



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
7ª SEÇÃO CÍVEL

Autos nº. 0009672-50.2019.8.16.0000

Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0009672-50.2019.8.16.0000

Secretaria Unificada das Varas da Fazenda Pública - 5ª Vara

requerente(s): Desembargadora Relatora da 17ª Câmara Cível

requerido(s):

Relator: Desembargador Fábio André Santos Muniz

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR E JULGAR USUCAPIÃO EM RAZÃO DA INTERVENÇÃO DO MUNICÍPIO PARA DEFENDER INTERESSE PÚBLICO DIFUSO. ORDEM URBANÍSTICA. TEMAS ATINENTES A QUESTÕES ADMINISTRATIVAS PRÓPRIAS À LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO, USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. RESOLUÇÃO 93/2013 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. COMPETÊNCIA FUNCIONAL COLHIDA PARA DEFINIR A VARA ESPECIALIZADA COMO COMPETENTE EM RAZÃO DA MATÉRIA. NATUREZA JURÍDICA DO INTERESSE DEFENDIDO A DENOTAR A ESPÉCIE DE INTERVENÇÃO REALIZADA PELO MUNICÍPIO. INTERESSE QUE NÃO É QUALIFICADO COMO SEU, MAS DE TODA A COLETIVIDADE. PARA HAVER COMPETÊNCIA DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA, ADSTRITO AO TEMA EM EXAME, OS MUNICÍPIOS DEVEM INTERVEIR COMO INTERESSADOS NA CONDIÇÃO DE AUTORES, RÉUS, ASSISTENTES OU OPOENTES. ATUAÇÃO COMO DEFENSOR DE DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS QUE NÃO JUSTIFICA O DESLOCAMENTO DA AÇÃO DE USUCAPIÃO PARA A VARA ESPECIALIZADA. TEMAS QUE NÃO SE DIREGEM CONTRA O DIREITO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DISCUTIDO EM AÇÃO DE TAL NATUREZA. INTERESSE REFLEXO PARA ESTABELECEER LIMITAÇÕES PARA O EVENTUAL RECONHECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE DO AUTOR. LIMITAÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVAS DEFINIDORAS DOS CONTORNOS DO



DIREITO DE PROPRIEDADE E NÃO RELACIONADAS À SUA TITULARIDADE. TEMAS QUE NÃO SÃO PRÓPRIOS AO JULGAMENTO DO MÉRITO DA AÇÃO, MAS CORRELATOS AOS SEUS EFEITOS SECUNDÁRIOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO COMO TENDO A CONDIÇÃO DE COAUTOR, RÉU, OPOENTE OU ASSISTENTE. COMPETÊNCIA DECLARADA DA VARA CÍVEL. MATÉRIA QUE É VERSADA NO ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO QUE DEFINIU AS COMPETÊNCIAS DA VARAS NO ESTADO DO PARANÁ DE FORMA EQUIVALENTE PARA TODAS COMARCAS EM QUE HÁ VARA CÍVEL E DA FAZENDA PÚBLICA.

A Resolução nº 93/2013, em seu artigo 133, §1º, inciso I, reproduz o anterior dispositivo da Resolução 07/2008, dispõe: “Art. 133. À 29ª, 30ª, 31ª, 32ª, 33ª, 34ª, 35ª e 36ª Varas Judiciais, é atribuída a competência da Fazenda Pública, respeitada a nomenclatura e especialização constante dos parágrafos seguintes. § 1º. À 29ª, 30ª, 31ª e 32ª Varas Judiciais, ora e respectivamente denominadas 1ª Vara da Fazenda Pública, 2ª Vara da Fazenda Pública, 3ª Vara da Fazenda Pública e 4ª Vara da Fazenda Pública compete, por distribuição e, ressalvado o disposto nos parágrafos 2º e 3º, processar e julgar: I - as causas em que o Estado do Paraná, o Município de Curitiba, suas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas ou fundações forem interessados na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes, bem assim as causas a elas conexas e as delas dependentes ou acessórias; II - os mandados de segurança, os habeas data, as ações civis públicas e as ações populares contra ato de autoridade estadual ou do Município de Curitiba, representante de entidade autárquica, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação estadual ou municipal ou de pessoa natural ou jurídica com funções delegadas do Poder Público estadual ou do Município de Curitiba.”

