

## PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 49, de 2009, do Senador Demóstenes Torres, que *estabelece a legitimidade do Ministério Público para propor a ação de usucapião especial urbana referida no art. 10 da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades)*.

RELATOR: Senador **INÁCIO ARRUDA**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se, nesta oportunidade, à decisão terminativa desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 49, de 2009, que confere legitimidade ativa ao Ministério Público para a propositura de ação de usucapião especial de imóvel urbano, em benefício da população de baixa renda.

Composto de três artigos, o cerne da alteração legislativa proposta encontra-se no **art. 2°** do projeto, que se dirige ao acréscimo do inciso IV ao art. 12 da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para corrigir o erro manifesto perpetrado pela Lei em comento, que inadvertidamente deixou de incluir o Ministério Público como parte legítima ativa para a propositura de ação de usucapião especial de imóvel urbano.

Com a alteração que propõe ao texto do Estatuto da Cidade, o PLS n° 49, de 2009, consoante os termos da sua própria justificação, tem por finalidade trazer à realidade jurídica as relações fáticas concernentes a ocupação irregular do solo urbano, para permitir que, em terrenos com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados por pessoas de baixa renda, que o utilizem como sua moradia permanente, por mais de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, possam ser adquiridos por essas mesmas pessoas, com lavratura de escritura pública de propriedade coletiva plena,

desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Ademais, devemos considerar que, nas ações voltadas à tutela dos interesses coletivos, como é caso deste projeto, o autor da ação não se apresenta como o titular dos interesses na demanda, mas atua como mero representante dos interesses daquelas pessoas de baixa renda, que ocupam terreno urbano, com a finalidade de moradia.

O **art. 1º** traz o objeto da inovação legislativa alvitrada.

O **art. 3º** encerra a cláusula de vigência, para determinar que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, em reunião extraordinária realizada em 24 de julho de 2009, foi aprovado, em caráter não terminativo, o PLS nº 49, de 2009, nos termos do parecer favorável do relator, Senador Marco Maciel, com apresentação de uma emenda. Sem avançar no mérito, a emenda daquela Comissão apenas substitui, no art. 1º do projeto, a expressão “Estatuto das Cidades” por “Estatuto da Cidade”.

Nesta Comissão, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d* e *l*, do Regimento Interno desta Casa (RISF), cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil e processual e aos registros públicos. De resto, nos termos do RISF, o projeto não apresenta vício de **regimentalidade**.

Os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, por sua vez, são atendidos pela proposição, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, processual e registros públicos, a teor do disposto no art. 22, incisos I e XXV, da Constituição

Federal (CF), bem como por não ter sido violada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF).

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da *generalidade*; *iv*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*; e *v*) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto à **técnica legislativa**, registramos que a ementa do projeto não obedece ao comando normativo previsto no art. 5º da Lei Complementar (LC) nº 95, de 1998, pois deixa de explicitar, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da proposta. Em razão disso, é necessário submetê-la a alteração por intermédio de emenda, de modo a permitir a correta veiculação da norma que se pretende alterar e os fins visados pela modificação legislativa.

Ademais, cumpre-nos corrigir a referência ao nome da Lei nº 10.257, de 2001, qual seja, “Estatuto da Cidade”, que deve ser grafado no singular e não no plural como consta no projeto original. Tal providência foi atendida pela emenda proposta na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). No entanto, como a emenda que ora apresentamos nesta Comissão, ao alterar a ementa do PLS, prejudica parcialmente a emenda da CDR, aprovamos esta última na forma de subemenda.

No **mérito**, entendemos louvável a iniciativa consubstanciada no PLS nº 49, de 2009, pois cerca de coerência lógica a conduta que deve pautar a atuação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, especialmente os das pessoas de baixa renda. Embora a justificação do projeto fundamente-se na função social da propriedade e no direito constitucional à moradia, é dever do Estado conferir, paralelamente às normas de direito material, normas de caráter processual aptas à defesa em juízo dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse sentido, torna-se imprescindível conceder ao Ministério Público legitimidade ativa para, nas demandas que envolverem interesses difusos e coletivos, aí incluído o direito constitucional à moradia, tornar possível a propositura de ação de usucapião especial de imóvel urbano, propiciando a

aquisição, em juízo, para as pessoas de baixa renda que lá residem, da propriedade plena do bem imóvel de ocupação coletiva, ainda mais quando tais imóveis já foram abandonados pelo antigo proprietário.

Assinale-se que o único acréscimo alvitrado pelo projeto em análise ao Estatuto da Cidade refere-se à inclusão do inciso IV ao art. 12, que propõe ampliar o rol de pessoas legitimadas a propositura de ação de usucapião especial de imóvel urbano, prevista no art. 10, isso porque não é mais possível que essa legitimidade se restrinja: *(I) [a]o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio; (II) [a]os possuidores, em estado de comosse; e (III) [a]a associação de moradores da comunidade, como substituto processual.* De fato, a inclusão expressa do Ministério Público nesse rol não apenas guardará coerência com a competência que já lhe é atribuída nas *ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural*, como determina o art. 82, III, do Código de Processo Civil e o art. 129, III, da Constituição Federal, como terá o condão de contribuir para a solução pacífica dos conflitos urbanos.

Não obstante, também entendemos que a Defensoria pública deve integrar o rol dos legitimados a ajuizar a ação de usucapião especial urbana coletiva, previsto no art. 10, em razão das atribuições conferidas pelo Poder Constituinte Originário, desde a Carta Magna de 1988: assistência jurídica integral e gratuita, considerada direito fundamental, que abrange a postulação, a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos interesses dos necessitados.

Com efeito, a Defensoria Pública é uma instituição considerada como essencial à função jurisdicional do Estado (art. 134 da Constituição Federal de 1988), e vocacionada constitucionalmente para prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, o que torna a instituição fundamental para densificação do princípio do acesso à justiça.

A propósito, faz mister destacar que a Defensoria Pública consta expressamente no rol dos legitimados ativos para propositura de ação civil pública desde que foi editada a Lei nº 11.448/2006, sendo que mesmo antes já havia possibilidade de atuação nas ações coletivas de outras formas, representando associações ou como órgão público sem personalidade jurídica (conforme art. 82, III, CDC, ensejando a atuação tanto na defesa do

consumidor como na defesa de outros interesses transindividuais, diante da interação do referido diploma legal com a LACP).

Sendo assim, pacífica e inquestionável a possibilidade de atuação da Defensoria Pública na tutela coletiva, a fim de materializar os direitos fundamentais à assistência jurídica integral e gratuita, ao acesso à justiça e, mais especificamente, à moradia digna, faz-se necessário e oportuno garantir a legitimação de poderes legais a esta instituição para propositura de ação de usucapião coletivo.

### III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2009, com as seguintes emendas e subemenda:

#### EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se o seguinte inciso V ao art. 12º da Lei nº 10.257. de 10 de julho de 2001:

“Art. 3º O art. 12 da lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido de inciso IV, com a seguinte redação:

“Art. 12.....

.....

V – a Defensoria Pública, nos casos do art. 10.

.....(NR)”

#### EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2009, a seguinte redação:

“Acrescenta o inciso IV ao art. 12 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), com o fim de atribuir ao Ministério Público e a Defensoria Pública a legitimidade ativa para a propositura de ação de usucapião especial urbana.”

### **SUBEMENDA À EMENDA Nº 1 DA CDR**

Substitua-se no art. 1º do PLS nº 49, de 2009, a expressão “Estatuto das Cidades” por “Estatuto da Cidade”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator