

## Usucapião administrativa: novo instrumento de desjudicialização, regularização fundiária e reconhecimento da função social à posse

*Administrative adverse possession: new instrument of lessening the jurisdiction of court, land regularization and recognition of the social function of possession*

---

### **Weberson Daniel Silva**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM)  
E-mail: [weberson.silva@hotmail.com](mailto:weberson.silva@hotmail.com)

### **Itamar José Fernandes**

Professor orientador (UNIPAM)  
E-mail: [itamarjfernandes@gmail.com](mailto:itamarjfernandes@gmail.com)

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo analisar os principais aspectos da “usucapião administrativa” - inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 11.977/2009 - com enfoque na função social da posse e da propriedade. Além disso, será enfrentada a problemática dos institutos da demarcação e da legitimação de posse, como forma de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, bem como a aplicação da usucapião a bens públicos. Para isso, delinea-se o presente trabalho em pesquisa realizada pelo método dedutivo bibliográfico, utilizando, como fontes de pesquisa, sites, livros, artigos de revista, doutrina vigente, julgados e entendimentos jurisprudenciais.

**Palavras-chave:** Usucapião administrativa. Função social da posse. Imprescritibilidade de bens públicos.

**Abstract:** This work aims to analyze the main aspects of “administrative adverse possession” - inserted into the Brazilian legal system by Law 11,977 / 2009 - focusing on the social function of possession and property. Furthermore, the problem of demarcation and possession legitimation institutes will also be faced, in order to land regularization of settlements located in urban areas, and the application of adverse possession to public goods. For this purpose, a bibliographic deductive method was conducted, and research sites supplies, books, magazine articles, current doctrine, judged and jurisprudential understanding.

**Keywords:** Administrative Adverse Possession. Social Function of Possession. Imprescriptibility of Public Goods.

---

### **1 Introdução**

Atualmente, segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o Brasil tem um déficit habitacional superior a cinco milhões de moradias. Atento a essa realidade, o governo Federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei 11.977/09. Esse programa, amplamente divulgado, tem a finalidade de diminuir o déficit habitacional brasileiro por meio de mecanismos de fomento à produção e

aquisição de novas moradias, bem como a requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias de baixa renda.

Contudo, a Lei 11.977/09 não se limitou à criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Seguindo uma tendência de desjudicialização na composição de interesses - tais como, a Lei nº 10.931 de 10 de agosto de 2004 que, além de outros assuntos, regula o processo extrajudicial de retificação imobiliária, a Lei nº 11.101 de 9 de fevereiro de 2005 que estabelece procedimento de recuperação extrajudicial, a Lei nº 11.441 de 4 de janeiro de 2007 que possibilitou a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa -, o legislador também criou um mecanismo extrajudicial de regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares ocupados por população de baixa renda. A novel legislação introduziu em nosso ordenamento jurídico a figura da “usucapião administrativa”. Esse instituto possibilita o reconhecimento da prescrição aquisitiva em favor do possuidor que se beneficia do imóvel como *animus domini* sem interferência do poder Judiciário, sendo, por isso, um meio mais célere do que a usucapião judicial.

A usucapião administrativa se perfectibiliza por meio de um procedimento composto de vários atos praticados principalmente pelo poder público e pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis. O procedimento da usucapião administrativa se inicia com averbação do Auto de Demarcação Urbanística; posteriormente elabora-se o projeto de Regularização Fundiária, que culminará no registro da Legitimação de Posse. Findas as etapas de regularização, proceder-se-á o registro da conversão da Legitimação de Posse em Propriedade. Com a realização desse último ato, aquele que antes era mero possuidor passa a ser proprietário. Partindo dessa contextualização, o presente trabalho tem como objetivo analisar esse procedimento sob a ótica da função social da posse.

Constitui, ainda, objetivo deste trabalho propiciar uma reflexão a respeito da imprescritibilidade dos bens públicos *versus* o direito fundamental à moradia e o princípio da função social da propriedade, seja ela pública ou privada.

## ***2 Evolução histórica dos direitos fundamentais***

Os direitos fundamentais foram consolidados ao longo da história para atender às necessidades de uma sociedade em constante evolução. A doutrina denomina esse fenômeno de evolução dos direitos fundamentais. Hodiernamente, Mendes e Branco (2011, p. 155) sustentam a existência de três gerações ou dimensões dessa categoria de direitos.

Os direitos fundamentais de primeira geração, direitos de liberdade, surgiram por volta do século XVII com a Revolução Francesa. Esses direitos, essencialmente individuais, exigiram do Estado, até então absolutista, uma postura de abstenção, vedando qualquer ingerência estatal na esfera individual. Criou-se, então, a figura do estado mínimo, consagrando-se as liberdades individuais – direitos civis e políticos. Mendes e Branco (2011, p. 155) ponderam que “são direitos em que não desponta a preocupação com desigualdades sociais”.

