



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A (in) constitucionalidade da usucapião administrativa da Lei nº 11.977/09.

Andressa Magalhães Menezes.

Rio de Janeiro
2016

ANDRESSA MAGALHÃES MENEZES

A (in) constitucionalidade da usucapião administrativa da Lei nº 11.977/09.

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal.

Néli Luiza C. Fetzner.

Nelson C. Tavares Júnior.

Rafael Mario IorioFilho.

Rio de Janeiro

2016

A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA USUCAPIÃO ADMINISTRATIVA DA LEI Nº 11.977/09.

Andressa Magalhães Menezes.

Graduada pelo Centro Universitário Augusto Motta. Advogada.

Resumo: A Lei n. 11.977/2009 se comporta como verdadeiro instrumento de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e, possui o escopo de legitimar a posse daqueles que conferem utilidade aos imóveis abrangidos pela demarcação. Em razão da possibilidade, conferida no artigo 60 da Lei n. 11.977/2009, de conversão do título de legitimação da posse em registro imobiliário, em âmbito administrativo, não diferenciar o tipo de imóvel em questão, surge a discussão acerca de existência de nova modalidade de usucapião administrativa, além da inconstitucionalidade frente a possibilidade de usucapião de imóvel público. O cerne do trabalho é demonstrar que a possibilidade de conversão do título de posse em registro de propriedade além de ser uma nova modalidade de usucapião administrativa, se comporta como instrumento de efetivação do mandamento constitucional de destinação de função social a propriedade, direito fundamental a moradia e dignidade da pessoa humana.

Palavras – Chave: Direito Constitucional, Civil e Administrativo. Lei nº11. 977/09. Usucapião Administrativa.

Sumário: Introdução. 1. Lei nº11. 977/09 e a vedação à usucapião de bem público 2.A Lei n. 11.977/2009 como nova modalidade de usucapião. 3. Lei nº 11.977/09 como legitimação da posse e concretização da função social da propriedade. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a constitucionalidade ou não da usucapião administrativa tratada na Lei nº 11.977/09, conhecida como a Lei Minha Casa Minha Vida. Procura-se demonstrar que, muito embora a citada lei traga em seu bojo uma política de regularização fundiária no que tange à chamada usucapião administrativa, pode ser considerada destoante aos preceitos constitucionais contidos na CRFB/88, especialmente em se tratando da impossibilidade de usucapião de bens públicos.

Para tanto, serão abordadas posições doutrinárias a respeito do tema de modo a conseguir discutir se a usucapião administrativa tratada pela Lei nº 11.977/09 seria de fato uma modalidade de usucapião e, se sim, se seria constitucional tal modalidade de regularização fundiária.

A Constituição de 88, ao tratar da política urbana, agrícola, fundiária e reforma agrária proíbe, expressamente nos artigos 183§3º e 191, parágrafo único, a possibilidade de aquisição originária de imóveis públicos via usucapião. Contudo, ao tratar da regularização fundiária o legislador trouxe no teor do artigo 60 da Lei nº 11.977/09 a possibilidade de conversão da legitimação da posse em direito subjetivo da propriedade, isso independente do imóvel ser ou não público.

O tema é controvertido e merece especial atenção, uma vez que traz a possibilidade de uma possível usucapião pela via administrativa de um imóvel público, o que é vedado pela CRFB/88.

Para melhor compreender o tema, busca-se esmiuçar acerca de tal política de regularização fundiária no sentido de compreendê-la como nova modalidade de usucapião e se estaria em consonância com o diploma constitucional. Pretende-se, ainda, chamar a atenção para a necessidade de cumprimento do mandamento constitucional de conferir função social à propriedade (art. 5º, XXIII, da CRFB/88) o que seria um dos objetivos da Lei n. 11.977/09.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho, apresentando a repercussão da Lei n. 11.977/09 junto aos preceitos constitucionais que vedam a aquisição originária da propriedade de imóvel público via usucapião.

