



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador MARCO MACIEL

**PARECER Nº                      , DE 2009**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO (CDR), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2009, *que estabelece a legitimidade do Ministério Público para propor a ação de usucapião especial urbana referida no art. 10 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades).*

RELATOR: Senador **MARCO MACIEL**

**I – RELATÓRIO**

De autoria do Senador Demóstenes Torres, o projeto em pauta pretende alterar a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, com o propósito de estabelecer a legitimidade do Ministério Público para propor a ação de usucapião especial urbana.

Ao justificar a iniciativa, o autor toma por base a Sugestão nº 13, de 2007, proposta pela Associação Paulista do Ministério Público (APMP) perante a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, em 8 de maio de 2007, cujas razões adota e reproduz em face da ausência de manifestação daquela Casa relativamente à proposição, no mesmo sentido, que lá tramita desde aquele ano.

Nos termos da mencionada Sugestão, ao vincular, na Constituição Federal, o direito de propriedade ao cumprimento de sua

função social, o ordenamento jurídico nacional oferece uma gama de instrumentos para a efetivação desse importante princípio. No tocante à propriedade urbana, as prescrições constitucionais se robusteceram com a edição do Estatuto da Cidade, norma federal que contempla diversas diretrizes para a ordenação do uso do solo urbano em prol do interesse público, “assim como plêiade de meios, à disposição do Estado, da sociedade e dos indivíduos, para a regularização fundiária”.

Entre esses meios, a Sugestão destaca a usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletiva, que valoriza, para fins de aquisição da propriedade, a posse com finalidade de moradia.

Ao mencionar que compete ao Ministério Público exigir, pelos meios disponíveis, a efetiva aplicação dos institutos previstos no Estatuto da Cidade visando à regularização fundiária, o autor considera “inexplicável” a falta de atribuição explícita, a esse órgão essencial à função jurisdicional do Estado, de legitimidade ativa para a promoção de ações de usucapião coletiva.

Nos termos da justificação, a explicitação dessa competência no texto do Estatuto da Cidade forneceria “mais um meio às comunidades carentes – nem sempre providas para custeio de advogados – para facilitação e ampliação do acesso à justiça”.

Distribuído a esta Comissão e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa, o projeto não recebeu emendas.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do inciso XX do art. 21 da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que veio a ocorrer nos termos do Estatuto da Cidade, norma que a proposição em pauta pretende alterar. A deliberação sobre a matéria é de competência do Congresso Nacional, não havendo restrição à iniciativa parlamentar.

No mérito, somos favoráveis à proposição. Tantos são os esforços que devem ser empreendidos no sentido de assegurar a todos o direito constitucional à moradia, que não podemos condenar à

inércia instrumentos legais postos à disposição dos governos e da sociedade para a efetivação desse direito.

Um dos mais importantes desses instrumentos vem a ser a usucapião coletiva, instituída no art. 10 do Estatuto da Cidade com vistas à regularização fundiária de áreas urbanas, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, “onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor”.

Nos termos da lei vigente, são partes legítimas para a propositura da ação: (I) o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio; (II) os possuidores, em estado de composesse; e (III) a associação de moradores da comunidade, como substituto processual. 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, como trará imprescindível contribuição para a solução pacífica dos conflitos urbanos.

Em relação à técnica legislativa, o PLS nº 49, de 2009, foi elaborado em conformidade com as diretrizes fixadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a redação, a alteração e a consolidação das leis. A redação do texto, contudo, incorre em pequeno equívoco ao referir-se a “Estatuto das Cidades”, no plural, quando a Lei nº 10.257, de 2001, utiliza para autodenominar-se a expressão “Estatuto da Cidade”, no singular, dirigindo-se à questão urbana como tema normativo e não às cidades como objeto específico de planejamento e gestão, matéria mais afeta aos entes municipais.

A correção necessária é feita na forma da emenda adiante formulada.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela aprovação do PLS nº 49, de 2009, com a seguinte emenda:

**EMENDA Nº 01-CDR**

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

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2009

Senador LEOMAR QUINTANILHA, Presidente

Senador MARCO MACIEL, Relator