O descaso com as questões sociais somado ao crescimento demográfico das cidades, ocasionado pela Revolução Industrial do século XIX, culminou em uma

situação de desigualdade social extrema. Surgiu, então, a necessidade de um Estado atuante na defesa dos direitos sociais. Nesse contexto, se consolidaram os direitos fundamentais de segunda geração, que traduzem um ideal de igualdade com caráter essencialmente social. Aqui se inserem direitos fundamentais como o direito à moradia, à saúde e à educação.

Embora o direito de propriedade tenha sido contemplado na primeira geração de direitos fundamentais, possui um viés social, vez que viabiliza o direito fundamental à moradia. Nesse sentido, disserta Andreatza:

note-se que a propriedade, apesar de originalmente ser um direito fundamental de 1ª dimensão também tem um viés social. Ora: é através da garantia do direito de propriedade imobiliária que se pode concretizar um dos direitos sociais inseridos no rol do caput do art. 6º da Constituição: o direito à Moradia. (2012, [s.p])

Posteriormente, após a II Guerra Mundial, surgiram os direitos fundamentais de terceira geração, tidos como direitos de solidariedade ou fraternidade. Essa nova geração reconheceu direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a probidade administrativa.

Lenza (2011, p. 862) ainda menciona a existência de uma quarta e quinta geração de direitos fundamentais, contudo esse entendimento ainda não se firmou na doutrina.

Portanto, devemos aguardar o amadurecimento desses “novos direitos fundamentais” e uma definição clara da doutrina.

### ***3 A função social da posse e da propriedade***

O direito, por muitos anos, se filiou à teoria estruturalista de Kelsen, na qual se buscava conhecer tão somente o que é o direito. Porém, com a passagem do Estado liberal para o Estado social, Norberto Bobbio observou que a teoria kelsiana já não correspondia a essa nova realidade. Bobbio se dedicou ao estudo das funções do direito, vindo a desenvolver a “teoria funcionalista do direito”.

Bobbio, no prefácio da obra “Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito”, aponta a “função promocional do direito e as sanções positivas” como essenciais para a adequação da teoria geral do direito à nova realidade do estado social. Segundo o mesmo autor, houve a “passagem do Estado ‘garantista’ para o Estado ‘dirigista’” (2007, p. XII).

A função promocional do direito se traduz em um estímulo do direito à prática de atos tidos como desejáveis. Assim, dispõe Bobbio:

entendo por “função promocional” a ação que o direito desenvolve pelo instrumento das “sanções positivas”, isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de “incentivos”, os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc., mas, sim, a “promover” a realização de atos socialmente desejáveis. (2007, p. XII)

A redução dos prazos para usucapião fundada na posse-trabalho é um exemplo claro de função promocional do direito e sanções punitivas em nosso ordenamento jurídico. A Constituição determina que a propriedade cumprirá função social e, com isso, o direito criou mecanismos para beneficiar o possuidor que emprega função social à propriedade.

A esse respeito, Fachin (2003, p. 369) assevera que “a Constituição Federal de 1988 migrou para uma concepção em que se privilegia a pessoa concretamente considerada”. O autor (2003, p. 369) observa que houve uma “inversão do alvo de preocupações do ordenamento jurídico fazendo que o direito tenha como fim último a proteção da pessoa humana” e, diante desse contexto, se revela uma nova perspectiva constitucional do direito civil contemporâneo, na qual não basta ao intérprete conhecer a estrutura do direito positivado, sendo necessário investigar sua função.

Aqui surge a necessidade de se abordar a função social do direito de posse e a função social do direito de propriedade como meios de proteção da pessoa humana.

Como é sabido, a posse sobre bens imóveis é um fato social com significativa contribuição na construção de uma sociedade mais justa, na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais. É um meio de concretização do direito fundamental à moradia e à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, ao proporcionar ao possuidor e à sua família um local para realização de suas necessidades básicas. Destarte, a posse transcende o caráter patrimonial e alcança o seu fim social com o desenvolvimento da personalidade humana e proteção da entidade familiar, a qual é base da sociedade e recebe proteção constitucional. Portanto, a posse, indubitavelmente, cumpre uma função social.

A usucapião administrativa, instituída pela Lei 11.977/09, reafirmou a importância da posse funcionalizada, criando mecanismos mais céleres aptos a reconhecer a aquisição originária da propriedade ao possuidor que dá destinação social ao bem.

Vale mencionar, contudo, que essa valorização da função social da posse permeia nosso ordenamento jurídico desde os tempos do império. A Lei de Terras de D. Pedro II, lei 601 de 1850, já conferia legitimidade à posse voltada ao cultivo e a moradia.

