abstract

The present essay deals with the social function of public property, in which the existing challenges for the efficient exploitation of such property arising from both the legal regime applicable to them and its management were addressed.

Key-words: social function; public property; responsiveness.

1. INTRODUÇÃO

Como não é incomum em outras searas do estudo do nosso Direito, no âmbito do Direito Urbanístico sente-se um grave distanciamento entre as lições dos livros e os problemas enfrentados por aqueles que cotidianamente se ocupam das disputas que se dão envolvendo a ordenação do solo urbano.

Em algum momento se pensaram conceitos a partir da observação de uma realidade, construíram-se teorias e imprimiram-se livros.

¹ Doutor e mestre em Direito do Estado. Integrante do Núcleo de Direito Urbanístico da EPM e do GTGAD-FMU, Juez de Direito em São Paulo.

² Doutoranda e mestre em Direito do Estado. Integrante do Núcleo de Direito Urbanístico da EPM. Coordenadora da Célula de Soluções Estratégicas do GEAL do CRASP, Juíza de Direito em São Paulo.

Talvez, nem mesmo quando foram criadas tais teorias se aplicavam com perfeição aos casos observados na multifacetada realidade³.

Nada obstante ficaram famosas, influenciaram o legislador e a vida passou.

Os fatos, ora os fatos...

Já houve quem defendesse que estes seriam de importância menor para o Direito, que deveriam ser objeto de preocupação de outras ciências, mas não do Direito, no âmbito do qual seria pertinente o desenvolvimento de uma ciência pura, cujo objeto de atenção fosse a norma positiva tal como aprovada pelo Parlamento⁴.

Imbuídos de tal espírito muito se escreveu (e continua a se escrever), sob a perspectiva jurídica, sobre o Direito aplicável aos problemas urbanos.

No que se refere aos bens públicos, tradicional entre nós sua definição pelo uso que se faz deles⁵, sua impenhorabilidade, imprescritibilidade e limitação quanto à disponibilidade⁶.

São bem empregados? Estão a serviço da população, da satisfação de necessidades caras à coletividade?

Tais indagações escapariam ao interesse do jurista.

³ Sobre o ponto, importante referir o ecetismo manifestado por Massimo Severo GIANNINI quanto à real aplicabilidade do princípio da legalidade administrativa como necessidade de todo o agir dos agentes públicos ser expressamente previsto em lei, o que, desde sempre, fora temperado pela ideia de discricionariedade (em oposição a de vinculação) (*Diritto amministrativo*, v. 1, 3. ed., Milano: Giuffrè, 1993, p. 87/89).

⁴ A referência feita aqui é à doutrina de Hans KELSEN que, centrada no estudo norma de direito escrito, coloca a questão da efetividade do ordenamento em segundo plano, contentando-se a respeito com um mínimo de eficácia. Sobre o ponto, ver comentário de Alberto Alonso MUÑOZ (*Modelos de fundamentação filosófica do direito privado e seus limites – contribuição à crítica do direito privado*, tese de doutorado – São Paulo: FADUSP, 2015, p. 107/109, nota de rodapé n. 89).

⁵ Art. 99 do Código Civil – “São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/LI/LS/2002/L1014.htm>, acesso em 16/11/18).

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1991, p. 443/446; MARKARA, Thiago. *Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 114/123; MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 289/304; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 1056/1060; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 930/933; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, 20. ed., São Paulo: RT, 2016, p. 301/303; NOHARA, Irene Patricia. *Direito administrativo*, 7. ed., São Paulo: Atlas, 2017, p. 748/750; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 31. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 849.

Será?

2. INADEQUAÇÃO DO REGIME JURÍDICO ATRIBUÍDO AOS BENS PÚBLICOS PARA SEU APROVEITAMENTO EFICIENTE

No dia-a-dia dos tribunais, embora os conceitos tradicionais sejam tensionados ao máximo, mesmo assim não se consegue seu manejo adequado para fins de construção de respostas satisfatórias em favor dos que se vêm envolvidos em disputas tendo por cenário ou objeto o uso de bens públicos.

Uma das questões que se coloca com relação ao patrimônio imobiliário estatal⁷ é a aparente proteção que nosso ordenamento jurídico lhe confere⁸ aliada às dificuldades decorrentes desse regime especial para sua gestão eficiente, em um contexto marcado por uma burocracia ainda pouco responsiva⁹ e no qual o problema atinente ao exercício do direito à moradia pela população economicamente vulnerável não está minimamente equalizado em território nacional (com destaque para grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro¹⁰).

2.1. RIGIDEZ

O regime de direito público de que se reveste os bens estatais impõe ao gestor a observância do princípio da legalidade que, segundo compreensão que lhe foi dada pela academia, reverberando na lei e na jurisprudência, teria um significado bem distinto do aplicado ao postulado na disciplina das relações privadas¹¹.

⁷ Que será o objeto de nossa atenção no presente ensaio.

⁸ Art. 102 do Código Civil – “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapão”, repete também prevista nos arts. 183, §1º e 191, parágrafo único da Constituição, a qual, em seu art. 100, prevê regime especial de execução de dívida contra a Fazenda Pública: “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judicial, processado exclusivamente no ordenamento de apresentação das procurações e a conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas folhas de procurações e nos créditos admoestados para este fim”. (<http://www.planalto.gov.br/ccivil/04/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 16/11/18).

