
O (NÃO) USO DE BENS PÚBLICOS COMO PROBLEMA URBANO A CULPA É DA LEI?

THE (NON) USE OF PUBLIC PROPERTY AS AN URBAN PROBLEM IS IT THE LAW'S FAULT?

EDSON RICARDO SALEME

Pós-Doutor em Direito pela UFSC. Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela PUC-SP. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e da Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Membro da ESA-OAB Regularização Fundiária (ricasal@unisantos.br).

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela USP. Juiz de Direito do Estado de São Paulo (alexandre@alexandrecunhafilho.com.br).

RESUMO

Objetivos: O artigo questiona se as dificuldades experimentadas por muitos dos gestores para conferir uso eficiente aos bens públicos decorrem da lei. Para cumprir o objetivo algumas iniciativas quanto ao emprego diversificado desses ativos são discutidas no trabalho, isso com a análise do respectivo suporte normativo.

Metodologia: O método de pesquisa é hipotético-dedutivo e a pesquisa é bibliográfica.

Resultados: Concluiu-se pela necessidade de se buscar estudos interdisciplinares que escapem da reflexão exclusivamente normativa para se compreender as razões pelas quais não se dá o aproveitamento adequado de muitos bens públicos em nosso país.



Contribuição: A contribuição deste estudo foi demonstrar que as razões para ineficiência estatal na gestão adequada de bens públicos nas áreas urbanas não decorrem exclusivamente do quadro normativo que lhes é aplicável, o que impõe ao estudioso do Direito a formulação de novas hipóteses de investigação para compreender o problema.

Palavras-chave: Bens públicos; Função Social; Lei federal Lei nº 13.311/2016; Processo administrativo.

ABSTRACT

Objective: This paper is to discuss some difficulties experienced by Brazilian public authorities in order to grant efficient use of public property following the Brazilian law. In order to fulfill this objective, some recent initiatives regarding the diversified use of these assets in Brazilian cities are to be studied, and then analyzed the respective normative support.

Methodology: The research method is the hypothetical-deductive and the research is bibliographic.

Results: The contribution of this study was to demonstrate that the reasons for state inefficiency in the proper management of public property in urban areas do not stem exclusively from the normative framework applicable to them, which imposes on the legal scholar the formulation of new research hypotheses to understand the problem.

Keywords: Public property; Social Function; Federal Law No. 13.311/2016; administrative procedure.

1 INTRODUÇÃO

Às cidades é cometido o mister da política de desenvolvimento urbano, tal como preconizado pelo art. 182 da Constituição Federal. A isso se acresce a prestação de serviços de interesse local, o que inclusive pode contar, quando existente, com a região metropolitana local ou entidade regional criada com base no art. 25, §3º da Constituição Federal.

O governo municipal, diante de atribuições múltiplas, deve buscar soluções para a prestação de serviços públicos essenciais. A questão de excesso de competências constitucionais conferidas aos entes municipais aliada à escassa



previsão de fontes orçamentárias para fazer frente às suas obrigações é tema que desperta a atenção de estudiosos que se debruçam sobre o assunto. A isso se assoma questões relacionadas à insuficiência de oportunidades laborais, déficit habitacional, transporte público, falta de equipamentos urbanísticos e cuidados no equilíbrio sócio-ambiental (YOSHIDA, 2009; REISDORFER, 2015).

Uma das ocorrências recorrentes nas capitais e grandes cidades brasileiras é a ociosidade de bens públicos. Fenômeno gerador de problemas de difícil enfrentamento, o não aproveitamento reiterado desses ativos contribui para o surgimento e agravamento de diversas agruras urbanas, como violência, ocupações precárias de prédios vazios e sem condições mínimas de segurança e salubridade para seus habitantes e deterioração do respectivo entorno¹.

Neste artigo será tratada a questão do (não) uso dos imóveis públicos como desafio à boa gestão do território das cidades, em especial abordando novas formas empregadas por diversos municípios, tais como São Paulo e Curitiba, na tentativa de otimizar a fruição de espaços de uso comum, passando pela disciplina normativa que vem sendo empregada com tal objetivo. A eficiência da Administração estaria atrelada ao bom uso desses imóveis dentro das possibilidades existentes?

O trabalho tecerá, inicialmente, algumas notas sobre o regime jurídico atribuído aos bens públicos e, a seguir, passará à análise da legislação vigente relacionada a usos “anormais” para áreas públicas com função pública definida.

O método empregado neste trabalho é o hipotético-dedutivo e a metodologia aplicada é a documental e bibliográfica.

¹Um exemplo de caso concreto enfrentado nas Varas da Fazenda Pública da Capital de São Paulo envolvendo o tema é trazido na reflexão de 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, em especial p. 72/74.



2 PROPRIEDADE PÚBLICA: NOTAS SOBRE REGIME JURÍDICO E FUNÇÃO (SOCIAL)

Pelo art. 99 do Código Civil, seguindo fórmula usada no diploma de 1916, há três espécies de bens públicos: os de uso comum do povo, de uso especial e os dominicais ou dominiais. Enquanto os bens das duas primeiras espécies têm destinação decorrente de sua natureza ou da afetação que lhes é dada pelo Estado, os da última, pertencendo ao patrimônio disponível da Administração, não as têm.

Os referidos bens podem ter uma utilização primária ou secundária. Aquela se refere ao seu uso ordinário, normal, conforme os fins que lhes são presumíveis haja vista as características que lhes são peculiares (uma avenida, por exemplo, tem como destinação primária a passagem de pedestres e veículos).

