

**X ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA**

**GABRIEL ANTINOLFI DIVAN**

**JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO**

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

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

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

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

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

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

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

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

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

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

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Gabriel Antinolfi Divan; Jose Antonio Ureña Salcedo –

Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-016-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

Entre os dias 04 e 06 de Setembro de 2019, a Universitat de Valencia (Espanha) sediou o X Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). O evento, fruto da colaboração e proposta de internacionalização do CONPEDI com instituições de ensino superior de alto gabarito levou a um ciclo proveitoso de palestras, painéis e discussões acadêmicas em Grupos de Trabalho, um relevante numero de pesquisadoras e pesquisadores brasileiros – que, em contato com professores(as) e profissionais espanhóis, discutiram temas das mais variadas áreas de investigação, tendo como pano de fundo a “Crise do Estado Social”.

Reunidos na Facultat de Dret, no Campus Tarongers, da prestigiada instituição, na tarde do dia 06 de setembro, a Professora Doutora Maria Claudia da Silva Antunes de Souza (PPGD /UNIVALI-SC), o Professor Doutor Gabriel Antinolfi Divan (PPGD/UPF-RS) e o anfitrião do Grupo, Professor da Universitat de Valencia, Doutor Jose Antonio Ureña Salcedo, coordenaram o Grupo de Trabalho n. 19, dedicado a discussão da temática “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”.

O Professor Ureña a receber os alunos e professores brasileiros fez uma fala inicial em que enfocou inovações valencianas relativas a perspectiva de novos standards urbanísticos que transformam a própria relação de convivência e mobilidade na experiência da cidade: há em Valencia uma proposta clara de realizar um plano de cidade que requer investimentos para que se pensem modais e gênero urbanístico (levando em conta o acesso a serviços e lugares públicos de forma otimizada). E isso envolve uma mirada diferenciada desde e para com o próprio Direito.

Foram, ao longo da tarde, apresentados e debatidos oito trabalhos que perpassaram com grande amplitude tanto as áreas temáticas propostas em vários vieses, quanto a interlocução profícua entre elas, constituindo o eixo do Grupo.

Os trabalhos apresentados carregaram a marca que já se faz tradicional nos eventos do CONPEDI, que, além da originalidade no teor dos artigos e propostas de estudo

apresentados, exibem a liberdade de discussão que vai acrescida dos questionamentos, feedbacks e trocas propostas desde as indagações da banca formada pelos(as) coordenadores (as) quanto pela interlocução com os demais apresentadores(as) e público assistente.

Nesse Grupo temático, foram, pois, apresentados os seguintes trabalhos:

ADRIANO MENDONÇA FERREIRA DUARTE (Doutorando em Direito ambiental e Desenvolvimento sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara - MG) apresentou o trabalho intitulado “Habermas e as cidades enclausurantes: uma análise das comunidades fechadas urbanas como um produto da crise da esfera pública” escrito em coautoria com a Professora BEATRIZ SOUZA COSTA (Dom Helder Câmara-MG). O trabalho perpassa uma leitura interdisciplinar, inclusive criminológica, que estuda o papel da formação geográfica e espacial na moldagem das cidades e das cidadanias a partir de edge cities, comunidades fechadas e novas muradas urbanas. O impacto dessa experiência gera uma miríade de discussões que atingem a própria questão do tipo de vivência que se pode obter a partir de modelos e configurações que definem mesmo aquilo que se podem entender como esfera pública.

MURILO JUSTINO BARCELOS (Doutorando em Direito na UNIVALI-SC) apresentou um artigo produzido em coautoria com MELL MOTA CARDOSO CONTE (Mestranda em direito na UNIVALI-SC) intitulado “Direito imobiliário: do paradoxo entre a punibilidade pela alienação de imóveis sem incorporação imobiliária, requisitos legais para a aprovação da incorporação imobiliária e a necessidade de comercialização pelo empreendedor”. O texto enfoca a necessidade de uma regulamentação regrada e racionalizada em relação a questões relativas a incorporação imobiliária: questiona o excesso de regulação (sem recair em um total laissez-faire no tema) que pode desvirtuar a própria necessidade político-jurídica desse tipo de exercício fiscalizador.

VANILZA RIBEIRO XAVIER (Mestre em Direito pelo PPGD da UFMG-MG) foi coautora de um artigo apresentado por DANIEL GAIO (Professor de Direito Urbanístico da Universidade Federal de Minas Gerais – MG) denominado “A naturalização das remoções forçadas e o direito a moradia adequada”. O texto discute criticamente o grau perigosamente normalizado das remoções forçadas, pautadas em conceitos e em políticas que são geradores de exclusão planejada a partir tanto de discriminações de classe quanto da autotreferente ausência de claros procedimentos administrativos que possam servir para obstaculizar e questionar os procedimentos

EDSON RICARDO SALEME (Professor Doutor na Universidade Católica de Santos-SP) e SILVIA ELENA BARRETO SABORITA (Professora da Universidade Paulista UNIP-SP e Doutoranda em Direito na Universidade Católica de Santos-SP) trouxeram para a apresentação o texto “A Importância do Conselho das Cidades para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano”. O trabalho ressalta a importância da capilarização de diretrizes para as cidades a partir de um Ministério das Cidades (hoje extinto pelo governo federal brasileiro) e o ConCidades – o conselho (federal) das cidades, e sua fundamental participação no desenvolvimento político das municipalidades a partir de uma assessoria técnica e de uma participação mais plural e democrática (e inclusive aderente aos ditames constitucionais)

GABRIELA AMORIM PAVIANI (Mestranda da Universidade Estadual de Londrina – PR) apresentou trabalho escrito juntamente com JULIANA CRISTINA LIMA GROCHOSKI (igualmente mestranda pela mesma instituição), chamado “Estudo do contrato de compromisso de compra e venda: um dos instrumentos mais utilizados para o acesso à moradia no Brasil”. Na toada de uma série de discussões ampliadas que permearam a tarde de trabalhos, as autoras trouxeram questionamentos e reflexões que partem da necessidade de efetivação do acesso à moradia e da questão jurídica que cerca o instrumento colocado à luz da análise. A tipologia do contrato em questão, e a evolução do seu uso (quase como substitutivo do pacto-padrão nos moldes atuais) foram alguns alvos da investigação.

PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR (Mestre em Direito e Procurador do Estado de Sergipe – SE) fez um paralelo interessante entre teses de Direito Administrativo Brasileiro e Espanhol no trabalho intitulado “Configuração jurídica das novas potestades administrativas previstas na Reurb à luz da teoria de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramon Fernández”. O autor trouxe um apanhado de conceitos que joga as ferramentas teóricas dos autores hispânicos para um comparativo interessante que complementa e inova em relação às premissas usuais do estudo da matéria (com foco na discussão da Regularização Fundiária Urbana– Reurb) em solo brasileiro. A inexistência de alguns aportes e institutos espanhóis no direito brasileiro e as possíveis entrecruzadas doutrinárias diante das diferenças podem tanto ser entraves quanto pontes para a construção de ferramentas teóricas originais.

GABRIELA FAUTH (realizando estágio Pós Doutoral na Universidade Federal do Rio de Janeiro-RS) apresentou trabalho elaborado conjuntamente com ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALAZZI (Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo na mesma universidade). O texto, intitulado “Práticas sociais instituintes e direito à cidade no contexto da crise” aponta para uma crítica de uma racionalidade do tipo universalizante (no sentido inexorável) como franca incentivadora de um projeto de cidades-standard. Faz,

igualmente uma crítica aos obstáculos antidemocráticos e politiza a discussão sobre os espaços urbanos. Não deixa de mencionar os influxos do neoliberalismo e das racionalidades arraigadas na lógica predatória do mercado para propor uma abertura e um afastamento rumo uma (re)humanização do próprio debate e suas agendas.

GABRIEL DIVAN apresentou o trabalho escrito em coautoria com MARIANA CHINI, discutindo “Dimensões do Poder, Império e Semiocídio: possibilidades para um paradigma de alteridade”. O texto se centra em uma hipótese de maneiras não lineares (e por vezes não evidentes) de dominação e de exclusão de várias formas de diferença, a partir do conceito de semiocídio, e das bases para a crítica jurídica desse fator, buscando conexão com paradigmas de alteridade e de integração das diferenças (sob vários prismas). O texto parte de afirmação de diferenças para promover um debate que se acopla de modo insuspeito nas discussões travadas ao longo dos debates Grupo, dado que o componente político do próprio debate imaginado para o GT se aninha em suas premissas.

Os textos acima descritos, que compõem essa publicação, traçam um interessante panorama sobre miríades distintas que cercam as temáticas (feliz e proficuamente amplas) ilustradas pelo título, pela ementa proposta e pela seleção de artigos que delineou o Grupo de Trabalho. Representam fielmente o compromisso dos(as) pesquisadores(as) na abertura dialogal e na abertura epistemológica que faz com que os temas possam ser debatidos sempre com compromisso de desenvolvimento teórico e possibilidades de reflexo prático que se impõe relativamente à proposta. Os desafios de se pensar um renovado Direito Urbanístico, a Cidade em toda sua efervescência (e os obstáculos à emancipação e à convivência democrática), pautados (sempre) por uma premissa de reconhecimento e alteridade deram a tônica de nosso encontro em terras mediterrâneas. Que sirvam para inspirar quem agora estará lendo o material.

Só podemos dizer, no dialeto valenciano:

Gràcies. E bona lectura!

Valencia, Espanha, 07 de setembro de 2019

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza – Univali/SC - Brasil

Prof. Dr. Gabriel Antinolfi Divan – UPF/RS - Brasil

Prof. Dr. Jose Antonio Ureña Salcedo – Universitat de Valencia - Espanha



**CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DAS NOVAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS  
PREVISTAS NA REURB À LUZ DA TEORIA DE EDUARDO GARCIA DE  
ENTERRÍA E TOMÁS-RAMON FERNANDÉZ**

**LEGAL CONFIGURATION OF THE NEW ADMINISTRATIVE REURB POWERS  
IN THE LIGHT OF THE THEORY OF EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA AND  
TOMÁS-RAMON FERNANDEZ.**

**Pedro Dias de Araújo Júnior <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente artigo visa traçar um paralelo entre as doutrinas brasileira e espanhola, demonstrando a formação do princípio da juridicidade dos atos administrativos na REURB e o seu impacto junto aos cartórios.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, Reurb, Direito administrativo, Atos administrativos, Potestade administrativa

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to draw a parallel between Brazilian and Spanish doctrines, demonstrating the formation of the principle of legality of administrative acts in REURB and its impact on notaries.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Land regularization, Reurb, Administrative law, Administrative acts, Administrative power

---

<sup>1</sup> Mestre em direito pela UFS.

## 1 – Apresentação do tema

Um dos grandes objetivos do estudo do direito administrativo são os poderes que a Administração Pública possui para resolver os assuntos de interesse público em geral e de que forma a Administração pode atingir os direitos dos particulares. Seus limites são objeto de diversos estudos de administrativistas de renome nacional e internacional. Seus contornos são objeto de produto cultural de cada país e estão, no caso brasileiro, mais ligados a um antigo conceito do direito de propriedade, praticamente intocável pela Administração Pública.

