



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Registro: 2016.0000166876

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0001419-72.2004.8.26.0048, da Comarca de Atibaia, em que é apelante/apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado/apelante PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTANCIA DE ATIBAIA, Apelados FRANCISCO CARUSO FILHO, V. F. EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS LTDA, VITOR AUGUSTO ROSSI, MAGALI PESSOA QUATRINI CARUSO e VITORIO ROSSI.

ACORDAM, em 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento do Ministério Público e deram parcial provimento ao recurso do Município. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Excelentíssimos Desembargadores MARCELO BERTHE (Presidente), TORRES DE CARVALHO E OSWALDO LUIZ PALU.

São Paulo, 3 de março de 2016.

MARCELO BERTHE
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Voto nº 7015

1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente

Apelação nº 0001419-72.2004.8.26.0048

Apelantes: Ministério Público do Estado de São Paulo e Prefeitura da Estância Turística de Atibaia

Apelados: Francisco Caruso Filho e outros

Juiz prolator: Rogério Aparecido Correia Dias

RECURSOS DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. LOTEAMENTO IRREGULAR. 1. PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. Provas dos autos que denotam a impossibilidade de identificação de todos os possíveis ocupantes da área ante as fortes evidências de ser uma população flutuante. Peculiaridade do caso concreto que demonstra a dificuldade de citar todos os interessados. Determinação de citação editalícia, visto que a citação pessoal inviabilizaria o direito de ação. Precedentes do STJ e do STF. 2. PRELIMINAR. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. Pretensão de regularizar loteamento possível na ordem jurídica, podendo ensejar tão somente a improcedência da demanda. 3. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Reconhecida ofensa a direito difuso e coletivo e degradação do meio ambiente a ação decorre dos fins institucionais do órgão ministerial. Ilegitimidade passiva - Agravo de Instrumento nº 650.515-5/4-00) que reconheceu a legitimidade da Municipalidade que, ademais, possui poder de polícia para impedir ocupação irregular. 4. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. Desnecessidade de realização de audiência de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

conciliação ante a possibilidade das partes transigirem, bem como desnecessária a complementação de laudo, visto que os esclarecimentos solicitados já estão expressos em lei. Preliminares afastadas. 5. RESPONSABILIDADE PELO EVENTO DANOSO. Incontroverso nos autos ter sido realizado loteamento clandestino sem aprovação dos órgãos competentes, bem como realizada a venda de lotes sem o devido registro. Ausência de fiscalização do Poder Público. Omissão do Município no efetivo controle da ordenação e ocupação do espaço urbano, sendo o exercício do poder de polícia, um poder-dever da Administração Pública, ou seja, é incabível a adoção de critério de oportunidade e conveniência a justificar a implantação de loteamento clandestino pela ausência de fiscalização. Possibilidade de regularização fundiária com base no interesse social ou interesse específico. Provimento nº 21 da E. Corregedoria Geral de Justiça que dispôs em seus itens 216 e 217 sobre os procedimentos a serem adotados na regularização fundiária, inclusive, de imóveis situados em zona rural, mas que possuem características urbanas. Municipalidade que será obrigada a regularizar o loteamento, em caráter subsidiário, por meio de demanda administrativa e não está obrigada a indenizar os proprietários, pois não se trata de ocupação irregular, mas imóveis adquiridos com ciência das irregularidades. Multa regularmente fixada, pois razoável e proporcional ao caso concreto. Recurso do Ministério Público desprovido e recurso da Prefeitura Municipal parcialmente provido

Tratam os autos de recursos de apelação extraídos de
Ação Civil Pública (nº 0001419-72.2004.8.26.0048), interpostos contra a r.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