Há, por outro lado, uma utilização secundária ou anormal dos espaços públicos, feita conforme a sua aptidão para dar suporte a atividades particulares (desde que compatíveis com o interesse da coletividade) ou públicas de propósitos diversos aos da vocação natural de tais equipamentos (do que é ilustrativo, respectivamente, o uso de calçadas para banca de jornais ou o fechamento de ruas aos domingos para deleite dos transeuntes).

No que se refere ao regime jurídico aplicado a essa categoria de bens, ou seja, às regras e princípios que incidem sobre a sua gestão e uso, a experiência revela dificuldades. Leandro Sarai, apoiando-se em observação feita por Aristóteles sobre o tema, anota:

[...] não se olvide que o bem público não recebe o mesmo tratamento e cuidado que a coisa particular. O ser humano age por interesse, ou por incentivo [...]. É mais interessante para ele investir no cuidado de suas próprias coisas do que nas coisas públicas, por motivos óbvios (2012, p. 668).

Partindo do pressuposto de que não se aplica um mesmo regime jurídico às três classes de bens públicos (MARQUES NETO, 2009, p. 249 e ss.; DI PIETRO, 2010, p. 8 e ss.), a doutrina ainda costuma se fiar em distinção aparentemente esclarecedora, mas de duvidosa utilidade prática: diz-se que aos bens públicos de



uso comum e especial se aplica o regime de direito público, enquanto que aos dominicais se aplica o regime de direito privado, embora este com derrogações.²

Diferenciando os bens dominicais dos demais bens públicos está a questão da sua suscetibilidade ou não à alienação (possível àqueles e não aos demais, ao menos enquanto estes permanecerem em sua condição de bens públicos de uso comum ou especial).

Além disso, afirma-se a imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens dessas três classes³, garantia que, vocacionada a preservar o interesse público, não impede a ocorrência de situações no mundo fenomênico de difícil trato pelo Direito, como a ocupação de terrenos ociosos e prédios vazios por famílias de baixa renda para fins de trabalho ou moradia⁴.

Considerando que muitas vezes é o não uso de imóveis públicos o que acarreta controvérsias de tal índole, questiona-se sobre a existência de eventuais limitações jurídicas que impeçam seu emprego adequado pelo gestor, ou seja, se existem óbices normativos para que estes cumpram a função que justifica seu pertencimento ao acervo de coisas estatais, inclusive no que concerne à possibilidade de se facultar seu uso privativo ao particular.

²As quais aproximariam, como já era de se imaginar, o “regime privado” dos bens dominicais ao “regime público” incidente sobre as demais classes de bens estatais.

³A inalienabilidade, a impenhorabilidade e a imprescritibilidade costumam ser referidas pela doutrina como características marcantes do regime jurídico dos bens públicos (v.g. LIMA, 1982, p. 79/80), sendo que muitos autores ainda acrescentam a essas a respectiva insuscetibilidade à oneração (CRETELLA JÚNIOR, 1969, p. 314 e ss.; MARQUES NETO, 2009, p. 168 e ss.), efeito que de certo modo entende-se abarcado no limite à sua alienabilidade. Isso porque dar um bem estatal como garantia ao pagamento de uma dívida significa sujeitá-lo à execução forçada, o que, no limite, implicaria sua transferência ao patrimônio privado sem autorização legislativa para tanto (vide art. 1420 do Código Civil). A favor de uma autonomia de tal faceta tem-se a previsão de uma forma especial para pagamento dos débitos fazendários reconhecidos em juízo, que é a expedição de precatórios (art. 100 da CR), o que impede até mesmo os bens dominicais de sofrer tal tipo de constrição. Nada obstante, vale o registro da jurisprudência favorável ao bloqueio de verbas públicas em situações excepcionais, como a garantia ao direito à saúde dos cidadãos (STF, 2ª Turma, AI 639436 AgR / RS, data do julgamento 17/09/18).

⁴ São fatos que, nada obstante à margem dos textos legais, considerando o número de pessoas envolvidas e o longo tempo de sua permanência em tais locais, por vezes ganham ares de irreversibilidade, impondo ao Poder Público a realização de medidas de regularização do que não pode mais ser desfeito. Manifestando-se de forma mais ou menos favorável à prescritibilidade de ativos ociosos integrantes do patrimônio disponível da Administração (ou ao menos sugerindo alguma sanção a tal estado de coisas), ver Juarez FREITAS, 1994; Sílvio Luís Ferreira da ROCHA, 2005, p. 148 e ss.; Floriano Azevedo MARQUES NETO, 2009, p. 224/225, p. 416; Marinella Machado ARAÚJO e Cristiano Tolentino PIRES, 2014; Anna Beatriz SAVIOLI, 2019, p. 350.



Quanto aos bens de uso comum, que por sua natureza normalmente têm seu acesso franqueado à população em geral, sem a necessidade de um título prévio que habilite o interessado em fruí-los, o maior desafio da Administração é justamente mantê-los nessa condição, livres de pessoas e coisas que desvirtuem seu propósito.

Na hipótese de seu gozo concorrente por diversos indivíduos⁵, incumbe ao gestor zelar para que as atividades neles desenvolvidas ocorram de modo racional e adequado, não atentando contra comandos de caráter cogente, como os atinentes à saúde, segurança e sossego vigentes em dado território.

O uso e gozo dos bens de uso comum do povo devem estar, em princípio, conformes à sua destinação precípua. Por exemplo, não poderia uma praça converter-se em espaço para uso doméstico, sendo que o seu uso anormal deve ser autorizado pela Administração ou, pelo menos, comunicado previamente à autoridade competente, como no caso do exercício do direito de reunião/manifestação (GASPARINI, 2008, p. 868).

