

# **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA**

**DANIELA MARQUES DE MORAES**

**MAGNO FEDERICI GOMES**

**MARCELO TOFFANO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Daniela Marques De Moraes; Magno Federici Gomes; Marcelo Toffano – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-915-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA**

---

#### **Apresentação**

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação “stricto sensu” no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O VII Encontro Virtual do CONPEDI, realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2024, objetivou o fortalecimento e a socialização da pesquisa jurídica. Teve como tema geral: A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE.

Nesse evento, o Grupo de Trabalho (GT) de PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I apresentou 22 artigos. Coordenado pelos Professores Doutores Daniela Marques de Moraes, Magno Federici Gomes e Marcelo Toffano, o GT abordou a importância da efetividade da Justiça em suas várias dimensões, especialmente em relação à tutela jurisdicional brasileira e à proteção dos direitos individuais e coletivos. Os trabalhos examinaram problemas processuais decorrentes da regulação legal e da prática dos Tribunais, com base em estratégias teóricas ancoradas em autores relevantes no cenário contemporâneo, nacional e internacional.

No bloco inicial, denominado “teoria geral, princípios gerais do processo e convenções processuais”, o primeiro trabalho é de autoria de Karine Sanches Santos, Eduardo Fecchio Botter e Maria Angélica de Souza Menezes, cuja temática foi a seguinte: “A TUTELA INIBITÓRIA COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA”. A pesquisa tem como objetivo expor a importância do acesso à justiça, que é um direito fundamental consagrado na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/1988), garantindo a todos a possibilidade de buscar proteção judicial contra lesões ou ameaças a direitos. Nesse contexto, surgem instrumentos processuais como as tutelas inibitórias, que visam assegurar a efetividade da jurisdição e prevenir danos. As tutelas, especialmente as tutelas de urgência e as tutelas inibitórias, desempenham um papel crucial na garantia da efetividade do acesso à Justiça.

Por sua vez, “LINDB - ART. 21 - PREOCUPAÇÃO COM O CONSEQUENCIALISMO - A ACEITAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA”, de autoria de Paulo Lage Barboza de Oliveira, tem o propósito de analisar a aplicação do art. 21 da LINDB na jurisprudência, considerando o

crescente pragmatismo jurídico no sistema jurídico brasileiro, que vem sendo mais bem aproveitado com sua inserção em importantes normas jurídicas. A falta de legitimidade impede a efetiva aplicação de diversas normas no Brasil, tendo nela sido inserido não apenas o pragmatismo jurídico, como também e neste caso expressamente, o consequencialismo, para conferir segurança jurídica.

Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, apresentou o artigo “ABUSO DE DIREITO NO BRASIL E NA ARGENTINA: DIFERENÇAS E SIMILITUDES”. Este artigo aborda um estudo acerca do acesso à justiça, que é um direito fundamental, garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, é importante que esse direito seja exercido de forma responsável, evitando abusos. Foi realizado um estudo comparativo da teoria do abuso de direito no Brasil e na Argentina, examinando suas diferenças e semelhanças para sugerir melhorias nos respectivos sistemas. Serão abordados os conceitos e características do abuso de direito, suas teorias e a natureza jurídica do instituto no Brasil e na Argentina.

“A UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DIREITO PROCESSUAL E O DO DEVIDO PROCESSO TECNOLÓGICO: LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES ORIENTADAS POR DADOS”, é de autoria de Naony Sousa Costa Martins, Fabrício Veiga Costa e Rayssa Rodrigues Meneghetti, que realizaram uma investigação sobre como verificar os impactos da utilização da inteligência artificial e dos algoritmos no processo democrático, sob a perspectiva do devido processo legal.

“INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, CELERIDADE PROCESSUAL E RISCOS DE DESUMANIZAÇÃO NO JUDICIÁRIO: ANÁLISE DO PRIMEIRO CASO BRASILEIRO ONDE A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL ELABOROU SENTENÇA COM JURISPRUDÊNCIAS FALSAS PARA FUNDAMENTAR SUA DECISÃO”, cujas autores são Aribelco Curi Junior e Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya, analisam uso da inteligência artificial para agilizar os processos judiciais, destacando os benefícios, como o aumento da eficiência e a redução do tempo de espera dos julgamentos, mas também os riscos de desumanização do sistema judiciário. Também foi realizado um estudo sobre como, paradoxalmente, o uso objetivo da IA pode falhar ao não considerar o contexto completo e os efeitos emocionais dos eventos. O artigo ressalta a primeira investigação no Brasil dirigida a um juiz federal que, ao utilizar inteligência artificial em suas decisões, gerou jurisprudência falsa, atribuída de forma equivocada ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Álvaro Paixão Costa e Luiz Fernando Bellinetti desenvolveram um estudo sobre “DA IGUALDADE NO PROCESSO CIVIL E AS CONVENÇÕES PROCESSUAIS COM PARTES HIPOSSUFICIENTES”. Seu objetivo foi analisar o embate histórico constante

entre os direitos de liberdade e igualdade, de modo que a depender do período em foco um pode prevalecer sobre o outro. No sistema processual brasileiro contemporâneo houve a tentativa de equilíbrio entre estes dois institutos, ao permitir que as partes ajustem o procedimento do litígio através das convenções processuais, conforme previsto no art. 190 do Código de Processo Civil (CPC). Também houve a preocupação, por meio do parágrafo único da citada norma cuja eficácia se busca no texto, de assegurar que a liberdade dos mais poderosos não suprima a vontade dos mais fracos, invalidando assim o negócio jurídico realizado com os “manifestamente vulneráveis”.

“O CONTROLE JUDICIAL PARA A VALIDADE E EFETIVIDADE DO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL: OBSERVÂNCIA AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS”, apresentado pelos autores, Daniel Martins e Celso Hiroshi Iocohama, aborda uma investigação sobre o negócio jurídico processual, sua origem, requisitos e limitações. O estudo analisa a relevância do aprofundamento doutrinário e da implementação real da convenção processual entre as partes, como meio de pacificação e concretização do direito. Ressalta, ainda, a imperativa realização do controle judicial adequado por parte do magistrado, para a validade e efetividade do negócio jurídico processual, inclusive com a atuação de ofício, respeitando-se os ditames constitucionais e legais, sem, contudo, adentrar no âmbito da conveniência do negócio jurídico processual firmado.

O segundo bloco de trabalhos, agrupados sob o título “teoria das decisões e precedentes judiciais”, contou com a apresentação de seis trabalhos.

Wilian Zandrini Buzingnani e Luiz Fernando Bellinetti estudaram “A FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS, TENDO POR BASE A ALTERAÇÃO ESTRUTURAL DO SISTEMA PROCESSUAL INTRODUZIDA PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DO SILOGISMO JURÍDICO À ANALOGIA.”, que tem o intuito apresentar um estudo acerca da mudança estrutural implementada no ordenamento jurídico brasileiro após o advento do CPC de 2015, com a introdução do sistema de precedentes obrigatórios. Em decorrência de tal alteração, o sistema brasileiro, classicamente estruturado dentro do modelo romano-germânico, passou a adotar uma postura híbrida, mesclando elementos do “civil law” com elementos genuinamente vinculados ao sistema inglês. Em virtude de tal fato, o silogismo, método vinculado a lógica, utilizado no positivismo jurídico para fundamentação das decisões judiciais, abre espaço para a analogia, utilizada preponderantemente no sistema anglo-saxão, com o escopo realizar a comparação entre decisões antecedentes, com o fim de aferir sua aplicabilidade em situações diferentes.