Noutro giro, pode-se dizer que a função social da posse é bivalente, pois demonstra um viés sancionador, punindo o proprietário que se mostra alheio à finalidade da propriedade, não cumprindo seu papel para com a sociedade, e outro protecionista, o qual concede proteção ao possuidor que utiliza o bem conforme sua natureza e função. Ao corroborarem esse entendimento, Farias e Rosenvald dizem que,

resumindo, função social da posse é uma abordagem diferenciada da função social da propriedade, na qual não apenas sanciona a conduta ilegítima de um proprietário que não é solidário perante a coletividade, mas se estimula o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. (2012, p. 78)

Por sua vez, a propriedade também atenderá à função social. O Código Civil determina que o exercício do direito de propriedade deve atender suas finalidades

econômicas e sociais, vedando, expressamente, atos que não tragam benefício ao proprietário, mas tão somente prejuízo a outrem. Portanto, o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário uma conduta social no exercício de seu direito. Caso o proprietário negligencie tal mandamento, poderá ser privado de sua propriedade em favor daquele que exerce posse com função social.

Na exposição de motivos do Código Civil, ao comentar o instituto da desapropriação judicial privada, Reale ressaltou os reflexos da função social sobre a propriedade e sobre a “posse-trabalho”, ao dizer que se trata,

como se vê, de inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como sendo de posse-trabalho, expressão pela primeira vez por mim empregada, em 1943, em parecer sobre projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando membro de seu “Conselho Administrativo”. Na realidade, a lei deve outorgar especial proteção à posse que se traduz em trabalho criador, quer este se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural. Não há como situar no mesmo plano a posse, como simples poder manifestado sobre uma coisa, “como se” fora atividade do proprietário, com a “posse qualificada”, enriquecida pelos valores do trabalho. (1975, p. 28)

Assim, diante do conflito de interesses entre possuidor e proprietário, deve prevalecer aquele que emprega função social ao bem.

#### ***4 Usucapião administrativa e regularização fundiária***

Consoante à Lei 11.977/09, a regularização fundiária 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.

Com efeito, a usucapião administrativa proporciona um avanço na regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares mediante procedimento extrajudicial, pois é um meio mais simplificado e célere. Importante mencionar que a Lei 11.977/09 distingue a regularização fundiária de interesse social da regularização fundiária de interesse específico. Nesse trabalho, será abordada a regularização de interesse social.

A regularização fundiária de interesse social tem como objetos assentamentos urbanos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, pouco importando se o terreno é de propriedade privada ou pública, desde que presentes os requisitos legais (art. 47, VII, da Lei 11.977/09), a saber: a área deverá estar ocupada de forma mansa e pacífica há pelo menos cinco anos, exceto quando se tratar de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), a qual será instituída pelo Plano Diretor, definida por outra lei municipal ou estar em áreas da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

O requisito temporal de admissibilidade deverá ser aferido anteriormente à demarcação urbanística e ao registro de legitimação da posse. Porém, esse lapso temporal não se confunde com o período de cinco anos exigido entre o registro de legitimação da posse e sua conversão em propriedade.

Nesse sentido, Lopes discorre:

ora, de acordo com o art. 47, inciso VII, alínea “a”, da Lei 11.977/2009, a RFIS abrange os assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos, salvo quando se tratar de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por estar sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Portanto, o requisito temporal de cinco anos de ocupação mansa e pacífica é previamente aferido como condição para a RFIS, anterior à demarcação urbanística e à legitimação de posse. Conseqüentemente, no momento de conversão do título de legitimação em registro de propriedade este requisito temporal já se presume cumprido, devendo também ser observado o transcurso de cinco anos contados do registro do título de legitimação de posse. (2012, [s.p])

A novel legislação concede legitimação para promover a regularização fundiária, mediante o procedimento da usucapião administrativa, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, ao Município, bem como aos beneficiários, seja de forma individual ou coletiva.

Farias e Rosenvald destacam que, embora um único beneficiário possa dar início ao processo, ela deverá visar uma situação geral, “não podendo postular por uma regularização singular”. (2012, p. 452). Também estão legitimadas as cooperativas habitacionais, as associações de moradores, as fundações, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Com maestria, Andreazza dispara que

fica evidente, pois, que a atuação do Legislador teve como desiderato a regularização de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, tendo como norte a função social da propriedade e da posse. Em outras palavras, o Estado está preocupado em fornecer titulação aos possuidores de bens imóveis em áreas de ocupação irregular como ocorre nas favelas brasileiras. (2012, [s.p])

De fato, por se tratar de população de baixa renda, que por vezes não dispõe de meios ou do conhecimento para promover tal regularização, o legislador ampliou o rol de legitimados a promovê-la.

## ***5 Requisitos e procedimento da usucapião administrativa***

A usucapião administrativa é um procedimento composto de vários atos, no qual o Poder Público desempenha funções essenciais à viabilização do procedimento.

