



1.8.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 6833507

A LEGITIMIDADE PARA COMPOR O POLO PASSIVO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO CASO DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO

Referência: 19.16.2167.0018527/2024-69 (Atividade Finalística – Extrajudicial – Procedimento de Apoio à Atividade-Fim).

Ementa: Ação civil pública urbanística em caso de parcelamento irregular do solo. Inclusão facultativa dos compradores no polo passivo. A responsabilidade civil é solidária, podendo o MP escolher o demandado. Responsabilidade do município e inclusão no polo passivo. Pedido de indenização por danos ambientais e urbanísticos que depende dos elementos de convicção colhidos nos autos. Providências a cargo do ministério público: recomendar providências ao parcelador e ao município; celebrar acordos; promover ação civil pública. Material de apoio disponível na intranet.

1. OBJETO

Trata-se de procedimento (Inquérito Civil nº MPMG-0707.20.000542-9 - SEI nº 19.16.1505.0067457/2023-41) instaurado na Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Comarca de Varginha para apurar

parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos levados a efeito no local denominado Região dos Dutras, no Município de Monsenhor Paulo.

Para a mesma área rural, foram instaurados outros três inquéritos cujo objeto é a apuração de parcelamento irregular do solo no local denominado “Região dos Dutras”, razão pela qual se promove o relatório e a respectiva análise conjunta dos procedimentos. São estes os demais inquéritos instaurados:

1. MPMG-0707.20.000709-4 - SEI nº 19.16.1505.0067445/2023-74);
2. MPMG-0707.20.000708-6 - SEI nº 19.16.1505.0067453/2023-52); e
3. MPMG-0707.20.000707-8 - SEI nº 19.16.1505.0067472/2023-24).

No tocante ao procedimento encaminhado à Coordenadoria (MPMG-0707.20.000542-9 - SEI nº 19.16.1505.0067457/2023-41), verifica-se que a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais registrou boletim de ocorrência em 10/09/2020, relatando a existência de parcelamento irregular de solo na zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local conhecido como Região dos Dutras, promovido por Hécio Marcos Vasconcelos mediante a venda de glebas parceladas dos imóveis de matrículas nº 61.066 e 54.095, sem infraestrutura básica e sem acesso a serviços públicos essenciais (ID 5234948, f. 7/12).

Foram juntados contratos de compra e venda cujo objeto consiste em “lotes” situados no “*Sítio Seriema situado na estrada municipal de Monsenhor Paulo a Varginha KM 15 – zona rural de Varginha-MG*” de propriedade de Élcio Gonçalves Mendes e José Ernani Pereira, vendidos a terceiros (ID 5234948, f. 13/37).

O Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Varginha juntou cópias das certidões de matrículas dos imóveis de nº 54.095 e 61.066. No registro da matrícula nº 54.095 consta como credor fiduciário o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e como fiduciantes Nilcea Mendes da Silva Rabelo e Amauri José Rabelo. Já no registro da matrícula nº 61.066 constam como proprietários Hécio Marcos Vasconcelos e Heliamar Flor Vasconcelos (ID 5234948, f. 41/50).

Foi juntado relatório de vistoria do Município de Monsenhor Paulo datado de 14/01/2022, no local denominado “*Sítio Rancho do Lago, Região das Dutras, zona rural de Monsenhor Paulo*”, segundo o qual o parcelamento teria se acentuado a partir do ano de 2012.

O relatório lista nomes de compradores de “lotes”, as áreas destes e respectivas datas quando existentes; cita a expedição de termos de embargo de obras via correios e respectivos comprovantes de recebimento; estimou a existência de cerca de 31 (trinta e uma) propriedades particulares, podendo haver mais; informa alguns imóveis com ligações individuais de energia elétrica; assinala a existência de vias sem pavimentação, o uso de fossas para esgotamento sanitário, cisternas para abastecimento de água, bem como ausência de coleta de lixo, que é despejado por alguns dos moradores em um local denominado “caçamba da Walita”, ou até mesmo incinerado nas propriedades (ID 5234948, f. 52/114).

Na oportunidade, o Município juntou cópias de contratos de compra e venda firmados a partir do ano de 2012, cujo objeto consiste em “lotes” situados no “*Sítio Rancho do Lago*” no Município de Monsenhor Paulo, de propriedade de Hécio Marcos Vasconcelos e Heliamar Flor Vasconcelos, vendidos a terceiros (ID 5234948, f.

115/217).

Em 11/05/2022, o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Varginha juntou cópias das certidões das matrículas de nº 54.095 e 61.066, indicando suas respectivas matrículas derivadas, e as averbações de desmembramentos promovidas por Hélcio Marcos Vasconcelos e Heliamar Flor Vasconcelos. O último desmembramento do denominado “Sítio Rancho do Lago” – matrícula nº 61.066., consta de 27/05/2021 (ID’s 5235009 a 5236047).