“DEMOCRACIA E A LEGITIMIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS” foi o trabalho trazido pelos autores Leonardo Jose Diehl, Ari Rheinheimer Filho e Adriana Fasolo Pilati. O que se busca evidenciar neste artigo é que a decisão judicial, como resultado de uma ferramenta de potencialização da democracia deliberativa, é um importante instrumento de garantia da participação popular nas decisões políticas e, portanto, é tão legítima quanto o processo representativo de democracia.

“JULGAMENTOS EM PLENÁRIO VIRTUAL E O DESAFIO DA DEMOCRACIA: ANÁLISE DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO NOS PRECEDENTES OBRIGATÓRIOS NO BRASIL” é o trabalho de Matheus Henrique de Freitas Urgniani, Pedro Henrique Marangoni e Deybson Bitencourt Barbosa, que desenvolveram um estudo explorando detalhadamente as repercussões dos julgamentos virtuais, focando especialmente na maneira como a falta de debate aberto e a insuficiente participação pública podem corroer a confiança nas instituições judiciais e diminuir a legitimidade democrática dos precedentes. Ao analisar a evolução histórica e os princípios democráticos que orientam o sistema de justiça brasileiro, o artigo sugere que, apesar dos ganhos de eficiência, o plenário virtual pode não ser adequado para promover uma jurisprudência que seja verdadeiramente participativa e transparente.

Leonardo Brandão Rocha, é o autor do trabalho “O SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES SOB A PERSPECTIVA DO PROCESSO CONSTITUCIONAL”, que possui o propósito de estudar o sistema brasileiro de precedentes em contraponto ao Direito processual constitucional. Assim, o tema problema reside na averiguação da compatibilidade do sistema de precedentes criado pelo CPC com os postulados do processo constitucional.

David Jacob Bastos, Gisele Santos Fernandes Góes e Débora Borges Paiva Sereni Murrieta estudaram a temática “O SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES, A BOA-FÉ OBJETIVA PROCESSUAL E OS CONTORNOS DA LITIGÂNCIA”, em que apresentam uma análise sobre a recente aproximação entre os sistemas de “common law” e do “civil law”. No Brasil, o contínuo robustecimento do sistema de precedentes com suas especificidades culminou no advento do art. 927 do CPC, que densifica a força normativa das teses vinculantes. Sob tais premissas, advém a hipótese de que a conduta de litigar contra a “ratio decidendi” do precedente vinculante corresponde a ato de deduzir em Juízo pretensão ou defesa destituídas de fundamento, pois em choque com a norma jurídica, sendo passível de responsabilização.

“O DEVER DE OBSERVÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS PRECEDENTES JUDICIAIS”, de autoria de Daniel Ribeiro Garcia Filho e Juraci Mourão Lopes Filho, realiza um estudo, evidenciando, a partir da alteração do paradigma de adstrição

da Administração Pública à legalidade para a juricidade ampla, que todo precedente judicial integra o Direito, vinculando, ainda que em graus diversos, o tomador de decisão.

No terceiro eixo de trabalhos, chamado “processos nos Tribunais e recursos”, Alexandre de Castro Catharina apresentou o trabalho com o tema “FILTRO DE RELEVÂNCIA NO RECURSO ESPECIAL E A FORMAÇÃO DA CULTURA DOS PRECEDENTES NO BRASIL: ALGUMAS PONDERAÇÕES”, em que analisa o requisito do filtro de relevância da questão federal em recursos especiais, instituído pela Emenda Constitucional nº 125/2022, e o impacto dessa reforma constitucional na dinâmica de formação de precedentes qualificados. O CPC atribuiu funções relevantes aos Tribunais Superiores, dentre as quais se destacam a formação, aplicação, revisão e superação de precedentes qualificados, de modo a garantir maior segurança jurídica e isonomia. Faz-se necessário analisar o alinhamento do filtro de relevância com o modelo decisório estabelecido pelo CPC e seu impacto na cultura de aplicação dos precedentes judiciais em construção na prática judiciária brasileira.

O “RECURSO EXTRAORDINÁRIO E PROCESSO COLETIVO: UMA ANÁLISE SOB ÓTICA DA REPERCUSSÃO GERAL” é o tema da pesquisa de Naony Sousa Costa Martins, Fabrício Veiga Costa e Rayssa Rodrigues Meneghetti. O intuito dessa investigação é a análise da natureza jurídica do recurso extraordinário enquanto modalidade de processo coletivo sob a ótica da processualidade democrática. A escolha do tema se justifica em razão da sua relevância teórica, prática e atualidade, especialmente por se tratar de estudo destinado a identificar a natureza jurídica de processo coletivo da objetivação do processo subjetivo por meio da transcendência.

A seu turno, Magno Federici Gomes e Joselito Corrêa Filho desenvolveram um trabalho acerca “DA RECORRIBILIDADE DAS DECISÕES INTERLOCUTÓRIAS SOBRE TUTELAS PROVISÓRIAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS ESTADUAIS: ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DO DIÁLOGO DAS FONTES”. A referida pesquisa teve como objetivo examinar a adequação e o cabimento do agravo de instrumento, para hostilizar decisões interlocutórias liminares que apreciem requerimentos de tutelas provisórias de urgência nos Juizados Especiais estaduais, a partir da teoria do diálogo das fontes. Eles demonstraram como essa teoria pode auxiliar na interpretação e implementação das normas que orientam o assunto, particularmente a interação entre as Leis nº 9.099/95, 10.259/01 e 12.153/09.

Os últimos autores também apresentaram o artigo “A NATUREZA JURÍDICA DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS”, que busca apresentar uma análise sobre o procedimento dos Juizados Especiais

Federais (JEF), questionando-se acerca da natureza jurídica do Pedido de Uniformização de Jurisprudência, pois a latente incerteza em relação ao assunto dificulta sua compreensão pelos operadores do Direito e incita contradições por parte de diversos órgãos julgadores.

O último texto do bloco foi “ARBITRAGEM INTERNACIONAL PRIVADA E O CARÁTER DELIBATÓRIO DA HOLOMOGAÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA NO BRASIL”, dos autores Rosangela Terezinha Wigginski Rebelato, Reginaldo Pereira e Silvana Terezinha Winckler. Eles analisam a arbitragem internacional, que é um meio de solução de controvérsias que prescinde da atuação dos Estados e possibilita a solução de litígios entre agentes econômicos de modo célere, de acordo com as regras previamente ajustadas pelas partes. Estudaram se, ao homologar uma sentença arbitral estrangeira, o direito aplicável possibilita ao STJ adentrar no mérito da questão resolvida pelo Juízo arbitral ou, pelo contrário, deve a Corte restringir sua análise à observação dos requisitos formais exigidos pela Lei da Arbitragem.