A sociedade mudou e, com sua mudança, trouxe de arrasto o direito administrativo e as possibilidades de intervenção na propriedade particular diretamente pela Administração. O instituto da desapropriação é uma realidade em quase todos os países do mundo, quer sejam liberais ou não, mas demonstrou ser insuficiente para os problemas do dia a dia, em especial naqueles casos em que há uma vasta comunidade habitando uma dada região por décadas. Afinal, como desapropriar se o bem já não é mais do particular? Não haveria um enriquecimento ilícito? Como resolver o problema e retirar a comunidade da clandestinidade jurídica de forma eficiente? Há uma necessidade maior de resolução de problemas por parte do Poder Público que, em certos casos, não tem como suportar o tempo tradicional das demandas judiciais e nem mesmo a organização espontânea dos particulares. Com a mudança na compreensão dos problemas sociais, o Estado passa a galgar poderes maiores para a resolução de problemas de direitos humanos, em especial o da habitação. O direito administrativo não seria diferente de tudo o que está sendo mudado principalmente a partir dos anos 2000 no cenário jurídico brasileiro.

Esses poderes administrativos de intervenção do Estado na propriedade na doutrina nacional tradicional nunca tiveram um tratamento realmente adequado e teórico, se resumindo a poucos trechos dos livros de direito administrativo, em especial quando se menciona o atributo da exigibilidade de certos atos da Administração.

Na doutrina de direito administrativo espanhol, há a competente análise de um viés sobre os poderes administrativos, em especial das potestades administrativas e sua correlação com as faculdades ablatórias da Administração Pública em prol do interesse comum. Esse notável trabalho teórico termina por auxiliar na compreensão das principais modificações jurídicas em curso no direito brasileiro – e, a reboque, os novos poderes do Estado em face da propriedade particular.

A metodologia do presente trabalho é a pesquisa de livros relacionados ao tema, tanto da doutrina brasileira quanto da espanhola.

## **2 – O princípio da juridicidade dos atos da Administração como técnica de atribuição de potestades administrativas**

Antes de se adentrar no tema da autoexecutoriedade dos atos da Administração, é importante frisar que este atributo é uma decorrência do princípio da legalidade dos atos da administração pública.

A doutrina tradicional do direito administrativo elenca como princípios integrantes do regime jurídico administrativo os princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e controle da Administração (CARVALHO, 2009, p. 45).

Para nós, são efetivamente fundantes do regime especial da Administração o tripé formado pelos princípios da legalidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público; interpretados de forma conjunta, os três princípios dão a tônica do modo de ser especial do Estado. De um outro lado, os limites destes poderes são os direitos e garantias dos brasileiros com o fito de se evitar favoritismos, perseguições ou desmandos, além da proteção da propriedade e do devido processo legal.

O princípio da legalidade figura na base de um Estado de Direito, cuja função é submeter o Poder Público à norma jurídica. Sem embargo de parcela respeitável da doutrina brasileira que trata o princípio da legalidade como sendo o respeito à lei em sentido estrito, há outros doutrinadores mais umbilicalmente ligados ao pós-positivismo e passaram a identificar a então mera legalidade como algo a mais, ou seja, “a submissão ao sistema jurídico em sua integralidade, ostentando-se maior prestígio aos princípios” (NOBRE JUNIOR, 2009, p. 215). Para esta corrente em expansão na doutrina nacional, não bastaria apenas o cumprimento da lei em sentido estrito, sendo também imprescindível o exercício legítimo da competência administrativa de acordo com os seus fundamentos constitucionais. O princípio da legalidade passou a ganhar em densidade, incorporando valores e obrigando a Administração não apenas à lei estrita votada no parlamento, mas a todos os preceitos que incorporam o próprio ordenamento.

Nesse sentido, Raquel Urbano leciona que o princípio da legalidade tem uma tendência a ser substituído pelo princípio da juridicidade, que é a submissão da Administração ao Direito como um todo:

A simples legalidade estrita da atuação estatal passou a se considerar insuficiente a título de legitimação do direito. Neste sentido, o sistema não seria legítimo se apenas cumpridas pelo Estado as regras legais que lhe integram, sendo necessária a ampliação da legalidade para a noção de juridicidade, em cujo bojo inserem-se valores como eficiência, moralidade, segurança jurídica e proporcionalidade. A regra legal torna-se apenas um dos elementos definidores da noção de juridicidade que, além de abranger a conformidade dos atos com tais regras, exige que sua produção (a destes atos) observe – não contrarie – os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição (CARVALHO, 2009, p. 55).

De fato, a Constituição brasileira, ao prever em seu artigo 37 o princípio da legalidade dos atos da Administração terminou não por dizer menos do que deveria, mas o que era aplicável à época<sup>1</sup>. O que aconteceu, posteriormente, foi uma reinterpretação do texto constitucional. Nesse ponto, a Constituição espanhola, que em seu artigo 103.1, foi bem mais clara ao prescrever, de forma literal, que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Na carta magna espanhola, há uma forte evidência de que a Administração se submete não apenas à lei, mas ao Direito como um todo. Tal previsão é reforçada em seu artigo 09º, quando afirma que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

Juarez Freitas traz uma interessante crítica sobre a interpretação literal do princípio da legalidade:

Pois bem: a legalidade é valioso princípio, mas princípio entre outros de igual hierarquia alojados no texto constitucional. Daí se exige a “atuação conforme a lei e o Direito”. O princípio da legalidade só experimenta significado na interação com os demais princípios e direitos fundamentais. Quer dizer, pensar o Direito Administrativo exclusivamente como mero conjunto de regras legais seria subestimara, de forma ruínosa, a complexidade do fenômeno jurídico-administrativo. [...]  
Assim, desfruta o princípio da legalidade de autonomia e, ao mesmo tempo, não mais concentra em si todo o poder normativo. O sistema é o limite do normativismo das regras. Não é acaso que a Administração Pública nem sempre poderá fazer o que a lei, isoladamente, determinar, assim como nem sempre poderá deixar de fazer alguma coisa apenas por inexistir previsão legal. A cogência de outros princípios e a pluralidade das fontes normativas são realidades inelimináveis do Direito Contemporâneo. [...]

