XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

DANIEL FERREIRA

GUSTAVO ASSED FERREIRA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Daniel Ferreira, Gustavo Assed Ferreira, José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-296-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública III", reunido no XXV Encontro Nacional do CONPEDI na UNICURITIBA, resulta em um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e induvidoso relevo prático, fruto de estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores das mais diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, cumpre ressaltar que os comunicados científicos e as discussões propiciaram debates de largo interesse e repercussão nas mais diversas searas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais, que tiveram a oportunidade de apresentar suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS QUE RESULTAM NO COMBATE AOS ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

2. LEGALIDADE E REGULAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.

4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ESTRUTURANTE DO DIREITO ADMINISTRATIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PARADIGMA EMERGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA.

5. A PUGNA ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O INTERESSE PRIVADO EM FACE DO ARRANJO DEMOCRÁTICO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DESMITIFICANDO A PRIMAZIA AUTOCRÁTICA DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO.

6. O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO LICITATORIO E A CONTRATAÇÃO DIRETA DE ADVOGADOS.

7. PEQUENAS EMPRESAS E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA.

8. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS E AS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 13.303/2016.

9. O TERCEIRO SETOR REGULAMENTADO: PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE CIDADANIA E EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL APLICADA.

10. NULIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES AO TRÂNSITO.

11. O AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O CONTROLE PROCESSUAL JUDICIAL ACERCA DE SUA EFETIVAÇÃO.

12. A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS POR INTERESSE SOCIAL DA LEI 11.977 DE 2009.

13. PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL.

14. O PODER DISCRICIONÁRIO DO ESTADO E SUAS VERTENTES. CASO CONCRETO: MODIFICAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL PARA A CONSTRUÇÃO DE CAMPO DE GOLFE - OLIMPÍADAS 2016.

15. TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE INSTITUI O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EXPRESSO.

16. O DIREITO DO SERVIDOR SER REINTEGRADO AO CARGO EM RAZÃO DA ABSOLVIÇÃO POR FALTA DE PROVAS EM PROCESSO CRIMINAL.

17. UM ENSAIO SOBRE A JUSTIFICATIVA DE APROFUNDAR OS ESTUDOS RELATIVOS AO IMPACTO DA FORMA POLÍTICA ESTATAL NA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.

18. A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO À LUZ DA CRISE HÍDRICA NO ESTADO DE SÃO PAULO.

Como se pode perceber, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública como um todo, inclusive com a potencial condição de apontar os rumos da pesquisa e das mais candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, pelo que registramos a satisfação em podermos debater com todos os colegas autores e demais participantes.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento, e os nossos cumprimentos e agradecimentos a UNICURITIBA, pela afetuosa e impecável acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Prof. Dr. Daniel Ferreira – Centro Universitário Curitiba-UNICURITIBA

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC

A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS POR INTERESSE SOCIAL DA LEI 11.977 DE 2009.

THE CONSENSUAL PUBLIC ADMINISTRATION AND THE AGRARIAN REGULARIZATION FOR SOCIAL INTEREST INT THE BRAZILIAN FEDERAL LAW Nº 11.977

Ana Paula Matosinhos [1]
Tatiana Alves Almada Maugeri [2]

Resumo

A proposta deste artigo é analisar a consensualidade da Administração Pública como meio de legitimar a atividade administrativa como alternativa à imperatividade permitindo a abertura da cooperação entre a Administração e a sociedade, na busca pelo interesse geral. Com essa essência consensual é elaborada a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, incluindo o instituto da Regularização Fundiária por Interesse Social, mecanismo consensual, na busca pela legalidade urbanística, ambiental, inclusão social, e legitimidade da atividade administrativa.

Palavras-chave: Administração consensual, Participação administrativa, Regularização fundiária

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to analyze the consensual public administration as a means of legitimizing the administrative activity as an alternative to imperative allowing the opening of the cooperation between the Public Administration and society, in the pursuit of general interest. With this consensus, essence is designed to Law 11,977 of July 7, 2009, including the Agrarian Regularization Institute for Social Interest, dialogic mechanism, consensus, which includes the participation of various sectors of the government and society in the search for urbanistic legality, environmental, social inclusion and legitimacy of administrative activity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Agrarian regularization, Public policy, Consensual administration

---

[1] mestre e doutoranda pela PUCMINAS

[2] mestranda pela FUMEC/MG

1 INTRODUÇÃO

Na ciência do direito, o direito administrativo surge como ramo do direito público que rege a Administração Pública e as relações desta com os administrados. Por meio dele se propaga e se garante o interesse público, que passa a ser a finalidade da própria Administração.

No final do século XIX, principalmente na Europa, a posição do Estado, passando de agente passivo a atuante na busca de maior justiça social fez ampliar as atividades para atender às necessidades coletivas.

Apesar de atualmente tal princípio ser questionado, não há como se afastar do entendimento mínimo de que o Estado prima pelo bem comum, e que nessa visão, está presente a busca pelo interesse público ou interesse geral.