O segundo capítulo tem como objetivo delimitar se essa forma de aquisição originária seria ou não uma nova modalidade de usucapião e, caso positivo, sua (in) compatibilidade com os preceitos constitucionais explicitados anteriormente.

O terceiro capítulo destina-se a examinar a Lei n. 11.977/09 como uma forma de legitimação da posse e concretização do mandamento constitucional de garantia e atendimento a função social da propriedade.

A pesquisa que se pretende realizar seguirá a metodologia bibliográfica, de natureza descritiva – qualitativa.

1. LEI Nº 11.977/09 E A VEDAÇÃO À USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

Pela leitura do artigo 98 do Código Civil de 2002¹ bens públicos são aqueles que pertencem ao conjunto de patrimônios da Administração Pública.

Na classificação quanto a sua destinação, ou seja, com base em sua utilização, são divididos em bens públicos de uso especial, de uso comum e dominical.

Os bens públicos de uso especial, segundo Maria Sylvia Di Pietro são: “são todas as coisas móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins”. Em suma, consideram-se bens de uso especial aqueles que compõem o aparelho estatal. A título de exemplo de bem público de uso especial temos o edifício utilizado pelo município para a prestação de serviço de saúde.

Os bens públicos de uso comum, também denominados como bens de uso comum do povo são os bens que a Administração Pública mantém para o uso normal da população, de uso livre, gratuito, ou seja, são bens para uso da população em geral e a sua destinação decorre da lei ou da própria natureza do bem. Temos como exemplos as praias marítimas, ruas, praças públicas, etc.

Os bens públicos dominicais são aqueles que não possuem qualquer destinação pública, ou seja, apenas ostentam a qualidade de bem público pois integram a uma

¹BRASIL, Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.

2DI Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 818.

determinada pessoa jurídica de direito público. Como exemplo, temos as terras devolutas, um bem móvel apreendido sem utilização definida, etc.

A importância em definir o que são bens públicos reside na vedação constitucional da usucapião desses bens. É expresso no artigo 183 §3º da CRFB/88³ que os bens públicos não são passíveis de aquisição por meio de usucapião. Tal vedação se repete no artigo 191, parágrafo único também da CRFB/88⁴.

Também, a vedação encontra-se presente na legislação infraconstitucional, qual seja, artigo 102 do Código Civil⁵.

A razão da vedação é preservar o interesse público na utilização de tais bens por toda a coletividade, isso independente de ser bem público de uso especial, de uso comum ou dominical.

Além disso, acrescenta-se como razão a tal vedação a existência da garantia de imprescritibilidade. Isso porque, os bens públicos gozam de determinadas prerrogativas decorrentes do regime jurídico de direito público ao qual devem observância. Essas garantias são divididas em quatro regras, quais sejam, impenhorabilidade, não – onerabilidade, imprescritibilidade e alienabilidade condicionada. Nesse estudo, a garantia da imprescritibilidade ganha maior relevo pois, consagra a ideia de inoponibilidade da prescrição aquisitiva (usucapião) ao Poder Público.

Dessa forma, os bens públicos não podem ser adquiridos pela posse mansa e pacífica por determinado espaço de tempo continuado, nos moldes da legislação civil. Isso porque, a posse não terá idoneidade de converter-se em domínio pela impossibilidade jurídica da usucapião.

³BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

⁴Ibid.

⁵BRASIL, Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.

Saliente-se que a ocupação ilegítima em área do domínio público, ainda que por longo período, permite que o Estado formule a respectiva pretensão reintegratória, sendo incabível a alegação de omissão administrativa.

Em se tratando da concepção da Jurisprudência, em especial, do Supremo Tribunal Federal, acerca da possibilidade de usucapião, encontramos no enunciado de súmula 340 do STF a negativa de usucapião de bens públicos.

Ultrapassada a análise do conceito de bem público e, demonstrado a vedação da prescrição aquisitiva (usucapião) de bens públicos tanto pelos preceitos constitucionais supracitados, como pela Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consolidada em súmula, convém analisar a repercussão normativa da Lei n. 11.977/09⁶.