Outro aspecto interessante apontado por Edmir Netto de Araújo é que o uso anormal, por vezes, pode ser efetivado pela própria Administração (2010, p. 1148), como seria a hipótese de se usar uma via de trânsito para pouso emergencial de uma aeronave. Relativamente ao uso anormal nota-se que este pode subdividir-se em uso *comum anormal*, quando se tratar de desfiles, passeatas ou ainda uso *privativo anormal*, em situações nas quais há autorização para se disporem mesas em calçadas ou vias públicas em frente a um bar. O autor ainda sublinha que, em qualquer hipótese, seu uso não pode se incompatibilizar com o uso normal.

O uso diversificado do bem público, que pode corresponder a seu uso *privativo anormal*, é algo plenamente viável, podendo incidir até sobre aqueles que sejam de uso comum do povo, de forma gratuita ou remunerada, conforme expressamente previsto no art. 103 do Código Civil (DI PIETRO, 2010, p. 23; NAKAMURA/NAKAMURA, 2016, p. 128-129).

⁵Valendo registrar que o incentivo à multiplicidade de uso sobre os bens públicos, quando tanto for compatível com sua natureza, vai ao encontro do dever de a Administração gerir eficientemente tais ativos (MARQUES NETO, 2009, p. 287, p. 417; DI PIETRO, 2010, p. 2).



O uso diversificado desses bens públicos, sobretudo no que se refere aos de uso comum do povo e aos de uso especial, cuja utilização seria regida por um regime de “direito público”, implica que o agente responsável pela sua manutenção e adequado aproveitamento encontre permissivo em lei em sentido formal para lhes alterar, ainda que provisoriamente, sua destinação?

A indagação, longe de ser cerebrina, é importante de ser enfrentada na investigação do porquê existem tantos bens públicos não utilizados ou subutilizados em território nacional, já que, se a Administração não depende de lei formal para lhes conferir emprego útil, o óbice para a eficiência em tal seara estaria exclusivamente no gestor e não na “lei”, como frequentemente veiculado em respostas oficiais acerca do tema.

Antes de melhor se esclarecer a questão serão dados exemplos de usos diversificados conferidos a bens públicos nas cidades de Curitiba e São Paulo, com referência ao respectivo fundamento normativo.

3 EVENTOS CULTURAIS E USO DE BENS PÚBLICOS

Considerando que o não uso de bens públicos em áreas centrais das cidades ou seu uso aquém de suas potencialidades, além de privar o governo local de ativo importante para o cumprimento de suas missões, ainda pode implicar agravamento de problemas urbanos, é alvissareiro ver iniciativas de algumas capitais, como Curitiba e São Paulo que, nos últimos anos, buscaram estimular o munícipe a desfrutar de imóveis públicos para descanso e lazer.

Um dos primeiros empregos nesse sentido foi implementado no Município de São Paulo, de forma a incentivar atividades de lazer ao ar livre em sua circunscrição, seja por meio da promoção de grandes eventos como o Carnaval, seja via programas (até segunda ordem) permanentes como o de “Ruas Abertas”. Essas iniciativas vêm mudando os hábitos de milhares de cidadãos, sob a perspectiva do Direito Administrativo, é instrumentalizada pela alteração temporária de uso de áreas naturalmente vocacionadas ao trânsito de veículos.



Em que pese qualquer dessas iniciativas não passar ileso a críticas, já que, nada obstante trazerem impacto relevante à vida daqueles que moram em seu entorno, normalmente são implantadas sem consulta prévia a tal público⁶, é intuitivo acreditar que, caso bem geridas, elas possam traduzir-se em importantes mecanismos tanto de estímulo para a economia da cidade como de oferta de novas opções de entretenimento aos munícipes.

Sob o aspecto jurídico, em São Paulo a disciplina do Carnaval se dá por meio de decreto (Decreto nº 57.916/2017, que revogou o Decreto nº 56.690/2015), sendo que a do projeto Ruas Abertas está em lei (Lei nº 16.607/2016, que revogou a Lei nº 12.273/1996).

Outra iniciativa que merece menção é a Virada Cultural, em que atrações e shows são disponibilizados ininterruptamente para a população durante 24 horas, seguindo roteiro observado em outras cidades do mundo a partir de projetos como a *Nuit Blanche*, que se repete anualmente em Paris e Toronto (ZARPELON, 2013, p. 153 e ss.; p. 179 e ss).

Por meio de uma programação diversificada objetiva-se a ocupação, ainda que transitória, de espaços públicos pouco frequentados ou com uso aquém de sua capacidade, garantindo alguma espécie de diversão popular com o envolvimento dos comerciantes e outros empresários que ali podem encontrar oportunidades de negócio.

Leila Maria da Silva Blass (2008) salienta que um dos objetivos do projeto seria promover a ocupação central da cidade por 24 horas ininterruptas, de forma a convidar seus participantes a passear pelas ruas e avenidas do Centro,

⁶Na melhor tradição do agir imperial do nosso Estado, ou seja, conforme uma cultura que privilegia a ação unilateral e autorreferente do gestor público que, sob o pretexto de fielmente cumprir a lei, não raramente decide de modo indiferente para com seus efeitos na realidade. Sobre o fenômeno, ver MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A superação do ato administrativo autista *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vítor Rhein (coord). *Os caminhos do ato administrativo*, p. 89/113, São Paulo: RT, 2011. Crítica sobre o processo de implantação das ciclovias em São Paulo ocorrida na gestão Fernando HADDAD (2012-2016), que, não destoando do modo de ser referido, foi marcada pela ausência diálogo com as pessoas atingidas pela medida, pode ser vista em PORTELA, Felipe Mêmolo. Consensualidade e autoridade: reflexões sobre o plano de ciclovias de São Paulo *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra F. de (coord.). *Direito urbanístico – ensaios por uma cidade sustentável*, p. 203-224, São Paulo: Quartier Latin, 2016, em especial p. 212 e ss.