⁹ Sobre a importância de a organização política efetivamente atender às carências da coletividade por meio de políticas públicas como um dos pilares de uma Democracia de qualidade, ver RANIERI, Nina Boatriz Saxeo. Qualidade da democracia – considerações teóricas in TORRES, Vivian de Almeida Cezari; CAGGIANO, Alvaro T. H. S. (org.). *Estados de direito constitucional – homenagem a prof. Mônica Herman Salom Cegolon*, p. 297/312. São Paulo: Ed. 2014, em especial p. 307 e ss.

¹⁰ Sobre o tema, ver MENEZES, Rafael Lessa V. de Sâ. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹¹ “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1991, p. 78).

O agente público, no cumprimento de suas tarefas, necessitaria de uma autorização legal prévia para todas as suas ações e, conforme idealização que ganhou corações e mentes nos quatro cantos do país, deveria encontrar no próprio direito positivo as respostas sobre como proceder em concreto diante das demandas que lhe fossem apresentadas¹².

Daí vem a ideia de “tipicidade” como atributo do ato administrativo¹³, segundo a qual ou o servidor encontra na lei a fórmula para sua atuação em concreto ou simplesmente este não pode agir (ainda que de tal omissão resulte prejuízo ao particular ou ao próprio Estado).

A contra-face desse tipo de vinculação do servidor à lei seria justamente o agir despropositado, já que, indicando o texto legal um caminho a ser seguido, o respectivo procedimento deveria ser cumprido em todas as suas formalidades, ainda que o responsável pelo exercício da competência já pudesse antever a completa inadequação de uma dada fórmula normativa para a satisfação das pautas públicas que lhe incumbem tutelar.

Em se tratando de imóveis públicos, o cenário não é diferente.

Se a lei estabelece que o bem é imprescritível, não importa se há milhares de famílias residindo em um terreno público há décadas. Em tese o Estado sempre poderia pleitear a reivindicação da área, em que pese tudo levar a crer se tratar de uma situação irreversível em decorrência do tamanho e tempo da ocupação¹⁴.

Se o Estado tem muitos imóveis vagos e decide colocá-los à venda, além de eventual autorização legislativa que se faça necessária para desafetação dos bens, deve vendê-los pelo valor da avaliação oficial feita¹⁵, fenômeno normalmente

¹² O secretário, como *longa manus* do legislador, seria neutro em suas atividades, apenas cumprindo como um ser mantido à vontade expressa pelo parlamentar no texto normativo. Hoje há inúmeras críticas a essa visão idealizada do exercício da função administrativa. A título ilustrativo, confira-se: CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso – uma reflexão diante do processo político brasileiro in *Revista de Direito Administrativo* – RDA, p. 173-208, jan-abr, 2017; BINENBOJM, Gustavo. *Palco de polícia, ordenação, regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 86 e ss.

¹³ Para uma crítica sobre os atributos tradicionalmente conferidos pela doutrina ao ato administrativo, ver SCHIRATO, Vitor Ribeiro. *Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos* in MEDAUAR, Odele; SCHIRATO, Vitor R. (coord.). *Os assuntos do ato administrativo*, p. 115/144. São Paulo: RT, 2011.

¹⁴ E nesse sentido, em consonância com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis ao caso, é o entendimento consagrado pelas Súmulas 340 do STF (“Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapão”) (editada em 1963) e 619 do STJ – “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

¹⁵ Art. 17 da Lei 8.666/1993 – “A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I – quando imóveis,

difícil de se ver em tratativas a respeito entre particulares, nas quais é comum haver alguma margem para a negociação de preço entre alienante e comprador.

Se o gestor tem o ônus de zelar por edifício público histórico, em que provavelmente haveria o interesse de particulares explorarem o local com atividades econômicas de baixo impacto (ex. manutenção de lanchonete), a iniciativa de se autorizar tal uso normalmente não se dá sem consulta a vários órgãos, perdendo-se no mais das vezes em percalços inerentes ao caminhar da nossa burocracia, cujo ambiente favorece de sobremaneira a inércia¹⁶, sendo hostil a soluções criativas da parte de seus agentes¹⁷.

2.2. IDEALIZAÇÃO E FALTA DE DIÁLOGO COM POLÍTICA DE MORADIA

De um regime legal segundo o qual formalmente pouco ou nada pode ser feito, tem-se uma realidade que caminha em sentido diametralmente oposto, marcada pela informalidade e ocupação desordenada de franjas imensas do território, incluindo espaços vitais para preservação de ciclos ecológicos, como o são as áreas de preservação de mananciais.

O estabelecimento de leis por vezes extremamente protetivas do meio ambiente, sem atenção para com a pressão populacional que existe para o uso dessas áreas para fins de moradia, acabou por gerar um cenário desolador: estimativa de mais

de 1 milhão de pessoas vivendo às margens de grandes represas na região da grande São Paulo, geralmente de modo irregular¹⁸.

2.3. INDIFERENÇA PARA COM A REALIDADE

Considerando que o ser humano vive e se relaciona no espaço terrestre (e não no sideral) é intuitivo que as pessoas de baixa renda que não encontrem alternativas de moradia a preço razoável em áreas centrais da cidade acabem sendo impelidas a buscar abrigo em porções do território mais periféricas, dentre as quais estão as regiões de proteção ambiental em torno de fontes de água que abastecem as cidades¹⁹.

O exercício das funções estatais, contudo, se dá de modo indiferente a tal perspectiva.

Cumprindo-se formas, os resultados ficam em segundo plano.