---

<sup>1</sup> “Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre de lei” (DI PIETRO : 1999, p. 67).

Enfatize-se: a legalidade é princípio entre princípios, mas indescartável para observar o direito fundamental à boa administração. (FREITAS, 2009, p. 72-74).

A juridicidade administrativa traduz uma legalidade mais exigente, mais ampla, revelando que o Poder Público não está limitado apenas pela lei que cria, mas também por um feixe de outros diplomas normativos cujas normas, princípios e força normativa são aplicados conjuntamente. Ao invés de uma vinculação à lei, é uma vinculação ao Direito como um todo. Outra não é a situação da doutrina hispânica, pois “en la doctrina española la juridicidad suele ser utilizada también como comprensiva de la legalidade y de la justicia o razonabilidad” (CASSAGNE, 2016, p. 168).

Com maior precisão,

Dito de outro modo, a legalidade a ser tratada neste estudo é aquela fundante e justificadora de um sistema de organização de condutas voltadas ao bem e ao desenvolvimento comum, sem o qual, aparentemente, não se compreenderia a vida em sociedade estruturada para realizar solidariedade entre os cidadãos que nela vivem. Isto é, pensa-se em legalidade como caminho minimamente seguro para que as interações subjetivas eventualmente reguladas pelo Estado possam trazer, proporcionalmente, benefícios isonômicos e equitativos para os envolvidos nessa missão de desenvolvimento intersubjetivo pregada pela Constituição Federal de 1988 (FRANÇA, 2017, p. 89)

Analisado o que vem a ser o princípio da legalidade, hoje mais estudado como juridicidade, agora vamos analisar os efeitos de tal princípio nas potestades administrativas. Para García de Enterría, “El principio da legalidade de la Administración, com el contenido explicado, se expresa em un mecanismo técnico preciso: la legalidade atribuye potestades a la Administración, precisamente.” (ENTERRÍA; FERNANDES, 2006a, p. 447). De fato, a legalidade pode atribuir direitos potestativos à Administração Pública fulcrado no interesse público – como também o faz o Código Civil, em seu artigo 1.228, § 4º, com relação aos particulares, demonstrando que a potestade fundada em interesse público na parte da habitação *lato sensu* não é uma exclusividade outorgada ao Poder Público<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> De acordo com o supracitado artigo, “O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”. Ali, o Código Civil cria um direito potestativo para os particulares em considerável número a fim de adquirirem, por decisão judicial e pagando justo preço, os lotes que ocupam desde que, por evidente, não tenham tempo de usucapião. Nessa situação especial, os particulares passam a ter a potestade de adquirir a propriedade pagando um justo preço, que será definido pelo juiz. É, em verdade, uma espécie de desapropriação realizada por uma massa de particulares – e essa foi uma inovação importante no Código Civil para a regularização fundiária em situações deste tipo. Por que classificar tal ato como uma espécie de desapropriação? Por ser uma compra forçada de uma propriedade fundada no interesse público, à qual o particular não pode se opor (apenas discutir o justo preço). E a desapropriação é uma das espécies de potestades administrativas, ressaltando-se que aqui é uma desapropriação produzidas por particulares com intervenção do Judiciário.

Para uma correta ideia do conceito de Enterría, é necessário se investigar o núcleo do conceito do direito potestativo, que tradicionalmente é conceituado como “o poder jurídico atribuído ao titular do direito no qual outra pessoa deve suportar os efeitos do ato (estado de sujeição)” (MELLO, 2009, p. 2). Inclusive, caracterizam-se os direitos potestativos por atribuir ao titular a “possibilidade de produzir efeitos jurídicos em determinadas situações mediante um ato próprio de vontade, inclusive atingindo terceiros interessados nessa situação, que não poderão se opor” (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 8).

Potestade é distinta de direito subjetivo; no direito subjetivo, há uma relação jurídica concreta, recai sobre um objeto específico e determinado, consiste em uma pretensão concreta e corresponde com um dever atribuído a um sujeito passivo que é, neste sentido, um sujeito obrigado<sup>3</sup>. Nas potestades, não há uma relação jurídico obrigacional, mas sim que ela precede diretamente do ordenamento e o sujeito passivo encontra-se em estado de sujeição, devendo suportar os efeitos do ato.

Em um segundo aspecto, não recai sobre nenhum objeto específico e determinado, mas sim tem um caráter genérico e se refere a um âmbito de atuação definido em grande espectro genérico. Não consiste em uma pretensão particular, senão na possibilidade abstrata de produzir efeitos jurídicos, de onde eventualmente podem surgir, como simples consequência de seu exercício, relações jurídicas particulares. Enfim, a potestade não corresponde nenhum dever, positivo ou negativo, senão uma simples sujeição de outros sujeitos a suportar sobre sua esfera jurídica eventuais efeitos derivados do exercício da potestade.