A Lei n. 11.977/09⁷ dispõe sobre o programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Logo no artigo 1º assentaa sua finalidade, que consiste na criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$4.650,00 (quatro mil e seiscentos e cinquenta reais). No decorrer do artigo citado anteriormente, constam os subprogramas e conceitos do que seriam grupo familiar, imóvel novo, oferta pública de recursos e etc.

Pelo exposto, a melhor interpretação a ser dada ao dispositivo é de uma hipótese de legitimação da posse que é convertida em propriedade, de maneira que mesmo sendo um bem público, não teria sua constitucionalidade questionada, tendo em vista ser a aquisição de uma propriedade que necessariamente, não atende a uma afetação de uso público.

⁶ BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

⁷Ibid.

Nesse ponto, a interpretação correta a ser manejada não seria de afronta aos dispositivos constitucionais que vedam a usucapião, mas sim de uma legitimação de posse de um bem público que não contém afetação à sociedade.

2. A LEI N. 11.977/09 COMO NOVA MODALIDADE DE USUCAPIÃO

Pela análise do artigo 60 da Lei n. 11977/2009⁸ verifica-se a possibilidade do detentor do título de legitimação da posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade nos termos do artigo 183 da CRFB/889.

O dispositivo constitucional ora citado, refere-se a modalidade de usucapião urbana pró moradia e, por esse motivo depreende-se do artigo 60 da Lei n. 11.977/2009¹⁰ a modalidade de usucapião administrativa. O termo “usucapião” designa aquisição de propriedade, ou de direito real, através da posse qualificada, exercida durante o prazo previsto em lei.

Contudo, saliente-se que José dos Santos Carvalho Filho¹¹ não considera como modalidade de usucapião e sim uma aquisição de propriedade que decorre da própria autorização contida na lei.

Acerca do uso dúbio da expressão usucapião administrativa discorre o autor Guilherme Couto de Castro 12:

Expressão dúbio, usada para mais de um fim. De regra, cuida-se de nomenclatura imprópria, para designar bens que são objeto de desapropriação com a finalidade de assentamento de posseiros, a partir de figuras como a legitimação de posse. A referência é usada, também, para designar sistema advindo da Lei nº 11.977/2009,

⁸BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

⁹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

¹⁰BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

¹¹CARVALHO, José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1172.

¹²CASTRO, Guilherme Couto de. *Lições de Direito Civil* Volume Único. 5. ed. Niterói: Impetus. 2012. p. 282/283.

ao estruturar forma rápida de usucapião sem intervenção judicial, cabendo à Administração Pública, por impulso próprio ou de interessados (art. 50), a prerrogativa de declarar o direito de propriedade, em benefício de população de baixa renda (a partir da legitimação da posse, e daí com a outorga de título de domínio). Por fim, a locução também se aplica a casos nos quais o domínio da administração não advém de título anterior, mas sim da posse qualificado, por ela exercida (cf. Lei nº 5.972/1973).

Em sendo nova modalidade de usucapião, necessitará de preenchimento de requisitos para que seja deferida a conversão do título de legitimação da posse em registro de propriedade.

Pela descrição dos documentos necessários para o requerimento da conversão que constam do artigo 60 §1º da Lei n. 11977/2009¹³, muito embora seja denominada de usucapião, o requisito para o requerimento da conversão tem peculiaridades especiais as outras modalidades de usucapião existentes. Por exemplo, o requisito de apresentação de certidões em cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou propriedade do imóvel, não é exigido para a usucapião ordinária do artigo 1.238 do Código Civil de 2002¹⁴.

Além disso, o fato da concessão da conversão do título de legitimação da posse poder ser feita sem interferência judicial condicionou o legislador a determinar maiores exigências, em comparação com os requisitos de usucapião ordinário.

Assim o artigo 60 da Lei n. 11.977/2009¹⁵ configura modalidade de usucapião administrativa, sendo necessária a verificação de possível inconstitucionalidade frente aos preceitos constitucionais que vedam a possibilidade de aquisição originária de imóveis públicos via usucapião.