É necessário ter uma política habitacional para cumprir o comando constitucional²⁰? Cada ente federativo cria sua política, no mais das vezes sem diálogo com as políticas de outras esferas de governo atuantes no mesmo espaço com idêntico propósito, com publicidade errática, sem unificação de cadastro dos interessados e sem qualquer estimativa de prazo para seu efetivo atendimento²¹.

¹⁸ Esse dado foi compartilhado conosco por diversos especialistas que foram convidados a debater o tema em nossas atividades junto ao Núcleo de Direito Urbanístico na Escola Paulista da Magistratura, dentre os quais, a título ilustrativo, vale referir Amauri POLLACCHI (encontro 06/10/16). Em relatório produzido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo denominado "Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais", datado de outubro de 2008, consta a seguinte informação: "Estima-se que em 2000, 371 mil pessoas viviam nos mananciais Billings e Guarapiranga, geralmente em áreas onde não se poderia ocupar com usos urbanos ou que não poderiam ser utilizadas, e destes 204 mil estavam morando em favelas no município de São Paulo. Parece consensuado entre políticos, gestores e sociedade civil que a escala que a ocupação em mananciais ganhou é muito grande e não é mais possível a retirada da população da região" (disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/docuratorio_e_documento/doc_biblioteca/biblioteca_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibliotecaLivrosTodosOsLivrOs/Mananciais-diagnostico-e-politicas-habitacionais.pdf, p. 54, acesso em 22/11/18).

¹⁹ A proteção inadequada de tais áreas chamou a atenção de vários estudiosos chamados a refletir sobre saídas para a grave estigme experimentada pela região sudeste do país entre 2014 e 2015. Sobre o tema, confira-se ensaios presentes no livro CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André Tito da M. (coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*, 2 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

²⁰ Art. 23 da Constituição da República (CR): "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 22/11/18).

²¹ Como se houvesse necessidade de previsão legal a respeito, mas em conformidade com nossa cultura de uma lei para cada problema (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas*, São Paulo: RT, 2011, p. 63 e ss.), o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos passa a estabelecer com direito do cidadão o conhecimento da estimativa do prazo máximo para a prestação do

dependência de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependência de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos..." (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm, acesso em 22/11/18).

¹⁶ Em razão das formalidades necessárias para se autorizar qualquer uso de bens públicos e do recuo de questionamento a respeito perante órgãos de controle, o nosso sistema acaba incentivando mais o "não fazer" do que o "fazer". Sobre o papel da arquitetura da escolha colocada à disposição do destinatário da norma nas decisões por este tomadas, ver SUNSTEIN, Cass R. *Simpler – the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2013, p. 38 e ss. O autor pontua, por exemplo, a necessidade de prestarmos atenção aos incentivos que o sistema jurídico oferece ao indivíduo quando este não faz nada (p. 47 e ss.), o que, ainda que em contexto diverso daquele abordado na referida obra, pode ser uma ferramenta importante para criarmos estímulos adequados ao bom funcionamento do nosso aparato estatal. Entre nós, para uma perspectiva mais pragmática do Direito Administrativo, que para além de respostas como "sim" ou "não" em termos de legalidade das opções feitas pelo gestor também ofereça alternativas múltiplas de ação em face de problemas concretos, ver RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como "caixa de ferramentas"*, São Paulo: Malheiros, 2016, p. 113 e ss. Em sentido próximo, mas sob uma ótica do Direito Constitucional, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico*, 2 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 80 e ss.

¹⁷ Sobre o ponto, destacando o papel da nossa cultura jurídica-burocrática na criação de um ambiente refratário à inovação, ver MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades in WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto G. (org.). O direito administrativo na atualidade – estudos em homenagem ao centenário de Ildeu Lopes Meirelles*, p. 665/680, Malheiros: São Paulo, 2017, em especial p. 670 e ss.

Por outro lado o registro de todos os imóveis que compõem o patrimônio público em uma dada esfera da Federação pode não ser preciso, há áreas devolutas que, sendo do Estado²², não são devidamente discriminadas de áreas particulares e, consequentemente, não recebem qualquer emprego útil por parte de seu titular, além de prédios que são arrecadados pelo Poder Público em razão de dívidas fiscais ou herança jacente mas que, por uma gestão ineficiente e questões bizantinas de toda ordem²³, também não são aproveitados para qualquer fim (acabando por ser palco de invasões e/ou prática de crimes, gerando, pois, outros problemas urbanos²⁴).

3. PROBLEMAS DE GESTÃO: UM CASO PARADIGMÁTICO

Uma parte do bairro de Santa Ifigênia, no centro da cidade de São Paulo, é conhecida, desde os anos 1990, como Cracolândia, em uma referência à significativa concentração de traficantes e usuários de crack no local.

O Estado de São Paulo, que, pela partilha de competências prevista em nossa Constituição, não seria responsável pela urbanização do Município²⁵, resolveu construir na região a nova unidade do Hospital Pérola Byington, PPP de serviço

serviço (art. 7, §2º, IV da Lei 13.460/17). Sobre o problema no âmbito do Município de São Paulo, em que simplesmente foram mudados os critérios para atendimento dos inscritos em programa habitacional em detrimento da fila ao então existente para tanto, ver <https://www.paulista.leg.br/portal/contato/secretaria/geral/aba-paradigma-da-urbanizacao-por-aba-de-interesse-social-em-sao-paulo-fo-27330> (notícia de 31/01/18, acesso em 22/11/18).

²²Art. 26 da Constituição: "Pertencem ao Estado: (...) IV - as terras devolutas não compreendidas entre as do União" (<http://www.planalto.gov.br/ccivil/05/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 22/11/18).