A potestade tem origem direta no ordenamento jurídico e não em atos jurídicos determinados, sendo sempre uma derivação de um *status* legal, por meio do qual os poderes administrativos são exercidos em prol do interesse público e não os sujeitando a um eventual acordo ou negócio jurídico entre as partes. Nesse ponto, García de Enterría e Tomás Fernandes advertem:

---

<sup>3</sup> “El concepto de potestade se perfila a través de su contraste dialéctico com el de derecho subjetivo. Ambas figuras son especies del género poderes jurídicos, en sentido amplio, esto es, facultades de querer y de obrar conferida por el ordenamento a los sujetos. A partir de este núcleo común, todas las demás notas son diferenciales entre la potestade y el derecho subjetivo. Así, el derecho subjetivo se caracteriza por tener su origen en una relación jurídica concreta, recaer sobre un objeto específico y determinado, consistir en una pretensión concreta y corresponder com un deber atribuble a un sujeto pasivo, que es, em este sentido, un sujeto obligado. Pensemos, por ejemplo, em el derecho del contratante: surge de una particular relación jurídica contractual, creada por un pacto, recae sobre la prestación obligacional específica y concreta definida por el contrato, consiste em una pretensión hacia el cumplimiento de dicha prestación, responde com el deber correlativo del deudor, sujeto obligado. Pues bien, ninguna de estas notas convienen a la potestade, que más bien se caracterizaría por oposición a las mismas.” (ENTERRÍA ; RAMON : 20106, p. 447).

Como consecuencia de este origen legal y no negocial, las potestades son inalienables, intransmisibles e irrenunciables, justamente porque son indisponibles por el sujeto en cuanto creación del Derecho objetivo supraordenado al mismo. El titular de la potestade puede ejercitarla o no, pero no puede transferirla; la propia Ley puede, a lo sumo, permitir su delegación de ejercicio (arts. 12 y 13 LPC, etc). Las potestades son también imprescriptibles, aunque su ejercicio puede estar sometido a caducidad o decadencia. Las potestades son, em fin, inagotables e idénticas a través de su ejercicio, que más que consumirlas las confirma. Son también insusceptibles de modificación por el titular, sólo la Ley, em que tienen su origen, puede alterarlas o extinguirlas. (ENTERRIA, FERNÁNDEZ: 2006a, p. 449)

O direito potestativo pode ser exercido diretamente pela Administração ou por intermédio do Poder Judiciário nos casos de resistência. É o caso da desapropriação, que pode seguir o rito administrativo amigável ou judicial. Assim, podemos dizer que os caracteres fundamentais do direito potestativo administrativo são:

- a) poder jurídico conferido ao titular que, no caso da Administração, está jungida ao princípio da juridicidade;
- b) declaração unilateral de vontade, realizável *per se* ou através de decisão judicial, mas sempre através dos atos administrativos;
- c) estado de sujeição da contraparte, que só será válida em função da supremacia do interesse público sobre o particular;
- d) influência em situação jurídica pré-existente, que denote uma insegurança jurídica ou uma conveniência e oportunidade administrativa, igualmente fulcrada em interesse público;
- e) produção de efeitos constitutivos, modificativos ou extintivos do plexo de direitos anteriormente existentes.

No caso brasileiro, a potestade administrativa é uma força oriunda do princípio da juridicidade e a serviço de uma ideia: o interesse público primário da Administração que, no caso da habitação, é a regularização fundiária.

### **3 - Os atributos dos atos administrativos expedidos com base na lei da REURB e as possibilidades do Estado em intervir no patrimônio particular através das faculdades ablativas**

#### **3.1 – Os atributos do ato administrativo analisado à luz da REURB**

Os atos administrativos correspondem ao meio especial de agir da Administração Pública e possuem propriedades jurídicas especiais decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado. Estes atos possuem cinco atributos, que são a presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade, autoexecutoriedade e tipicidade. Todos esses atributos estão presentes na análise dos atos administrativos da REURB previstos em lei.

A presunção de legitimidade indica que existe uma fé pública que acompanha o ato administrativo. Esse atributo encontra-se em todos os atos administrativos. De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro (DI PIETRO, 1999, p. 198), há cinco fundamentos para justificar a presunção de legitimidade que, à luz das previsões da REURB podem assim ser analisados:

- a) o procedimento e as formalidades que antecedem sua edição, o que termina por cumprir com o devido processo legal para a edição do ato administrativo. Na REURB, o artigo 12 da Lei 13.465/17 prevê que a aprovação municipal da REURB corresponde (presunção legal) à aprovação urbanística e ambiental;
- b) o fato de expressar a soberania do poder do Estado, que no caso vertente se aplica para a resolução dos problemas habitacionais;
- c) a necessidade de assegurar celeridade no cumprimento das decisões administrativas. No caso da REURB, diversos mecanismos foram criados para gerar um procedimento administrativo interno que visa organizar, de forma célere, os lotes a serem regularizados de uma só vez, ao invés do método individualizado do usucapião administrativo;
- d) os mecanismos de controle sobre a legalidade do ato, posto que, a depender da natureza do ato administrativo, ele precisará ser revisto internamente para obter a chancela (ato complexo);
- e) a sujeição da Administração ao princípio da legalidade, presumindo-se que seus atos foram praticados de acordo com a lei e de acordo com as regras de competência.

A presunção de imperatividade determina que o ato administrativo “cria unilateralmente obrigação para o administrado, dentro da legalidade e independentemente de sua concordância” (ROSSI, 2019, p. 185). É uma sujeição ao ato, um direito potestativo em determinadas condições, pois nem sempre a presunção de imperatividade ocorrerá. No caso da aprovação da REURB, a imperatividade do ato administrativo ocorre na relação entre o Município e o cartório, em especial no auto de demarcação urbanística encaminhada para via de aprovação (art. 22 da Lei 13.465/17). Inclusive, o auto de demarcação urbanística implica em abertura de matrícula se não existir uma anteriormente (art. 22, § 2º), será feita mesmo que

a área demarcada supere as áreas dos registros anteriores (art. 22, § 5º) e desobriga o Município a retificar a área remanescente (art. 22, §6º).