O quarto bloco de trabalhos, agrupados sob o título “provas e tutelas diferenciadas”, contou com a apresentação de quatro artigos.

Os autores, Marcos Vinícius Tombini Munaro e Eduardo Augusto Salomão Cambi, apresentaram um artigo intitulado “VALORAÇÃO DA PROVA NO SISTEMA PROCESSUAL” e analisaram a valoração da prova no Brasil, sendo este um tema atual e complexo. Há inúmeros conceitos para se atingir a plena fundamentação jurídica da decisão judicial, mas faltam critérios para determinar os graus de suficiência para as decisões serem consideradas racionais e válidas. Isso gera instabilidade tanto para as partes, como para os demais cidadãos, bem como prejudica a construção racional da jurisprudência. Realiza-se então uma avaliação acerca da importância da definição de “standards” de prova, com critérios de valoração da fase probatória, apontando o importe mínimo para o exame pelo órgão do julgador para justificar a mais justa solução para o caso concreto.

Em “O DEPOIMENTO ESPECIAL E A ESCUTA ESPECIALIZADA COMO GARANTIAS DE PROTEÇÃO E JUSTIÇA PARA CRIANÇAS VÍTIMAS DE ABUSO SEXUAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE WALLON, PIAGET E VIGOSTKY”, Marcelo Toffano, Jose Moises Ribeiro e Júlia Oliveira Furini tiveram o propósito de analisar o abuso sexual infantil, que atualmente tornou-se um crime habitual. O depoimento especial, ou a escuta especializada, são os únicos meios probatórios para acusar o agressor. Portanto, se não for observado o seu passo-a-passo, ocasiona na pequena vítima a revitimização. Estão presentes



as opiniões de grandes teóricos acerca do assunto, isto é, Wallon, Piaget e Vigotsky, que expõem seus argumentos acerca do porquê uma criança deve ser respeitada e dos riscos para a saúde e desenvolvimento delas, caso não sejam tomados todos os cuidados necessários.

Alice Rocha da Silva e Renan Fowler Barros apresentaram o artigo intitulado “A CONSIDERAÇÃO DE ELEMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NA PRÁTICA PROCESSUAL ESTRUTURANTE COMO ALTERNATIVA AO TRADICIONALISMO DOS ACORDOS PREVIDENCIÁRIOS INTERNACIONAIS”, em que observaram a busca pela efetivação dos direitos previdenciários de indivíduos que prestam serviços em diversos países. A efetividade de tais direitos pode ser construída a partir do arcabouço apresentado pelo Direito Administrativo Global, a ser considerado em processos estruturantes. Desde a análise de abordagens jurídicas alternativas à clássica elaboração dos Acordos Previdenciários Internacionais foi possível construir novos caminhos para a consideração do tempo de trabalho e contribuição do trabalhador em jurisdições diversas.

Encerrando o bloco, foi apresentado o artigo com o título “DIREITOS DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O PAPEL DO STJ NA INTERPRETAÇÃO DA LEI 13.465/2017”, por Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo, que teve a pretensão investigar a interpretação e aplicação da Lei nº 13.465/2017 pelo STJ, focando na Regularização Fundiária Urbana (REURB) em contextos de informalidade registral citadina no Brasil. Diante das complexidades do crescimento urbano desordenado e da informalidade habitacional, o autor propõe uma análise das decisões do STJ para entender como elas influenciam a implementação da lei.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à jurisdição sustentável, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta

coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado sobre os temas discutidos.

Desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Em 08 de julho de 2024.

Os Coordenadores:

Prof. Dra. Daniela Marques de Moraes - Universidade de Brasília (UNB): daniela.mmoraes@yahoo.com.br

Prof. Dr. Magno Federici Gomes - Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF): magnofederici@gmail.com

Prof. Dr. Marcelo Toffano - Faculdade de Direito de Franca (FDF): prof.toffano@gmail.com

## **DIREITOS DE PROPRIEDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O PAPEL DO STJ NA INTERPRETAÇÃO DA LEI 13.465/2017**

### **PROPERTY RIGHTS AND LAND REGULARIZATION: THE ROLE OF THE STJ IN INTERPRETING LAW 13.465/2017**

**Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo**

#### **Resumo**

Este estudo investiga a interpretação e aplicação da Lei nº 13.465/2017 pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), focando na Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em contextos de informalidade urbana no Brasil. Diante das complexidades do crescimento urbano desordenado e da informalidade habitacional, o autor propõe uma análise das decisões do STJ para entender como estas influenciam a implementação da lei. Utilizando uma metodologia descritiva e qualitativa, baseada na revisão de literatura e análise jurisprudencial, o estudo examina casos selecionados que demonstram a necessidade de provas concretas e adequada documentação para a efetivação da propriedade conforme a Reurb. Os resultados indicam que a atuação do STJ tem sido central na definição dos critérios legais e na garantia dos princípios de justiça social e desenvolvimento sustentável. Conclui-se que a jurisprudência do STJ não apenas esclarece os aspectos legais da regularização fundiária, mas também direciona a formulação de políticas públicas, assegurando que o processo de regularização promova equidade e inclusão social. Este trabalho contribui para o entendimento das dinâmicas jurídicas envolvidas na regularização fundiária urbana no Brasil, oferecendo insights para futuras reformas legislativas e implementações políticas.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana, Superior tribunal de justiça, Jurisprudência, Usucapião administrativa, Políticas públicas

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study investigates the interpretation and application of Law No. 13.465/2017 by the Superior Court of Justice (STJ), focusing on Urban Land Regularization (Reurb) in contexts of urban informality in Brazil. Given the complexities of disordered urban growth and housing informality, the author proposes an analysis of the STJ's decisions to understand how they influence the implementation of the law. Utilizing a descriptive and qualitative methodology, based on literature review and case law analysis, the study examines selected cases that demonstrate the need for concrete evidence and proper documentation for the effective establishment of property rights under Reurb. The results indicate that the STJ's actions have been central in defining legal criteria and ensuring the principles of social justice and sustainable development. It concludes that the STJ's jurisprudence not only clarifies the legal aspects of land regularization but also guides public policy formulation,

ensuring that the regularization process promotes equity and social inclusion. This work contributes to the understanding of the legal dynamics involved in urban land regularization in Brazil, offering insights for future legislative reforms and policy implementations.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Urban land regularization, Superior court of justice, Jurisprudence, Administrative adverse possession, Public policies

## 1. INTRODUÇÃO

O fenômeno das áreas urbanas informais constitui uma das facetas mais desafiadoras no contexto do desenvolvimento urbano brasileiro. As complexidades associadas à regularização dessas áreas são amplificadas pela urgência de se reconciliarem os imperativos de justiça social com a sustentabilidade ambiental e a legalidade jurídica. Este trabalho analisa especificamente o papel do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na interpretação e aplicação da Lei nº 13.465/2017, conhecida como Lei de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que foi promulgada com a intenção de tratar diretamente das questões relacionadas à regularização de terras urbanas e rurais no Brasil.