²³O fetiche da lei (busca de autorização expressa para cada passo do gestor e previsão em abstrato do que este está autorizado a fazer) combinado à desorganização administrativa leva a impasses que não conseguem ser superados pelo setor público, como os referentes à regularidade da situação documental de imóveis, que é entendida como condição sine qua non para seu emprego pela Administração. Só tal forma, não basta um determinado bem estar materialmente à disposição da Administração. Enquanto esta não providenciar sua transferência formal para si, o que pode depender até mesmo de uma ação judicial de usucapão, o gestor se vê de mãos atadas, devendo esperar até a solução da pendência (o que pode levar anos). A respeito, vale ainda menção a trágica notícia de desabamento de prédio no centro de São Paulo em maio de 2018, oportunidade em que a população pôde assuir às explicações das autoridades acerca de quem se na a responsável pelo edifício (e que, portanto, falhara na sua zeladoria e destinação adequada) ver <https://www1.folha.uol.com.br/coluna/2018/05/proprietario-de-rua-povoado-faltou-protecao-que-de-abuso-estrutura-afirma-2901.shtml>, acesso 22/11/18).

²⁴Sobre o tema, ver THOMÉ, Cyndia. [Des]ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso a moradia digna in *Colunas Jurídicas da Escola Paulista de Magistratura – Direito Urbanístico*, ano 18, n. 46, p. 57-76. São Paulo: EPM, jan. mar. 2017.

²⁵Art. 30 da CF: "Compete aos Municípios: (...) VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (<http://www.planalto.gov.br/ccivil/05/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 22/11/18).

que será administrada por 17 anos pela Inova Saúde. Para a realização da obra do hospital, o Estado optou por desapropriar os imóveis localizados na Quadra 36 da Cracolândia, vizinhança tradicionalmente habitada por famílias de baixa renda.

Ocorre que a Quadra 36 do Bairro de Campos Eliseos é classificada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014²⁶) como Zona Especial de Interesse Social 3 – ZEIS 3, onde a legislação criou uma série de restrições para intervenções urbanas visando compatibilizar o desenvolvimento da localidade com os interesses das famílias em situação de vulnerabilidade que ali vivem.

O artigo 48 do Plano Diretor determina que nas ZEIS 3, quando habitadas por população de baixa renda, deverão ser constituídos Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, para participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas. O § 4º do dispositivo aponta ainda que "a instalação do Conselho Gestor deverá preceder a elaboração do plano de urbanização, que por ele deverá ser aprovado".

O artigo 52 estabelece que o projeto de intervenção para a ZEIS-3 deverá conter o "cadastramento dos moradores da área, quando ocupada, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, e validado pelos membros do Conselho Gestor da respectiva ZEIS". Assim, nenhuma intervenção pode acontecer antes da formação daquele Conselho, que deve participar da elaboração do cadastramento e do Plano de Urbanização da área.

Tais normas são de ordem pública, e, portanto, obrigatórias para o administrador. Ou assim deveria ser.

Segundo o artigo 52, ainda, o Plano de Urbanização deve apresentar: (i) formas de participação os moradores da área, quando ocupada, e dos futuros beneficiários, quando previamente organizados, na implementação da intervenção; (ii) um plano de ação social e de pós-ocupação; e (iii) soluções para a regularização fundiária, de forma a garantir a segurança de posse dos moradores. E seu § 2º determina que "nas ZEIS 3, em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora do antigo imóvel".

²⁶<http://documentacao.szapaulo.sp.leg.br/aly/fulltext/los/L16050.pdf> (acesso em 22/11/18)

Entretanto, apesar do que está disposto na lei, o governo do Estado de São Paulo, em 2018, pretendeu sua imissão na posse do referido terreno, à revelia da legislação especial, sob os seguintes fundamentos: o plano para a nova unidade do Hospital Pérola Byington seria anterior ao plano diretor e o Estado não estaria sujeito à legislação urbanística municipal.

As 20 ações de desapropriação do entorno haviam sido ajuizadas em 2013 contra os proprietários dos imóveis, mas esses territórios eram ocupados por cerca de 200 famílias, que por sua vez não eram parte nesses processos²⁷. As famílias apenas são identificadas da existência da ação quando se iniciam as diligências para a efetiva imissão na posse.

A imissão na posse, por sua vez, é efetivada apenas quando é de interesse para o gestor público²⁸. Assim, apesar de as ações estarem tramitando desde 2013, apenas no início de 2018, ano de eleições, o Estado se motivou a dar início ao cumprimento dos respectivos mandados de imissão, concluindo as diligências administrativas necessárias para tanto.

Durante o cadastramento das famílias a serem retiradas do local, realizado pela secretaria municipal de habitação, esta identificou 163 domicílios e cadastrou 147 famílias, sendo que dessas 111 optaram pelo atendimento com auxílio moradia pago pelo governo do Estado (CDHU).

A imissão na posse foi realizada, em abril de 2018, com grande custo social e financeiro, pois as famílias foram deslocadas no meio do ano letivo, tiveram que se desfazer de bens e passaram a receber auxílio moradia do Estado.

Já houve notícia de que algumas delas pretendem ajuizar ação de indenização responsabilizando a Fazenda Pública estadual pelos danos suportados.

Um mês após o início das obras, essas foram paralisadas, permanecendo a área desocupada, sem o cumprimento da sua função social, com riscos de novas reocupações precárias. Enquanto isso, o Ministério Público da Habitação e Urbanismo passou a realizar audiências públicas visando à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para integração das políticas habitacionais previstas para as Quadras 36 e 37/38 da Cracolândia.

