

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 270, DE 2013

“Acrescenta o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para garantir direito de propriedade por usucapião de imóveis urbanos públicos ocupados há mais de dez anos sem contestação do Poder Público”.

**Autor:** Deputado Augusto Coutinho

**Relator:** Deputado Mendonça Filho

### I – RELATÓRIO

A proposta, liderada pelo Deputado Augusto Coutinho, estabelece a possibilidade de usucapião de área urbana pública para aqueles que, até sua promulgação, estiverem ocupando área pública de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por dez anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não se trate de bem de uso comum ou especial e o ocupante ou quem com ele coabite não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Sustenta o autor que ‘a medida visa “minimizar os problemas da moradia urbana” – direito social previsto no caput do art. 6º da Constituição Federal, bem como dar eficácia à função social da propriedade (arts. 5º, XXIII e 170 da Carta Magna) que “é justamente atender aos interesses da coletividade”, haja vista que “se não há destinação econômica ou social de um bem não se está cumprindo sua finalidade”.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão o exame da admissibilidade da proposta em tela, nos termos do art. 202, *caput*, combinado com o art. 32, IV, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No tocante à legitimidade da iniciativa, o número de assinaturas é suficiente, conforme atestou a Secretaria-Geral da Mesa.

Não há, neste momento, limitações circunstanciais ao poder de reforma constitucional, eis que o País não se encontra na vigência de estado de sítio, de estado de defesa ou de intervenção federal.

No que tange à constitucionalidade material não vislumbramos conflitos com a Carta Magna de 1988, estando a proposição imune às restrições do art. 60, § 4º.

Não há reparos à técnica legislativa.

Na essência, a iniciativa contempla dois valores estruturantes do Estado brasileiro: **a)** a função social da propriedade; e **b)** a dignidade da pessoa humana. No tocante ao uso da propriedade, a integridade desses princípios não constitui responsabilidade exclusiva dos cidadãos. O exemplo deve partir do próprio Estado, cuja principal finalidade consiste em promover e manter a ordem e o bem estar de seu povo, que é seu maior patrimônio.

O princípio da função social da propriedade vincula tanto o particular como o poder público. Seria ilógico exigir-lo somente do primeiro e aceitar passivamente que extensas áreas urbanas e rurais, apenas por pertencerem ao Estado, permaneçam ociosas, entregues à incúria e ao descaso dos governos, enquanto centenas de famílias perambulam pelas periferias urbanas, sem pão, sem teto, escola, saúde, saneamento básico e até sem esperança no dia de amanhã.

Ao dispor sobre o direito de propriedade, o Código Civil é categórico ao estabelecer que ele “deve ser exercido em consonância com as suas finalidades

econômicas e sociais...” (art. 1.228, § 1º). Na hipótese, nada disso acontece. Tampouco pode-se dizer que essas áreas sejam inúteis ou imprestáveis.

No Censo de 2010, o IBGE apurou que pelo menos 6% da população vivem em espaços do gênero, quase totalidade deles (86%) situados nas regiões metropolitanas (<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo>). Ainda que não se trate exclusivamente de imóveis públicos, isso sugere o desleixo do Estado na proteção do seu patrimônio, em descumprimento ao seu mais elementar dever de dono, consistente no uso, gozo e disposição do bem (CC, art. 1.228).

A proposta tem o mérito de dar uma destinação socialmente justa a essas áreas. A imprescritibilidade dos imóveis públicos prevista no parágrafo 3º do art. 183 da Carta Magna deve ser conectada com a destinação do bem. A regra não pode ser perpetuada como obstáculo irremovível em relação a terrenos desafetados, muitos abandonados ou até ignorados pelo poder público. Sobretudo quando há anos já ocupados por populações carentes, à margem dos programas oficiais de acesso à moradia. A propósito, é oportuno o magistério do professor José Afonso da Silva:

*O regime jurídico da terra fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive* (cf. **Curso de Direito Constitucional Positivo**; 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008. p. 692).

Ademais, o legislador ordinário já referendou essa orientação em diferentes oportunidades. O *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/01) estabelece como objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º). Adiante, o mesmo diploma habilita a concessão de uso, a legitimação de posse e a usucapião como instrumentos destinados a concretizá-lo (art. 4º). Na Lei 11.977, de 2009, que instituiu o chamado programa “*Minha Casa, Minha Vida*”, o legislador foi além, ao conjugar a legitimação de posse com a possibilidade de usucapião, inclusive sem interferência judicial. Quem obtiver título de legitimação de posse pode, a partir do quinto ano, convertê-lo em usucapião mediante sua inscrição no Registro de Imóveis (art. 60).

Todos esses casos implicam uma flexibilização, por via ordinária (diga-se de passagem) da imprescritibilidade dos imóveis públicos constitucionalmente prevista, em favor dos interesses sociais e da dignidade humana, valor supremo do Estado brasileiro e refletido na efetivação dos direitos fundamentais, entre os quais se assoma o direito à moradia.

Nesse contexto, opino pela **admissibilidade** da **Proposta de Emenda à Constituição nº 270, de 2013**.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

**Deputado MENDONÇA FILHO**  
Relator