O contexto brasileiro é marcado por uma história de crescimento urbano desordenado, no qual milhões de pessoas residem em condições de informalidade, frequentemente em áreas inadequadas para habitação (Celso, 2018). Estas áreas, desprovidas de serviços básicos e reconhecimento legal, apresentam desafios significativos para a administração pública, para a sociedade e para o próprio ambiente jurídico. A regularização dessas áreas não é apenas uma questão de legalização de terras, mas também um imperativo para a promoção da dignidade humana, da segurança jurídica e do desenvolvimento sustentável (Reis; Oliveira, 2017).

A Lei nº 13.465/2017 surge como um instrumento normativo destinado a enfrentar essas questões, oferecendo um framework legal para a regularização de assentamentos informais e a titulação de seus ocupantes. Ela introduz instrumentos jurídicos inovadores, como a legitimação fundiária e a usucapião administrativa, que visam facilitar o processo de regularização de forma mais ágil e menos onerosa (Oliveira, 2019; Brasil, 2017). No entanto, a aplicação prática desta lei envolve interpretações complexas de questões que são frequentemente levadas ao judiciário, particularmente ao STJ, que tem o papel de uniformizar a interpretação da legislação federal em todo o território nacional.

O STJ tem enfrentado uma série de casos que testam os limites e a aplicabilidade da Lei Reurb, desde a definição de áreas elegíveis para regularização até a validação dos procedimentos administrativos e a conformidade com os requisitos legais para a efetivação da propriedade. A análise desses casos revela a centralidade da documentação adequada e a necessidade de provas concretas para a comprovação do direito de propriedade, a qual deve estar em consonância com as exigências da lei para garantir que os processos de regularização promovam os objetivos sociais, legais e ambientais pretendidos (STJ, 2019a; 2019b; 2021a; 2021b; 2023a; 2023b; 2023c).

O presente estudo se propõe a explorar, de forma sistemática, como o STJ tem interpretado e aplicado a Lei nº 13.465/2017 em seus julgamentos, especialmente focando na necessidade de evidências robustas para assegurar a aplicação efetiva da lei. Através da análise de decisões selecionadas, este artigo visa elucidar as contribuições do STJ para a consolidação da política de regularização fundiária no Brasil, destacando também os desafios e as perspectivas futuras para a jurisprudência e a prática legal no país.

A importância de uma análise da jurisprudência do STJ decorre não apenas da necessidade de entender as tendências atuais na interpretação da lei, mas também de antecipar como futuras decisões poderão moldar o desenvolvimento urbano e a gestão de conflitos fundiários no Brasil. As decisões do STJ sobre a Lei Reurb têm o potencial de influenciar significativamente a forma como as políticas públicas são implementadas nos municípios, impactando a vida de milhões de brasileiros que residem em áreas de regularização fundiária.

Este artigo está estruturado em seções que cobrem, respectivamente, a contextualização da problemática das áreas urbanas informais no Brasil, uma descrição da Lei 13.465/2017 e suas implicações para a regularização fundiária, a fundamentação teórica abordando os conceitos de usucapião e regularização fundiária, e uma análise da jurisprudência do STJ. Através desta estrutura, busca-se oferecer um panorama abrangente e aprofundado sobre o tema, contribuindo assim para a literatura jurídica e para a prática legal relacionada à regularização fundiária no Brasil.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A regularização fundiária e a usucapião são instrumentos jurídicos fundamentais para a resolução de conflitos de posse e propriedade de imóveis, particularmente em contextos urbanos marcados por informalidade. Esses mecanismos não apenas facilitam a integração de áreas não regularizadas ao contexto urbano formal, mas também promovem a segurança jurídica e o desenvolvimento sustentável.

A usucapião é um meio de aquisição originária da propriedade que ocorre através do exercício da posse contínua e incontestada de um bem imóvel por um período determinado pela lei. Este direito está ancorado na ideia de que a posse prolongada, exercida de maneira pública, pacífica e com intenção de dono, deve eventualmente levar ao reconhecimento formal dessa posse como propriedade (Arruda, 2021; Santos, 2021).

A legislação brasileira distingue várias formas de usucapião, cada uma adaptada a diferentes contextos e requisitos específicos, tais como: Usucapião Extraordinária: requer posse ininterrupta de 15 anos sem a necessidade de título ou boa-fé. Usucapião Ordinária: exige posse por 10 anos com título e boa-fé, podendo ser reduzida para 5 anos sob certas condições. *In verbs:*

Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

[...]

Art. 1.379. O exercício incontestado e contínuo de uma servidão aparente, por dez anos, nos termos do art. 1.242, autoriza o interessado a registrá-la em seu nome no Registro de Imóveis, valendo-lhe como título a sentença que julgar consumado a usucapião (Brasil, 2002, art, 1238; 1379).

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015 introduziu a usucapião extrajudicial, permitindo que o processo ocorra diretamente em cartório, proporcionando uma via mais rápida para a regularização da propriedade (Brasil, 2015, art. 216-A).

Enquanto a usucapião é uma forma de regularização que se concentra na figura do possuidor e na temporalidade da posse, a regularização fundiária abrange uma série de medidas administrativas e legais destinadas a formalizar a ocupação de áreas urbanas não regulamentadas. A Lei Reurb é o principal dispositivo legal que orienta essas ações no Brasil.

A regularização fundiária, segundo a legislação, envolve aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, com o objetivo de integrar áreas informais ao tecido urbano formal, promovendo o acesso a serviços básicos e melhorando a qualidade de vida dos ocupantes (Brasil, 2017). Este processo é essencial para a realização da função social da propriedade, promovendo não apenas a legalização de imóveis, mas também a sustentabilidade das áreas urbanas.

Embora ambos os processos visem a legitimar a ocupação de imóveis, eles operam sob lógicas distintas. A usucapião depende da posse contínua e da configuração do tempo, enquanto a regularização fundiária pode ser implementada independente do tempo de posse, sendo muitas vezes impulsionada por políticas públicas que visam à inclusão social e urbana.

A regularização fundiária, conforme implementada pela Lei nº 13.465/2017, não se limita à concessão de títulos de propriedade, mas também envolve a adequação urbanística e ambiental das áreas em questão, garantindo que estas sejam seguras e habitáveis (Capelli *et al*, 2021).

A análise dos conceitos de usucapião e regularização fundiária destaca a complexidade das estratégias legais necessárias para enfrentar os desafios da urbanização não planejada. Ambos os mecanismos são vitais para garantir a segurança jurídica e o direito à moradia digna, mas cada um atua de acordo com dinâmicas e requisitos específicos, refletindo as necessidades distintas dos ocupantes urbanos.

A Lei Reurb estabelece dois principais tipos de regularização fundiária: a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E). Cada uma dessas modalidades tem características próprias, destinadas a atender diferentes necessidades e contextos dentro da política de regularização fundiária urbana (Capelli *et al*, 2021; Oliveira, 2019).

A Reurb-S é voltada para núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. O objetivo dessa modalidade é promover a inclusão social e garantir o direito à moradia para as camadas mais vulneráveis da sociedade. A Reurb-S facilita a legalização de assentamentos informais, proporcionando aos seus habitantes títulos de propriedade e acesso a serviços básicos de infraestrutura, como água, esgoto e eletricidade, que são essenciais para a melhoria da qualidade de vida dessas populações (Capelli *et al*, 2021; Oliveira, 2019).