Para Chevallier (1991):

> "o interesse geral não é o interesse da comunidade considerada com uma entidade distinta dos que a compõem e superior a eles, é muito mais simplesmente, um conjunto de necessidades humanas – aquelas a que o jogo das liberdades não provê de maneira adequada e cuja satisfação, todavia, condiciona a realização dos direitos individuais. A delimitação do que entra no interesse geral varia com as épocas, as formas sociais, os dados psicológicos, as técnicas, mas se o conteúdo varia, o fim continua o mesmo: a acção administrativa tende à satisfação de interesse geral. (CHEVALLIER.1991p. 130)"..

Jean Rivero (1981) parte do pressuposto de que o homem no jogo das iniciativas privadas consegue lhe prover algumas necessidades em virtude da divisão do trabalho, das trocas. Não obstante, algumas excedem a persecução particular, como a segurança nacional, ou porque a atividade a ser exercida não possui essencialmente caráter lucrativo, o que afasta o interesse privado. "Estas necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade como um todo e para cada um dos seus membros constituem o domínio próprio da Administração; é a esfera do interesse público". (RIVERO. 1981. p.14).

Uma das grandes preocupações brasileiras a partir de meados do século XX ocorreu em virtude da mudança no panorama econômico brasileiro em relação ao uso do solo, que passou de um país essencialmente rural e economicamente agrário, para o surgimento de centros urbanos com circulação de pessoas, bens e riquezas. O rápido crescimento urbano e a falta de planejamento urbanístico geraram consequências devastadoras para as cidades e seus habitantes, o que os urbanistas denominam de cidades legais e ilegais.

Oliveira (2015) ressalta que:

> A dualidade de realidades compõe um cenário contrastante entre a cidade legítima e a cidade não legítima: aquela atendendo aos ditames legais e demonstrando real proximidade com o crescimento mercantil, cultural, urbanístico, industrial e financeiro e esta oriunda de um afastamento das condutas ocupacionais e não condizentes com o regramento jurídico vigente. (OLIVEIRA, 2015, p.33).

Dos problemas urbanísticos gerados pelo desordenamento do solo urbano, surgem outros mais gravosos para a dignidade da pessoa humana, como a falta de acesso à moradia digna, a exclusão social, os entraves para a aquisição formal da propriedade privada e todos os efeitos econômicos que dela derivam, como financiamentos, direitos reais de garantia, direitos sucessórios.

A criação de mecanismos de regularização fundiária passou a ter interesse público relevante, demandando da Administração Pública papel ativo na obtenção de resultados minimizadores dos trágicos efeitos da disposição do solo urbano.

É nesta seara que surge a denominada Regularização Fundiária por Interesse Social, instituto previsto no artigo 47 da Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, que

> consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL. 2009)[1]

Lamana Paiva (2012) afirma que a Regularização Fundiária de Interesse Social foi o instituto jurídico mais inovador e revolucionário até então criado como instrumento de regularização imobiliária no país.

> Visando a solucionar os graves problemas urbanísticos, ambientais e sociais a serem enfrentados no âmbito do reordenamento urbano das cidades brasileiras, essa modalidade de regularização fundiária teve o mérito de possibilitar uma *harmonização entre ações* dos órgãos do Poder Público, do Registro Imobiliário e das organizações representativas da sociedade civil para o êxito do processo de regularização fundiária.[2] (PAIVA, 2012).

---

[1] BRASIL. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 julho 2009.

[2] PAIVA, João Pedro Lamana. A regularização fundiária de acordo com a Lei 11.977/2009. **Instituto dos Registradores de Imóveis do Brasil.** São Paulo. Caderno nº 5. 2012.

Para que esse instituto tenha plena eficácia é essencial que seja uma ação coordenada, cooperada, dialogada com diversos setores do Estado, como os entes federais, os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, os agentes públicos e as pessoas integrantes da sociedade organizada ou não.

O desenvolvimento do instituto da *Regularização Fundiária por Interesse Social* não tem cabimento utilizando-se da clássica manifestação de vontade do Estado, o ato administrativo puro, unilateral, e utilizando-se dos seus atributos clássicos, pois não é medida impositiva, imperativa.

É necessário que a utilização dos procedimentos advindos das tendências modernas das transformações do direito administrativo, como as práticas consensuais, afastando-se, portanto, dos embates entre Administração Pública e sociedade, em virtude da adoção de medidas unilaterais, baseadas em discricionariedade e sem discussão com as partes diretamente interessadas.

Neste artigo o objetivo principal é demonstrar que mesmo diante do atributo da imperatividade existem mecanismos de atuação estatal que se abstêm dela, a que se denomina de consensualidade. Que os mecanismos consensuais contribuem para a constitucionalização do direito administrativo. Que na Regularização Fundiária de Interesse Social da Lei 11.997/09 está presente a consensualidade.

Como tema central, será abordada a importância da Administração Dialógica no procedimento da *Regularização Fundiária de Interesse Social prevista na Lei 11.997/09*, abrindo espaço para o desmantelamento da contraposição absoluta entre o público e o privado e reforçando o papel de legitimadade democrática da Administração, por meio da aceitação da participação popular.

A metodologia utilizada terá abordagem qualitativa, trazendo novas informações sobre a atuação consensual da Administração Pública, preocupando-se com aspectos da realidade. Quanto à natureza, a pesquisa será aplicada, objetivando gerar conhecimentos para a aplicação prática da consensualidade por meio de políticas públicas, dentre elas a *regularização fundiária de interesse social prevista na Lei n º 11.977 de* 07 de julho de 2009. A pesquisa terá objetivos exploratórios e descritivos, valendo-se de levantamento bibliográfico e exame da legislação pertinente.