“contemplando a arquitetura dos seus prédios e a paisagem urbana.” A autora sublinha o caráter episódico do evento, pois tudo começa e acaba em 24 horas, sendo que sua proposta seria a fixação de diretrizes que buscam implementar políticas de ativação popular baseada no “incentivo aos negócios e geração de empregos seja de artistas, técnicos de som, iluminação, cenografia, entre outras, seja dos vendedores ambulantes espalhados pelo centro”.

A Virada Cultural encontra autorização expressa em normas estaduais e municipais, tanto em São Paulo como em Curitiba. Não há muito detalhamento sobre quais locais poderão ser palco das manifestações artísticas e festejos, nem sobre quais bens públicos ficarão sujeitos a uso anormal, seja a título coletivo ou mesmo privado.

Recentemente a rotina de algumas cidades ainda passou a contar com a figura do *parklet*, que, na definição do art. 2º do Decreto nº 55.045, de 14 de abril de 2014, do Município de São Paulo, seria uma extensão temporária da calçada. Exterioriza-se como uma ampliação do passeio público, efetivada pela implementação de uma plataforma sobre área antes destinada ao leito carroçável de via pública, sendo vocacionado a ser equipado com bancos, floreiras, mesas e cadeiras, guarda-sóis, aparelhos de exercícios físicos, paraciclos ou outros elementos de mobiliário, com função de descanso ou lazer.

O Município de Curitiba (2020) possui dois *parklets* mais relevantes: um deles na R. Riachuelo e outro próximo ao cruzamento da R. Heitor Stockler de Souza, mencionados no site da Prefeitura, que estão em funcionamento desde 2015. O aproveitamento pela população e sua aprovação são fatos incontestáveis e seguem mantendo grande frequência de famílias que antes recorriam a parques mais distantes das suas residências.

Trata-se da possibilidade de o particular ou mesmo de uma entidade pública solicitar à Municipalidade permissão para o emprego pretendido, pleito que é formalizado por meio de processo administrativo, em que o servidor responsável deve ponderar os prós e contras relacionados ao uso temporário projetado para o bem estatal.



O procedimento em tela, ao menos em São Paulo, envolve a publicação de edital com o registro da intenção, ao qual é dada ampla publicidade, em um *iter* que segue com a possibilidade de oitiva de eventuais interessados, que inclusive podem competir com o proponente no uso do espaço, caso assim queiram.

Ao final a autoridade deve, justificadamente, contemplar a conveniência em aceitar determinado projeto firmando o respectivo *termo de cooperação*. Este terá prazo máximo de três anos e o beneficiário se obriga a retirar a instalação, caso assim requeira o Poder Público, sem exigir qualquer indenização. É notório que todos os encargos ficam sob responsabilidade do solicitante e de quem recebeu a outorga.

Corresponde, portanto, a uma forma de parceria em que os particulares são beneficiados por uma ação inovadora da administração municipal, por meio de ato administrativo próprio, precedido de processo adequado⁷.

Em São Paulo, passado mais de ano e meio da publicação do regulamento referido, veio Lei municipal que autorizou expressamente a Prefeitura a desafetar locais até então usados para estacionamento de veículos com o fim de implantação das ditas estruturas, agora chamadas de “Vagas Vivas”: a Lei nº 16.607 de 29 de dezembro de 2016.

Em Curitiba, as vagas vivas, conhecidas como sendo os espaços criados para a promoção de espaços de convívio e áreas de estar no ambiente urbano, estão dispostas no Decreto n. 575, de 22 de junho de 2016. Essas áreas devem sofrer o processo administrativo regular para serem utilizadas. Segundo o ato normativo (2016) esses ambientes podem ser implantados diretamente pelo Poder Público Municipal ou em cooperação com pessoas jurídicas de direito público ou privado. Deverão possuir mobiliário que proporcione segurança e conforto para a permanência dos cidadãos, possibilitando a recreação, o descanso e a convivência dos usuários. Podem ser instalados em uma ou duas vagas de estacionamento com

⁷ Para um estudo mais detido sobre o decreto em questão, ver CUNHA FILHO, Alexandre. J. C. da. Contratação do uso de imóveis públicos - *parklets*: por que não? in Revista de Contratos Públicos, v. 10, p. 9-22, Belo Horizonte: Fórum, set./fev. 2017.



o objetivo de estimular e promover a criação de áreas de convívio, lazer e descanso nos espaços públicos.

4 A LEI Nº 13.311 de 2016, O IDEAL DE TIPICIDADE DA AÇÃO ADMINISTRATIVA E AVANÇOS NECESSÁRIOS PELO PROCESSO

A Lei nº 13.311, de 2016, nos termos de seu art. 1º, estabelece “normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.”

Mesmo considerando que quiosques, trailer, feiras e bancas de jornais são comuns na paisagem de qualquer cidade brasileira e haver razões para se suspeitar que milhares de municípios do país não possuem qualquer lei em sentido formal estabelecendo critérios prévios para a autorização desse tipo de equipamento em seu território, decidiu o Congresso Nacional aprovar uma lei nacional veiculando normas gerais sobre o tema.

Indaga-se, neste contexto, da necessidade desse novo diploma para tratar de algo que já está consolidado na vida das cidades, sobretudo levando em conta o seu teor bastante singelo.