De acordo com Capelli *et al*, (2021) e Oliveira (2019), a Reurb-S está alinhada com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, procurando assegurar que áreas urbanas informais sejam integradas de forma sustentável ao tecido das cidades.

Em contraste, a Reurb-E lida com áreas ocupadas que não se qualificam como de interesse social, abrangendo situações que envolvem ocupações irregulares por segmentos de renda média ou alta, ou ainda áreas que, mesmo não sendo predominantemente habitadas por população de baixa renda, necessitam de regularização por suas peculiaridades específicas (Capelli *et al*, 2021; Oliveira, 2019).

Esta modalidade permite uma abordagem mais flexível e adaptada às particularidades de cada caso, que pode incluir a regularização de espaços comerciais e outros tipos de imóveis não residenciais. A Reurb-E é importante para a ordenação urbana e para garantir a segurança jurídica da posse, mesmo em contextos onde os desafios econômicos e sociais são menos acentuados (Capelli *et al*, 2021; Oliveira, 2019).

Ambas modalidades, Reurb-S e Reurb-E, são cruciais para o desenvolvimento urbano sustentável e para a promoção da equidade social. Elas garantem que diferentes grupos sociais tenham acesso à moradia digna e aos direitos associados à propriedade formalizada,



contribuindo assim para a redução de desigualdades e para a integração social e urbana de áreas informalmente ocupadas (Capelli *et al*, 2021; Oliveira, 2019).

As diferenças entre Reurb-S e Reurb-E refletem a necessidade de um marco legal que seja capaz de abordar a complexidade e diversidade das situações de informalidade urbana encontradas em todo o Brasil. A implementação eficaz dessas políticas requer um entendimento claro dessas diferenças, para que as intervenções sejam adequadamente direcionadas e para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e efetiva.

Esta análise detalhada das modalidades de regularização fundiária é essencial para entender como as políticas públicas podem ser desenhadas e implementadas para atender às necessidades específicas de diferentes comunidades, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável nas cidades brasileiras.

### **3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO STJ**

O STJ tem delineado a importância da documentação adequada na comprovação do direito de propriedade em processos de usucapião e regularização fundiária sob a Lei Reurb. As decisões relacionadas evidenciam uma abordagem quanto à necessidade de provas concretas para assegurar a efetiva aplicação da lei, garantindo assim os direitos fundamentais dos ocupantes de imóveis.

#### **3.1 STJ no Agravo em Recurso Especial Nº 2207722 - GO**

Este caso é emblemático na ilustração de como o STJ aplica a Lei Reurb, enfatizando a necessidade de quitação das obrigações financeiras como condição para a regularização de propriedades. O tribunal apontou que o título negocial é considerado hábil para a aquisição da propriedade somente quando acompanhado de provas de quitação das obrigações pertinentes:

O Tribunal de origem adotou o fundamento de que o instrumento negocial particular é título hábil para a aquisição da propriedade pelos ocupantes das unidades imobiliárias objeto de Reurb apenas quando acompanhado da prova de quitação das obrigações por parte dos adquirentes (STJ, 2023b).

Este trecho sublinha a posição do STJ de que as garantias legais estabelecidas pela Lei Reurb dependem não apenas da ocupação, mas também do cumprimento de certas formalidades legais, incluindo a quitação financeira. Essa exigência reforça o conceito de segurança jurídica

e transparência nas transações de propriedade, essenciais no contexto de regularizações fundiárias.

A decisão do STJ serve como um guia normativo para casos futuros envolvendo regularização fundiária, definindo que a legitimidade para reivindicar a propriedade não se baseia unicamente na posse, mas também no cumprimento de todas as obrigações legais e financeiras. Isso tem implicações diretas para: ocupantes de imóveis que buscam regularizar sua situação; entidades governamentais responsáveis pela implementação da Lei Reurb; jurisprudência futura, ao estabelecer um precedente claro sobre a necessidade de evidências robustas na regularização fundiária.

O Agravo em Recurso Especial Nº 2207722 - GO do STJ ressalta a necessidade de uma base evidencial sólida para a aplicação da Lei Reurb, assegurando que a regularização fundiária não seja apenas um processo administrativo, mas uma garantia de direitos fundamentais. Os votos enfatizam que a documentação precisa, especialmente a prova de quitação de obrigações, é crucial para a validação de qualquer reivindicação de propriedade sob a legislação de regularização fundiária (STJ, 2023b). Essa abordagem garante que a aplicação da lei seja justa, equitativa e transparente, protegendo os direitos dos ocupantes legítimos enquanto se adere rigorosamente às disposições legais estabelecidas.

### **3.2 STJ no Agravo em Recurso Especial Nº 2388423 - SC**

Este caso complementa o entendimento jurisprudencial do STJ sobre a aplicação da Lei Reurb e a responsabilidade ambiental, onde se discute a regularização fundiária em áreas de proteção permanente (APP), trazendo à tona questões cruciais sobre documentação e evidências na comprovação do direito de propriedade em contextos onde o impacto ambiental é significativo.

A decisão ressaltou que mesmo com a alteração legislativa trazida pela Lei n. 13.465/2017, que flexibiliza alguns requisitos para a regularização fundiária urbana, os réus não se beneficiam da nova legislação ao negligenciar o dano ambiental causado:

Registre-se que a perícia foi realizada com base na legislação vigente à época dos fatos (Lei n.º 11.977/2009), e, ainda que, posteriormente, tenha entrado em vigor a Lei n.º 13.465/2017 - que, segundo os réus, teria modificado os conceitos de regularização fundiária, inclusive em APP, e de área urbana (não mais exigindo o requisito específico de densidade habitacional mínima, mas somente o atendimento de três dos cinco equipamentos de infraestrutura urbana implantados) -, a inovação legislativa não lhes aproveita, [...] Nessa perspectiva, a existência de licença para o

empreendimento e alvará de construção para a edificação não elide a responsabilidade dos réus pela reparação dos danos ao meio ambiente (STJ, 2023a).

Esta decisão enfatiza a importância da conformidade ambiental nas ações de regularização fundiária, especialmente em áreas de APP. A Lei Reurb, embora proporcione mecanismos para a regularização, não exime os ocupantes de suas responsabilidades ambientais, particularmente quando os danos são evidentes e documentados através de perícias e relatórios.

Através das análises deste caso, o STJ demonstra uma postura rigorosa quanto à necessidade de documentação e evidências claras em processos que envolvem direitos de propriedade e regularização fundiária, particularmente sob a Lei Reurb. A jurisprudência ressalta que, mesmo com flexibilizações legislativas, a proteção ambiental não deve ser negligenciada, e que as decisões judiciais devem sempre alinhar-se com os princípios de sustentabilidade e responsabilidade social.

Essa decisão molda um panorama legal que assegura tanto a regularização fundiária quanto a preservação ambiental, destacando a necessidade imperativa de uma abordagem equilibrada que respeite tanto o direito à propriedade quanto às obrigações ambientais em áreas urbanas e protegidas.