Em linhas gerais o tema é regulado da mesma maneira para as Comarcas em que há Vara da Fazenda Pública e Vara Cível, pois nos termos do art. 5º, I, da Resolução nº 93/2013-OE, compete à Vara da Fazenda Pública: “processar e julgar as causas em que o Estado do Paraná, os Municípios que integram a respectiva Comarca ou Foro, suas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas ou fundações forem interessados na condição de autores, réus, assistentes ou oponentes, bem assim as causas a elas conexas e as delas dependentes ou acessórias”.



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0009672-50.2019.8.16.0000, em que é **Suscitante a E. DESEMBARGADORA ROSANA AMARA GIRARDI FACHIN sendo interessados JUIZ DE DIREITO DA 5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E JUIZ DE DIREITO DA 16ª VARA CÍVEL DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.**

I. Em homenagem aos princípios da Celeridade e Economia Processual, empresto o relatório do acórdão de mov. 125.1, que admitiu a instauração deste incidente:

“Trata-se de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas suscitado pela Excelentíssima Desembargadora Rosana Amara Girardi Fachin, nos autos de Conflito de Competência, sob n.º 0038467-73.2013.8.16.0001, narrando, em síntese que: Alega, a apelante, em síntese, que: **a)** a questão de direito controvertida se refere à qualificação jurídica da atuação do Município em ação de usucapião entre particulares quando, ao verificar violação às regras de parcelamento do solo, busca defender direito difuso e coletivo à ordem urbanística; **b)** a divergência jurisprudencial consiste em enquadrar ou não a atuação do Município na categoria de assistente, modalidade de intervenção de terceiro, e que assim será possível atribuir uma interpretação definitiva à Resolução nº 93/2013 do TJPR; **c)** no âmbito deste Tribunal de Justiça, o entendimento atual da 17ª Câmara Cível é de que o Município age por possuir interesse processual em defender direito difuso e assistente coletivo à ordem urbanística, de modo que sua intervenção importa no deslocamento da competência para as Varas da Fazenda Pública; **d)** já na 18ª Câmara Cível prevalece o entendimento de que o Município não possui interesse jurídico para atuar na ação de usucapião, mas meramente interesse administrativo, negando a condição de assistente da parte e mantendo a competência para julgamento da ação de usucapião perante as Varas Cíveis; **e)** se encontram preenchidos os pressupostos de admissibilidade do Incidente de Resolução de Demandas repetitivas, visando pôr fim à controvérsia e harmonizar a jurisprudência deste Tribunal.

“Por determinação do Exmo. Des. Coimbra de Moura, os autos foram remetidos ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) a fim de identificar a existência de multiplicidade de recursos sobre a questão controvertida (mov. 5.1).

A coordenadoria do NUGEP juntou aos autos o parecer nº 3829752, dando conta da existência de múltiplos recursos que tratam da controvérsia (mov. 8.1).

O Exmo. Des. Coimbra de Moura recebeu o presente Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, determinando a livre distribuição entre os integrantes da Seção Cível, nos termos do art. 262 do RITJ.

Os autos de conflito de competência cível nº 0038467-72.2013.8.16.0001, foram apensados ao presente feito (mov.14.1).

A Procuradoria Geral de Justiça, conforme contido ao mov. 16.1, manifestou-se pela admissibilidade do incidente, por entender preenchidos



todos os requisitos do art. 976, do CPC (mov. 19.1).
Novo parecer do NUGEP, juntado ao mov. 25.3”.

As partes e os demais interessados foram intimados para, querendo, no prazo comum de 15 (quinze) dias, se manifestarem nos autos, podendo requerer a juntada de documentos, bem como as diligências necessárias para a elucidação da questão de direito controvertida, nos termos do art. 983, CPC, abrindo-se vistas, posteriormente, à D. Procuradoria Geral de Justiça (mov. 141.1).