²⁷ As informações sobre o andamento processual foram obtidas no Setor de Cumprimento de Mandados do Foro Hely Lopes Meirelles.

²⁸ Em depoimento para o jornal Folha de São Paulo, o coordenador de implantação da PPP, Ricardo Tardelli, diz que o processo não foi atropelado: "a notícia de que a quadra viraria hospital tem cinco anos e foi muito difundida", diz. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidianos/2018/05/revistas-da-cracolandia-de-sp-busca-nova-cara-em-moeda-conflictiva.shtml>. Acesso em 24/10/2018.

Um eventual TAC, entretanto, mesmo que homologado judicialmente, não fará parte do arranjo institucional de uma política nacional, regional ou mesmo local de moradia, uma vez que esta ainda não foi desenhada, com o risco de resultar no deslocamento do problema existente para outra área da cidade.

Como o Estado não apresentou solução definitiva de moradia para as famílias afetadas, elas permanecerão recebendo o auxílio moradia por prazo indeterminado.

4. Novas perspectivas com as alterações da LINDB e o CPC/2015?

Na linha do quanto apontado linhas acima, não nos parece haver dúvida que, ao lado de questões de ordem normativa, outras diretamente relacionadas à ação administrativa tal como (não) planejada e (mal) executada pelo gestor acabam tendo um papel decisivo para a inadequada exploração do patrimônio imobiliário estatal entre nós.

Quanto ao aspecto legal, que sempre pode ser mais ou menos favorável a uma atuação eficiente do agente público no exercício de suas competências, mas cujo potencial de transformar a realidade é sempre condicionado à real intenção dos destinatários da norma em fielmente cumpri-la, de modo serviente a seus propósitos (e não meramente às suas formas), dois diplomas recentes trazem alguns dispositivos valiosos para fundamentar condutas mais cooperativas e responsáveis (em termos consequencialistas) da Administração.

Além da necessidade de uma maior atenção de diferentes esferas de governo para o exercício de suas funções observando as divisões de competências previstas no texto constitucional, em havendo sobreposição de atribuições para a realização de determinadas políticas é fundamental a busca de soluções dialógicas entre os agentes envolvidos, tanto na esfera interna das instituições quanto na esfera interinstitucional²⁹.

Outro avanço relevante é a exigência de um maior pragmatismo e responsabilidade por parte das autoridades nas ações que repercutam sensivelmente na vida dos cidadãos, inclusive em consonância com o que ora é expresso na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei nº 4.657/1942, que em seu art. 20 prevê: "nas esferas administrativas, controladora e

²⁹ Quanto ao ponto, cabe à doutrina auxiliar na reflexão sobre instrumentos jurídicos que favoreçam ou mesmo que imponham o diálogo entre as distintas esferas de governo sempre que a superação de um dado desafio encontrado na realidade implicar a necessidade de sua atuação conjunta.

judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão³⁰.

Deste modo, não se pode hoje imaginar a remoção de populações de um imóvel público urbano sem a previsão, pelo Poder Público, de um destino para todas as pessoas a serem deslocadas e de um projeto específico para se garantir a função social do referido bem³¹.

Caso contrário, todo o custo imposto ao erário com a execução de uma sentença judicial poderá ter sido em vão, já que a área formalmente afetada à finalidade pública mas não efetivamente utilizada pela Administração pode ser simplesmente reocupada seja pelas famílias que originalmente lá estavam, seja por outras, desdobramento que infelizmente não é incomum neste tipo de intervenção.

Na mesma linha, de forma paralela ao projeto de desapropriação, se este envolve áreas ocupadas por pessoas a serem beneficiadas por políticas habitacionais promovidas pelo Poder Público, as soluções de moradia definitiva a serem oferecidas a tais destinatários devem fazer parte do planejamento da operação urbana como um todo, não podendo ficar relegadas a segundo plano e administradas de modo improvisado pelos agentes estatais.

Além disso, para estabilizar situações urbanas complexas marcadas por ocupações multitudinárias de bens públicos, o manejo do quanto previsto no art. 26 da nova Lei de Introdução pode corresponder a uma ferramenta útil, ao prever que "para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial³²".

O dispositivo, mais um reflexo do processo de introdução no nosso direito positivo de autorizações legais expressas para que o gestor, no caso concreto,

³⁰ Cf. Decreto-lei nº 4.657/1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/revista/03/Decreto-Lei/1942/Lei4657compilada.htm> (acesso em 22/11/2018).

³¹ Ferreira da ROCHA, de modo minucioso, defende que "a finalidade que informa a propriedade pública não se mostra incompatível com a função social da propriedade, dela recebendo, portanto, influência". Para este autor, apenas seria incompatível com a função social da propriedade urbana o uso de bens de uso especial, em razão de sua afetação a um fim específico pela Administração. ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 127.

³² <http://www.planalto.gov.br/revista/03/Decreto-Lei/Lei4657compilada.htm> (acesso em 22/11/2018).

sinta-se empoderado a construir decisões dialogadas com o cidadão, sob medida para as circunstâncias analisadas, agrega ao nosso ordenamento novo fundamento para combate à pernicioso inércia da Administração escudada na insuficiência da lei diante de situações consolidadas à margem do quadro normativo vigente, mas que, por terem contornos irreversíveis, não podem ser simplesmente ignoradas pelo Poder Público.