### **3.3 STJ no Caso AgInt nos EDcl no Agravo em Recurso Especial Nº 1757669 - SP**

O STJ, em sua decisão sobre a ação de obrigação de fazer cumulada com indenização por danos materiais e morais, abordou aspectos críticos da regularização fundiária e da responsabilidade das desenvolvedoras habitacionais. Este caso envolve a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e destaca a necessidade de efetivação do registro do empreendimento e o desmembramento das unidades autônomas.

A ação originária visa compelir a CDHU a adimplir suas obrigações referentes aos débitos do terreno e ao registro adequado do empreendimento. A sentença de primeira instância, mantida pelo Tribunal *a quo*, julgou parcialmente procedente o pedido, enfatizando a responsabilidade da CDHU em cumprir com suas obrigações legais e contratuais, especialmente em relação à regularização fundiária (STJ, 2023c).

A questão central analisada pelo STJ gira em torno do art. 369 do CPC/2015, onde a CDHU argumentava que o revolvimento do conjunto probatório era necessário para demonstrar

os obstáculos à regularização do empreendimento (STJ, 2023c). Contudo, o STJ aplicou o enunciado n. 7 da sua súmula, que impede o reexame de provas em recurso especial, para negar a pretensão recursal:

Sobre a apontada ofensa ao art. 369 do CPC/2015, verifica-se que a pretensão recursal implicaria o revolvimento do conjunto probatório, para que fosse aferida a imprescindibilidade da produção de prova testemunhal para a demonstração dos obstáculos enfrentados pela parte recorrente e que lhe impediram de promover a regularização do empreendimento objeto dos autos (STJ, 2023c).

Além disso, o Tribunal de origem havia decidido com base suficiente na legislação aplicável, especialmente a Lei n. 6.766/1979 e a Lei n. 13.465/2017, que regulam a regularização fundiária e o parcelamento do solo. A decisão aponta para a obrigação contínua da CDHU em regularizar o empreendimento, evidenciando o período prolongado desde a constituição do condomínio em 2011 como uma justificativa insuficiente para a demora na regularização (STJ, 2023c).

O caso destaca a tensão entre a necessidade de desenvolvimento urbano, a proteção dos direitos dos condôminos e a sustentabilidade legal e ambiental dos empreendimentos habitacionais. A CDHU, como desenvolvedora estatal, enfrenta o desafio de equilibrar esses fatores sob o escrutínio da legislação de urbanismo e da jurisprudência do STJ. A decisão reitera a necessidade de agir dentro dos prazos legais e de respeitar os procedimentos de regularização, que são cruciais para a legitimidade das operações urbanísticas e para a segurança jurídica dos ocupantes.

Este caso ilustra o papel do STJ em interpretar e aplicar a legislação de forma que promova a regularização fundiária enquanto protege os direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos, reforçando a importância da conformidade com os prazos e procedimentos legais em desenvolvimentos habitacionais, especialmente aqueles liderados por entidades estatais.

### **3.4 STJ no Recurso Especial Nº 1.770.760 - SC; Recurso Especial nº 1.770.967 - SC; Recurso Especial Nº 1.770.808 - SC**

Os casos do STJ Recurso Especial Nº 1.770.760 - SC (STJ, 2019b); Recurso Especial nº 1.770.967 - SC (STJ, 2021b); Recurso Especial Nº 1.770.808 - SC (STJ, 2019a) discutem a aplicabilidade do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) *versus* a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) em relação à extensão da faixa não edificável ao longo dos

cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Estes recursos especiais, tratados como repetitivos, destacam-se pela sua relevância em determinar normas aplicáveis para proteção ambiental nas margens de rios dentro de áreas urbanas.

A disputa central nos recursos é definir se a faixa não edificável ao lado de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas deve seguir a determinação de 15 metros conforme a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ou se deve aderir ao Código Florestal, que estipula faixas que variam de 30 a 500 metros, dependendo da largura do curso d'água.

As decisões do STJ foram claras em afirmar a prevalência do Código Florestal sobre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. O Tribunal enfatizou que a legislação ambiental deve ser interpretada de forma a oferecer a máxima proteção possível ao meio ambiente, em conformidade com os princípios de desenvolvimento sustentável e as funções social e ecológica da propriedade, como delineado no artigo 225 da CF/1988, à Lei n. 6.766/1979 e o novo Código Floresta:

A definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI) e às funções social e ecológica da propriedade (STJ, 2019b, p. 88).

Exsurge inarredável que a norma inserta no novo Código Florestal, ao prever medidas mínimas superiores para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, sendo especial e específica para o caso em face do previsto na Lei n. 6.766/1979, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas (STJ, 2021b, p. 38).

A norma inserta no novo Código Florestal, ao prever medidas mínimas superiores para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, sendo especial e específica para o caso em face do previsto na Lei n. 6.766/1976, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas. (STJ, 2019a, p. 123)

O Tribunal, ao decidir os casos, não apenas reforçou a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas consolidadas, mas também estabeleceu um precedente importante para futuras decisões relacionadas à gestão de cursos d'água e suas áreas adjacentes em contextos urbanos.

Estas decisões reiteram a necessidade de aplicar uma visão integrada da legislação ambiental, priorizando a proteção e a sustentabilidade em detrimento de normas menos restritivas que poderiam permitir maior degradação ambiental. O STJ, ao julgar estes recursos especiais, enfatiza que as APPs são fundamentais para a manutenção da qualidade ambiental e devem ser resguardadas independentemente das delimitações urbanas estabelecidas por leis municipais ou planos diretores.

### **3.5 STJ no Recurso Especial Nº 1.880.546 - SC**

Este Recurso Especial trata da ação civil pública movida pelo Ministério Público de Santa Catarina para compelir o Município de Balneário Arroio do Silva a realizar um diagnóstico socioambiental. A ação objetiva mapear áreas urbanas consolidadas, áreas de risco e de relevante interesse ecológico no município, de acordo com as diretrizes do art. 11 da Lei 13.465/2017 (STJ, 2021a).

O tribunal de origem havia reconhecido a incapacidade econômico-financeira do município para realizar o diagnóstico, citando a necessidade de não comprometer os recursos destinados à segurança pública, saúde, assistência social, educação e serviços urbanos. O STJ, ao analisar o recurso especial, manteve essa decisão, não reconhecendo o recurso especial por exigir reexame de matéria fático-probatória, algo inviável na via especial. A Ministra Relatora Assusete Magalhães destacou:

O entendimento jurisprudencial do STJ — no sentido de que, tratando-se de direito fundamental, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal (STJ, 2021a, p. 302).

A decisão reforça o entendimento de que o Poder Judiciário pode intervir em políticas públicas, especialmente quando a inescusável omissão estatal atinge direitos fundamentais. No entanto, destaca-se a necessidade de cautela, ressaltando que tais intervenções devem ocorrer apenas em situações excepcionais, de forma a não desestruturar o planejamento e a gestão dos recursos públicos pelos administradores locais, conforme estabelecido no art. 30 e 182 da Constituição Federal.

A análise do RE nº 1.880.546 - SC (STJ, 2021a) ilumina a complexa interação entre a necessidade de proteger o meio ambiente e garantir o desenvolvimento urbano ordenado, e a realidade fiscal e administrativa dos municípios brasileiros, que frequentemente enfrentam limitações de recursos para implementar políticas públicas abrangentes e multidisciplinares exigidas por leis federais como a Lei 13.465/2017.