Os Municípios não necessitam autorização federal para poder ceder o uso de seus bens a particulares. Isso é certo, pois possuem ampla autonomia para dispor acerca dos bens de sua propriedade. Porém, o art. 2º da Lei federal nº 13.311, de 2016, que ao lado do Estatuto da Cidade, também veio a regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, na questão da função social da cidade, dispõe acerca do direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira-livre e banca de venda de jornais e de revistas. Indica que o espaço poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público municipal.

Esta Lei, vocacionada a estabelecer parâmetros para a ocupação e utilização de área pública por equipamentos urbanos, indicou expressamente que os títulos podem ser transferidos para terceiros por seus titulares (§1º do art. 2º), além



de reforçar deveres já impostos à Administração na gestão de seus bens em razão de leitura que se faz da ordem constitucional e legal vigente; a saber: ônus de motivação na revogação do termo de outorga e de garantir participação popular na política de atribuição de direitos sobre imóveis estatais a particulares, nos termos dos arts. 3º, III e 4º. Isto também de acordo com os arts. 20 e 21 da LINDB.

De qualquer modo, considerando que ao que tudo indica a contratação do uso de bens públicos sempre fez parte do dia a dia das Prefeituras, indaga-se acerca do caráter inovador da Lei nº 13.311, de 2016, sob exame, quanto à atribuição de tal competência ao gestor local.

Por outro lado, de se reconhecer que podem advir resultados positivos da aplicação da Lei nº 13.311/2016 no enfrentamento de problemas renitentes envolvendo emprego de bens públicos pelos municípios, como a precariedade inerente a cessões de outorgas de uso que se davam informalmente entre interessados, a simples revogação de permissões do dia para a noite sob o pretexto da “supremacia do interesse público”, com sua renovação subsequente em favor de outros beneficiários e a opacidade do processo de tomada de decisão envolvendo tais ativos.

A par da tentativa de, por meio de mais uma lei, conferir eficiência a uma função administrativa, o que se observa, entretanto, é que nem todo uso conferido aos bens públicos vem precedido de autorização legal prévia. Alguns, já ocorrendo desde tempos imemoriais, provavelmente não contaram nem mesmo com regulamentos antes do início de seu manejo.

Logo, ainda que algumas lições doutrinárias continuem a repetir o bordão segundo o qual toda a ação da Administração vincula-se estritamente à lei parlamentar, o que, no âmbito da sua gestão dominial, significaria uma interdição ao agir sem lei (em sentido formal) anterior autorizativa, tem-se que tanto não só não é o que se verificana realidade, como a crença no mito pelo gestor de boa-fé ainda pode conduzir a situações de ociosidade/subproveitamento de ativos estatais.

Considerando que a última hipótese é perniciosa para os melhores interesses da coletividade, podendo inclusive gerar graves danos ao meio ambiente urbano, uma vez que prédios abandonados acabam impondo uma dinâmica



perversa ao seu entorno, sendo palco de invasões e da prática de crimes, é relevante assumir que o princípio da legalidade aplicável aos bens públicos sempre vai depender da leitura do quadro normativo que lhes é aplicável em vista das relações humanas que os têm como objeto.⁸ Isso envolve a necessária interpretação da Constituição, leis e regulamentos à luz dos fatos que reclamam a incidência de tais diplomas.

A observância da lei, que não pode se dar de modo indiferente à realidade (vide dever de eficiência do art. 37 caput da Constituição e comando do art. 20 da LINDB), significa uma maior ou menor vinculação do gestor ao quanto estritamente previsto nos atos normativos pertinentes⁹, sendo comum se identificar na atribuição de destinação aos bens estatais situações em que só exista a previsão de qual é o agente competente para decidir a respeito (MARQUES NETO, 2009, p. 271; MEDAUAR, 2017, p. 166/169 ; CYRINO, 2018, p. 248), ou então em que haja uma previsão orçamentária de gastos a serem realizados em uma dada política, que normalmente se vale de uma infraestrutura pública para se concretizar.

Entendendo-se, pois, o princípio da legalidade incidente sobre o acervo fazendário como o de uma legalidade em sentido amplo (ou de juridicidade), pautado em um ônus de o gestor conferir emprego útil aos bens que estão a sua disposição para atender às carências da população¹⁰, ainda que não predeterminado por um comando legal prévio, impõe-se o reforço das regras procedimentais

⁸ Thiago MARRARA, em sistematização própria, propõe que diferenciemos regimes estruturais dos funcionais incidentes sobre os bens públicos, sendo que aqueles seriam pertinentes a sua natureza jurídica (e que se valem de conceitos normalmente advindos do Direito Civil, como os de móvel e imóvel), enquanto que os últimos decorreriam da função a qual estes estão adstritos (aspecto no qual o Direito Administrativo tem mais relevância) (2014, p. 142 e ss.). De qualquer modo o autor ressalva que a sistematização da matéria é difícil já que “*nem o Código Civil, nem a Constituição, nem qualquer outra lei regulam a matéria de modo acabado*”(2014, p. 144).

⁹ Thiago MARRARA, por exemplo, fala em uma escala de regimes jurídicos incidentes sobre os bens públicos, que vai desde uma classe de bens em que a nota de “Direito Público” predomina (bens de uso comum do povo e bens de uso especial) até aqueles em que prevalece o regime privatístico com algumas derrogações (bens de pessoa jurídica estatal de direito privado), passando por situações intermediárias como a de ativos privados empregados em atividades públicas ou de ativos públicos de uso flexível (bens dominicais), para os quais há um regime híbrido (2014, p. 146 e ss.).