A primeira etapa da usucapião administrativa é a confecção e averbação do Auto de Demarcação Urbanística no Registro de Imóveis. A Demarcação Urbanística é um procedimento administrativo realizado pelo poder público, por meio do qual se individualiza a área objeto da regularização fundiária, definindo seus limites, localização e confrontantes. Esse procedimento visa identificar os ocupantes, futuros beneficiários, e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

O Auto de Demarcação, consoante prevê o art. 56 da Lei 11.977/09, deverá ser instruído com a planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, a planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e com a certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Sendo verificado que se trata de área pública, confrontante com área pública ou área sem identificação dos proprietários, o poder público responsável pelo Auto de Demarcação deverá, obrigatoriamente, notificar aos órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados para se manifestar acerca do procedimento no prazo de 30 dias. Decorrido tal prazo sem manifestação, o poder público encaminhará o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis para prosseguimento.

De posse do auto de demarcação, o Oficial do Registro deverá identificar o proprietário da área a ser regularizada e as matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Uma vez identificados proprietário e confrontantes, estes serão notificados pelo oficial do Registro de Imóveis para que possam apresentar impugnação à averbação do Auto de Demarcação Urbanística no prazo de 15 dias (não sendo encontrados, serão notificados por edital). Decorrido o lapso temporal sem impugnação, proceder-se-á a averbação do Auto de Demarcação na matrícula do imóvel. Por outro lado, caso haja impugnação, o oficial do Registro de Imóveis notificará ao poder público para manifestar-se no prazo de 60 dias, consoante art. 57 da citada lei.

O poder público responsável pelo auto de demarcação poderá propor modificações colimando afastar a oposição do proprietário ou confrontantes. Persistindo a oposição, o oficial do Registro de Imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o poder público e o impugnante, contudo não está legitimado a proferir qualquer tipo de decisão. Araújo (2013, p. 389) salienta que “nada impede que o registrador faça a intimação das partes para uma audiência de composição junto ao Cartório de Registro de Imóveis da localidade”.

Embora a lei e a doutrina sejam silentes quanto ao conteúdo do acordo, em analogia ao instituto da desapropriação privada, consubstanciado nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil, parece perfeitamente possível que o poder público pague justa indenização (o que não se confunde com preço de mercado) ao proprietário, afastando-se, assim, sua oposição. Porém, esse pagamento seria impossível se verificados os requisitos para qualquer uma das modalidades de usucapião judicial, pois, nesse caso, já teria ocorrido a prescrição aquisitiva. Restando-se infrutífero tal acordo, a

demarcação será encerrada, contudo os interessados poderão recorrer à via judicial. Sendo a impugnação parcial, o procedimento terá prosseguimento em relação à área incontroversa, com averbação do auto de demarcação correspondente.

Não há que se falar em inconstitucionalidade de tal instituto, pois, como demonstrado, não se trata de uma transferência de bens coercitiva, vez que a lei exige notificação do proprietário para que, querendo, apresente impugnação. Além disso, caso o proprietário se mantenha inerte quando da notificação, ainda terá cinco anos para reivindicar propriedade após registro da legitimação da posse. A esse respeito, Farias e Rosenvald ponderam que

a usucapião representa uma forma de reconhecimento de perecimento do direito de propriedade pela inércia ou descaso de seu titular, por exigir que o proprietário seja notificado, pessoal ou fictamente, quando da averbação do auto de demarcação, podendo promover impugnação. Ademais, dispõe de cinco anos, contados do registro da legitimação da posse, para reclamar ou reivindicar sua propriedade. O diploma em comento representa um auspicioso passo no sentido da desburocratização do setor urbanístico, podendo impulsionar o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regularização das cidades. Ademais, não se divisa inconstitucionalidade no texto Lei 11.977/09, pois esta não estabelece qualquer forma coercitiva de transferência patrimonial, na medida em que preserva o percurso judicial sempre que houver disputa entre possuidores e proprietários. (2012, p. 451)

Observa-se que a averbação do Auto de Demarcação é de suma importância para o tráfego jurídico, pois dá publicidade de que a área encontra-se em processo de regularização fundiária, não podendo ninguém alegar que não tinha conhecimento de tal fato, caso a área venha ser objeto de negócio jurídico. Nesse sentido, afirma Andreazza que,

após a averbação do auto de demarcação urbanística, um dos efeitos registrais passa a surtir efeito na medida em que o ato será oponível erga omnes. Na prática, ninguém pode negar conhecimento do fato público de que aquela determinada área será inserida em projeto de regularização fundiária. (2012, [s.p])

Uma vez promovida a averbação do Auto de Demarcação urbanística, o poder público estará apto a elaborar o Projeto de Regularização Fundiária, devendo, em seguida, registrar o parcelamento dele decorrente. O projeto individualizará as áreas ou lotes destinados aos beneficiários, as vias públicas de circulação e outras áreas destinadas ao uso público. Também deverá definir as edificações que necessitem ser realocadas em razão da implementação do projeto, sendo que, aos ocupantes a serem realocados, não será concedida legitimação da posse, mas lhes será assegurado o direito à moradia pelo poder público. A necessidade de realocação pode surgir, porque, na maioria das vezes, os assentamentos se desenvolvem de forma desordenada, podendo, por exemplo, inviabilizar a implantação de vias públicas.