As terceiras interessadas, Adriani Soares Pinto e Sandra Vila Soares Pinto, manifestaram-se no mov. 151.1, “com o intuito exclusivo de tecer considerações sobre o seu processo de origem no qual fora suspenso em razão do presente incidente”. Aduziram, em síntese, que **a)** ajuizaram, em 09.03.2020, a ação de usucapião extraordinário nº 0002166-86.2020.8.16.0194, que foi indevidamente suspensa, eis que a questão posta neste IRDR nº 27 refere-se à modalidade de usucapião especial constitucional; **b)** “o acórdão proferido no incidente (mov. 125.1) que acolheu a presente discussão determinando o sobrestamento dos processos que versam sobre a mesma matéria, foi omissa em especificar que se tratava de Usucapião Especial (Constitucional), deixando o incidente sem nenhuma limitação de sua extensão”; **c)** “de modo errôneo, as suspensões estão atingindo também os processos de Usucapião Extraordinária, com conflitos de competência”; **d)** “a matéria em discussão aqui é puramente possessória de bem particular, não havendo razoabilidade em transferir a competência para a Vara da Fazenda Pública, uma vez que não se discute a regularidade das terras/loteamento, limitações das áreas, sendo que a Prefeitura não é parte legítima para postular tal requerimento no feito, nem como assistente”. Pugnaram, ao final, o seu reconhecimento como partes legítimas para intervirem no feito, na modalidade de assistência (CPC, art. 119), e a revogação, com urgência, do “sobrestamento de todas as demandas que versam sobre a Usucapião na modalidade Extraordinária, em consonância ao atual entendimento proferido na controvérsia do Resp nº 1667843/SC que afastou o interesse do Município nestas demandas, consolidando a Competência Cível para julgamento”.

Já o Município de Curitiba pugnou pelo reconhecimento do seu interesse como assistente, intervindo como terceiro interessado, tendo como amparo a proteção dos direitos difusos e coletivos sob a ótica urbanística e almejando o consequente deslocamento da competência para as Varas da Fazenda Pública (mov. 159.1).

Fora prolatada decisão em que a Excelentíssima Desembargadora Elizabeth M. F. Rocha indeferiu o pedido de mov. 151.1, para “*revogação da determinação de sobrestamento ou de delimitação da modalidade de Usucapião para as quais ela se aplica, na medida em que é necessário, somente, que haja discussão acerca da competência para julgamento da ação após intervenção do Município*”(mov. 163.1).

Na sequência, foi atravessada petição por Vanderlei Comiran, alegando ser autor da Ação de Usucapião sob nº 0010709-70.2020.8.16.0035, pugnando o reconhecimento de que esta não se enquadra nos termos previstos no IRDR nº 27, com a consequente revogação da ordem de sobrestamento do feito (mov. 170.1). O requerimento não foi conhecido, nos termos da decisão de mov. 173.1.

Os autos foram, então, remetidos ao Ministério Público, sobrevivendo o parecer de mov. 207.1, que asseverou que “*A intervenção do Município em ação de usucapião entre particulares, voltada à aplicação*



das regras de parcelamento do solo, na defesa do direito difuso e coletivo à ordem urbanística, não se qualifica como assistência, pois o acolhimento da tese não importa na improcedência do pedido, motivo pelo qual a competência para julgamento de causa, dessa natureza, é das Varas Cíveis.” Assim, manifestou-se pela procedência do conflito de competência, declarando-se a competência da 16ª Vara Cível do Foro Central de Curitiba para julgamento da ação de usucapião nº 38467-73.2013.8.16.0001.

Vieram os autos conclusos.

Os requisitos para a admissão do presente incidente já foram examinados na decisão do mov. 125.1, que bem delimitou o tema ora em exame nos seguintes termos: “**a**) a questão de direito controvertida se refere à qualificação jurídica da atuação do Município em ação de usucapião entre particulares quando, ao verificar violação às regras de parcelamento do solo, busca defender direito difuso e coletivo à ordem urbanística; **b**) a divergência jurisprudencial consiste em enquadrar ou não a atuação do Município na categoria de assistente, modalidade de intervenção de terceiro, e que assim será possível atribuir uma interpretação definitiva à Resolução nº 93/2013 do TJPR; **c**) no âmbito deste Tribunal de Justiça, o entendimento atual da 17ª Câmara Cível é de que o Município age por possuir interesse processual em defender direito difuso e assistente coletivo à ordem urbanística, de modo que sua intervenção importa no deslocamento da competência para as Varas da Fazenda Pública; **d**) já na 18ª Câmara Cível prevalece o entendimento de que o Município não possui interesse jurídico para atuar na ação de usucapião, mas meramente interesse administrativo, negando a condição de assistente da parte e mantendo a competência para julgamento da ação de usucapião perante as Varas Cíveis”.