¹⁰O que não só é uma decorrência implícita dos fins indiscutíveis do nosso Estado como, para aqueles que só veem direito onde há texto escrito, pode encontrar seu fundamento no inciso XXIII do art. 5º da CR/1988 (a propriedade atenderá a sua função social), reproduzido no seu art. 170, III.



relativas ao exercício de tal competência, sem o que há grande risco de a liberdade reconhecida ao preposto estatal redundar em arbítrio.

Destarte, em situações semelhantes o servidor normalmente exercerá suas atribuições adequadamente ao não violar as regras previstas no ordenamento, com exceção das situações em que, impondo restrições à liberdade individual quanto ao acesso de bens vocacionados ao livre gozo pelos cidadãos, terá o encargo de demonstrar o fundamento legal para sua conduta ou ao menos motivá-la no bojo do seu poder geral de cautela (seja quanto à preservação do bem e de suas características, seja quanto à preservação da vida e integridade física daqueles que o frequentam).

Em outras palavras, pode-se afirmar que a lei, em vez de condicionar a ação administrativa em tal âmbito (sem lei = sem ação), condicionaria apenas alguns efeitos desta ação na realidade, em especial no que se refere à estipulação de limites à esfera de liberdade privada¹¹.

Por outro lado, em se tratando de decisões ampliativas das esferas de liberdade de alguns indivíduos em detrimento de outros que, apesar de terem o mesmo interesse dos primeiros, não são contemplados com a mesma vantagem, há o dever de fundamentação suficiente de uma dada outorga (ANDRADE, 2007, p. 71 e ss.), na sequência do cumprimento de rito público e permeável à ampla participação por parte dos possíveis afetados pela medida (NAKAMURA/NAKAMURA, 2016, p. 129¹²).

¹¹Consequência esta extraída do princípio de liberdade conferido à ação dos particulares, tal como positivado entre nós pelo inciso II do art. 5º da Constituição (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”), valendo ressaltar que o “em virtude de lei” do dispositivo por vezes corresponde a um limite regulamentar, o qual pode encontrar seu fundamento de validade seja em uma lei formal, seja na própria Constituição (hipótese esta excepcional, mas que justifica-se, por exemplo, seja em matérias de índole estritamente técnica ou em que, por motivos desconhecidos, o Parlamento resista a discipliná-la, em prejuízo de bens jurídicos constitucionalmente garantidos). Para uma visão mais realista do papel do regulamento no nosso ordenamento jurídico, defendendo uma maior coordenação entre Executivo e Legislativo na produção de atos gerais e abstratos, ver André CYRINO (2018, p. 197 e ss.).

¹²Sobre a abertura do processo decisório administrativo à participação cidadã como importante vetor da gestão pública contemporânea, ver PEREZ, 2009, p. 55 e ss.; OLIVEIRA, 2010, p. 159 e ss. Sobre o dever de se licitar, sempre que possível, o uso de bens públicos: “também cumpre ressaltar que nos casos de outorga de uso de imóvel público, a licitação é necessária quando há possibilidade de competição, como forma de evitar favoritismos por parte da Administração (...) ‘quanto à exigência de licitação, deve-se entender-se necessária, sempre que for possível e houver mais de um interessado



A processualização do caminho dirigido à afetação de um dado bem, além de imprescindível para tutela do dever de isonomia da Administração para com os administrados¹³, cumpre importante papel tanto em termos de trazer mais elementos para que o gestor possa decidir qual emprego potencializa sua aptidão para servir a interesses gerais, como em termos de conferir uma maior legitimidade à opção a ser feita, a qual, resultando da ponderação entre as diversas expectativas existentes quanto ao gozo do ativo (inclusive no que se refere às exigências de tutela do meio ambiente¹⁴), tende a ser mais equilibrada e próxima das reais necessidades da população¹⁵.

Deve-se registrar que o mesmo raciocínio vale para o procedimento destinado à desafetação de um dado bem público ou ainda à revogação de autorização de uso que exista sobre este.

Ainda que tais medidas, na ausência de disciplina legal¹⁶ ou contratual¹⁷ em sentido diverso, possam ser guiadas por juízos de conveniência e oportunidade, as

para a utilização do bem, evitando-se favorecimentos ou preterições ilegítimas”(NAKAMURA/NAKAMURA, 2016, p. 129).

¹³ Em que pese o tema não ser muito frequentado pelos estudiosos do Direito, não há dúvidas de que poderosos interesses econômicos costumam se fazer presentes em decisões envolvendo a elaboração de leis urbanísticas ou a destinação de bens públicos que servem de suporte a atividades econômicas, o que não é, evidentemente, um problema só no Brasil (NIETO, 2007, p. 47). Em sendo o fenômeno inevitável, a resposta jurídica para conferir transparência e equilíbrio ao respectivo jogo de forças, impedindo que este se dê em detrimento de valores coletivos que incumbe ao gestor perseguir, é a exigência da observância de um devido processo como etapa necessária das escolhas a serem feitas em tal âmbito. A respeito, confira-se REISDORFER, 2014, p. 127 e ss.; APPARECIDO JUNIOR, 2017, p. 300 e ss.; PRESTES, 2018, p. 239 e ss.

¹⁴ Ainda que haja discricionariedade para a outorga de determinados espaços a particulares, Vicente de Abreu AMADEI opina no sentido de que “a sustentabilidade é a ideia-chave no trato atual dos espaços urbanos” (2014, p.411/430). O jurista esclarece que isso significa qualidade de vida à população sem a respectiva sobrecarga ambiental. Portanto, é fundamental um quadro polivalente de integração de espaços urbanos públicos ou privados, diante das necessidades econômicas, sociais e ambientais. Sobre o ponto ver ainda MARQUES NETO, 2009, p. 438 e ss.; MARRARA, 2014, p. 212/213.