O projeto de regularização ainda definirá as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada,

incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei, as condições para promover a segurança da população que se encontre em terrenos considerados de risco e as medidas para a adequação da infraestrutura básica.

Como se sabe, o constituinte originário delegou ao Poder Público Municipal a responsabilidade de executar políticas de desenvolvimento urbano que viabilizem o desenvolvimento das funções sociais da cidade e que garantam o bem-estar de seus habitantes. Essa determinação constitucional é bastante coerente, haja vista que, em um país com dimensões continentais como o Brasil, cada município tem suas peculiaridades e necessidades especiais. E estando o município mais próximo dessa realidade tem mais capacidade para a elaboração e execução de políticas sociais condizentes com cada município.

Seguindo essa trilha, o legislador infraconstitucional submeteu ao crivo do Município a análise e aprovação do projeto de regularização de interesse social, que corresponde ao licenciamento urbanístico e ambiental.

Com efeito, em razão do caráter social de tal instituto, as determinações legais devem ser interpretadas com uma dose de flexibilização, mitigando-se a exigências urbanísticas e ambientais. Andou bem o legislador ao determinar que o registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei 6.766/79, a qual regulamenta o Parcelamento do Solo Urbano. Com a sensatez que lhes é peculiar, Farias e Rosenvald dissertam efetivamente que,

por se tratar de regularização fundiária, que tem como propósito primeiro fazer superar dificuldades da população de baixa renda, não há como se cobrar maior rigor na confecção do projeto ou atendimento das exigências. Portanto, as disposições legais devem ser pensadas e lidas com uma carga de flexibilização, própria do sentido da 'função social da propriedade', relativizando o cumprimento das posturas urbanísticas e prescrições ambientais, em atenção ao propósito da regularização que é o de obter a melhoria ou aprimoramento dos núcleos habitacionais consolidados. As exigências devem levar em conta os padrões ditados pela razoabilidade, observando, em primeiro lugar, a situação de fato e peculiaridades próprias e intrínsecas de cada região. Esta franquia, conferida ao Município, guarda a lógica do Plano Diretor, pois é lei local que deve prever a forma de crescimento das cidades em atenção às condições de fato. No caso de regularização, será igualmente o Município que poderá reduzir as exigências urbanísticas e ambientais em atenção às peculiaridades verificadas. A viabilidade da regularização depende apenas da constatação de que a urbanização, ou a simples titulação, poderão alavancar melhorias para a população. (2012, p. 453).

Destarte, uma vez aprovado o Projeto de Regularização Fundiária, será requerido ao oficial do RGI o registro do parcelamento. O requerimento será instruído com certidão atualizada da matrícula do imóvel objeto da regularização, o projeto de regularização fundiária aprovado pelo Município e, se for o caso, com o instrumento de instituição e convenção de condomínio. Em se tratando de procedimento instaurado por qualquer uma das Pessoas Jurídicas legitimadas a promover a regularização elencada no inciso II do art. 50 da Lei 11.977/09, deverá acompanhar o pedido a

certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.

O registro do parcelamento implicará na abertura de matrícula para toda a área sob regularização, se não existir, para cada uma das unidades, extremando umas das outras, bem como para as áreas destinadas ao uso público. Na matrícula referente a áreas públicas, deverá ser averbada sua destinação e eventuais restrições.

Concluído o registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária, o poder público concederá o título de legitimação da posse aos ocupantes cadastrados. O título será registrado na matrícula do imóvel, sendo que a lei determina que seja o título concedido preferencialmente à mulher. Ressalta-se que a lei estabelece alguns pressupostos negativos para a concessão do título de legitimação de posse, quais sejam: não ser concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural e não ser beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

Andreazza (2012, [s.p]) conceitua a legitimação de posse como “reconhecimento jurídico (titulação) de uma situação de fato (posse). É o Estado reconhecendo direitos que nascem da dinâmica social, buscando inserir na seara dos direitos reais a população menos favorecida economicamente”.

Decorridos cinco anos da concessão do título de legitimação de posse, o detentor do título poderá requerer ao oficial do Cartório de Registro de Imóveis a sua conversão em propriedade, por tê-la adquirido mediante usucapião nos termos art. 183 da Constituição Federal. O beneficiário, no momento do requerimento da conversão, deverá apresentar certidões do cartório distribuidor, demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel, declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural, declaração de que o imóvel é utilizado para a sua moradia ou a de sua família e declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Note-se que a lei, no art. 60, condiciona a aquisição da propriedade ao preenchimento dos requisitos estabelecidos no art. 183 da Constituição Federal, assim, além dos requisitos supracitados, a área individualizada não pode ser superior a 250m<sup>2</sup>. Contudo, a Lei 12.424/11, que operou modificações na Lei 11.977/09, introduziu a possibilidade da conversão da legitimação da posse em propriedade de área seja superior a 250m<sup>2</sup>, desde que observado o lapso temporal estabelecido na legislação pertinente a usucapião.

