



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

Registro: 2017.0000068332

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0001997-73.2011.8.26.0247, da Comarca de Ilhabela, em que é apelante AILED FERREIRA DA COSTA LEÃO SALUSTIANO, é apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Anularam o processo, com determinação, por v.u.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PAULO ALCIDES (Presidente) e LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 9 de fevereiro de 2017.

PAULO AYROSA
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

Apelação Nº 0001997-73.2011.8.26.0247

Apelante : AILED FERREIRA DA COSTA LEÃO SALUSTIANO

Apelado : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA

Comarca : São Sebastião – Vara Única do Foro de Ilhabela

Juiz(a) : Carlos Eduardo Mendes

V O T O N.º 34.491

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – PARCELAMENTO ILEGAL E CLANDESTINO DE SOLO – DANOS AMBIENTAIS CONSTATADOS – EDIFICAÇÕES EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – PLEITO VOLTADO À REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO OU À DESOCUPAÇÃO DA ÁREA, ALÉM DA REPARAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS – LOTES ADQUIRIDOS DE BOA-FÉ PELOS OCUPANTES – RESULTADO DA DEMANDA QUE AFETARÁ DIRETAMENTE OS ADQUIRENTES QUE, EM TESE, TENHAM PROMOVIDO DEGRADAÇÃO AMBIENTAL – ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA À LUZ DOS PRINCÍPIOS E REGRAS CONSTITUCIONAIS – PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO DIREITO À MORADIA – CITAÇÃO – LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO – RECONHECIMENTO – NULIDADE CONFIGURADA – ANULAÇÃO DO FEITO, COM DETERMINAÇÃO. Tratando-se de ação civil pública ambiental que visa à regularização de loteamento clandestino ou a desocupação e demolição de imóveis lá erigidos, bem como a apuração e condenação dos réus a procederem à reparação dos danos ambientais causados em áreas de preservação permanente, de rigor o reconhecimento de que todos os adquirentes e moradores dos lotes são partes legítimas para figurarem no polo passivo da presente ação, ocorrendo, no caso, litisconsórcio passivo necessário, nos termos do art. 114 do NCPC, razão pela qual deve ser reconhecida a nulidade do feito, com determinação de retorno dos autos à Vara de Origem, para regular processamento.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO propôs ação civil pública ambiental, com pedido liminar, em face de **AILED FERREIRA DA COSTA LEÃO SALUSTIANO** e **PREFEITURA**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

MUNICIPAL DE ILHABELA.

A r. sentença de fls. 872/885, declarada às fls. 895, cujo relatório se adota, julgou procedente em parte a ação, para condenar Ailed Ferreira da Costa Leão Salustiano a: a) efetivar a regularização do loteamento, dos desmembramentos e desdobros, com a discriminação das áreas públicas e reservas das áreas verdes, junto à Prefeitura local, e demais órgãos competentes, com posterior registro no Cartório de Registro de Imóveis, no prazo não excedente a dois anos; b) não sendo possível, que proceda ao desfazimento do loteamento irregular, restituindo ao *status quo ante*, com a demolição das edificações existentes e revegetação da Mata Nativa; c) elaboração de Projeto de Recuperação Ambiental - PRAD - a ser apresentado e aprovado pelo órgão estadual ambiental, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e executado após 30 (trinta) dias de sua aprovação, com base na lei municipal de uso e ocupação do solo, plano diretor e Lei Federal n. 11.977; d) indenizar os danos urbanísticos e ambientais, cujo valor será arbitrado em fase de liquidação da sentença. Condenou também o Município de Ilhabela a: a) concorrer para o cumprimento da condenação referente à obrigação de fazer e não fazer do co-requerido Ailed, tomando medidas efetivas para a regularização do loteamento ou, na impossibilidade, na sua demolição e revegetação, nos prazos acima estipulados, destacando que a responsabilidade solidária recai apenas neste item da condenação. Deixou de condenar os requeridos no ressarcimento de danos aos adquirentes dos lotes irregulares, reservando a estes eventual pleito em ação própria, eis que há a notícia de regularização de alguns lotes, por meio de ação de usucapião, o que desnatura a homogeneidade dos direitos postos em lide, tudo a ratificar a ordem de cumprimento da medida liminar outrora deferida. Custas e despesas processuais pelo requerido, na forma da lei.