¹⁵ Para uma visão ampla sobre o papel do processo administrativo para aprimoramento do exercício do Poder pela Administração, ver ANTUNES, 1998, p. 125 e ss.; MEDAUAR, 2008, p. 65 e ss.; SCHIRATO, 2010, p. 21 e ss.

¹⁶ Aqui empregado o termo em sua concepção ampla, envolvendo, pois, dispositivos legais e regulamentares que prevejam as condições para o uso de um dado bem e, eventualmente, limites para a própria Administração no que se refere à extinção da sua outorga a terceiro.

¹⁷ Se o termo de autorização ou permissão de uso de bem público tem prazo certo assinalado para sua vigência, a Administração se vincula ao que livremente assentiu, devendo indenizar o particular pelos danos que lhe forem impostos na superveniência de interesse público que justifique a violação da avença. Em sentido diverso, ainda que ressaltando o direito de indenização em prol do



razões que, em concreto, conduzirão à existência desses pressupostos devem ser devidamente explicitadas pela autoridade¹⁸, submetendo-se, quando o caso, a regime de transição que permita ao particular pelo menos a amortização de investimentos feitos no imóvel (SILVEIRA, 2016, p. 172 e ss.).

No mais, em havendo singelo cancelamento de uma permissão de uso existente em favor de um beneficiário para fins de concedê-la a terceiro, é ônus do gestor esclarecer quais os critérios serão levados em conta na escolha do novo parceiro, para o que a abertura de uma seleção pública e de ampla concorrência sempre é a regra¹⁹.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando ao questionamento que ora reclama desfecho: é possível atribuir à falta ou à má-redação de leis a causa do abandono ou do aproveitamento inadequado de bens públicos situados nos Municípios?

Como demonstram alguns usos anormais conferidos a imóveis públicos em Curitiba e São Paulo, tem-se que a existência de atos normativos não impediu o gestor, quando este o quis, de usar de sua criatividade no emprego dos ativos à sua disposição para satisfazer pautas de interesse geral, a exemplo da oferta de mais opções de lazer e descanso para a população.

prejudicado pela retomada antecipada do ativo, ver a seguinte passagem da reflexão de Cristiana FORTINI e Maria Fernanda PIRES: “O particular beneficiado com a outorga do uso privativo não pode, portanto, ignorar que o bem objeto do instrumento não adentra o seu patrimônio, mantendo sua titularidade pública (...) a retomada do bem pela Administração Pública é possível, a qualquer momento, mesmo que exista prazo assinalado para o uso privado. Assim, sobrevivendo interesse público, a Administração poderá revogar o instrumento jurídico que legitimou o uso privado do bem público. Em regra, essa revogação não dá ensejo a qualquer indenização, mas, poderá ser ela devida em alguns casos, se revogado o instrumento antes de seu termo final e, sobretudo, se assim tiver previsto o instrumento e diante de investimentos realizados pelo particular” (2015, p. 219).

¹⁸Tal decorrência, aliás, encontra hoje entre nós fundamento legal expresso no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que reforça o dever de motivação a cargo da autoridade no manejo de conceitos jurídicos indeterminados como “conveniência” e “oportunidade”.

¹⁹A exigir, portanto, que as exceções sejam devidamente motivadas seja quanto à impossibilidade de disputa em uma dada situação à vista do emprego desejado para o bem seja quanto à sua pertinência para a tutela do interesse público, nos moldes das hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação previstas na Lei nº 8.666/93.



Por outro lado, leis recentemente aprovadas pela União trazem marcos relevantes em termos de proceduralização do *iter* decisório a cargo do administrador nessa seara, sobretudo no que se refere à previsão da abertura de um processo público, motivado e tanto quanto possível isonômico dirigido à seleção do particular que se candidatar ao aproveitamento de bens públicos. Isso sem falar no dever de tutela da segurança jurídica em prol daqueles que se relacionam com a Administração tendo por palco os referidos objetos.

Perante esse quadro, afastada a hipótese de ser a lei a principal responsável pelas disfuncionalidades observadas na gestão dominial pública, resta saber o porquê da dificuldade renitente em se conferir emprego útil aos ativos que compõe o patrimônio estatal.

Uma pista que pode levar a um possível diagnóstico do problema, e, oportunamente, à construção de estratégias eficazes para uma superação para além das leis e regulamentos, que sempre podem receber algum aprimoramento, talvez seja o momento de o estudioso do Direito voltar sua atenção ao ser humano encarregado de sua aplicação e às circunstâncias diante de seus interesses: capacidades, preconceitos, cultura, formação jurídica entre outros.

Eis um campo a ser desbravado pelo jurista preocupado com a eficiência da gestão pública, e cujo avanço certamente dependerá de um rico diálogo interdisciplinar com ciências afins para que tudo seja ajustado dentro da mais ampla legalidade.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. Inovações urbanísticas no Estatuto da Cidade. In **Regularização fundiária**. Orgs: NALINI, José Renato e LEVY, Wilson. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever de fundamentação expressa de actos administrativos**. Coimbra: Almedina, 2007.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental**. Coimbra: Almedina, 1998.



APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. **Direito urbanístico aplicado** – os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**, 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Marinella Machado; PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de terras devolutas: uma interpretação que concretiza a função social dos bens públicos *in* SOUZA, Adriano S. R.; ARAÚJO, Marinella M. (org.). **Estudos avançados de direito à moradia**, p. 142-162. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

ARPELON, Larissa Francez. **Espaço público e ocupação efêmera. A virada cultural como instrumento de requalificação do centro histórico de São Paulo**. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito à obtenção do título de Mestre. Orientadora Eunice Helena Sguizzardi Abascal. São Paulo, 2013.

BLASS, Leila Maria da Silva. **Os Circuitos da Cultura na Virada Cultural em São Paulo**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14157/10402>. Acesso em: 21 out.2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 de jul. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4657, de 4 de setembro de 1942. LINDB** Disponível em: [Del4657compilado \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13755.htm). Acesso em: 20 dez. 2020

BRASIL. **Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13755.htm. Acesso em: 03 de jul. de 2020. BRASIL.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: [L10973 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L10973.htm). Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.311, de 2016**. Disponível em: [L13311 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13311.htm). Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 2016**. Disponível em [L13243 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13243.htm). Acesso em: 26 jan. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos bens públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1969.



CUNHA FILHO, Alexandre. J. C. da. Contratação do uso de imóveis públicos - parklets: por que não? *in* **Revista de Contratos Públicos**, v. 10, p. 9-22, Belo Horizonte: Fórum, set./fev. 2017.

CURITIBA. **Decreto n. 575, de 22 de junho de 2016**. Disponível em: [00000018.pdf \(curitiba.pr.gov.br\)](#). Acesso em: 26 jan. 2021.

CURITIBA, Município de. **Intervenção em vaga de estacionamento incentiva debate sobre uso do espaço público**. Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/busca/?por=parklet&filtro=2&todas=1>. Acessado em 5.5.2019.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Prefeito assina decreto para criação de vagas vivas em Curitiba**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeito-assina-decreto-para-criacao-de-vagas-vivas-em-curitiba/40109>. Acesso em: 12 dez. 2020

CYRINO, André. **Delegações legislativas, regulamentos e administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. São Paulo: Atlas, 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Esvaziada cultural**. Disponível em: <https://www.brasil247.com/pt/247/sp247/296907/Doria-mata-a-Virada-Cultural-que-vira-Esvaziada-Cultural-na-Folha.htm>. Acesso em: 21.out. 2018.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda. Reflexões sobre a utilização de bens públicos por particulares: uma releitura dos conceitos da doutrina *in* DIAS, Maria Tereza F.; BARBOSA, Maria Elisa B.; COSTA, Mila Batista L. C. da; CORDEIRO, Caio B. (coord.). **Estado e propriedade** – estudos em homenagem à professora Maria C. Simões Pires, p. 217/225, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FREITAS, Juarez. Usucapião das terras devolutas e a necessária reclassificação dos bens públicos *in* **Ciência Jurídica**; ano VIII, vol. 60, p. 11-20, nov./dez. 1994.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA. Rui Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 5 ed., São Paulo: RT, 1982.

MARQUES NETO, F. A. **Bens públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, F. A. A superação do ato administrativo autista *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord). **Os caminhos do ato administrativo**. p. 89/113, São Paulo: RT, 2011.



MARRARA, Thiago. Direito administrativo dos bens *in* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de direito administrativo**. V. 3, p.25/285, São Paulo: RT, 2014.

MEDAUAR, Odete. Comentário ao art. 20 da LINDB *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. *In Lei de introdução às normas do direito brasileiro* – anotada, v. II, p. 63/67, São Paulo: Quartier Latin, 2019.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**, 2. ed., São Paulo: RT, 2008.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

NACTO. **Guia Urbano de Design**. Disponível em: <https://nacto.org/publication/urban-street-design-guide/interim-design-strategies/parklets>. Acesso em: 23 out. 2018.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos; NAKAMURA, Katieli Justimiano. Gestão de bens públicos *in* **Revista dos Tribunais**, vol. 971/2016, p. 119-141, São Paulo: RT, set. 2016.

NIETO, Alejandro. **Crítica de larazón jurídica**. Madrid, Ed. Trotta, 2007.

OLIVEIRA, André Tito da Motta. Para uma tentativa de delineamento do princípio da função social da cidade *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de (coord.). *In Direito urbanístico* – ensaios por uma cidade sustentável. p. 21/45, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PORTELA, Felipe Mêmolo. Consensualidade e autoridade: reflexões sobre o plano de ciclovias de São Paulo *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra F. de (coord.). **Direito urbanístico** – ensaios por uma cidade sustentável. p. 203-224, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. **O direito urbanístico contratual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais *in* **Revista de Direito Administrativo**



Contemporâneo - ReDAC. vol. 19. ano 3. p. 177-197. São Paulo: Ed. RT, jul.-ago. 2015.

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

SÃO PAULO. **Manual operacional para implantar um parklet em São Paulo**. Disponível em https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/MANUAL_PARKLET_SP.pdf. Acesso em: 23 out 2018.

SÃO PAULO, **Legislação municipal**. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Decreto-55.045.pdf>. Acesso em 07 fev 2019.

SARAI, Leandro. Notas gerais e críticas sobre o regime dos bens públicos *in* **Boletim de Direito Administrativo – BDA**, n. 6, p. 664/682, São Paulo: NDJ, junho de 2012.

SAVIOLI, Anna Beatriz. A função social da propriedade pública: como aprimorar o uso econômico dos imóveis no centro de São Paulo *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada**. v. I, p. 346/351, São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia *in* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor R. **Atuais rumos do processo administrativo**. p. 9/51, São Paulo: RT, 2010.

SILVEIRA, Marilda de Paula. **Segurança jurídica, regulação, ato** – mudança, transição e motivação. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

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.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato. Sustentabilidade urbano-ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades *in* MARQUES, José Roberto (org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. p. 71/100, Campinas, SP: Millennium Editora, 2009.

ZARPELON, Larissa Francez. **Espaço público e ocupação efêmera: a Virada Cultural como instrumento de requalificação do Centro Histórico de São Paulo**, Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