A exigibilidade é o atributo do ato administrativo pelo qual a Administração exige de terceiros o cumprimento de seu ato. “A exigibilidade é o atributo do ato pelo qual se impele à obediência, ao atendimento da obrigação já imposta, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para induzir o administrado a observá-la” (MELLO, 2005, p. 390). Para que o ato seja exigível, “é necessário já ser dotado de eficácia” (FIGUEIREDO, 2004, p.179). No caso da REURB, enquanto o auto de demarcação urbanística está sendo produzido pela Administração, ainda não possui exibibilidade; ao seu término, ele terá imperatividade (por ter sido produzido pelo Município) e será exigível quando for apresentado em cartório.

A autoexecutoriedade é o privilégio de atuação de ofício (*privilège d'atción d'office*) da Administração, que em certos casos está dispensa de obter autorização judicial para a prática de determinados atos urgentes ou que tenham a previsão legal desta característica. “Tal atributo objetiva alcançar, de forma rápida e eficiente, o interesse público, admitindo-se, inclusive, o uso da força se necessário for e desde que legalmente previsto” (ROSSI, 2019, p. 183). A autoexecutoriedade nos atos da REURB não encontrariam espaço na disputa entre Município e Cartório, mas sim naquelas singelas situações em que a Administração interdita determinadas áreas de risco – e, nestas áreas, enquanto não eliminado ou reduzido para padrões aceitáveis o risco não será possível sequer se falar em REURB.

Há de se destacar que a autoexecutoriedade não pode se confundir com a exigibilidade: “A exigibilidade não permite o uso da força física (já que são meios indiretos de coerção). Apenas pune, mas não desfaz a ilegalidade. Já a autoexecutoriedade permite o uso da força física (meio direto de coerção) e ao punir tem o condão de desconstituir a situação ilegal” (ROSSI, 2019, p. 184).

Por fim, há o atributo da tipicidade: o ato administrativo, para ter sua validade, tem que ter uma fonte legal, tem que estar previsto em lei. García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, ao analisar a tipicidade sob uma ótica punitiva, lecionam que:

La tipicidade es, pues, la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, portanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación (y delimitadas, además, por la representación democrática del pueblo a través de las Leyes: STC 137/1997); y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica (art. 9º.3 de la Constitución), que no se cumpliría si la descripción d lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos

puedan predecir las consecuencias de sus actos (*lex certa*). (ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 2006b, p. 179-180).

A REURB, possui diversos tipos de previsões legais, como a distinção entre a REURB-S e a REURB-E (art. 13). Nestes casos, para cada um dos tipos de REURB haverá custos a serem suportados pelo Município ou pelos particulares e a declaração de ser uma comunidade classificada como REURB-S é um ato administrativo que advém de uma autorização legal. No caso, a tipicidade previu que tipo REURB será gratuita ou com gastos compartilhados.

### **3.2 - As facultades ablativas do Município na REURB**

#### **3.2.1 – O que vem a ser a facultade administrativa ablativa**

Após a análise das potestades administrativas e dos atributos dos atos administrativos, cumpre agora analisar os mecanismos ablativos do direito de propriedade previstos na legislação da REURB. Para tanto, agora é necessário caracterizar o que vem a ser as facultades ablativas.

Como se viu acima, os atos administrativos, em vez de ampliar ou beneficiar a esfera jurídica de seus destinatários privados, podem também restringir, produzir obrigações antes inexistentes ou também restrições, limitações ou extinções de determinados direitos. Todas elas podem vir das potestades administrativas.

Para García de Enterría e Tomás-Ramon Fernández,

Las situaciones de simple interés, no constituidas en verdaderos derechos subjetivos, pueden verse afectadas normalmente en sentido negativo como consecuencia del ejercicio de potestades administrativas discrecionales. Una situación dada crea siempre intereses en su mantenimiento, los cuales se verán afectados por cambio que a dicha situación pueda imponer una potestad discrecional que parta de una apreciación de la oportunidad de alterarla.

[...]

Este sacrificio de intereses no consituidos en derechos subjetivos, como primer grado de una incidencia administrativa sobre las situaciones del administrado, ha de entenderse, naturalmente, sin perjuicio de lo que más atrás hemos precisado sob el posible control de la discrecionalidad (cap. VIII) y sobre la eventualidad de que esos simples intereses puedan poner en su servicio derechos subjetivos reaccionales cuando la incidencia administrativa sobre los mismos se produzca sin base legal.

[...]

El segundo grado de la incidencia administrativa sobre las situaciones activas de los ciudadanos está en las *limitaciones administrativas de derechos*. Sobre el concepto propuesto por ROMANO, VIGNOCCHI ha efectuado un notable esfuerzo dogmático para la precisión de esta figura. Se trataría de una incidencia que no modifica el derecho subbjetivo afectado, ni tampoco la capacidad jurídica o de obrar del titular,

sino que actúa, exclusivamente, sobre las condiciones de ejercicio de dicho derecho, dejando inalterados todo el resto de los elementos del mismo (configuración, funcionalidad, límites, protección). Esa incidencia sobre las facultades de ejercicio de los derechos está determinada por la necesidad de coordinar-los, bien con los derechos o intereses de otro sujeto, bien (lo que es el supuesto normal de las limitaciones administrativas) con los intereses o derechos de la comunidad o del aparato administrativo.

[...]

La tercera gran especie de potestad, luego de la que se expresa en las limitaciones de derechos, por la que la Administración puede incidir gravosamente sobre las situaciones jurídicas de los particulares, es la que llamaremos, *stricto sensu*, potestad ablativa. Redicimos el concepto, frente a la extensión que GIANNINI le ha dado, según vimos, al poder de la Administración de sacrificar situaciones patrimoniales de los particulares. Aquí no se limitan los derechos afectados, sino que más bien se destruyen, se extinguen como tales derechos, total o parcialmente (ENTERRÍA ; FERNÁNDEZ, 2006b, pp. 107, 120)

Observa-se que os autores espanhóis supracitados não classificam as limitações administrativas ou supressão de expectativas de direito como sendo inseridos nas potestades ablativas, restringindo estas apenas aos poderes de restrição total no direito de propriedade.