## **4. QUESTÕES CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS**

A implementação da usucapião administrativa, conforme estabelecida pela Lei nº 13.465/2017, introduz questões constitucionais significativas que necessitam de um exame para assegurar a conformidade com os princípios fundamentais do direito brasileiro. Portanto, cabe explorar as tensões entre o novo regime de usucapião administrativa e os princípios constitucionais, especialmente em relação aos direitos à propriedade, ao devido processo legal e à função social da propriedade.

Como apontado anteriormente, a usucapião administrativa é uma inovação introduzida pela Lei nº 13.465/2017, que permite a regularização de imóveis urbanos por meio de um procedimento realizado diretamente em cartório, sem necessidade de intervenção judicial. Esta modalidade visa simplificar e agilizar o processo de regularização fundiária, oferecendo uma alternativa ao tradicional processo judicial de usucapião (Brasil, 2017, Art. 216-A).

Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado

Porém, a usucapião administrativa levanta preocupações sobre a segurança jurídica e o direito constitucional à propriedade. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à propriedade e exige que a desapropriação ou alteração de propriedade seja acompanhada de devido processo legal, justa indenização e, em certos casos, determina a função social da propriedade.

*In verbs:* "É garantido o direito de propriedade [...] A propriedade atenderá a sua função social" (Brasil, 1988, Art. 5º, XXII e XXIII).

A usucapião administrativa, ao simplificar o processo de reconhecimento de propriedade sem uma análise judicial completa, pode potencialmente conflitar com esses princípios, especialmente se não houver mecanismos adequados para garantir que todos os interessados sejam devidamente notificados e tenham a oportunidade de contestar o processo. Outro desafio constitucional é garantir que a usucapião administrativa respeite o princípio do devido processo legal. A possibilidade de regularizar a propriedade diretamente em cartório suscita questões sobre a adequação do procedimento em garantir direitos equivalentes ao processo judicial, onde as partes têm garantidos a ampla defesa e o contraditório (Pereira, 2016).

Ademais, a aplicação da usucapião administrativa deve alinhar-se ao princípio da função social da propriedade. Este princípio constitucional exige que a utilização da propriedade

contribua de maneira positiva para o bem-estar da comunidade e que a regularização fundiária promova o desenvolvimento social e urbano de forma sustentável (Pereira, 2016).

O STJ ao interpretar a aplicação da usucapião administrativa tem enfatizado a necessidade de equilibrar os interesses individuais e coletivos. Como observado, o STJ tem sustentado que a aplicação desta modalidade de usucapião deve ser cuidadosa para não violar os princípios constitucionais mencionados, assegurando que todas as partes afetadas sejam adequadamente consideradas e que haja um equilíbrio entre a agilização do processo e a proteção dos direitos fundamentais (STJ, 2019a; 2019b; 2021a; 2021b; 2023a; 2023b; 2023c).

Essas decisões sublinham que, enquanto a usucapião administrativa representa um avanço significativo na política de regularização fundiária, é imperativo que sua implementação ocorra de maneira que respeite os direitos constitucionais e promova a justiça social. A adequada implementação desta modalidade exige não só a observância das disposições legais, mas também um compromisso com os princípios de equidade e transparência.

A usucapião administrativa, como introduzida pela Lei nº 13.465/2017, apresenta uma oportunidade para descomplicar o processo de regularização fundiária (Ribeiro *et al*, 2019). No entanto, sua aplicação prática deve ser cuidadosamente monitorada para assegurar que não contrarie os princípios constitucionais fundamentais de proteção ao direito de propriedade, ao devido processo legal e à função social da propriedade. As questões levantadas exigem uma abordagem jurídica meticulosa e uma vigilância constante por parte dos tribunais para garantir que a justiça e a equidade prevaleçam na aplicação desta nova modalidade de regularização fundiária.

#### **4.1 Discussão sobre a aplicabilidade da Reurb em propriedades públicas, com enfoque na jurisprudência do STJ.**

A aplicabilidade da Reurb em propriedades públicas constitui uma das questões mais complexas e debatidas no contexto jurídico brasileiro. Pois a Lei Reurb, criada com o objetivo de facilitar a regularização de núcleos urbanos informais, proporciona maior segurança jurídica e promove a função social da propriedade. Contudo, sua aplicação em propriedades públicas levanta questões específicas, principalmente devido ao princípio constitucional que rege a indisponibilidade dos bens públicos.

O CPC afirma que:



Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 2002, art. 1240).

Adicionalmente, a Lei Reurb estende esses conceitos, proporcionando mecanismos para a regularização, mas não esclarece de forma definitiva a questão das propriedades públicas, deixando margem para interpretação jurídica.

As decisões do STJ sobre a aplicabilidade da Reurb em propriedades públicas são cruciais para entender os limites e possibilidades dessa legislação. O Tribunal tem consistentemente interpretado que a regularização de áreas públicas deve considerar não apenas os aspectos legais da posse, mas também a natureza dos bens públicos envolvidos.

O STJ tem reiterado que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião, conforme princípios de direito administrativo. Esta posição é reforçada pelo entendimento de que a função social da propriedade deve alinhar-se com os interesses públicos mais amplos. "A regularização fundiária de interesse específico não pode ser aplicada a propriedades públicas ocupadas ilegalmente, dado que tais propriedades devem servir ao interesse público e não podem ser alienadas ou adquiridas por usucapião" (STJ, 2019b, fl. 28).

Contudo, o STJ também tem reconhecido que, em circunstâncias excepcionais, determinadas propriedades públicas desafetadas podem ser regularizadas se tal ação estiver alinhada com objetivos de política urbana claramente definidos e se não comprometer o uso público essencial. "Em casos onde propriedades públicas não são utilizadas para fins públicos essenciais e existem claros benefícios sociais na sua regularização, o interesse público pode justificar a aplicação da Lei Reurb" (STJ, 2023a, fl. 67).

A interpretação do STJ sugere uma abordagem cautelosa à aplicação da Reurb em propriedades públicas, enfatizando a necessidade de equilibrar a função social da propriedade com os princípios de proteção ao patrimônio público. Esta visão é fundamentada na premissa de que os bens públicos devem servir a toda a comunidade e não apenas a interesses privados de ocupantes irregulares.

Essas jurisprudências ressaltam que qualquer tentativa de regularização de propriedades públicas deve passar por uma rigorosa análise legal e administrativa para garantir que não contrarie os princípios fundamentais da administração pública e da lei. Além disso, elas indicam que a aplicação da Reurb deve sempre considerar o interesse público maior e os objetivos estratégicos de política urbana.

Portanto, enquanto a Reurb representa uma ferramenta valiosa para a regularização de núcleos urbanos informais, sua aplicação em contextos de propriedades públicas requer uma interpretação cuidadosa e fundamentada, alinhada com os princípios constitucionais e legais que regem a administração e a disposição de bens públicos no Brasil.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho explorou a interpretação e aplicação da Lei Reurb pelo STJ, enfocando a jurisprudência relativa à regularização fundiária e suas implicações no contexto urbano brasileiro. A análise evidenciou o papel fundamental do STJ na uniformização da interpretação legislativa, garantindo a aplicação consistente da Lei Reurb em todo o território nacional.