O marco teórico utilizado contará com autores que identificam a coerência entre unilateralidade e a bilateralidade, imperatividade e consensualidade, e que apontam novos mecanismos de agir da Administração Pública sob a ótica da constitucionalização do direito administrativo, como: Patrícia Baptista, Diogo Figueiredo Moreira Neto, Gustavo

Binembojm, Maria João Estorninho. Na seara do direito urbanístico Edésio Fernandes, Betânia Alfonsin.

Neste artigo não há o intuito de estudar todas as etapas que envolvem a referida regularização fundiária, mas sim o de demonstrar a consensualidade como uma tendência moderna no direito administrativo que deve ser praticada, sendo um dos meios marcantes desse novo conceito encontrado na *Regularização fundiária por interesse social*.

2 O INTERESSE PÚBLICO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No Brasil contemporâneo, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, observou-se intenso crescimento urbano informal gerado pela consolidação de novos assentamentos clandestinos e irregulares, geralmente moradias em favelas ou em loteamentos ilegais periféricos.

A urbanização intensa das cidades deveu-se principalmente à expansão industrial em meados do século passado, gerando desenvolvimento econômico, processo tecnológico, novas formas de organização social e cultural. Esses fatos concorreram para a formação crescente de mão de obra desqualificada, sobretudo, a resultante do êxodo rural, acomodada no subemprego e vivendo em condições quase subumanas, resultante também da má distribuição de renda, fator preponderante para o aumento da pobreza.

Nas lições de Fernandes (2001) o fracasso na redistribuição de renda contribuiu para o aumento da pobreza de significante parcela da população brasileira, inclusive a urbana, elevou-se, consequentemente, o aumento das desigualdades socioeconômicas, a escassez de recursos públicos para fins sociais - principalmente na esfera local -, a redução da capacidade institucional e administrativa da ação estatal, a crise fiscal e tributária.

Osório (2002) relata que futuro cada vez mais urbano é o que se espera com aumento de 50% da população mundial nos próximos trinta anos, sendo que desse total, 90% deverá ocorrer nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento.

Essa é a realidade também no Brasil, onde o crescimento econômico resultou em uma expansão desordenada das cidades, dando origem à fragmentação e à degradação do espaço urbano.

Em 2012, foi lançado em todo o mundo, o relatório inédito 'Estado das Cidades da América Latina e Caribe', produzido pelo Programa das Nações Unidas para os

Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT). No Relatório sobre cidades Latino-americanas - organizado pela ONU vinte anos após a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro - constatou-se que a consciência da América Latina e do Caribe sobre os problemas do meio urbano era maior do que no passado, mas a adoção de medidas ambiciosas em escala local ainda era incipiente, embora as cidades estivessem assumindo papel mais importante no plano internacional. Fortalecer a coordenação entre entidades de um mesmo governo, entre os níveis de governo e com os setores privados e da sociedade civil é uma condição para alcançar resultados à altura do dinamismo econômico da região[3].

Nesse mesmo relatório, notou-se que nos últimos anos tem se observado aumento na atividade normativa para a revisão das leis relacionadas ao ordenamento territorial e à gestão da cidade, algo que parece indicar interesse político renovado nessas questões.

O Brasil à época já possuía uma série de instrumentos de política urbana em consonância com a Constituição brasileira, que desde 1988 consolidou a importância da gestão urbana como forma de desenvolvimento econômico e social. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, por exemplo, funciona como importante programador de instrumentos jurídicos para a promoção de programas de regularização fundiária dos assentamentos informais, promovendo formas de acesso ao solo urbano e moradia.

Fernandes (2002), logo depois da promulgação do Estatuto já explicava que a Lei 10.257/2001 confirma e amplia o espaço constitucional garantido para a ação dos municípios no controle do processo de desenvolvimento urbano, regulamentando instrumentos urbanísticos que podem, não apenas promover a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente induzir ativamente os rumos de tais processos.

Com o Estatuto da Cidade, os gestores públicos passaram a contar com uma série de instrumentos urbanísticos, e, foi nessa seara, objetivando dar mais eficiência à regularização fundiária, que no ano de 2009 foi editada a Lei nº 11.977[4]. Essa legislação criou, dentre outras medidas, a *Regularização Fundiária de Interesse Social*, instituto originariamente brasileiro, que combinou instrumentos já existentes no ordenamento jurídico pátrio - como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a usucapião. O referido instituto, no que diz respeito a

[3] Em 1946, a Assembleia Geral da ONU criou os Centros de Informação das Nações Unidas - conhecidos pela sua sigla em inglês, UNICs - que têm como missão principal divulgar as atividades da Organização. O UNIC Rio foi o primeiro centro a abrir suas portas na América Latina e funciona, desde 1947, na cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: www.onuhabitat.com

[4] Dando complementariedade à legislação preexistente, tais como as leis nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), lei nº 11.481/2007 (Demarcação de terras públicas devolutas para regularização fundiária de interesse social pertencentes à União, Estado, ao Distrito Federal e Territórios) e lei nº 11.888/2008, foi editada a lei 11.977/09, e dentre vários institutos fez surgir a regularização fundiária por interesse social.

efetivação da dignidade da pessoa humana relacionada à moradia, é um dos meios jurídico-administrativos mais modernos e atuais entre os disponíveis para a implementação da política organizacional do solo com vistas a impulsionar o cumprimento e efetivação da função social da propriedade.