sentença de fls. 750/756, proferida pelo MM. Juiz da 3ª Vara Cível da Comarca de Atibaia, que julgou procedente o pedido para condenar os réus a promoverem dentro de 02 (dois) anos, a partir do trânsito em julgado da sentença, à adequação do loteamento realizado nos limites do imóvel objeto da Matrícula nº 34.924 do Registro de Imóveis local às prescrições legais inerentes à espécie, sob pena de multa de R\$ 100,00 por dia de atraso. Determinou, ainda, que na hipótese de impossibilidade, por razões de natureza normativa, jamais fática, da adequação do loteamento, que os réus, em caráter solidário, indenizem todos os proprietários e/ou possuidores dos lotes de terreno originários do parcelamento sob exame relativamente ao preço pago pelas respectivas frações ideais do imóvel e bem assim ao quanto nelas fizeram edificar, tudo de maneira a permitir a restauração do estado primitivo do imóvel, sem quaisquer das edificações erigidas nas partes objeto do parcelamento, bem como sem quaisquer demarcações de quadras, lotes, vias de circulação, equipamentos de iluminação etc..

Por fim, condenou os vencidos, solidariamente, ao pagamento de honorários do perito judicial.

O Ministério Público interpôs recurso sustentando, em síntese, que com a finalidade de evitar futura nulidade deve ser designada audiência para composição das partes e determinada a complementação do laudo. Alega que há imprecisão nas obrigações a serem cumpridas pelos réus e que a r. sentença não permite uma execução mais célere. Requeveu a majoração da multa diária (fls. 765/768).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Em seguida, a Prefeitura Municipal também interpôs o recurso sustentando, em síntese, inépcia da inicial por impossibilidade jurídica do pedido, litisconsórcio necessário, ilegitimidade ativa do órgão ministerial e sua ilegitimidade passiva. No mérito, menciona que a regularização do loteamento é impossível e que seu desfazimento é inviável tecnicamente, sendo que por se tratar de zona rural é inequívoco que falta competência para a Administração Pública, pois são do INCRA as atribuições legais. Por fim, pleiteou a diminuição da multa diária (fls. 769/797).

Foram oferecidas contrarrazões (fls. 812/817).

O Ministério Público de 2ª instância ofereceu parecer pugnando pelo provimento do recurso ministerial e desprovimento do recurso da Municipalidade (fls. 826/836).

É o relatório.

Os recursos não comportam provimento.

Compulsando os autos, verifica-se que o Ministério Público propôs Ação Civil Pública contra a Prefeitura Municipal de Estância de Atibaia e os proprietários da área em questão com o objetivo de regularizar loteamento.

Inicialmente, cumpre tecer algumas considerações acerca da preliminar de litisconsórcio necessário.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Imperioso reconhecer que a decisão a ser proferida poderá atingir direito dos ocupantes ou possuidores da área.

Todavia, a citação não pode acarretar a aniquilação total do direito de ação. O processo não pode ser um óbice em si mesmo.

Desta forma, como na ação a citação pessoal era inviável, ante a peculiaridade do caso concreto, pois os fatos denotam que os possíveis interessados constituem uma população flutuante, com incontáveis interessados de difícil ou impossível identificação, tudo como decorre cristalino do exame da prova reunida nos autos, forçoso reconhecer que a regularização do polo passivo, um litisconsórcio unitário, haverá de se dar por meio da citação-edital, única capaz de instrumentalizar a formação da relação jurídica-processual peculiar, porque reúne no polo passivo milhares de possíveis interessados.

Outra forma de citação desse enorme contingente de desconhecidos, à evidência, criaria um obstáculo intransponível ao regular processamento do feito, constituindo-se, na verdade, em exemplar óbice à implementação do princípio fundamental que consagra a razoável duração do processo.

Qualquer tentativa de determinar a identificação e citação pessoal de possíveis ocupantes ou possuidores interessados no feito, afigurar-se-ia, sem nenhuma dúvida, numa providência inconstitucional, porque



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

capaz de inviabilizar a prestação jurisdicional perseguida.

Assim, perfeitamente aplicáveis à hipótese dos autos, os precedentes do STJ e do STF, citados às fls. 988/989, para autorizar e orientar a citação editalícia de todos os ocupantes ou interessados, a fim de compor a relação processual.

É certo que se os interessados, regularmente citados, tivessem apresentado defesa, seria forçosa a anulação do processo para retorno ao 1º grau, cuja finalidade era a regular instrução do feito. No entanto, regularizado o polo passivo, sem nenhuma resistência ao pedido, é de se ter por convalidados todos os atos processuais até esta data.