Como se sabe, para que um instituto de doutrina estrangeira seja adotado no Brasil é necessária a sua adaptação à realidade brasileira. O direito é um produto cultural e, como tal, as importações devem se adequar ao sistema brasileiro como um todo. Segundo os léxicos, “ablativo” é um adjetivo que significa “a faculdade de tirar, extrair, privar” (<https://www.dicio.com.br/ablativo/>). Uma eventual classificação de ablatividades no direito brasileiro seria muito maior do que a apontada pela doutrina espanhola.

As potestades administrativas ablativas, ao seu turno, são aquelas que incidem diretamente no plexo de direitos do administrado com o objetivo direto de limitar ou extinguir tal direito. Tome-se como exemplo o direito de propriedade: pode a Administração Municipal, através de seus códigos de obras, limitar a construção até um determinado nível de andares um determinado barro ou, alternativamente e em determinadas situações, decretar a utilidade pública de um dado bem imóvel para fins de desapropriação. São potestades administrativas ablativas porque independem do consentimento do particular e limitam o uso do direito de propriedade, extraindo do particular diversas possibilidades construtivas. A ablatividade também estará presente, com maior força, nas desapropriações, que é quando o direito inerente à propriedade é extraído do particular através da compensação com a justa indenização.

Assim, podemos conceituar as potestades administrativas ablativas como o poder outorgado à Administração Pública para limitar ou extinguir os direitos do particular com fundamento legal e justificativa de interesse público.

### **3.2.2 – As facultades ablativas administrativas na REURB**

Na REURB, as faculdades ablativas administrativas passam a ter novas categorias, inovando no sistema jurídico brasileiro. Ao se observar alguns de seus instrumentos, percebe-se claramente que a regularização fundiária passa a ter novos instrumentos de transferência compulsória de propriedades.

A demarcação urbanística é um deles. De acordo com o artigo 19 da Lei 13.465/2017, *litteris*:

Art. 19. O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, números das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis.

§ 2º O auto de demarcação urbanística poderá abranger uma parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações:

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou

III - domínio público.

§ 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.

Art. 20. O poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 1º Eventuais titulares de domínio ou confrontantes não identificados, ou não encontrados ou que recusarem o recebimento da notificação por via postal, serão notificados por edital, para que, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias.

§ 2º O edital de que trata o § 1º deste artigo conterá resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado.

§ 3º A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com a demarcação urbanística.

§ 4º Se houver impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, é facultado ao poder público prosseguir com o procedimento em relação à parcela não impugnada.

§ 5º A critério do poder público municipal, as medidas de que trata este artigo poderão ser realizadas pelo registro de imóveis do local do núcleo urbano informal a ser regularizado.

§ 6º A notificação conterá a advertência de que a ausência de impugnação implicará a perda de eventual direito que o notificado titularize sobre o imóvel objeto da Reurb.

A planta de sobreposição prevista no artigo 19, § 1º, II, serve exatamente para se saber quais serão as áreas a serem atingidas pela demarcação urbanística e se a mesma ocupa a total ou parcialmente as áreas de imóveis previamente registrados. Uma vez identificados os proprietários dos imóveis atingidos, eles serão chamados para se defenderem – e o artigo 20, § 3º, indica que a “ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretado como concordância com a demarcação urbanística”.

Uma ressalva que aqui se faz é que este dispositivo acima narrado (art. 20, §3º) não se revela como uma potestade administrativa, posto que é imprescindível a concordância ou ausência de manifestação do particular. Se é necessária a sua manifestação de vontade, não se fala de potestades.

Entretanto, o artigo 21 fala do procedimento administrativo de impugnação. Neste procedimento reside a potestade ablatória administrativa (ou direito potestativo da Administração) que deve seguir o devido processo legal. Para a ocorrência do direito potestativo administrativo de supressão de propriedade na REURB, é necessário que sejam preenchidos os seguintes requisitos:

- a) que haja eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação. Aqui, não bastam dívidas tributárias diversas – elas tem que ter como base o imóvel objeto de REURB. O mesmo se dá para os passivos ambientais e administrativos. Para tanto, é necessário que tenha havido um prévio devido processo administrativo para a imposição dos passivos;
- b) alternativa ou conjuntamente, pode a Administração realizar cadastro dos ocupantes e identificar o quantitativo das prescrições aquisitivas de propriedade.

Observa-se que a apresentação de impugnação poderá ser dirimida com procedimento extrajudicial de composição de conflitos; entretanto, uma vez frustrada tal fase, deve o processo ir para julgamento administrativo. Este julgamento é parametrizado pelo artigo 21 da lei da REURB que assim aduz, *litteris*:

Art. 21. Na hipótese de apresentação de impugnação, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos.

§ 1º Caso exista demanda judicial de que o impugnante seja parte e que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel abrangido pela demarcação urbanística, deverá informá-la ao poder público, que comunicará ao juízo a existência do procedimento de que trata o **caput** deste artigo.

§ 2º Para subsidiar o procedimento de que trata o **caput** deste artigo, será feito um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos

associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade.

§ 3º A mediação observará o disposto na [Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015](#), facultando-se ao poder público promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 4º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica facultado o emprego da arbitragem.