No âmbito do processo judicial, algumas técnicas de controle podem ser adotadas para garantir maior harmonia e efetividade das decisões envolvendo bens públicos, como a de, após esgotadas as chances de concertação administrativa entre as diferentes esferas de governo³³, submeter-se a ação de desapropriação a um controle constitucional e legal por parte do Judiciário, em especial tendo como parâmetro o Estatuto da Cidade, norma de caráter geral, e o Plano Diretor.

O novo CPC, por sua vez, também trouxe instrumentos que podem contribuir para aumentar as chances de sucesso de intervenções públicas que dependam do desenlace de processos judiciais. Uma das mais relevantes é a instituição dos juízes cooperantes, prevista no artigo 68 do CPC³⁴.

A cooperação entre juízes pode realizar-se mediante atos concertados e compartilhamento de competências. Para melhor gerir processos e alcançar maior eficiência no desempenho de suas funções, os juízes poderão estabelecer procedimento comum para a prática de diversos atos, tal como previsto no § 2º do art. 69 do CPC³⁵.

A dificuldade, entretanto, para a aplicação do instituto sem uma maior definição é justamente a fluidez do dispositivo legal aliada a uma cultura jurídica do tratamento do processo sob a perspectiva exclusivamente individual das partes nele envolvidas, ainda que seus efeitos repercutam em maior ou menor medida

³³ Sobre o ponto, ver BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica – direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017, em especial p. 130 e ss.

³⁴ Art. 68 do C.P.C. - "Os juízes poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual". Cf. Lei nº 13.105, de 13 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13105.htm (acesso em 22/11/2018).

³⁵ Art. 69, § 2º do C.P.C. - "Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I - a prática de citação, intimação ou notificação de atos; II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III - a efetivação de tutela provisória; IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI - a centralização de processos repetitivos; VII - a execução de decisão judicial" (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Lei/L13105.htm, acesso em 22/11/2018).

Entretanto, apesar do que está disposto na lei, o governo do Estado de São Paulo, em 2018, pretendeu sua imissão na posse do referido terreno, à revelia da legislação especial, sob os seguintes fundamentos: o plano para a nova unidade do Hospital Pérola Byington seria anterior ao plano diretor e o Estado não estaria sujeito à legislação urbanística municipal.

As 20 ações de desapropriação do entorno haviam sido ajuizadas em 2013 contra os proprietários dos imóveis, mas esses territórios eram ocupados por cerca de 200 famílias, que por sua vez não eram parte nesses processos²⁷. As famílias apenas são identificadas da existência da ação quando se iniciam as diligências para a efetiva imissão na posse.

A imissão na posse, por sua vez, é efetivada apenas quando é de interesse para o gestor público²⁸. Assim, apesar de as ações estarem tramitando desde 2013, apenas no início de 2018, ano de eleições, o Estado se motivou a dar início ao cumprimento dos respectivos mandados de imissão, concluindo as diligências administrativas necessárias para tanto.

Durante o cadastramento das famílias a serem retiradas do local, realizado pela secretaria municipal de habitação, esta identificou 163 domicílios e cadastrou 147 famílias, sendo que dessas 111 optaram pelo atendimento com auxílio moradia pago pelo governo do Estado (CDHU).

A imissão na posse foi realizada, em abril de 2018, com grande custo social e financeiro, pois as famílias foram deslocadas no meio do ano letivo, tiveram que se desfazer de bens e passaram a receber auxílio moradia do Estado.

Já houve notícia de que algumas delas pretendem ajuizar ação de indenização responsabilizando a Fazenda Pública estadual pelos danos suportados.

Um mês após o início das obras, essas foram paralisadas, permanecendo a área desocupada, sem o cumprimento da sua função social, com riscos de novas reocupações precárias. Enquanto isso, o Ministério Público da Habitação e Urbanismo passou a realizar audiências públicas visando à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para integração das políticas habitacionais previstas para as Quadras 36 e 37/38 da Cracolândia.

²⁷ As informações sobre o andamento processual foram obtidas no Setor de Cumprimento de Mandados do Foro Hely Lopes Mello.

²⁸ Em depoimento para o jornal Folha de São Paulo, o coordenador de implantação da PPP, Ricardo Tardelli, diz que o processo não foi atropelado: "a notícia de que a quadra viraria hospital tem cinco anos e foi muito difundida", diz. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/otidiano/2018/04/regiao-da-cracolandia-de-sep-busca-nova-ara-em-meio-a-conflitos.shtml>. Acesso em 24/10/2018.

Um eventual TAC, entretanto, mesmo que homologado judicialmente, não fará parte do arranjo institucional de uma política nacional, regional ou mesmo local de moradia, uma vez que esta ainda não foi desenhada, com o risco de resultar no deslocamento do problema existente para outra área da cidade.

Como o Estado não apresentou solução definitiva de moradia para as famílias afetadas, elas permanecerão recebendo o auxílio moradia por prazo indeterminado.

4. Novas perspectivas com as alterações da LINDB e o CPC/2015?

Na linha do quanto apontado linhas acima, não nos parece haver dúvida que, ao lado de questões de ordem normativa, outras diretamente relacionadas à ação administrativa tal como (não) planejada e (mal) executada pelo gestor acabam tendo um papel decisivo para a inadequada exploração do patrimônio imobiliário estatal entre nós.

Quanto ao aspecto legal, que sempre pode ser mais ou menos favorável a uma atuação eficiente do agente público no exercício de suas competências, mas cujo potencial de transformar a realidade é sempre condicionado à real intenção dos destinatários da norma em fielmente cumpri-la, de modo serviente a seus propósitos (e não meramente às suas formas), dois diplomas recentes trazem alguns dispositivos valiosos para fundamentar condutas mais cooperativas e responsáveis (em termos consequencialistas) da Administração.