Ademais, ações dessa grandeza, que envolvem um bairro, jamais são desconhecidas dos ocupantes da área, ainda, que a citação não tivesse sido determinada.

No entanto, a citação foi regularmente realizada (fls. 993/997 e fls. 999/1000), certificando a Serventia que após o decurso do prazo fixado no Edital de Citação, não houve apresentação de contestação (fl. 1001).

Assim, com efeito, cumpre declarar convalidados todos os atos processuais, inclusive sentença e recursos posteriores, já que atendem ao princípio da utilidade do processo, à efetiva prestação jurisdicional e ao direito fundamental à duração razoável do processo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Rejeitada essa preliminar, relacionada com a formação da relação jurídica processual, passa-se ao exame das demais.

No que tange à alegação de pedido juridicamente impossível, cumpre esclarecer que a rejeição da ação por falta de possibilidade jurídica do pedido deve limitar-se às hipóteses de pretensões inexistentes na ordem jurídica, pois caso o direito não proteja determinado interesse, indica a improcedência da demanda, mas não a carência da ação.

A questão dos autos consiste na regularização de loteamento considerado irregular, não se tratando, portanto, de pedido impossível.

No tocante à legitimidade do Ministério Público para propor ações visando regularização de loteamento, é evidente e decorrente de seus fins institucionais.

Dispõe o inciso III do artigo 129 da Constituição Federal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

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

A regularização de loteamento é reconhecida como ofensa a direito difuso e coletivo e de agressão ao meio ambiente, sendo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

forçoso o afastamento da alegada ilegitimidade ativa.

Quanto à ilegitimidade passiva, reconhece-se que a Municipalidade é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda, pois possui poder de polícia para impedir ocupações irregulares, bem como possíveis danos ambientais.

Neste sentido, aliás, já decidiu este E. Tribunal de Justiça, nos autos de Apelação nº 0000669-12.2013.8.26.0224, cujo relator foi o E. Desembargador Alvaro Passos, integrante da 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, julgado em 18/09/2014:

LEGITIMIDADE "AD CAUSAM" Exercício do poder de polícia para impedir ocupações irregulares do solo, assim como danos ambientais Competência municipal Legitimidade passiva Configuração Preliminar rejeitada Recurso improvido
AÇÃO CIVIL PÚBLICA Ocupações irregulares do solo Responsabilidade objetiva do município Ausência de discricionariedade, tendo em vista o poder-dever da municipalidade Inteligência dos arts. 30, VI, da Constituição Federal e 40 da Lei n. 6.766/79 Cominação de multa diária em face da Fazenda Pública Possibilidade Prazo razoável para o cumprimento das obrigações Recurso improvido.

Mas, se não bastasse, o Agravo de Instrumento nº 650.515-5/4-00 reconheceu a legitimidade passiva da Municipalidade para figurar no polo passivo da presente Ação Civil Pública (fls. 587/595).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

No mais, não houve cerceamento de defesa pela não designação de audiência de conciliação, já que a sua não realização não enseja nulidade do processo, visto que é possível as partes transigir a qualquer momento.

Por fim, quanto à necessidade de complementação do Laudo, bem exarou o Ministério Público de 2ª instância que os esclarecimentos solicitados pelo Município (fls. 729/730) estão expressos na Lei nº 6.766/79.

Não caracterizadas as preliminares arguidas, passa-se a análise do mérito.

A Ação Civil Pública objetiva a condenação dos requeridos na regularização do loteamento e, caso seja inviável, seja determinada a indenização aos adquirentes dos lotes (fl. 17).

É assente que houve parcelamento irregular do solo sem a devida aprovação dos órgãos competentes e que se faz necessária à tomada de medidas eficazes para a regularização.

O imóvel em questão, condomínio denominado "Ouro Verde", objeto do parcelamento irregular (47 lotes), está localizado a 15 km do centro urbano da cidade de Atibaia (fl. 652).

Não obstante os argumentos da Municipalidade e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

estar à área em questão situada em zona rural, às características dos imóveis são urbanas.

Conforme Laudo (fls. 646/687) e fotografias (fls. 662/676), que ilustram as características gerais do loteamento, a área está ocupada por imóveis que não se destinam a exploração de atividade agrícola ou pecuária.