Araújo (2013) tece severas críticas à inovação trazida pela Lei 12.424/11, pois, havendo a necessidade de recorrer à legislação pertinente, o Registrador terá que realizar juízo de valor de conceitos genéricos, papel este reservado ao juiz. Restando, assim, desvirtuada a finalidade da lei. O mesmo autor discorre que

esta inserção nos parece absolutamente indevida, porque está dissonante da *mens legis*. Por meio desta alteração teria sido introduzida a possibilidade de usucapião administrativa em qualquer modalidade, o que nos parece inviável. Afinal estaria sendo permitido que o registrador realize o juízo de integração que somente o magistrado pode fazer sobre conceitos indeterminados alocados no CC, como nos arts. 1.238, parágrafo único, ou 1.242, parágrafo único. Afinal, se a parcela exceder os 250m<sup>2</sup>, quais os critérios para realizar conversão em relação as novas figuras? O

art. 60 exige apenas os requisitos legais da usucapião especial urbana para conversão. Sendo assim, o dispositivo é ilegal para o fim pretendido. (ARAÚJO, 2013, p. 390)

Alerte-se que, se for constatado que o beneficiário não se encontra na posse do imóvel e se não houver registro de cessão de direitos, o título de legitimação da posse será extinto pelo poder público que o emitiu. Em seguida, será averbado no RGI o seu cancelamento, para tanto, o poder público interessado deverá instruir o pedido com documento hábil a demonstrar tal fato.

Por fim, verificando o Registrador em que estão presentes todos os requisitos estabelecidos pela lei, será registrado no RGI a conversão da legitimação de posse em propriedade, conforme previsão na Lei de Registros Públicos. Com esse ato, chega-se ao fim do procedimento da usucapião administrativa, com inquestionável efetivação dos princípios da função social da posse e da função social da propriedade levados a sua última instância. Aquele que outrora era tido como mero “posseiro” passa a ter o direito real de propriedade.

#### ***6 Controvérsia quanto à aplicação da usucapião administrativa a bens públicos***

Questão tormentosa diz respeito à aplicação da usucapião administrativa a bens públicos, pois, embora a Lei nº 11.977/09 expressamente sustente a aplicação dessa forma de prescrição aquisitiva aos bens públicos, a Constituição Federal, no art. 183, § 3º, rechaça tal possibilidade. O Código Civil de 2002, no art. 102, também recusa a aplicação da usucapião a bens públicos. Obviamente não há que se questionar a supremacia da Carta Magana, contudo devemos, aqui, buscar o entendimento que mais se coadune com o “espírito” da Constituição.

É certo que toda propriedade deve atender ao princípio da função social, inclusive os bens públicos, ante a diretriz do art. 5º, *caput* e inciso XXIII da Constituição Federal. Embora parte da doutrina seja resistente, entendimento diverso seria uma afronta à própria norma constitucional.

Bem se sabe que, para a aplicação de qualquer preceito legal, faz-se necessário um exercício hermenêutico a fim de se alcançar sua real finalidade e alcance dentro do sistema normativo em que está inserido. Mendes e Branco (2011), ao tratarem dos princípios de interpretação da norma constitucional, aduzem a latente necessidade de se valer do princípio da unidade da constituição ao se interpretar a norma constitucional.

O primeiro desses princípios, o da unidade da Constituição, postula que não se considere uma norma da Constituição fora do sistema em que se integra; dessa forma, evitam-se as contradições entre as normas constitucionais. As soluções dos problemas constitucionais devem estar em consonância com as deliberações elementares do constituinte. Vale, aqui, o magistério de Eros Grau, que insiste em que ‘não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços’, acrescentando que ‘a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o que bastaria ao intérprete a ser alfabetizado’. Esse princípio concita a intérprete a encontrar soluções que harmonizem tensões existentes entre

as várias normas constitucionais, considerando a Constituição como um todo unitário. (MENDES e BRANCO, 2011, p. 106)

A jurisprudência e a doutrina, embora de forma embrionária, sinalizam uma flexibilização de tal dispositivo. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em decisão recente, confirmou a decisão do juiz da Comarca de Coronel Fabriciano, que havia indeferido o pedido de desocupação de uma área pública ocupada por cerca de 10 famílias a mais de trinta anos, reconhecendo a prescrição aquisitiva na forma de usucapião em favor dos ocupantes. Em seu voto, o Relator Des.(a) Barros Levenhagen da 5ª CÂMARA CÍVEL aduziu:

constata-se ter sido preenchido não só o requisito temporal exigido no Código Civil, como também a qualidade dos apelados de legítimos possuidores a título próprio, da fração do imóvel objeto da presente demanda, sendo mister o reconhecimento de seu direito à aquisição da sua propriedade pela usucapião(...). (Minas Gerais, Tribunal de Justiça, Ap. 1.0194.10.011238-3/001, Relator: Des. Barros Levenhagen, 2014).