Além da necessidade de uma maior atenção de diferentes esferas de governo para o exercício de suas funções observando as divisões de competências previstas no texto constitucional, em havendo sobreposição de atribuições para a realização de determinadas políticas é fundamental a busca de soluções dialógicas entre os agentes envolvidos, tanto na esfera interna das instituições quanto na esfera interinstitucional²⁹.

Outro avanço relevante é a exigência de um maior pragmatismo e responsabilidade por parte das autoridades nas ações que repercutam sensivelmente na vida dos cidadãos, inclusive em consonância com o que ora é expresso na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei nº 4.657/1942, que em seu art. 20 prevê: "nas esferas administrativa, controladora e

²⁹ Quanto ao ponto, cabe à doutrina auxiliar na reflexão sobre instrumentos jurídicos que favoreçam ou mesmo que imponham o diálogo entre as distintas esferas de governo sempre que a superação de um dado desafio encontrado na realidade implicar a necessidade de sua atuação conjunta.

*judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*³⁰.

Deste modo, não se pode hoje imaginar a remoção de populações de um imóvel público urbano sem a previsão, pelo Poder Público, de um destino para todas as pessoas a serem deslocadas e de um projeto específico para se garantir a função social do referido bem³¹.

Case contrário, todo o custo imposto ao erário com a execução de uma sentença judicial poderia ter sido em vão já que a área formalmente afetada à finalidade pública mas não efetivamente utilizada pela Administração pode ser simplesmente recuperada seja pelas famílias que originalmente lá estavam, seja por outras, desdobramento que infelizmente não é incomum neste tipo de intervenção.

Na mesma linha, de forma paralela ao projeto de desapropriação, se este envolve áreas ocupadas por pessoas a serem beneficiadas por políticas habitacionais promovidas pelo Poder Público, as soluções de moradia definitiva a serem oferecidas a tais destinatários devem fazer parte do planejamento da operação urbana como um todo, não podendo ficar relegadas a segundo plano e administradas de modo improvisado pelos agentes estatais.

Além disso, para estabilizar situações urbanas complexas marcadas por ocupações multitudinárias de bens públicos, o manejo do quanto previsto no art. 26 da nova Lei de Introdução pode corresponder a uma ferramenta útil, ao prever que *"para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após ouvir o órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial"*³².

O dispositivo, mais um reflexo do processo de introdução no nosso direito positivo de autorizações legais expressas para que o gestor, no caso concreto,

³⁰ Cf. Decreto-lei nº 4.657/1942. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/revista/03/Dev/revista/Lei4657a1942.htm> (acesso em 22/11/2018).

³¹ FERREIRA DA ROCHA, de modo minucioso, defende que "a finalidade que informa a propriedade pública não se mostra incompatível com a função social da propriedade, dela recebendo, portanto, influência". Para este autor, apenas seria incompatível com a função social da propriedade urbana o uso de bens de uso especial, em razão de sua afetação a um fim específico pela Administração. ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 127.

³² <http://www.planalto.gov.br/revista/03/Dev/revista/Lei4657a1942.htm> (acesso em 22/11/2018).

sinta-se empoderado a construir decisões dialogadas com o cidadão, sob medida para as circunstâncias analisadas, agrega ao nosso ordenamento novo fundamento para combate à pernicioso inércia da Administração escudada na insuficiência da lei diante de situações consolidadas à margem do quadro normativo vigente, mas que, por terem contornos irreversíveis, não podem ser simplesmente ignoradas pelo Poder Público.

No âmbito do processo judicial, algumas técnicas de controle podem ser adotadas para garantir maior harmonia e efetividade das decisões envolvendo bens públicos, como a de, após esgotadas as chances de concertação administrativa entre as diferentes esferas de governo³³, submeter-se a ação de desapropriação a um controle constitucional e legal por parte do Judiciário, em especial tendo como parâmetro o Estatuto da Cidade, norma de caráter geral, e o Plano Diretor.

O novo CPC, por sua vez, também trouxe instrumentos que podem contribuir para aumentar as chances de sucesso de intervenções públicas que dependam do desenlace de processos judiciais. Uma das mais relevantes é a instituição dos juízes cooperantes, prevista no artigo 68 do CPC³⁴.

A cooperação entre juízes pode realizar-se mediante atos concertados e compartilhamento de competências. Para melhor gerir processos e alcançar maior eficiência no desempenho de suas funções, os juízes poderão estabelecer procedimento comum para a prática de diversos atos, tal como previsto no § 2º do art. 69 do CPC³⁵.

A dificuldade, entretanto, para a aplicação do instituto sem uma maior definição é justamente a fluidez do dispositivo legal aliada a uma cultura jurídica do tratamento do processo sob a perspectiva exclusivamente individual das partes nele envolvidas, ainda que seus efeitos repercutam em maior ou menor medida

³³ Sobre o ponto, ver BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica – direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017, em especial p. 130 e ss.

³⁴ Art. 68 do C.P.C.- "Os juízes poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual". Cf. Lei nº 13.105, de 13 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2015/L13105.htm (acesso em 22/11/2018).

³⁵ Art. 69, § 2º do C.P.C. "Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I - a prática de citação, intimação ou notificação de atos; II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III - a efetivação de tutela provisória; IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI - a centralização de processos repetitivos; VII - a execução de decisão jurisdicional" (http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2015/L13105.htm) acesso em 22/11/2018).

na esfera jurídica de terceiros ou, como na situação enfrentada, em uma dada política pública cujo êxito dependa de outras medidas judiciais para se concretizar a contento.