Houve, portanto, clara violação às regras contidas na Lei nº 6.766/79.

É patente, assim, a necessidade de regularização do loteamento, devem-se observar as disposições legais pertinentes, respectivamente para fins de interesse social e interesse específico.

Ressalte-se que o Provimento nº 21 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo prevê a possibilidade de regularização fundiária, de imóveis urbanos por destinação, ainda que cadastrados como rural, em seus itens 216 e 217:

216. A presente seção destina-se a viabilizar o registro da regularização fundiária de assentamentos consolidados sobre imóveis urbanos por destinação ainda que cadastrados como rural e a conferir titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

216.1 O registro do projeto de regularização independe de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural junto ao INCRA e de inclusão no perímetro urbano.

216.2 Uma vez registrado o projeto de regularização de gleba cadastrada como rural, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará ao INCRA, para que este órgão possa cancelar total ou parcialmente o certificado de cadastro de imóvel rural e à Receita Federal do Brasil, quanto ao Imposto Territorial Rural, enviando certidão da matrícula do parcelamento regularizado.

216.3. Os procedimentos de regularização fundiária são processados no Registro de Imóveis, independentemente de manifestação judicial, exceto nos casos previstos nos itens 228.6 a 228.8, desta seção.

216.4. O procedimento de regularização fundiária iniciado antes da vigência do Provimento CG 18/2012 e ainda em trâmite perante a Corregedoria Permanente será, mediante anuência do seu agente promotor, encaminhado ao Registro de Imóveis para continuidade na forma do item 216.3.

216.5. A regularização de imóveis em áreas ambientalmente protegidas deverá observar os dispositivos previstos em legislação cabível, especialmente o disposto no art. 54, §§ 1º e 3º, da Lei nº 11.977/09, e nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651/12.

217. Considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras circunstâncias peculiares, indiquem a irreversibilidade da posse que induza ao domínio, sob exclusiva responsabilidade do Município.

Portanto, admitida à hipótese de regularização



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

fundiária, e, considerando tal medida como um poder-dever do Município, é forçoso reconhecer a imprescindibilidade da medida, no caso dos autos.

Na verdade, a possibilidade de regularização fundiária se traduz em medida efetiva de se compatibilizar a função social da propriedade, ao passo que permite a correta ocupação da área, observando-se as restrições ambientais e de acordo com o ordenamento urbano.

Desta forma, impõe-se a regularização fundiária do loteamento.

Todavia, em relação ao Município, cumpre consignar, que a obrigação de regularização deve se dar em caráter subsidiário, por meio de demanda administrativa, em atenção ao Provimento nº 21/13 da Corregedoria Geral de Justiça, da Lei nº 11.977/11 que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64);

Quanto a obrigação de indenizar, por parte do Município, deve ser excluída, visto que os proprietários adquiriram os lotes conscientes das irregularidades, não se tratando de ocupação.

Por derradeiro, a multa deverá permanecer no montante fixado na r. sentença, qual seja, R\$ 100,00 (cem reais), visto que se mostra razoável e proporcional no caso concreto, devendo ser revertida ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente
Seção de Direito Público

Deste modo, a r. sentença comporta reparos, para tão somente afastar o dever de indenizar do Município e determinar sua obrigação subsidiária pela regularização, devendo ser, no mais, integralmente mantida por seus jurídicos fundamentos, agora atingindo todos os terceiros interessados, sendo desnecessária a repetição, nos termos do art. 252 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça.

Pelo exposto, nega-se provimento ao recurso do Ministério Público e dá-se provimento parcial ao recurso da Prefeitura Municipal.

A fim de evitar a oposição de Recurso de Embargos de Declaração visando apenas o prequestionamento, e para viabilizar o acesso às vias extraordinária e especial, considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional deduzida nos autos, sendo desnecessária a citação numérica de todos os dispositivos mencionados (STJ – AgRg nos EDcl no REsp 966.229/RS, Rel. Min. Og Fernandes, Sexta Turma, DJe 18.02.2013).

MARCELO BERTHE
Relator