Para resolver o tema central há que se definir a natureza da pretensão que diga respeito à defesa de interesses coletivos e difusos atinentes à observação das normas próprias aos limites de direito de propriedade constantes na ordem jurídica urbanística municipal.

O município quando defende a correta aplicação da legislação urbanística como condicionante do direito de propriedade e não como definidora da sua titularidade, não está a se opor ao direito vindicado na ação de usucapião, que é o de justamente ver reconhecida a qualidade de detentor do domínio sobre bem imóvel por parte do seu autor.

Assim, ele, a toda evidência, não se qualifica como coautor da ação porque nada reivindica para si. Também não é réu, não é oponente e nem terceiro interessado na qualidade de assistente (seja litisconsorcial ou simples), pois para ser réu na ação de usucapião há que sustentar como titular do domínio do bem imóvel (estar o bem registrado em seu nome do âmbito do serviço de registro de imóveis, art. 1245 do CC).

A seu turno para ser opositor deve pretender, no todo ou em parte, a coisa ou o direito sobre o qual controvertem autor e réu (art. 682 do CPC), o que não é o caso da defesa do aludido conjunto normativo.

Não é assistente litisconsorcial porque entre o município e as partes do processo de usucapião não há



comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; não se cogita de conexão com outra ação pelo pedido ou pela causa de pedir; e nem se trata de identificar afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito (art. 113, I a III do CPC).

Por fim, não é assistente simples porque a aludida atuação não se dá para auxiliar da parte principal e nem sua intervenção a pretensão de exercer os mesmos poderes e sujeitar-se-á aos mesmos ônus processuais que de autor ou réu (art. 121 do CPC).

Como se vê, a defesa de aplicação do ordenamento jurídico municipal para a defesa do zoneamento, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano não se enquadra em nenhum dos conceitos acima delineados e previstos na Resolução 93 de 2013 em seus arts. 5º., I e 133 como definidoras da competência funcional ali estabelecida ao mencionar textualmente a necessidade da presença do ente municipal como autor, réu, oponente ou assistente.

Nos termos da legislação processual e em razão da natureza dos interesses defendidos pelo Município não há nenhuma das hipóteses antes delineadas presentes na defesa da correta aplicação daquilo que tão somente limita o direito vindicado na usucapião e não o define e nem diz com a sua titularidade.

Por analogia, na hipótese sob exame, a atuação do município é muito próxima àquela desenvolvida pelo Ministério Público como *custus legis*, como fiscal da lei, porque a defesa do ordenamento jurídico urbanístico se dará com esse intuito, o de fiscalizar, pois independentemente da procedência ou não da ação, indiferentemente do seu resultado, será tão somente para garantia de que os efeitos jurídicos advindos do julgamento final da demanda atendam aos preceitos que digam com o correto zoneamento, uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.

A competência em razão da matéria (no caso a espécie dela – competência funcional) não traz a regra da especialização à tona, mas sim a regra comum residual. A matéria discutida continua sendo entre particulares e própria tão somente à titularidade do direito de propriedade. Conclui-se, pois que a competência da vara cível quando houver intervenções deste jaez permanece hígida.

Confira-se trecho do voto RMS 58578/SP - Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 18/10/2018, DJe 25/10/2018:

“Outrossim, é importante ressaltar que, em regra, as ações de usucapião correm nas Varas Cíveis, mesmo havendo em todas potencial interesse das Fazendas Públicas. Assim, quando a entidade estatal logra comprovar tratar-se de área de terra pública, o resultado é atestar a inviabilidade da ação de usucapião a ser decretada pelo próprio Juízo Cível.