A Lei Reurb foi introduzida como um instrumento normativo para enfrentar a complexidade das áreas urbanas informais, oferecendo um arcabouço legal para a regularização de assentamentos e a titulação de seus ocupantes. As inovações introduzidas, como a usucapião administrativa, pretendem facilitar o processo de regularização, tornando-o mais ágil e acessível.

Os casos analisados do STJ revelam uma ênfase significativa na necessidade de documentação apropriada e provas concretas para o estabelecimento do direito de propriedade. Esta abordagem não apenas assegura a legalidade das regularizações, mas também promove a justiça ao resguardar os direitos fundamentais dos ocupantes. Ademais, é observa-se que o Tribunal tem atribuído uma importância crítica à observância dos requisitos legais e ambientais, sustentando que a regularização deve ocorrer de maneira a não comprometer o ambiente ou o patrimônio público.

A aplicação da Lei Reurb em propriedades públicas demonstrou ser um ponto complexo, onde o STJ tem sido cauteloso. As decisões do Tribunal sublinham que bens públicos não estão sujeitos a usucapião e que qualquer tentativa de regularização deve estar alinhada com o interesse público e a manutenção da função social dessas propriedades.

No contexto das Reurb-S e Reurb-E, o STJ tem delineado claramente as diferenças de aplicação, adaptando as intervenções legais às necessidades específicas dos diferentes grupos sociais e às particularidades de cada caso. Este enfoque não apenas respeita os princípios da Lei Reurb, mas também reforça o compromisso com uma política de regularização fundiária inclusiva e equitativa.

As decisões do STJ também indicam uma progressiva adaptação das políticas públicas em resposta às mudanças nas dinâmicas urbanas e às necessidades emergentes da população. Este dinamismo reflete a capacidade do judiciário de influenciar positivamente a formulação e implementação de políticas públicas, garantindo que a legislação de regularização fundiária continue relevante e eficaz.

Além disso, as implicações futuras das decisões do STJ na regularização fundiária urbana são extensas. Antecipa-se que tais decisões continuarão a moldar o desenvolvimento urbano, com foco particular na redução das desigualdades e na promoção de uma urbanização mais justa. A jurisprudência do STJ, portanto, não apenas guia a aplicação da lei, mas também serve como um balizador para futuras reformas legislativas e políticas.

Por fim, a análise demonstra que a interpretação da Lei Reurb pelo STJ é um componente vital na garantia de que a regularização fundiária seja realizada de maneira justa e alinhada com os princípios constitucionais de dignidade humana, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável. As decisões do Tribunal, portanto, são essenciais para assegurar que os direitos à moradia e à propriedade sejam acessíveis a todos os segmentos da sociedade brasileira, contribuindo assim para a coesão social e o desenvolvimento urbano sustentável.

Em conclusão, enquanto a Lei Reurb continua a ser um marco legal importante para a regularização fundiária no Brasil, o papel interpretativo do STJ é crucial para assegurar sua aplicação eficaz e justa. Continuar monitorando e analisando essas interpretações será fundamental para entender as direções futuras da regularização fundiária no país.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Ricardo Fatore de. Usucapião e à nova Lei da Regularização Fundiária. **JUS Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/usucapiao-e-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria/1176910797>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, entre outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm). Acesso em: 24 fev. 2024.

CAPPELLI, S. *et al* (orgs.). **REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021. Disponível em: [https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E\\_book\\_REURB\\_Regularizacao\\_Fundiaaria\\_aspectos\\_teoricos\\_e\\_praticos.pdf](https://ierbb-ead.mprj.mp.br/ci/E_book_REURB_Regularizacao_Fundiaaria_aspectos_teoricos_e_praticos.pdf). Acesso em: 12 fev. 2024.

CELSO, S. Regularização fundiária no Brasil contemporâneo: para além da interpretação jurídica. **Revista de Políticas Públicas**, n. 22, p. 1327-1346, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158844068>. Acesso em: 14 fev. 2024.

OLIVEIRA, Fernanda Loures de. **Parâmetros para aplicação do processo de regularização fundiária no regime da lei 13.465 de 2017: análise à luz do caso do setor tradicional de Planaltina — Distrito Federal Brasília**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - UniCEUB, Brasília, 2019.

PEREIRA, Daniel Queiroz. **A efetividade do usucapião especial coletivo como mecanismo de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, 3 out. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4748>.

RIBEIRO, Bruno Gonçalves Souza *et al*. A efetividade da usucapião extrajudicial diante a análise da lei Nº 13.465/2017. **IRIB**, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/artigo-a-efetividade-da-usucapiao-extrajudicial-diante-a-analise-da-lei-no-13-465-2017-undefined-por-bruno-goncalves-souza-ribeiro-joana-teodoro-de-sousa-rodri-go-dantas-dias-sergio-victor-costa-dias>. Acesso em: 12 abr. 2024.

SANTOS, Rafaella Bellucio. Diferenças entre Legitimação Fundiária e Usucapião. **JUS Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/diferencas-entre-legitimacao-fundiaria-e-usucapiao/1230494848>. Acesso em: 12 abr. 2024.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2388423 - SC (2023.0200901-5)**. Discussão sobre regularização fundiária em áreas de proteção permanente e suas implicações legais. Relator: Min. Francisco Falcão. Data de julgamento: 13 de março de 2023a.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2207722 - GO (2022.0287666-3)**. Necessidade de quitação do valor de propriedades como condição para aquisição da propriedade. Recorrente: Rodrigo Moraes Leme e Melissa Fogaça de Almeida. Recorrido: Município de Aparecida de Goiânia. Relator: Min. Francisco Falcão. Data de julgamento: 13 de março de 2023b.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AgInt nos EDcl no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1757669 - SP (2020.0234937-6)**. Responsabilidade de desenvolvimento habitacional e urbanístico e a importância da regularização fundiária. Recorrente: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo -

CDHU. Recorrido: Condomínio Residencial Tocantins. Relator: Min. Francisco Falcão. Data de julgamento: 13 de fevereiro de 2023c.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.880.546 - SC (2020.0151280-6)**. Ação civil pública para realização de diagnóstico socioambiental pelo município. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Balneário Arroio do Silva. Relatora: Min. Assusete Magalhães. Data de julgamento: 09 de novembro de 2021a.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.770.808 - SC (2018-0263465-2)**. Discussão sobre a extensão da faixa não edificável ao longo de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e a aplicação preferencial do Novo Código Florestal. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Data de julgamento: 15 de novembro de 2019a.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.770.760 - SC (2018-0263124-2)**. Determinação das normas aplicáveis para proteção ambiental nas margens de rios em áreas urbanas consolidadas. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Data de julgamento: 13 de novembro de 2019b.

STJ. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.770.967 - SC (2018-0263730-5)**. Aplicação do Novo Código Florestal versus Lei de Parcelamento do Solo Urbano em áreas urbanas consolidadas. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Data de julgamento: 28 de abril de 2021b.