Rodrigues (2012,) ressalta que

> A partir da edição da Lei 11.977/2009, é possível a aquisição da propriedade imobiliária (com a formação do respectivo título), em razão da posse prolongada, através da usucapião administrativa, depois de realizado o processo de regularização fundiária. A regularização fundiária de interesse social foi o instituto jurídico mais inovador e revolucionário até então criado como instrumento de regularização imobiliária no país. Consistiu em profunda mudança política no modo tradicional de administração urbanística das cidades brasileiras que, num passado recente, consistia na remoção (ou expulsão) dessas populações para a periferia das grandes cidades, passando a adotar um modelo que busca fixar essas populações no local em que se deu a ocupação[5]. (RODRIGUES, 2012, p.62)

A *Regularização Fundiária Por Interesse Social* tem por objetivo não só auxiliar a gestão pública na solução dos problemas urbanísticos, ambientais e sociais em virtude da desorganização do parcelamento do solo dos municípios brasileiros, mas também o de proporcionar à população a sua inclusão social, consubstanciando o acesso ao direito à propriedade privada.

3 NOÇÕES SOBRE A TEORIA DO ATO ADMINISTRATIVO E O INTERESSE PÚBLICO

Sem adentrar às conceituações e críticas que envolvem a expressão interesse público, é possível afirmar que até os dias de hoje o sentido e alcance acima expostos estão presentes na doutrina estrangeira e pátria.

É nesse arcabouço de interesse público ou geral que o direito administrativo vinculado à ideia de Estado Moderno foi criado, estruturado, teve estabelecido seus princípios e foi firmado como um ramo autônomo, com a presença de regime jurídico de direito público próprio, em parte derrogatório do direito comum.

Nessa seara foi construído um dos paradigmas do direito administrativo: a supremacia do interesse público em face do privado. A Administração para satisfazer o interesse geral não pode se colocar em pé de igualdade com os particulares. As vontades particulares são

[5] artigo publicado www.conjur.com.br.

determinadas por motivos puramente pessoais, e por isso não podem ser colocadas à frente dos interesses gerais, que devem ser salvaguardados pela Administração.

Sob o manto da supremacia do interesse público, baseado na construção da afirmação desse interesse na forma de ato administrativo, foi criado um conjunto de normas jurídicas próprias, com uma série de prerrogativas.

As origens das teorias do ato administrativo são concomitantes com a do próprio direito administrativo, remontando ao período pós-revolucionário francês. Foram construídas, portanto, sob forte influência do Antigo Regime absolutista, e apesar de pregarem a separação de funções entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, não separavam a atividade administrativa da soberania estatal. Consequentemente, restou construído um ato administrativo com prerrogativas exorbitantes, disseminando a ideia de autoridade, força e obrigatoriedade de cumprimento.

A partir do século XIX foi o direito administrativo sendo desenvolvido por meio da construção de conceitos de legalidade, poder de império, poder de polícia, discricionariedade, mérito administrativo, centralização e hierarquia, até se chegar ao momento da constitucionalização dos ramos do direito, dentre eles o administrativo.

Das lições de Moreira Neto (2005) extrai-se que "o ato administrativo é a manifestação unilateral de vontade da administração pública, que tem por objeto constituir, declarar, confirmar, alterar ou desconstituir uma relação jurídica, entre ela e os administrados ou entre seus próprios entes, órgãos e agentes".

A doutrina identifica no ato administrativo três clássicos atributos, características que permitem distingui-los dos atos privados e afirmar a existência de regime jurídico administrativo: a presunção de legitimidade, imperatividade e a autoexecutoriedade.

A presunção de legitimidade consiste na presunção relativa de que aquele ato foi realizado em conformidade com o princípio da legalidade, portanto, é válido e deve produzir os efeitos.

A autoexecutoriedade é atributo que está interligado com a presunção de legitimidade. Significa que a própria Administração Pública pode executar imediatamente o comando da sua manifestação de vontade, sem necessidade de ter que buscar a vênia do Poder Judiciário, inclusive utilizando-se de meios coercitivos quando necessários para o efetivo cumprimento.

A imperatividade é o atributo pelo qual os atos administrativos se impõem obrigatoriamente ao seu destinatário, independentemente de sua concordância. Moreira Neto (2005) relata que

> "Os atos administrativos, tanto quanto a lei e a sentença são atos do Poder Público, atos do Estado, e, por isso, estão revestidos de *imperium*, atributo imanente à atuação do poder estatal, que é instituído pela ordem jurídica, com autoridade sobre todas as demais concentrações de poder existentes em seu território". (MOREIRA NETO, 2005, p.141).

Justen Filho (2014) afirma que:

> "A Administração é investida, nos limites da lei, da competência para produzir, unilateralmente, a transformação do grau de eficácia. Isso significa que os direitos e deveres contemplados no ato administrativo podem tornar-se exigíveis, atuantes concretamente. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 412).