Saliente-se que, a Lei n. 11977/2009¹⁶ autoriza a possibilidade de conversão do título de legitimação de posse tanto para imóveis públicos como para privados. O ponto

¹³BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

¹⁴BRASIL, Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.

¹⁵BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

¹⁶Ibid.

central da Lei n. 11977/2009¹⁷ é a regularização fundiária de assentamentos urbanos, de forma que a medida é destinada apenas aos assentamentos irregulares sendo esses compreendidos como ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

Muito embora os artigos 183 §3º, 191, parágrafo único todos da CRFB/88¹⁸ vedem a usucapião de bens públicos, tal possibilidade ocorrerá quando o imóvel público em questão for considerado como assentamento irregular, o que concretamente seria difícil.

Ainda assim será necessário cumprir uma série de etapas, ou seja, implementação de medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no artigo 46 da Lei. n. 11977/2009¹⁹, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.

Importante salientar que, muito embora a hipótese de existência de assentamento irregular de um bem público seja de difícil concretização, o legislador especificou no artigo 56 §2º da Lei n. 11977/2009²⁰ a necessidade do poder público notificar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, previamente ao encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, para que se manifestem no prazo de 30 (trinta) dias quanto à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público, quando a área a ser demarcada confrontar com imóvel público, ou até mesmo quando houver suspeita de eventual titularidade pública da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão imprecisão de registros existentes.

¹⁷BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

¹⁸BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

¹⁹BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

²⁰Ibid.

Denota-se importante preocupação do legislador em garantir a aquiescência e manifestação dos órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos entes federados, antes mesmo do encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis.

Tal preocupação é fruto tanto da proibição de usucapião de imóveis públicos, como também em respeito a autonomia dos Entes Federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios).

Portanto, pela disposição do artigo 56, §2º da Lei n. 11977/2009²¹ o legislador ordinário procurou respeitar a autonomia de eventual Ente Federativo que possa ser afetado pelo procedimento.

Além disso, a possibilidade do detentor do título de legitimação da posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, conforme o artigo 60 da Lei n. 11.977/2009²² configura a modalidade de usucapião administrativa e que, o instituto não padece de inconstitucionalidade tendo em vista o resguardo do legislador em estabelecer aquiescência dos demais Entes Federativos que possam ser afetados pelo procedimento, conforme artigo 56 §2º da Lei n. 11.977/2009²³.

3. Lei 11.977/2009 E A LEGITIMAÇÃO DA POSSE

O presente capítulo tem por escopo a análise da Lei 11.977/2009²⁴ como uma forma de legitimação da posse e a consequente concretização do mandamento constitucional de garantia e atendimento a função social da propriedade, além do direito social a moradia.

²¹BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

²²Ibid.

²³Ibid.

²⁴Ibid.

O Código Civil de 2002²⁵ não traz um rol de formas de aquisição de posse. Isso porque, nosso ordenamento se filiou a teoria objetiva de Ihering que indica que a posse se configura com a exteriorização da propriedade, pouco importando a apreensão física da coisa e a vontade de ser dono da mesma, ou seja, basta ter a coisa consigo, mesmo sem ter a intenção de possuí-la.

A posse pode ser adquirida de forma originária ou derivada. Na aquisição originária da posse não temos uma relação jurídica entre aquele que está na coisa e aquele que pretende nela ingressar. Na aquisição originária há um apossamento voluntário da coisa, essa posse originária é também denominada de posse natural ou autônoma, trata-se de apreensão material do bem que poderá gerar uma posse injusta ou justa. Na aquisição originária os vícios que porventura cercavam essa posse não se transmitem ao adquirente.

Na aquisição derivada da posse temos uma relação jurídica entre as partes, podendo ser uma relação jurídica obrigacional (comodato) ou de natureza real (usufruto) onde ocorrerá a asserção da posse.

