

Ministério Público como autor de ação civil pública de desapropriação imobiliária

Marcelo de Oliveira Milagres
Promotor de Justiça

I – Tema-Problema

O tema-problema se cinge à possibilidade, ou não, da legitimidade do Ministério Público para formular pretensão fundada no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil de 2002.

Se a norma disciplinadora da expropriação é restritiva do direito fundamental de propriedade, seria juridicamente possível a iniciativa da denominada desapropriação privada pelo Ministério Público?

II - Justificativa

A resposta a essa inquietação pressupõe uma interpretação dissociada da mera reprodução mecânica do texto do art. 1.228, § 4º, do Código Civil. Seria necessário adaptar o texto normativo à realidade e às exigências da vida. Se a titularidade da moradia é não relativa, por alcançar qualquer pessoa, é incontestável que a habilitação para exercer essa situação ou posição jurídica é igualmente *erga omnes*.

Embora a literalidade da norma exija que o imóvel seja objeto de pretensão reivindicatória, não há dúvida de que a desapropriação privada pode ser alegada como defesa direta em pretensões também possessórias. Igualmente, poderia ser formulada via pretensão inicial e autônoma.

Uma maior extensão da garantia da propriedade funcionalizada pressupõe alargamento do âmbito de ação da desapropriação privada. É preciso haver igualdade na repartição de encargos entre as pessoas: se um sujeito de direito não exerce efetivamente

o domínio, deve perdê-lo em favor de outro que confere à coisa finalidade primordial e fundamental, que é a moradia, tudo sem afastar a garantia do valor econômico do imóvel.

Se “a legitimidade é a qualidade de um sujeito que o habilita a agir no âmbito de uma situação jurídica considerada”, como quer Menezes Cordeiro,¹²⁴ e se a moradia é um bem essencial e indisponível, parece não haver dúvida quanto ao regramento geral da legitimidade de todos na concretização desse valor universal. A expressão “imóvel reivindicado” deve ser interpretada extensivamente, abrangendo pretensões tanto no juízo petitório quanto no possessório.¹²⁵

Semelhantes fundamentos autorizam exegese ainda mais ampliada: a possibilidade de pretensão inicial de desapropriação privada.¹²⁶

Já se entendeu que o “Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas hipóteses de desapropriação, inclusive a indireta, que encerrem relevante interesse público, determinado pela natureza dos bens jurídicos envolvidos”.¹²⁷

A essencialidade e a indisponibilidade da moradia, por si só, justificam essa atuação.

Ultrapassando fronteiras e buscando a ampliação de horizontes, também se defende que a ação ministerial não se cinge à qualidade de *custos legis*, tendo o *Parquet* ainda legitimidade extraordinária para propor pretensões de desapropriação em favor dos titulares do direito à moradia, e o fundamento dessa atribuição é constitucional: o art. 127, *caput*, da Constituição da República é expreso ao prever a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis como atribuição ministerial.

¹²⁴ CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. *Tratado de direito civil português: parte geral*. Coimbra: Almedina, 2007, Livro I, Tomo IV. p. 15.

¹²⁵ Enunciado 310 da *IV Jornada de Direito Civil*.

¹²⁶ Contrariamente, FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 48; VIANA, Marco Aurelio da Silva. *Comentários ao novo código civil: dos direitos reais*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 63.

¹²⁷ Enunciado por mim proposto e aprovado na *IV Jornada de Direito Civil*. Cf. AGUIAR JUNIOR, Rui Rosado de (Org.). *Jornada de direito civil*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2007, Vol. II. p.624-625.

A elevada qualificação do direito à moradia como direito autônomo da personalidade, como valor essencial, irrenunciável, da pessoa humana, determina e exige o aprimoramento da ação ministerial, desnecessária a regulação infraconstitucional por se tratar de ação de tutela de direitos indisponíveis.

A autoaplicabilidade do art. 127 é manifesta. Nesse sentido, é o magistério de Teori Albino Zavascki,¹²⁸ por ser a norma constitucional um preceito completo em si mesmo, apto a legitimar o Órgão Ministerial ao exercício das atribuições ali definidas, produzindo toda a eficácia normativa que lhe é própria. Trata-se, pois, de preceito mais específico que o contido no art. 82, III, do Código de Processo Civil, de cuja autoaplicabilidade nunca se duvidou.

Segundo José Carlos de Freitas:¹²⁹

[...] ao atribuir ao Ministério Público o poder-dever de atuar na defesa dos interesses sociais (art.127, *caput*) e de zelar para que os Poderes Públicos respeitem os direitos assegurados pela Carta Magna (art.129, II), como “*verbi gratia*”, o *direito social à moradia* (CF, art.6º, *caput*), a Constituição Federal moldou-lhe com o perfil tutelar qualificado pelo interesse público, e não meramente formal.

Para Rômulo Russo Júnior, o Ministério Público pode propor ação civil pública com vistas à promoção do direito à moradia das pessoas de baixa renda. Segundo o autor, pretensão dessa natureza pode ser formulada para “regularização de uma favela inteira. Trata-se de obra trabalhosa, mas possível.”¹³⁰

Sendo o Ministério Público constitucionalmente autorizado a atuar como substituto processual na defesa e promoção do direito à moradia, tendo o problema da

¹²⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 252-254.

¹²⁹ FREITAS, José Carlos de. Ordem urbanística e acesso à terra. In.: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade*: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 272.

¹³⁰ RUSSO JÚNIOR, Rômulo. *Direito à moradia*: um direito social. 2006. 235 f. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. p.171.

habitação dimensões individuais e sociais, sendo também amplamente cabível a tutela coletiva de direitos subjetivos individuais, o conteúdo da desapropriação privada pode e deve ser veiculado pelo instrumental da ação civil pública.¹³¹

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública para a promoção de direitos individuais homogêneos. O Ministro Mauro Campbell Marques entendeu que a pretensão à moradia, ainda que seus beneficiários sejam pessoas determinadas, pode ser objeto de ação civil pública proposta pelo Ministério Público, tratando-se, pois, de interesse extrapatrimonial, marcado pela indisponibilidade.¹³²

III - Conclusão

A tutela e o resguardo do espaço urbano, no qual se insere fundamentalmente o valor moradia, devem também ser objeto da ação do Ministério Público, como autor de ação civil pública ou como fiscal da realização do conteúdo normativo da desapropriação privada.

¹³¹ A Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, no art. 1º, VI, prevê seu alcance à ordem urbanística.

¹³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 1120253/PE. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 15.10.2009.