Toda ação de usucapião somente terá sua decisão de eventual procedência imune a futuro questionamento de nulidade caso a premissa em que se baseia a natureza dessa ação - ter por objeto área particular, e não terra pública - jamais seja confrontada/desmentida. Nem mesmo a coisa julgada na ação de usucapião poderá prevalecer sobre a constatação posterior de ser terra pública quando do julgamento definitivo da ação discriminatória, estando o direito da Fazenda Pública garantido pela Constituição Federal (art. 183, § 3º).



Destarte, sempre estará a Fazenda Pública assegurada quanto à preservação de seus interesses, caso futuramente comprove que o imóvel usucapido é terra pública, insuscetível de prescrição, ainda mais no caso em que a parte está advertida do risco diante do conhecimento da existência da ação discriminatória em trâmite (a depender de seu êxito).”

Em igual sentido são os precedentes da 18ª Câmara Cível que se afiguram próprios ao deslinde da questão:

- CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA – AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA – AJUIZAMENTO PERANTE A VARA CÍVEL – DECLÍNIO DA COMPETÊNCIA PARA A VARA DA FAZENDA PÚBLICA – COMPETÊNCIA DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA QUE SE LIMITA ÀS CAUSAS EM QUE O MUNICÍPIO ATUE NA CONDIÇÃO DE AUTOR, RÉU, ASSISTENTE OU OPOENTE, BEM COMO NAS CAUSAS A ELAS CONEXAS E AS DELAS DEPENDENTES OU ACESSÓRIAS – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 5º E 133, §1º, I E II, DA RESOLUÇÃO Nº 93/2013 DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA TJ/PR – CASO EM TELA EM QUE O MUNICÍPIO DE CURITIBA NÃO SE INSURGE FACE AO PEDIDO DE USUCAPIÃO, MAS TÃO SOMENTE QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS NORMAS DE ZONEAMENTO URBANO – DESNECESSIDADE DE DESLOCAMENTO DA COMPETÊNCIA PARA UMA DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA – PRECEDENTES DESTA CORTE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA PROCEDENTE. (TJPR - 18ª C.Cível - 0007864-78.2017.8.16.0194 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR FERNANDO ANTONIO PRAZERES - J. 02.08.2021)

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE USUCAPIÃO ORDINÁRIA. INTERESSE DO MUNICÍPIO MANIFESTADO APENAS NO TOCANTE AO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL. REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO BEM. HIPÓTESE QUE NÃO ENSEJA O DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA VARA ESPECIALIZADA. MUNICÍPIO QUE NÃO FIGURA COMO AUTOR, RÉU, OPOENTE OU ASSISTENTE. COMPETÊNCIA DA VARA CÍVEL. PRECEDENTES. CONFLITO JULGADO PROCEDENTE. (TJPR - 18ª C.Cível - 0001664-55.2017.8.16.0194 - Curitiba - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU LUIZ HENRIQUE MIRANDA - J. 14.06.2021)

Assim sendo, voto em julgar procedente o conflito de competência, declarando-se a competência da 16ª Vara Cível do Foro Central de Curitiba para julgamento da ação de usucapião nº



38467-73.2013.8.16.0001, estabelecendo a tese firmada como precedente conforme art. 985 do CPC nos termos sintetizados na ementa.

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da 7ª Seção Cível do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar DEFINIÇÃO DE TESE JURÍDICA NO INCIDENTE REPETITIVO o recurso de Desembargadora Relatora da 17ª Câmara Cível.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador Marcelo Gobbo Dalla Dea, com voto, e dele participaram Desembargador Fábio André Santos Muniz (relator), Juiz Subst. 2º grau Ruy Alves Henriques Filho, Juiz Subst. 2º grau Luiz Henrique Miranda, Desembargador Péricles Bellusci De Batista Pereira, Desembargador Fernando Antonio Prazeres, Juiz Subst. 2º grau Francisco Carlos Jorge, Desembargador Naor Ribeiro De Macedo Neto e Juíza Subst. 2º grau Ana Paula Kaled Accioly Rodrigues Da Costa.

18 de fevereiro de 2022

Desembargador Fábio André Santos Muniz

Juiz (a) relator (a)