Entendo que o procedimento administrativo de resolução dos conflitos deve passar, primeiro, pela tentativa de composição extrajudicial de conflitos, onde a Administração poderá negociar com os instrumentos que possui. Após essa fase, o processo irá para instrução e, primeiramente, deverão ser analisadas as prescrições aquisitivas de propriedade (em uma inversão de ordem sequencial do §3º do 21, pois a Administração não pode pagar por algo que já não é mais do antigo proprietário); posteriormente, serão analisados os eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos.

Ao final desta fase, a Administração irá julgar se o particular ainda possui direitos de propriedade sobre o imóvel, qual a dimensão deste direito, que partes da propriedade serão pagas por compensação de dívidas junto ao Município (relacionadas ao imóvel) e em que partes a Administração decretará a perda do direito aquisitivo por parte do particular.

Uma vez julgado o auto de demarcação urbanística, ele passa a se configurar em um direito potestativo da Administração em averbá-lo nas matrículas dos imóveis por ele alcançadas no cartório de registro imobiliário competente (art. 22 da Lei 13.465/17). Ademais, o direito potestativo da Administração em averbar é de tal monta que o 5ª determina que “A demarcação urbanística será averbada ainda que a área abrangida pelo auto de demarcação urbanística supere a área disponível nos registros anteriores” e, quanto a área remanescente, há uma desnecessidade de apuração por parte do Poder Público Municipal, de acordo com o § 6º do artigo 22, “Não se exigirá, para a averbação da demarcação urbanística, a retificação da área não abrangida pelo auto de demarcação urbanística, ficando a apuração de remanescente sob a responsabilidade do proprietário do imóvel atingido”.

De igual forma, a legitimação de posse adquire contornos de potestade ablativa administrativa que cria um direito potestativo para o particular, desde que obedecido o devido processo legal. De acordo com o artigo 25 da Lei 13.465/17,

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por **causa mortis** ou por ato **inter vivos**.

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Do lado da Administração, a potestade administrativa ablativa vai sendo construída com a percepção de que existe uma ocupação pacífica em uma dada região, com matrícula imobiliária ou não. Uma vez aberto o processo administrativo – e aqui se vislumbra a importância da demarcação urbanística para que o titular do registro imobiliário possa se defender (ou, até mesmo, para demonstrar que ele não existe ou é revel) – e uma vez julgado esse processo, o Poder Público passa a ter o direito potestativo de conferir título de posse de imóvel objeto da REURB. Por óbvio, este título de posse pode vir a ser contestado posteriormente no Judiciário, mas uma vez celebrado todo o processo administrativo e cumprido o devido processo legal, não pode o cartório recusar o registro do título de legitimação de posse.

Do lado do particular, o direito potestativo é construído no artigo 26 da supracitada lei:

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do [art. 183 da Constituição Federal](#), independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo [art. 183 da Constituição Federal](#), o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Ou seja, uma vez registrada a legitimação de posse no CRI competente, é direito potestativo do particular a sua conversão automática em propriedade no prazo de cinco ou dez anos, a depender do prazo de usucapião correlato, sendo também mais uma forma originária de aquisição de propriedade.

Por sua vez, a situação inversa também corresponde a uma potestade. O artigo 27, ao prever que “O título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento” demonstra que o Poder Público poderá cancelar o título se as condições constantes da lei

13.465/17 forem descumpridas, independentemente da vontade do particular e sem direito a qualquer tipo de indenização. Para que isto ocorra, é necessário o Poder Público oportunizar ao particular o devido processo legal.

#### **4 – CONCLUSÕES**

O direito administrativo brasileiro está em um processo de profundas alterações em função das novas demandas sociais. Sob esta nova matriz, o direito Administrativo ressemantiza a noção de interesse público e de discricionariedade e assume novas funções como uma forma de emprestar uma maior agilidade para a solução de determinados conflitos.

O estudo dos atributos dos atos administrativos praticados na REURB possui uma função primordial, principalmente quando se busca uma maior eficiência destes atos. Apesar de não terem autoexecutoriedade, os atos administrativos da REURB gozam de presunção de juridicidade e de exigibilidade junto aos cartórios de registro imobiliário.

Para tanto, a Lei 13.465/17 dotou a Administração Pública de novas potestades administrativas ablativas, onde o Município tem agora o poder administrativo de exigir a modificação de dimensões de imóveis pré-existentes em cartório, extinguir direitos de propriedade e realizar transladação de domínio, sempre com o auxílio do cartório e sujeito a ações judiciais que venham a impugnar. A diferença é que o Município, agora, tem mais poderes administrativos para solucionar tais conflitos.

No caso da legitimação de posse, a potestade administrativa de outorgar o título especial possessório se transforma em direito potestativo de transladação de propriedade de um particular a outro.

A REURB refunda a noção de interesse público habitacional ao instrumentalizar a Administração Municipal com novos poderes para a solução de décadas de instabilidade jurídica de forma célere.

#### **5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo. Parte geral, intervenção do Estado e Estrutura da Administração.** 2ª edição. Salvador : Podivm, 2009.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)**. Madrid : 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. 11ª edição. São Paulo : Atlas, 1999.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo I**. Decimotercera edición. Navarra : 2006a.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo II**. Decimotercera edición. Navarra : 2006b.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil 1. Parte geral e LINDB**. 13ª edição. São Paulo : Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito Administrativo**. 7ª edição. São Paulo : Malheiros, 2004.

FRANÇA, Phillip Gil. **Ato administrativo e interesse público. Gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo**. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2017.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4ª edição. São Paulo : Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19 edição. São Paulo : Malheiros, 2005.

MELLO, Cleyson de Moraes. **Código Civil interpretado**. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2009.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Administração Pública, legalidade e pós-positivismo, in Princípio da Legalidade. Da dogmática jurídica à Teoria do Direito**. Rio de Janeiro : Forense, 2009.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo : Saraiva, 2019.