Com o advento da supremacia da Constituição, o direito administrativo teve que se adequar a novos valores democráticos, princípios, modos de atuação, a uma visão de prevalência dos direitos fundamentais sob a máxima da dignidade da pessoa humana. O centro das atenções passou a ser o indivíduo e não o agente público.

O interesse público deixou de ser o interesse predominante da Administração Pública em face do particular, devendo ela antes de decidir - por meio da razoabilidade, de técnicas hermenêutica de interpretação, da ponderação dos interesses em jogo - admitir a participação da sociedade não somente sob o ponto de vista da maioria, também de modo a inserir as aspirações da minoria.

Os mecanismos de controle de seus atos se tornaram mais presentes e eficazes. Foram criados órgãos exclusivos de controle e novas teorias de responsabilidade civil, como a objetiva, foram encampadas. Além disso, mecanismos de materialização da vontade que até então era predominantemente o ato administrativo, passou a ter que conviver com instrumentos essencialmente privados, dentre eles o contrato.

Contribuindo com o pensamento acima, expõe Marçal Justen Filho (2014) que com a implantação da democracia republicana, as concepções clássicas dos atributos do ato administrativo foram afetadas passando a refletir os princípios inerentes à organização democrática do poder estatal.

> A mais fundamental ressalva a fazer reside em que os ditos atributos não são um efeito inerente ao ato administrativo, nem uma decorrência da qualidade estatal do agente que a produz. Eles são uma decorrência do direito, o que significa uma inafastável compatibilidade com a Constituição. É o direito que prevê e delimita tais efeitos, por reputar que tal se faz necessário para o bom desempenho da função administrativa. Portanto, aquilo que o direito não poderia atribuir ao Estado não pode ser extraído como *atributo* próprio do ato administrativo. (FILHO, 2014, p. 408).

Ao ponderar sobre o atributo da imperatividade, Moreira Neto (2005) destaca a expansão de novos mecanismos de atuação estatal sempre que se verificar que a via do consenso, despida de imperatividade, seja mais conveniente para se atingir a finalidade indisponível. Referindo-se ao que ele denomina de *abertura consensual* e a coexistência com desta com a imperatividade, explica que

> Da abertura consensual, intensamente explorada nas últimas décadas, deve-se a expansão do campo de atuação coordenada da Administração Pública, atuando, seja por cooperação seja por colaboração, que se amplia, cada vez, em vários setores da ação administrativa do Estado contemporâneo. (MOREIRA NETO, 2005, p. 141).

4.O DIREITO ADMINISTRATIVO E O NEOCONSTITUCIONALISMO

Após a segunda guerra mundial, surge na doutrina constitucionalista o termo neoconstitucionalismo. Trata-se de um fenômeno de adaptação das mudanças sociais e econômicas ocorridas na sociedade, e que buscou primar pela eficácia da Constituição e na concretização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a Constituição passa ocupar o centro do ordenamento jurídico, representando a grande força na mudança de paradigmas do direito, dentre eles, o administrativo.

Nas lições de Barroso "A supremacia da Lei Maior propicia a impregnação da atividade administrativa pelos princípios e regras naquela previstos, ensejando um releitura dos institutos e estruturas da disciplina pela ótica constitucional"

Novelino (2010) explica que no neoconstitucionalismo ocorre o fenômeno da *rematerialização constitucional*, advinda da incorporação explícita de valores, opções políticas e diretrizes dos poderes públicos, bem como da consagração de um extenso rol de direitos fundamentais, ampliado com o surgimento de novas dimensões de direitos ligados à fraternidade e à pluralidade. Pedro Lenza (2014), por sua vez, relata que dentre as características do *Neoconstitucionalismo*, tem-se o *Conteúdo Axiológico da Constituição* como a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, principalmente quanto à dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.

Nos Estados da América Latina, outras características do neoconstitucionalismo encontram-se presentes. Dentre essas menciona-se a concretização pelo Estado de prestações materiais necessárias ao desenvolvimento da sociedade, servindo como implantação de um

Estado Democrático Social de Direito e concretização dos valores constitucionais e garantia de condições dignas ao menos nos patamares mínimos.

No cenário de constituição programática, dirigente, se encontra a Constituição brasileira de 1988, que se preocupou teoricamente com os problemas enfrentados pela sociedade e pelo setor produtivo, e dedicou parte de sua normatividade à implementação de políticas públicas voltadas à inserção social. Esse comando influenciou diretamente o direito administrativo que passou a se preocupar com a concretização pela Administração Pública dos ditames constitucionais, e, consequentemente das políticas públicas.

Roberto Dromi apud Lazari (2011) verifica que num futuro próximo, as Constituições para alcançarem a sua efetividade deverão ser pautadas por sete ideais: verdade, solidariedade, consenso, continuidade, participação, integração e universalidade.

A verdade está relacionada ao fato de que se deve conter na constituição programas possíveis, não podendo constar nela promessas impossíveis ou mentiras. Por solidariedade entende-se a necessidade de implementação dessa dimensão fraternal explicitamente na constituição; a noção de justiça social, cooperação e tolerância. O consenso democrático não significa maioria, mas pressupõe a manutenção da inquebrantabilidade da ordem democrática, com a adesão solidária da parte que consentiu, consensualmente, em prol de um interesse maior.