Inconformada, apela a corré Ailed Ferreira da Costa Leão Salustiano (fls. 898/914), almejando a reforma da r. sentença. Aduz, inicialmente, que há carência da ação, por impossibilidade jurídica do pedido, posto que não é proprietária do loteamento, sendo impossível a sua regularização, ainda mais que existem diversas ações independentes de usucapião em andamento, que possibilitam o registro dos imóveis de forma autônoma e originária, o que impede, justamente, a formação de um loteamento único; que ajuizou três ações de usucapião, para regularização da área apontada na inicial, as quais ainda estão em andamento, e que houve a completa descaracterização do loteamento que se pretende ver regularizado. Afirma que o processo deve ser anulado, por ausência de litisconsórcio passivo necessário, já que deveriam ter participado da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

ação todos os adquirentes e possuidores das frações ideais do loteamento em questão, e que não pode obrigar os novos proprietários das áreas regularizadas a cumprir a ordem contida nos itens “c” e “d” da r. sentença. No mais, aduz que, em meados de 2004, requereu junto ao DEPRN autorização para construção de uma pousada, pedido este que foi negado, sendo certo que o processo administrativo que deu origem ao seu pedido deveria ter sido arquivado, já que algumas glebas do terreno haviam sido vendidas muito antes do requerimento junto ao DEPRN, em nada se assemelhando as pretensões de construção de uma pousada e de um loteamento; que não efetuou a supressão de vegetação na área em que ainda detém a posse; que as construções efetuadas pelos adquirentes dos lotes foram aprovadas pelos órgãos competentes. Por fim, pleiteia que ao menos as obrigações impostas na sentença sejam cumpridas após o reconhecimento da propriedade dos lotes pela apelante.

O recurso foi respondido às fls. 920/929. Houve a interposição de agravo de instrumento pela corré Ailed, para o recebimento da apelação nos efeitos devolutivo e suspensivo (fls. 948/959), tendo sido dado parcial provimento ao recurso (fls. 358-A/363-A).

Inicialmente, os autos foram distribuídos ao Des. Djalma Lofrano Filho, da 13ª Câmara de Direito Público, o qual não conheceu do recurso de apelação, determinando a sua redistribuição a esta C. 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, por prevenção deste Relator (fls. 1002/1007), manifestando-se a douta Procuradoria Geral de Justiça às fls. 1011/1027.

É O RELATÓRIO.

De início, reconhece-se a nulidade do feito, ante a ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário de todos os adquirentes dos lotes irregulares descritos na petição inicial, além da loteadora e da Municipalidade de Ilhabela já constantes no polo passivo da ação.

Com efeito, conforme se depreende dos autos, trata-se de ação civil pública ambiental, julgada parcialmente procedente, para condenar a apelante a efetivar a regularização do loteamento, dos desmembramentos e desdobros, com a discriminação das áreas públicas e reservas das áreas verdes, junto à Prefeitura local, e demais órgãos competentes, com posterior registro no Cartório de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

Registro de Imóveis, no prazo não excedente a dois anos; não sendo possível, deverá proceder ao desfazimento do loteamento irregular, restituindo o *status quo ante*, com a demolição das edificações existentes e revegetação da Mata Nativa; elaboração de Projeto de Recuperação Ambiental – PRAD – a ser apresentado e aprovado pelo órgão estadual ambiental, no prazo de 120 dias, e executado após 30 dias de sua aprovação, com base na lei municipal de uso e ocupação do solo, plano diretor e Lei Federal nº 11.977; e indenização dos danos urbanísticos e ambientais, cujo valor será arbitrado em fase de liquidação de sentença.