Assim dispõe a ementa:

EMENTA: APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - DETENÇÃO - INOCORRÊNCIA - POSSE COM "ANIMUS DOMINI" - COMPROVAÇÃO - REQUISITOS DEMONSTRADOS - PRESCRIÇÃO AQUISITIVA - EVIDÊNCIA - POSSIBILIDADE - EVIDÊNCIA - PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - "A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o animus domini, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera, suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição". (TJMG - Apelação Cível 1.0194.10.011238-3/001, Relator(a): Des.(a) Barros Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/05/2014, publicação da súmula em 15/05/2014). (Minas Gerais, Tribunal de Justiça, Ap. 1.0194.10.011238-3/001, Relator: Des. Barros Levenhagen, 2014).

Merece, aqui, fazer referência a um trecho do parecer emitido pelo Promotor de Justiça Aníbal Tamaoki, curador do Patrimônio Público da Comarca de Coronel Fabriciano, citado em texto publicado por Flávio Tartuce. Assim, declarou Tamaoki que

não se pode permitir num país como o Brasil, em que, infelizmente, milhões de pessoas ainda vivem à margem da sociedade, que o Estado, por desídia ou omissão, possa manter-se proprietário de bens desafetados e sem qualquer perspectiva de utilização para o interesse público, se desobrigando ao cumprimento da função social da propriedade. (*apud* TARTUCE, 2014, [s.p.]).

Nesse sentido, Farias e Rosenvald (2012, p. 404) argumentam que “a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao valor (constitucionalmente contemplado) da função social da posse e, em última instância ao princípio da proporcionalidade”. Os doutrinadores propõem que os bens públicos devem ser classificados em materialmente públicos, assim entendido aqueles que possuem uma destinação específica – cumprindo, assim, função social -, e formalmente públicos aqueles que não se destinam a qualquer finalidade, apenas se encontram “registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público” (2012, p. 404).

Com sobriedade, defendem a possibilidade da aplicação da usucapião aos bens formalmente públicos em homenagem à função social.

Entretanto, a Constituição Federal não atendeu a esta peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com sua conformação no caso concreto. Ou seja: se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo formal e materialmente público, haveria óbice à usucapião. Esta seria a forma mais adequada de tratar matéria, se lembrarmos que enquanto o bem privado “tem” função social, o bem público “é” função social. (FARIAS e ROSENVALD, 2012, p. 404)

Enfatizam, ainda, que a vedação da aplicação da usucapião a um bem não deve se ater à personalidade jurídica de seu titular, e sim à sua afetação e finalidade, *in verbis*:

portanto, é mister divergir da concepção formal adotada pelo Código Civil, para a distinção entre a propriedade pública e a particular. Não é a personalidade jurídica do titular do bem que determinará a sua natureza, mas a afetação de suas finalidades a execução de um serviço público. Vivencia-se uma época em que não se avalia o rótulo, mas a efetividade dos modelos jurídicos. Em outras palavras, se o bem pertencente à União, Estados, Municípios, Autarquias e Fundações de Direito Público, não guardar qualquer relação com a finalidade pública exercitada pela pessoa jurídica de direito público, haverá possibilidade de usucapião. (FARIAS e ROSENVALD, 2012, p. 407)

A Lei 11.977/09 guarda coerência com esse entendimento, ao passo que, no que tange à usucapião administrativa de bens públicos, a lei não permite sua aplicação de forma indiscriminada, ao contrário, restringe sua incidência às áreas públicas declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social e as ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), definidas pela lei como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”. Portanto essas áreas estariam inseridas, na classificação de bem dominicais, ou seja, bens formalmente públicos, uma vez que não são de uso comum do povo – como praças e ruas – tão pouco são bens de uso especial, definidos por Carvalho Filho como “aqueles que visam

à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral” (2014, p. 1163).

Finalmente, vale registrar que, na redação final do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 8.046-B de 2010 do Senado Federal – Projeto do Novo Código de Processo Civil – o art. 1.085, acrescenta à Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, o art. 216-A, reconhecendo e estabelecendo a faculdade de reconhecimento extrajudicial da usucapião, processando-se diretamente no cartório de registro de imóveis da comarca em que situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, desde que instruído com documentação idônea e seguido o procedimento indicado no referido dispositivo.