Por continuidade se entende que as reformas constitucionais deverão levar em consideração os avanços já conquistados, de modo que deverão ocorrer com ponderação e equilíbrio, sem subverter a lógica do sistema, mas adaptando-a as exigências do progresso. A participação se refere à efetiva participação dos corpos intermediários da sociedade, consagrando-se a ideias de democracia participativa e de Estado de Direito Democrático, em que o povo terá participação de forma ativa, integral, equilibrada e responsável nas políticas públicas.

Pela integração, as constituições deverão integrar o plano interno e externo, mediante a previsão de órgãos supranacionais. Trata-se da integração espiritual, moral, ética e institucional entre os povos. Por fim, em relação à universalidade, a constituição do futuro dará primazia aos direitos fundamentais internacionais, confirmando o princípio da dignidade da pessoa humana e banindo todas as formas de desumanização.

Numa reflexão histórica, sabe-se que o direito administrativo se desenvolveu longe da temática dos direitos fundamentais. Seus principais institutos estão muito mais voltados à questão da autoridade do que à liberdade. Conforme esse ponto de vista, Binembojm (2008) ressalta que somente na atualidade alguns estudiosos publicistas brasileiros atentaram para a

necessidade de se redefinir tais institutos frutos da presença da autoridade, “colocando-os sob a ótica da supremacia da Constituição e à centralidade dos direitos fundamentais na ordem jurídica e na própria estrutura teleológica do Estado” (BINEMBOJM, 2008, p.31)

Um desses aspectos se refere a novas formas de legitimação da Administração Pública, o que Binembojm denomina de *democratização do exercício da atividade administrativa.* A democratização se refere à necessidade de se colocar a Administração Pública ao lado da sociedade, mas não no sentido de exclusão, pelo contrário, no sentido de colaboradora na formação da vontade geral estabelecendo frequente relação com as pessoas e organizações.

Baptista (2003) ressalta que:

> “No contexto dessa nova função administrativa, vocacionada para o respeito e a concretização dos direitos fundamentais, a participação administrativa desempenha papel de destaque. Apenas pela participação (...) o cidadão consegue dialogar com a Administração. A participação representa, assim, em uma primeira acepção, o instrumento que torna possível ao indivíduo exercer influência em processos nos quais ele é afetado”. (BAPTISTA, 2003, p. 131).

O que realmente falta é dar praticidade a essa gama normativa, doutrinária e jurisprudencial. É adaptar o direito posto ao direito não efetivado. E é nessa tendência que deve caminhar o direito administrativo, trazendo essa consensualidade para a formação de políticas pública que efetivamente primem pelo interesse público.

Nesse viés de consensualidade, o legislador infraconstitucional fez a previsão de um moderno, eficaz e prático instrumento de política pública, a denominada Regularização Fundiária por interesse social, prevista na Lei 11.977/09.

5.A ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL

A doutrina administrativa da consensualidade se desenvolveu tendo como referência a italiana e incentivou diversos autores a tratar do tema, dentre eles menciona-se Odete Medauar (2003) que verifica na atividade de *consenso-negociaçãoo* importante papel na formação do interesse público através da participação da coletividade, na redução da discricionariedade. “Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade

aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação" (MEDAUAR, 2003, p.124).

Com o recuo do Estado Providência e, por consequência, a necessidade de a sociedade desenvolver um papel ativo na condução dos negócios públicos, foram criadas novas formas de gerir o interesse público. Como alternativa à imperatividade e à unilateralidade é que a ideia de consensualidade foi paulatinamente sendo incorporada à Administração Pública e diretamente relacionada à participação mais ativa da sociedade civil.

Na Europa, principalmente a partir dos anos de 1980, a doutrina administrativa inseriu nos seus debates mecanismos modernos de atuação do Estado envolvendo métodos e técnicas negociais não somente entre a própria Administração Pública, mas principalmente com a sociedade.

Patrícia Baptista (2003) explica que na Europa Continental destaca-se a importância dada ao tema primeiramente pela Itália, que após a formação de uma comissão[6] para elaborar um projeto geral da atividade administrativa, regulou o procedimento administrativo por meio da Lei nº 241, de 7 de agosto de 1990, inserindo pela primeira vez no ordenamento jurídico italiano um módulo de atividade administrativa consensual utilizável como instrumento geral e ordinário de ação administrativa.

Justino de Oliveira (2016) relata que:

> "Tais atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas, como também contemplar a sua interação com organizações de finalidade lucrativa (setor privado) ou desprovidas de finalidade lucrativa (Terceiro Setor). Insta afirmar que vem ganhando prestígio mundial a discussão acerca de uma cultura do diálogo, em que o Estado há de conformar suas ações em face das emanações da diversidade social. Alude-se à figura de um Estado que conduz sua ação pública segundo outros princípios, favorecendo o diálogo da sociedade consigo mesma..Nesse cenário, aponta-se para o surgimento de uma Administração pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade. (JUSTINO DE OLIVEIRA, 2015,p. 11)"..

A conceituação de qualquer instituto já é tarefa difícil, portanto, a conceituação de consensualidade não tem aqui um rigor técnico excessivo, mas apenas demonstrar que existem novos mecanismos de atuação da Administração Pública com novos parceiros, com o intuito de fortalecer a participação popular, limitar a arbitrariedade e o autoritarismo, e conquistar maior legitimidade na identificação do interesse público.