Diante da controvérsia instaurada nos presentes autos, é de bem se ver que, por meio da presente ação civil pública, o autor pretende que as rés procedam não só a regularização do loteamento irregular, como também a reparação dos danos ambientais lá existentes, perpetrados, de forma incontroversa, pelos diversos ocupantes e adquirentes dos lotes, consubstanciados inclusive no desfazimento do loteamento e desocupação total da área descrita na inicial.

Pois bem. Considerando tais termos, eventual procedência do pedido atingirá a esfera dos direitos individuais dos moradores do local, que adquiriram, ao menos em tese, de boa-fé tais áreas para lá residir.

Nesse aspecto, há que se reconhecer que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) é cláusula pétrea, inspiradora de nosso ordenamento constitucional e princípio basilar de todos os demais direitos, de sorte que, sob sua inspiração, devem ser interpretadas todas as demais normas. Logo, conquanto seja também de natureza constitucional a proteção ao meio ambiente, é dever do Estado preservar e direcionar a todas as pessoas meios para a educação, saúde, segurança, moradia, trabalho, dentre outros, razão pela qual é de ser observada as consequências de uma eventual e repentina desocupação de pessoas, sobretudo de parques recursos financeiros, que há décadas residem no local.

Assim, considerando ainda o fato de ser perfeitamente possível que sejam identificados todos os moradores, à luz dos documentos juntados aos autos, de rigor que sejam todos incluídos no polo passivo da presente ação, vez que, tal qual restou assentado no Colendo Superior Tribunal de Justiça, “*como julgar a validade do parcelamento e as alterações empreendidas no meio ambiente unicamente com relação aos empreendedores, excluindo os*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

adquirentes e ocupantes que também possam ou já tenham realizado alterações no bioma protegido pelas normas ambientais? De fato, a tutela do meio ambiente, como direito difuso, pressupõe a máxima concentração de medidas para que sua eficácia seja ótima, relevando-se a ação civil pública como instrumento concretizador dessa máxima efetividade da reparação e precaução do meio ambiente” (REsp. nº 901.422-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 1.12.2009).

Outro não é, aliás, o entendimento jurisprudencial sobre a matéria:

PROCESSUAL CIVIL. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ADQUIRENTES POSSUIDORES. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO.

1. *Trata-se, na origem remota, de Ação Civil Pública movida contra loteadores e representantes de vendas, sob o fundamento de implantação de loteamento não registrado (clandestino).*

2. *No dano ambiental e urbanístico, a regra geral é a do litisconsórcio facultativo. Segundo a jurisprudência do STJ, nesse campo a 'responsabilidade (objetiva) é solidária' (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202); logo, mesmo havendo 'múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio', abrindo-se ao autor a possibilidade de 'demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo' (REsp 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.5.2010).*

3. *Contudo, como única forma de garantir plena utilidade e eficácia à prestação jurisdicional, impõe-se o litisconsórcio necessário entre o loteador e o adquirente se este, por mão própria, altera a situação física ou realiza obras no lote que, ao final, precisarão ser demolidas ou removidas. Precedentes: REsp 901.422/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009; REsp 1.194.236/RJ, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 27.10.2010; REsp 405.706/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 23.9.2002.*

4. *A Segunda Turma do STJ, com a composição atual, em julgamento unânime e em relação ao mesmo loteamento ora em questão, assim já se posicionou: 'Na ação civil pública de reparação a danos contra o meio ambiente os empreendedores de loteamento em área de preservação ambiental, bem como os adquirentes de lotes e seus ocupantes que, em tese, tenham promovido degradação ambiental, formam litisconsórcio passivo necessário' (REsp 901.422/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009, grifo acrescentado).*

5. *No citado precedente, acrescentou a eminente Relatora, Ministra Eliana Calmon, em seu Voto: 'Ora, como julgar a validade do parcelamento e as alterações empreendidas no meio ambiente unicamente com relação aos empreendedores, excluindo os adquirentes e ocupantes que também possam ou já*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

tenham realizado alterações no bioma protegido pelas normas ambientais? De fato, a tutela do meio ambiente, como direito difuso, pressupõe a máxima concentração de medidas para que sua eficácia seja ótima, revelando-se a ação civil pública como instrumento concretizador dessa máxima efetividade da reparação e precaução do meio ambiente' (REsp 901.422/SP, Segunda Turma, DJe 14.12.2009).