Ressalte-se que na presença de uma relação jurídica entre as partes, ou seja, na constância de um negócio jurídico, deve-se respeitar os ditames do artigo 104 do Código Civil de 2002²⁶ que trata dos requisitos para a validade do negócio jurídico.

A diferença entre a posse derivada e a originária é importante pois a usucapião é considerada forma de aquisição originária da posse, de maneira que todos os vícios que estejam presentes no imóvel, serão sanados através do deferimento da usucapião.

Tratando o artigo 60 da Lei n.11.977/2009²⁷ como usucapião administrativa tem-se como positiva a possibilidade de aquisição originária da posse em sede administrativa, sendo que será ainda possível a usucapião de um imóvel público, já que o próprio legislador não estabeleceu nenhuma ressalva quanto a essa hipótese.

²⁵BRASIL, Lei n. 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.

²⁶Ibid.

²⁷BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

Sob o vetor constitucional considera-se posse legítima como aquela que cumpre o mandamento da função social da propriedade. A função social da propriedade é nada mais que a destinação útil dada a propriedade. Tal conceito e mandamento constitucional deve ser aplicado tanto na propriedade como na posse.

A Lei n. 11977/200928 atende ao anseio constitucional de promover a função social da propriedade quando o Poder Público, após o registro do parcelamento de que trata o artigo 58, caput da Lei n. 11977/200929, concede o título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

Constata-se a preocupação do legislador na promoção da função social da posse quando afirma, no artigo 59 da Lei n. 11977/200930, que a legitimação da posse devidamente registrada constitui direito em face do detentor da posse para fins de moradia.

Ressalte-se que mesmo sendo vedada a usucapião de bens públicos, tal fato não dispensa aos imóveis da União, Estados e Municípios a observância ao princípio da função social da propriedade aclamado pela CRFB de 88 nos artigos 5º, XXIII, 170, III, 182 §2º e 186³¹.

A essência da função social da propriedade está em consignar que o direito de propriedade não é absoluto, pois ele deve ser exercido em consonância com as finalidades sociais e econômicas para as quais é reconhecido e previsto.

Assevera-se que a função social da propriedade abarca um conjunto de limitações, com o objetivo de balizar o direito de domínio com os legítimos direitos da coletividade.

Portanto, detecta-se a aplicação do princípio da função social da propriedade quando, por exemplo, é concedido direito real de uso para fim de moradia ao particular que ocupa imóvel abandonado pelo Poder Público.

²⁸BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

²⁹Ibid.

³⁰Ibid.

³¹BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

Além disso, o direito à moradia constitui direito fundamental previsto no artigo 6º da CRFB/8832 e também é considerado como uma faceta da Dignidade da Pessoa Humana pois, guarda íntima conexão com o direito à vida e ao mínimo existencial.

Nesse sentido, importante a lição do autor Marcelo Novelino³³ ao discorrer sobre a efetividade dos direitos sociais.

A implementação e proteção de qualquer espécie de direito fundamental envolve, direta ou indiretamente, uma significativa alocação de recursos materiais e humanos. Todavia, o “custo” especialmente oneroso dos direitos sociais aliado à escassez de recursos orçamentários impedem sua realização em grau máximo ou, às vezes em grau satisfatório. Tal característica impõe a necessidade de que os poderes públicos legitimados pelo batismo popular - Executivo e Legislativo, elejam as prioridades a serem atendidas entre demandas igualmente legítimas contempladas no texto constitucional.

Nesse contexto a lei em estudo compreende importante instrumento de efetivação do direito social à moradia. Saliente-se que, para o atendimento de direitos sociais pelo Estado são necessárias prestações positivas, também chamados de direitos de promoção ou direitos prestacionais, sob pena de não auferir efetividade na vida real a norma descrita na Constituição.

O referido autor ³⁴ cita a existência de uma dimensão positiva e negativa para o direito social de moradia.

