



SENADO FEDERAL

(*) PARECERES Nº 740 E 741, DE 2010

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2009, de autoria 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 nº 10.257, de 10 de julho de 2001* (Estatuto das Cidades).

PARECER Nº 740, DE 2010 (Da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo)

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”.

(*) Republicado para correção do texto.

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 composses; 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.

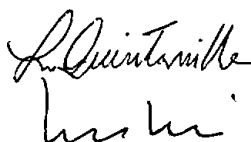
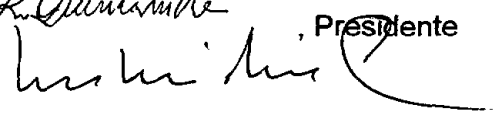
III – VOTO

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

EMENDA Nº 1 – 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, 24 de junho de 2009.

 , Presidente

Senador Marco Maciel, Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 49, DE 2009

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, em reunião extraordinária realizada nesta data, aprovou, em caráter não terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2009, de autoria do Senador Demóstenes Torres, nos termos do Parecer favorável do Relator, Senador Marco Maciel, com a Emenda nº 01-CDR.

Estiveram presentes os Senhores Senadores:

Leomar Quintanilha (Presidente), José Nery, Valter Pereira, Marco Maciel, Adelmir Santana, Lúcia Vânia, Papaléo Paes, Jefferson Praia, Pedro Simon, Gilberto Goellner e Kátia Abreu.

Sala da Comissão, em 24 de junho de 2009.



Senador LEOMAR QUINTANILHA

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 49, DE 2009	
ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 24/06/2009 OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)	
PRESIDENTE: SEN. LEOMAR QUINTANILHA	
RELATOR: SEN. MARCO MACIEL	
TITULARES	SUPLENTE
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
CÉSAR BORGES (PR)	1-DELCÍDIO AMARAL (PT)
SERYS SLHESSARENKO (PT)	2-ROBERTO CAVALCANTI (PRB)
ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)	3-VAGO
JOSÉ NERY (PSOL)	4-VAGO
MAIORIA (PMDB, PP)	
LEOMAR QUINTANILHA (PMDB)	1-WELLINGTON SALGADO (PMDB)
VALTER PEREIRA (PMDB)	2-PEDRO SIMON (PMDB)
ROMERO JUCÁ (PMDB)	3-VALDIR RAUPP (PMDB)
ALMEIDA LIMA (PMDB)	4-GERSON CAMATA (PMDB)
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
JOSÉ AGRIPIANO (DEM)	1-GILBERTO GOELLNER (DEM)
MARCO MACIEL (DEM)	2-JAYME CAMPOS (DEM)
ROSALBA CIARLINI (DEM)	3-DEMÓSTENES TORRES (DEM)
ADELMIR SANTANA (DEM)	4-KÁTIA ABREU (DEM)
LÚCIA VÂNIA (PSDB)	5-CÍCERO LUCENA (PSDB)
MARCONI PERILLO (PSDB)	6-SÉRGIO GUERRA (PSDB)
PAPALÉO PAES (PSDB)	7-TASSO JEREISSATI (PSDB)
PTB	
GIM ARGELLO	1-MOZARILDO CAVALCANTI
PDT	
JEFFERSON PRAIA	1-JOÃO DURVAL

PARECER Nº 741, DE 2010
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

RELATOR: Senador **INÁCIO ARRUDA**

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, à decisão terminativa desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 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. 2º do projeto, que se dirige ao acréscimo do inciso IV ao art. 12 da Lei nº 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 nº 49, de 2009, consoante os termos da sua própria justificção, 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 alvitada.

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 *I*, 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 alvitado 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 composesse; 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 abraça 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 11.448/2007 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 2 – 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 3 – CCJ

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

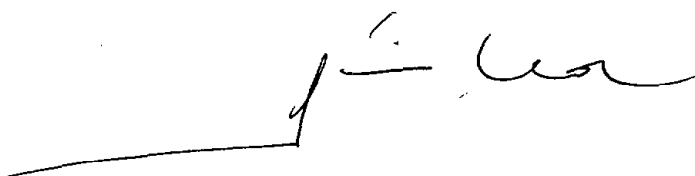
“Acrescenta o inciso IV ao art. 12 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), com o fim de atribuir ao Ministério Público e a Defensoria Pública a legitimidade ativa para a propositura de ação de usucapião especial urbana.”

SUBEMENDA Nº 1 – CCJ À EMENDA Nº 1 – CDR

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

Sala da Comissão,

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 49 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 12/5/10, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Senador DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: "AD HOC": SENADOR FRANCISCO DORNELLES	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPPLY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCA
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 29/04/2010

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 42, DE 2009

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

SERYSLHESSARENKO					1 - RENATO CASAGRANDE	
ALOIZIO MERCADANTE					2 - AUGUSTO BOTELHO	X
EDUARDO SUPLICY					3 - MARCELO CRIVELLA	
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				4 - INACIO ARRUDA	
IDELI SALVATTI	X				5 - CÉSAR BORGES	X
TIÃO VIANA					6 - MARINA SILVA (PV)	
PEDRO SIMON	X				1 - ROMERO JUCÁ	X
ALMEIDA LIMA					2 - RENAN CALHEIROS	
GILVAM BORGES					3 - GERALDO MESQUITA JÚNIOR	
FRANCISCO DORNELLES (REL. ADIAC)	X				4 - HÉLIO COSTA	
WALTER PEREIRA	X				5 - VALDIR RAUPP	
EDISON LOBÃO					6 - NEUTO DE CONTO	
KÁTIA ABREU	X				1 - EFRAIM MORAIS	
DEMÓSTENES TORRES (Rel. ADIAC)		X			2 - ADELMIR SANTANA	
JAYME CAMPOS					3 - RAIMUNDO COLOMBO	
MARCO MACIEL					4 - JOSÉ AGRIPINO	
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	X				5 - ELISEU RESENDE	
ALVARO DIAS					6 - EDUARDO AZEREDO	X
JARBAS VASCONCELOS					7 - MARCONI PERILLO	
LÚCIA VÂNIA					8 - ARTHUR VIRGÍLIO	
TASSO JEREISSATI	X				9 - FLEXA RIBEIRO	X
ROMEU TUMA					1 - GIM ARGELLO	
OSMAR DIAS					1 - PATRÍCIA SABOYA	