---

[6] Referência à Comissão Nigro que previa três formas de acordos administrativos: acordos procedimentais com os destinatários das decisões, com o fim de substituir essas ultimas ou de determinar seu conteúdo; os acordos que tivessem por objeto o exercicio de poderes administrativos e as respectivas prestações por pessoas físicas e os acordos entre as Administrações Públicas.

Nesse sentido, várias são as terminologias encontradas na doutrina estrangeira e pátria, tais como Administração Paritária, Dialógica, Consensual, todas com um mesmo ideal, o de trazer para o âmbito interno da Administração a gestão cooperativa, coordenador,a e com um objetivo em comum, minimizar os efeitos da imposição e autoridade presentes na concepção clássica do ato.

Grande expoente na formação brasileira de consensualidade é Diogo Figueiredo Moreira Neto, que no viés da escola Italiana formulou a tipologia da consensualidadade:

> Primo, a consensualidade na produção das normas, com o reaparecimento de fontes alterantivas, fontes consensuais, e de fontes extraestatais: a regulatica. Secundo, a consensualidade na administração dos interesses privados, com o emprego das formas alternativas consensuais de coordenação de ações por cooperação e por colaboração. Tertio, a consensualidade na solução de conflitos, com a adoção de formas alternativas de composição. (MOREIRA NETO, Novos Institutos Consensuais da ação administrativa. RDA. Rio de Janeiro, vol. 231).

Para ter mais legitimidade perante a sociedade e o setor econômico, faltava no regime jurídico administrativo mecanismos de diálogo, em que a Administração Pública inserisse antes da tomada da decisão, procedimentos de participação da sociedade, seja a produtiva ou econômica, seja a beneficiada pelas políticas administrativas.

6.A CONSENSUALIDADE E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL PREVISTA NA LEI Nº 11.977 DE 2009.

A regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Visa garantir o direito social à moradia e o cumprimento da função social da propriedade, considerando assentamentos irregulares, as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares localizados em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia.

De acordo com o art. 47, incisos VII e VIII da Lei nº 11.977/2009, a Regularização Fundiária pode ser de duas espécies:

a) de interesse social: regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

de imóveis situados em ZEIS[7]; ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

b) regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima.[8]

Pode-se considerar que por meio da Regularização Fundiária por interesse social, a atividade administrativa opera na tendência moderna de atrair para si a constitucionalização do direito e também a democratização do seu exercício, tendo em vista que no seu procedimento é flagrante a abertura da participação dos administrados, tanto em defesa de interesses individuais (a propriedade), como em nome de interesses gerais da coletividade (meio ambiente).

O procedimento de Regularização Fundiária pode ser pretendido por seus beneficiários - individual ou coletivamente - e por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, atribuindo-se aos legitimados o poder de promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro. Entretanto, se trata de um procedimento bastante complexo, tendo que vista que há obrigatoriamente a participação ativa da Administração Pública, do oficial de Registro de Imóveis da localidade objeto de regularização e das pessoas que ocupam ou que são proprietárias.

Em regra, o procedimento administrativo de *Regularização Fundiária De Interesse Social* promovida pelo Poder Público em terrenos particulares materializa-se observadas as quatro etapas: Demarcação urbanística; Projeto de regularização; Legitimação de posse, conversão do registro de legitimação de posse em propriedade pela usucapião administrativa.

---

[7]A ZEIS é um Instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade que permite a delimitação e destinação de determinadas áreas do Município para abrigar moradia popular, com o objetivo de implantar habitação de interesse social. É uma maneira de assegurar terras bem localizadas e providas de infraestrutura para o uso da população de baixa renda, criando uma "reserva de mercado" para habitação social. A delimitação de ZEIS é definida no Plano Diretor do Município ou em lei municipal específica. Além disso, as ZEIS determinam normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação para áreas já ocupadas por assentamentos informais. Essas normas são específicas para a área que será objeto de regularização, esteja ela vazia ou ocupada.

[8] A modalidade interesse específico atrai natureza residual, relaciona-se á regularização fundiária das demais hipóteses, isto é, poderá ser utilizada para regularizar qualquer assentamento urbano que não se enquadre na classificação de interesse social. O procedimento em qualquer das duas categorias resulta, genericamente, em dois efeitos em favor da regularização fundiária: uma maior mitigação de algumas exigências urbanísticas e ambientais e a aplicabilidade da usucapião extrajudicial. In: Carla Fernandes de Oliveira. **Usucucapião administrativa.** Rio de Janeiro. Ágora 21 Multifoco. 2015. p. 152.

Exige-se, ainda, um conhecimento prévio de informações sobre a demarcação do imóvel de domínio público ou privado, seus limites, área, localização e confrontantes, bem como sobre seus ocupantes e suas posses. Participam desse procedimento Município, Ministério Público, as pessoas de forma isolada ou constituídas em família, associações de bairro, os oficiais de Registro de Imóveis e todos aqueles que de certa forma tiverem interesse na regularização, seja por força legal ou por interesse próprio.

Apesar de não ser objeto a ser abordado neste artigo, verifica-se que em todas as fases do procedimento haverá diálogo entre os participantes. Trata-se de um instituto que não finaliza sem a participação da sociedade, não há como ser impositivo, não entrando na esfera dos atributos do clássico ato administrativo, principalmente no que se refere a imperatividade.