## **7 Conclusão**

A usucapião administrativa sinaliza um avanço no que tange à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrados no art. 3º da Constituição Federal, bem como inova o conceito de regularização fundiária de interesse social. Esse instituto ainda nos revela a clara valorização do ser em detrimento do ter, pois reconhece na propriedade um meio de se alcançar a dignidade da pessoa humana, e não um fim em si mesmo.

Além dos benefícios de ordem social, a usucapião administrativa vai ao encontro de uma nova perspectiva de composição de conflito de interesses mediante procedimentos extrajudiciais. A esse respeito, eventuais argumentos de arbitrariedade não se sustentam, pois, como demonstrado, não se impõe ao proprietário desidioso uma privação sumária da propriedade, sendo-lhe garantidos meios de defesa de seu patrimônio. Esse entendimento é pacífico na doutrina.

Por outro lado, no que tange à aplicação da usucapião aos bens públicos, a nova lei adentrou em um caminho sinuoso, existindo grande resistência por parte da doutrina. Contudo, não se pode compactuar com essa visão míope que leva ao entendimento de restrição absoluta de submissão dos bens públicos à usucapião. Esse entendimento rasteiro, sem dúvida, foge às necessidades e realidade do povo brasileiro, bem como diverge do caráter social e humanitário da Carta Magna. Além disso, não se coaduna com o princípio da função social da propriedade, seja ela privada ou pública, eis que a Constituição Federal não estabeleceu qualquer restrição (art. 5º, XXIII).

É certo que essa temática ainda deve ser trabalhada de forma aprofundada pela doutrina e jurisprudência. Porém, o entendimento mais ajustado ao direito fundamental à moradia e aos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana é no sentido da flexibilização das normas constitucional e infraconstitucional que vedam a aquisição da propriedade de bens públicos pela usucapião, interpretando-as em consonância com as demais regras constitucionais que tutelam a função social da propriedade.

Portanto, mesmo existindo posicionamentos conflitantes quanto ao âmbito de aplicação da usucapião administrativa, é indiscutível seu caráter social. Esse instituto, hoje, é realidade em nosso ordenamento jurídico, se firmando como mais um

mecanismo a disposição da população de baixa renda que busca a titulação da posse *ad usucapionem*, e na linha da desjudicialização de relações jurídicas.

### *Referências*

ANDREAZZA, Gabriela Lucena. Usucapião administrativa: conversão da legitimação de posse em propriedade. *Meu Advogado*. Publicado em: 30/04/2012. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/usucapiaoadministrativaconversaodalegitimacao-de-posse-em-propriedade.html#.U-tjflG5fIU>>. Acesso em 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Usucapião administrativa: reflexos no registro de imóveis. *Jus Navegandi*. Publicado em 10/2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22767/usucapiao-administrativa-reflexos-no-registro-de-imoveis/3>>. Acesso em 13 ago. 2014.

ARAÚJO, Fabio Caldas. *Usucapião*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. *Tribunal de Justiça de Minas Gerais - Apelação Cível 1.0194.10.011238-3/001*, Relator(a): Des.(a) Barros Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/05/2014, publicação da súmula em 15 maio 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 abril 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em 22 abril 2014.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Negamine. Barueri: Manole, 2007.

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

ESTUDO aponta redução no déficit habitacional no país. *Blog do Ipea*. Publicado em 26/12/2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/blog/?p=1725>>. Acesso em 25 de outubro de 2014.

FACHIN, Luiz Edson. *Comentários ao Código Civil: parte especial: direito das coisas*, vol. 15 (art. 1277 a 1368). São Paulo: Saraiva, 2003.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil, Reais*. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

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

LOPES, Soraya Santos. Regularização fundiária: inovações legislativas em matéria de usucapião. *Evocati Revista*. n. 78, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp\\_page=interna&tmp\\_codigo=542&tmp\\_secao=12&tmp\\_topico=direitocivil&wi.redirect=Y9FXQXTN6A11S5HH66W7](http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=542&tmp_secao=12&tmp_topico=direitocivil&wi.redirect=Y9FXQXTN6A11S5HH66W7)>. Acesso em 04 set. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

REALE, Miguel. Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão Revisora e Elaboradora do Código Civil, Doutor Miguel Reale, datada de 16 de Janeiro de 1975. *Revista EMERJ*. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/anais\\_onovocodigocivil/anais\\_especial\\_1/Anais\\_Parte\\_I\\_revistaemerj\\_9.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/anais_onovocodigocivil/anais_especial_1/Anais_Parte_I_revistaemerj_9.pdf)>. Acesso em 17 out. 2014.

TARTUCE, Flavio. Sentença de MG reconhece usucapião de bem público. *JusBrasil*. Publicado em 08/2014. Disponível em: <<http://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/noticias/136402006/sentenca-de-mg-reconhece-usucapiao-de-bem-publico>>. Acesso em 03 out. 2014.