TOTAL: 14 SIM: 13 NÃO: 1 ABSTENÇÃO: 1 AUTOR: 1 PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 12 / 05 / 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES
Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)
U:\CCJ\2009\Reunião\Votação nominal.doc (atualizado em 29/04/2010).

Emendas nº 1 - CCJ e 2-CCJ e Subemendas nº 1 - CCJ à emenda nº CDR

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
 LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 49, DE 2009

SERYS SI HESSARENKO					1 - RENATO CASAGRANDE	
ALOIZIO MERCADANTE					2 - AUGUSTO BOTELHO	X
EDUARDO SUPLEY					3 - MARCELO CRIVELLA	
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				4 - INÁCIO ARRUDA	
IDELI SALVATTI	X				5 - CÉSAR BORGES	X
TÍAO VIANA					6 - MARINA SILVA (PV)	
PEDRO SIMON	X				1 - ROMERO JUCA	X
ALMEIDA LIMA					2 - RENAN CALHEIROS	
GILVAM BORGES					3 - GERALDO MESQUITA JUNIOR	
FRANCISCO DORNELLES (REL. DO POC)		X			4 - HELIO COSTA	
VALTER PEREIRA	X				5 - VALDIR RAUPP	
EDISON LOBÃO					6 - NEUTO DE CONTO	
KÁTIA ABREU	X				1 - EFRAIM MORAIS	
DEMÓSTENES TORRES (REL. DO POC)					2 - ADELMIR SANTANA	
JAYME CAMPOS					3 - RAIMUNDO COLOMBO	
MARCO MACIEL					4 - JOSÉ AGRIPINO	
ANTONIO CARLOS JUNIOR	X				5 - ELISEU RESENDE	
ALVARO DIAS					6 - EDUARDO AZEREDO	X
IARBAS VASCONCELOS					7 - MARCONI PERILLO	
LÚCIA VÂNIA					8 - ARTHUR VIRGÍLIO	
TASSO JEREISSATI	X				9 - FLEXA RIBEIRO	X
ROMEU TUMA					1 - GIM ARGELLO	
OSMAR DIAS					1 - PATRÍCIA SABOYA	

TOTAL: 14 SIM: 12 NÃO: 2 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: 1 PRESIDENTE

SALA DAS REUNIÕES, EM 12 / 05 / 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES
PresidenteO VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)
 U:\CCJ\2009\Reunião\Votação nominal.doc (atualizado em 29/04/2010).

**SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

TEXTO FINAL

**Do PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 49, DE 2009
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

Acrescenta os incisos IV e V 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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei 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 da Cidade).

Art. 2º O art. 12 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido de incisos IV e V, com a seguinte redação:

“Art. 12.

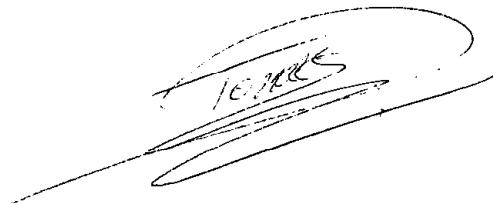
IV – o Ministério Público, nos casos do art. 10.

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

..... (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 12 de maio de 2010.



, Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988****TÍTULO II****Dos Direitos e Garantias Fundamentais****CAPÍTULO I****DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
.....

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

.....
Art. 21. Compete à União:

.....
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
.....

XXV - registros públicos;
.....

Seção II**DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;
- VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII - concessão de anistia;
- IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;
- ~~X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;~~
~~XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;~~
- X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- XII - telecomunicações e radiodifusão;
- XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
- XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.
- ~~XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~
- XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

.....

Subseção III
Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

~~e) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;~~

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

~~e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.~~

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

.....

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

.....

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)

~~Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.~~

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

.....

LEI Nº 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973.

Institui o Código de Processo Civil.

.....

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

.....

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

.....

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

.....

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

.....

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona

.....

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

.....

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

.....

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, 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, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

.....

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

.....

LEI Nº 11.448, DE 15 DE JANEIRO DE 2007.

Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública.

SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Of. nº 109/10 – PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, de de 2010.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **JOSÉ SARNEY**
Presidente do Senado Federal

Assunto: decisão terminativa.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **aprovação**, com A Emenda nº 1-CDR-CCJ, nos termos da Subemenda nº 1-CCJ, e com as Emendas nº 2-CCJ e 3-CCJ, do 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)", de autoria do Senador Demóstenes Torres.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

Senador **DEMÓSTENES TORRES**

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador INÁCIO ARRUDA

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, à decisão terminativa desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 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. 2º** do projeto, que se dirige ao acréscimo do inciso IV ao art. 12 da Lei nº 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 nº 49, de 2009, consoante os termos da sua própria justificção, tem por finalidade trazer à realidade jurídica as relações fáticas concernentes à 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 alvitada.

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 alvitado 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 composesse; 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.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 49, de 2009, com a seguinte emenda e subemenda:

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 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

Publicado no DSF, de 10/06/2010.