Em sua dimensão positiva, a moradia não se traduz, necessariamente no direito à propriedade imobiliária ou no direito de ser proprietário de um imóvel. A limitação e escassez de recursos (reserva do possível), infelizmente, impede que esse direito seja implementado no grau máximo desejável. Seu núcleo essencial inviolável, no entanto, confere aos desamparados um direito subjetivo, exigível do Estado, a ter pelo menos um abrigo no qual possam se recolher durante a noite e fazer sua higiene diária (mínimo existencial).

Em sua dimensão negativa, este direito protege a moradia contra ingerências indevidas do Estado e de outros particulares. De acordo com o entendimento adotado pelo STF, a penhorabilidade do bem de família do fiador do contrato de locação não ofende o artigo 6º da CRFB, mas com ele se coaduna por viabilizar o direito à moradia, facilitando e estimulando o acesso à habitação arrendada, constituindo reforço das garantias contratuais dos locadores dos locadores, e afastando, por conseguinte, a necessidade de garantias mais onerosas, tais como a fiança bancária.

³²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

³³NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional* Volume Único. São Paulo: Método. 2014. p 620.

³⁴ Ibid., p. 629.

Assim, sob o contexto da Lei n. 11.977/09³⁵ como instrumento de regulamentação fundiária temos a hipótese de usucapião administrativa como forma de concretização do mandamento constitucional de garantia e atendimento a função social da propriedade, na medida que fornece a possibilidade de destinação útil a propriedade através da moradia.

Portanto é positiva a possibilidade de usucapião administrativa, mesmo que atinja determinado bem público e, tal fato não padece de inconstitucionalidade, pois a conversão da legitimação da posse em registro de propriedade, mesmo que seja feita em âmbito administrativo, atende ao fim constitucional de função social da propriedade, pois concede atendimento a finalidade social da propriedade (direito social à moradia) e econômica para o qual é reconhecido e previsto.

CONCLUSÃO

A Lei n. 11.977/2009, conhecida como Lei Minha Casa Minha Vida se comporta como verdadeiro instrumento de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e, possui o escopo de legitimar a posse daqueles que conferem utilidade aos imóveis abrangidos pela demarcação.

Além de legitimação da posse, a Lei 11.977/2009 em seu artigo 60 confere a possibilidade de conversão do título de posse, sem diferenciação do tipo de imóvel, através de requerimento ao oficial de registro de imóveis, em registro de propriedade.

Em razão dessa possibilidade de conversão do título de posse em registro de propriedade em âmbito administrativo, existe controvérsia na doutrina acerca da existência de nova modalidade de usucapião, a chamada usucapião administrativa, já que o próprio legislador, ao estabelecer os requisitos para a conversão, além do disposto na própria lei, remeteu para o artigo 183 da CRFB/88 que trata da usucapião.

³⁵BRASIL, Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009.

Nesse contexto, surge a necessidade de enfrentamento da possibilidade da usucapião administrativa abranger um imóvel público e, o conseqüente cotejo com a proibição constitucional de usucapião de bens públicos.

Percebe-se que o legislador ao estabelecer no artigo 60 da Lei n. 11.977/2009 a possibilidade de conversão do título de posse em registro de propriedade, em âmbito administrativo, não se ausentou de tecer a possibilidade de impugnação do Ente interessado no auto de demarcação urbanística, conforme redação do artigo 57 e parágrafos da Lei 11.977/2009.

Portanto, pode-se concluir que a hipótese de conversão do título de posse em propriedade, disposta no artigo 60 da Lei n. 11.977/2009, comporta-se como modalidade de usucapião administrativa e, mesmo tendo a possibilidade de alcançar um imóvel público, não há que se cogitar em inconstitucionalidade, pois além de ser dada a possibilidade do Ente interessado impugnar o auto de demarcação urbanística temos a conversão como ato de concretização do mandamento constitucional de destinação a função social da propriedade, direito à moradia e dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 de outubro de 2015.

_____. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 14 de outubro de 2015.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

CASTRO, Guilherme Couto de. *Direito Civil: Lições*. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

DI Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. Volume Único. São Paulo: Método. 2014.