6. 'O litisconsórcio, quando necessário, é condição de validade do processo e, nessa linha, pode ser formado a qualquer tempo, enquanto não concluída a fase de conhecimento (...)' (AgRg no Ag 420256/RJ, Rel. Ministro Ari Pargendler, Terceira Turma, DJ 18/11/2002). No mesmo sentido: REsp 146.099/ES, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, DJ 14/02/2000; REsp 260.079/SP, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, DJ 20/06/2005. 7. Embargos de Declaração rejeitados" (EDcl no REsp 843978-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 07.03.2013).

No mesmo sentido:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Loteamento irregular. Imóvel localizado em área de preservação permanente. Área que, quando da propositura, já havia sido fracionada e ocupada por terceiros. Pedido de demolição das construções situadas em área de edificação proibida. Falta de citação dos adquirentes. Nulidade configurada. Há litisconsórcio passivo necessário quando a sentença proferida em ações difusas atinge diretamente a esfera individual. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Anulação do feito ex officio, com determinação. Recurso prejudicado. (Apel nº 0056129-91.2007.8.26.0224, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Rel. Des. Moreira Viegas, j. em 17.11.2016).

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Demanda que visa à desocupação de áreas de risco, bem como de APP, onde foram erguidas construções sem licenças ou irregularmente licenciadas. Loteamento aprovado pela Municipalidade, com imóveis adquiridos de boa-fé há anos, tratando-se de bairro consolidado, com fornecimento de energia elétrica e cobrança de tributos. Resultado da demanda que afetará diretamente a esfera dos direitos individuais de terceiros. Hipótese de litisconsórcio necessário. Art. 47 do CPC. Precedentes do C. STJ. Efeito translativo dos recursos. Anulação ex officio do feito para que se proceda à emenda da inicial e citação dos litisconsortes. Recurso prejudicado” (Agravo de Instrumento nº 2019653-66.2014.8.26.0000, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Rel. Des. Vera Angrisani, j. 11.12.2014).

Como visto, a questão aqui posta, independentemente das irregularidades concernentes ao loteamento, pressupõe que as famílias que lá residem serão afetadas, isto é, eventual sentença de procedência que conduzir à remoção da ofensa ao interesse transindividual tutelado implica em prejuízos ao patrimônio jurídico de terceiros, na forma do art. 114 do NCPC (antigo art. 47),



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
Seção de Direito Público
2ª CÂMARA RESERVADA AO MEIO AMBIENTE

que assim dispõe:

“Art. 114: O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.”

Bem por isso, sob pena de ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana, do contraditório e da ampla defesa, bem como do direito à propriedade e do direito à moradia, todos previstos constitucionalmente, devem os moradores adquirentes dos lotes inseridos no imóvel situado na Avenida Brasil, nº 3283, Bairro Ilhote, Ilhabela/SP, integrar o polo passivo da ação.

De rigor, pois, com fulcro no art. 114 do NCPC (antigo art. 47), o reconhecimento do litisconsórcio passivo necessário, devendo ser anulado o feito, com a determinação para que o autor promova a citação de todos os adquirentes dos lotes contidos no imóvel descrito na inicial, restando prejudicada a análise das demais matérias aventadas no recurso de apelação interposto.

Posto isto, anula-se o processo, com determinação.

PAULO CELSO AYROSA M. DE ANDRADE
Relator