Portanto, é um procedimento que caminha de encontro a um administrar democrático, com abertura para interesse público legítimo, impregnado de princípios e valores constitucionais em defesa da dignidade da pessoa, proporcionando a democracia participativa e afastando a imperatividade nas decisões administrativas. Nessa regularização fundiária o consenso está próximo de uma harmonização de interesses, englobando a conjugação de esforços, de elaboração em comum na realização de tarefas públicas, se aproximando dos adeptos da consensualidade do tipo *concertação*.

Se verificada a exposição feita anteriormente da classificação de Moreira Neto, a sua segunda acepção se encontra flagrante, a consensualidade na administração dos interesses públicos, com o emprego das formas alternativas consensuais de coordenação de ações, por cooperação e por colaboração. Vê-se, portanto, nesse instituto a constatação da presença e necessidade dos mecanismos de consensualidade, sendo uma das opções do Poder Público.

7.CONCLUSÃO

O direito administrativo deve se adequar ao caminho democrático no desenvolvimento de seu conteúdo, que essencialmente foi constituído sob os ditames de prevalência de autoridade, consubstanciada principalmente no atributo da imperatividade pós Revolução Francesa e que contribuiu para perpetuar as imposições de um setor dominante, utilizando-se da teoria do ato administrativo para se legitimar.

Num contexto de democracia participativa, viés presente no neoconstitucionalismo, ato administrativo unilateral, imperativo, auto executório e com presunção relativa de

legalidade e legitimidade pode se abstrair em diversos casos do atributo da imperatividade, inserindo na sua formação mecanismos de participação de diversos segmentos da política e da sociedade, abrindo-se para um diálogo, atividade consensual.

Por meio do diálogo, verifica-se maior alcance pela da Administração Pública de legitimidade e a efetivação do bem comum.

O instituto da *Regularizacão Fundiária por Interesse Social*, inserido pela lei 11.977/09 é grande contribuidor para a efetivação da Admininstração consensual, pois estabelece a participação conjunta dos órgãos do Poder Público, principalmente os municipais, a sociedade diretamente afetada e os oficiais de registro de imóveis. Todos concentrados na consecução de um bem comum, o de efetivar a regularização da propriedade não só sob o aspecto da relação da propriedade com o possuidor direto, mas também buscando a regularização urbanística e ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes**. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In Rio de Janeiro, 2003, p93-102. Disponível em: www.infohab.com.br. Acesso em 28 de julho de 2016.

_____Betânia de Moraes. Da usucapião especial de imóvel urbano. *In:* MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado.** Belo Horizonte. Mandamento, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito Administrativo**. São Paulo. Malheiros, 2012.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo.** Editora Renovar. Rio de Janeiro, São Paulo. Renovar. 2003.

BARROSO, Luis Roberto**. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito-O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. 2015. Disponível em : www.luisrobertobarroso.com.br. Acesso em 01/08/2016.

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Ato Administrativo**. Rio de Janeiro. Renovar, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 julho 2001.

BRASIL. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 julho 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009.** Brasília. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo. Saraiva, 2002.

CHEVALLIER, Jacques. **El Estado Posmoderno**. Colombia. Universidad Externado de Colombia,1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito Público.** Vol. 1. 1993.

ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo Contrato Administrativo**. Coimbra. Almedina, 2003.

FERNANDES, Edésio. **Cidade, memoria e legislação**. Org:Jurema Rugani, Belo Horizonte. IAB, 2002.

_____, Edésio. **Direito Urbanístico e Politica Urbana no Brasil**, (org) Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo. Revista dos Tribunais. 10ª ed. 2014..

IBGE. Censo Demográfico 2010**. Tabela: Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e**

número de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios. Disponível:www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/aglomerados_subnormais_tab_pdf.shtm>. Acesso em 03 de março de 2016.

JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo. **A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação**. Disponível em:http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67859/70467. Acesso em 28/06/2016.

LAZARI, Rafael José Nadim de. Reflexões críticas sobre a viabilidade de um "constitucionalismo do futuro" no Brasil: exegese valorativa. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia.** Curitiba, v.9, n.9, p.91-112, jan/jun. 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo. Saraiva, 15ª ed. 2011.

NOVELINO, Marcelo.**Direito constitucional.** São Paulo. Método. 4ª ed. 2010.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** São Paulo. Revista dos Tribunais. 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 30 Jun. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo.** Rio de Janeiro. Renovar, 2000.

MOREIRA NETO. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo. Editora Forense. 14ª ed. 2005.

OLIVEIRA, Carla Fernandes de. **Usucapião Administrativo.** Rio de Janeiro. Editora Ágora 21 Multifoco, 2015.

ONU-HABITAT. **Relatório sobre cidades latino-americanas. Estado das Cidades Latino-americanas e Caribe.** Disponível em: www.onuhabitat.com. Acesso em: 20 de maio de 2016.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre. 2002.

PAIVA, João Pedro Lamana. A regularização fundiária de acordo com a Lei 11.977/2009. Caderno nº 5 do IRIB. **Instituto dos Registradores de Imóveis do Brasil.** São Paulo. IRIB. 2012.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo.** Coimbra. Almedina. 1981.