Ainda no que concerne ao processo judicial, outro instrumento, desta vez doutrinário, importante para a solução de lides complexas, são as decisões estruturais, as quais visam “estabelecer um tipo de diálogo com a administração pública para avançar progressivamente no cumprimento da decisão, toda vez que sejam necessárias reformas profundas que dificilmente podem ser levadas a cabo pelo condenado sem sua própria colaboração”³⁶, e que podem ser empregadas, de forma combinada com audiências públicas, para reduzir o conflito e chegar a soluções negociadas.

Sob essa nova perspectiva de tratamento de litígios cujos contornos são bem distintos daqueles em que se digladiam duas pessoas acerca de quem tem direito de uso sobre um bem singelo, pode permitir às suas partes e interessados apresentar ao juiz o fato tal como ele se mostra no mundo fenomênico, e as dificuldades para a concretização do direito envolvido.

A partir do fato concreto melhor construído com a inserção da visão e expectativa dos múltiplos atores potencialmente afetados pela decisão a ser proferida, o juiz poderá definir a melhor técnica a ser empregada para a solução da lide, ponderando todos os interesses envolvidos em uma dada situação e buscando solução que ao menos esteja vocacionada à pacificação da controvérsia (o que nem sempre é possível nos estreitos limites de demandas que sejam propostas tendo por objeto apenas algumas de suas facetas e em que se dá a interlocução de um universo estreito de implicados).

5. CONCLUSÃO

Se uma parte das dificuldades referentes ao aproveitamento adequado dos bens públicos pode ser atribuída a questões de ordem normativa, outra parte, como vimos, é imputável à leitura que costuma ser feita das regras aplicáveis à gestão dominial estatal aliada a intervenções governamentais descoordenadas e/ou mal planejadas.

No exemplo referido neste ensaio destacamos facetas de uma ação pública claudicante cujas desventuras não têm qualquer relação com desenho normativo inadequado de institutos jurídicos.

³⁶ VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litígios de reforma estrutural em la República Argentina dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. *Procesos estructurales*. Salvador: Juspodium, 2017, p. 67.

Logo, se efetivamente quisermos avançar em termos de uma gestão eficiente dos imóveis da Administração, é necessário superarmos alguns discursos vazios que vez por outra são veiculados como justificativa para graves disfunções que marcam o espaço urbano, cuja responsabilidade está menos no texto da lei do que no elemento humano por trás da sua aplicação.

O não uso de imóveis públicos viola não só a Constituição como regras mais cozinhas de gerência de patrimônio de terceiros.

Por que, então, o fenômeno é tão comum entre nós?

Essa é uma questão que merece ser investigada a fundo.

Uma excelente pauta para investigações futuras, em um campo a ser melhor explorado seja por estudiosos do Direito, seja por estudiosos da Ciência da Administração, cujas contribuições sobre a matéria, tendendo a ter caráter complementar, podem ser decisivas na reflexão de melhores caminhos para uma gestão pública mais eficiente dos bens integrantes do acervo imobiliário estatal.

BIBLIOGRAFIA

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BITENCOURT NETO, Eurico. Concertação administrativa interorgânica – direito administrativo e organização no século XXI, São Paulo: Almedina, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André Tito da M. (coord.). A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental, 2 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso – uma reflexão diante do processo político brasileiro in Revista de Direito Administrativo – RDA, p. 175-208, jan.-abr. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 31. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*, v. I, 3. ed., Milano: Giuffrè, 1993.

LAVOURAS, Matilde; ALMEIDA, Teresa. Bens públicos globais: a problemática da sua definição e financiamento. 52 Boletim Ciências Económicas 143, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à Justiça – condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: RT, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*, Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. Bens públicos, domínio urbano, infraestruturas, Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, 20 ed., São Paulo: RT, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades* in WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto G. (org.). *O direito administrativo na atualidade – estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*, p. 665/680, Malheiros: São Paulo, 2017.

_____. *Direito constitucional econômico*, 2 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 16. ed., São Paulo: Malheiros, 1991.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MUÑOZ, Alberto Alonso. *Modelos de fundamentação filosófica do direito privado e seus limites – contribuição à crítica do direito privado, tese de doutorado* – São Paulo: FADUSP, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*, 7. ed., São Paulo: Atlas, 2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Qualidade da democracia – considerações teóricas* in TORRES, Vivian de Almeida Gregori; CAGGIANO, Alvaro T. H. S. (org.). *Estudos de direito constitucional – homenagem a profa. Monica Herman Salem Caggiano*, p. 297/312, São Paulo: Ield, 2014.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como “caixa de ferramentas”*, São Paulo: Malheiros, 2016.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*, São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos* in MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. (coord.). *Os caminhos do ato administrativo*, p. 115/144, São Paulo: RT, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. *Simpler – the future of government*, New York: Simon & Schuster, 2013.

THOMÉ, Cynthia. (Des)ocupação de imóveis em centros urbanos e seu impacto no acesso à moradia digna in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura – Direito Urbanístico*, ano 18, n. 46, p. 57-76, São Paulo: EPM, jan. mar. 2017.

VERBIC, Francisco. *Ejecución de sentencias em litigios de reforma estructural em la República Argentina dificultades políticas y procedimentales que incidem sobre la eficacia de estas decisiones*. *Procesos estructurais*. Salvador: Juspodium, 2017.