Com relação ao procedimento nº MPMG-0707.20.000709-4 (SEI nº 19.16.1505.0067445/2023-74), verifica-se a ocorrência de parcelamento irregular de solo para fins urbanos em zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local denominado “Sítio Três Irmãs”, “Região dos Dutras”, promovido por João Afonso Lopes e Marcilene Fonseca Ribeiro Lopes, conforme indicam os elementos de convicção produzidos nos autos, especialmente o boletim de ocorrência da Polícia Militar, os contratos de compra e venda, e o relatório de vistoria do Município (ID 5234726).

Com relação ao procedimento nº MPMG-0707.20.000708-6 (SEI nº 19.16.1505.0067453/2023-52), verifica-se a ocorrência de parcelamento irregular de solo para fins urbanos em zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local denominado “Condomínio Castanheiras”, “Região dos Dutras”, promovido por Adail Lourenço de Carvalho, Anderson Clayton de Carvalho, Lilian de Carvalho, Liliane de Carvalho e Simone de Carvalho, conforme indicam os elementos de convicção produzidos nos autos, especialmente o boletim de ocorrência da Polícia Militar, os contratos de compra e venda e o relatório de vistoria do Município (ID 5234888).

Com relação ao procedimento nº MPMG-0707.20.000707-8 (SEI nº 19.16.1505.0067472/2023-24), verifica-se a ocorrência de parcelamento irregular de solo para fins urbanos em zona rural do Município de Monsenhor Paulo, no local conhecido como “Arraial Dutras”, “Região dos Dutras”, promovido por Pedro Pedreira Mendes, conforme indicam os elementos de convicção produzidos nos autos, especialmente o boletim de ocorrência da Polícia Militar, os contratos de compra e venda e o relatório de vistoria do Município (ID 5235161).

Além disto, em 15/12/2021, o Órgão de Execução ajuizou Ação Civil Pública em desfavor do Município de Monsenhor Paulo e de Pedro Pedreira Mendes, parcelador, objetivando a declaração de nulidade de todos os contratos de compra e venda realizados pelo empreendedor, como também o desfazimento do loteamento com a demolição de todas as edificações, além do dever de restituir os adquirentes de lotes e de indenizar por danos provocados ao meio ambiente (ID 5235161).

Na sequência, reunindo os referidos procedimentos e remetendo-os a esta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo – CEPJHU, o Órgão de Execução oficiante solicitou apoio nos seguintes termos:

(...) Trata-se de parcelamento irregular de solo rural, distante da cidade. Obtivemos notícia informal de que na localidade denominada “Dutras”, onde se localiza tal loteamento, há aproximadamente 500 residências, distribuídas em vários loteamentos, com escola e posto de atendimento médico. No caso, inclui todos os compradores dos terrenos no polo passivo? e o Município, também, inclui

no polo passivo? Solicitamos sugestão de acordo para regularizar a situação. Na hipótese de TAC, qual seria o valor a título de indenização? e quem se obrigaria a tal pagamento?

2. ANÁLISE

(DES)NECESSIDADE DE INCLUSÃO DOS COMPRADORES NO POLO PASSIVO

A inclusão dos compradores dos lotes do parcelamento irregular no polo passivo da ação civil pública urbanística **não é obrigatória**.

O litisconsórcio passivo é facultativo, pois a responsabilidade civil em ações civis públicas ambientais e urbanísticas é solidária, o que significa que qualquer um dos réus pode ser condenado a responder pela totalidade dos danos, assegurado o direito de regresso quanto aos demais responsáveis.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica neste sentido. A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.

(SÚMULA STJ 623, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 17/12/2018)

Na ação civil pública ou coletiva por danos ambientais, a responsabilização civil pela degradação ambiental é solidária, logo a pretensão pode ser ajuizada contra qualquer um dos corresponsáveis, a regra geral é o litisconsórcio facultativo.

(REsp 2012304/RS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2023, DJe 12/06/2023; AgInt no AREsp 1364080/MA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2022, DJe 25/03/2022; AgInt no REsp 1860338/AM, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2021, DJe 11/02/2021; AgInt no REsp 1830035/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 14/10/2020; AgInt no AREsp 1250031/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/09/2020, DJe 30/09/2020; AgInt nos EAREsp 877793/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31/03/2020, DJe 03/04/2020)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, em se tratando de dano ambiental e urbanístico, o litisconsórcio entre loteador e adquirentes é facultativo.

(AgInt no AREsp n. 1.779.519/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 3/8/2021)

A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente. trata-se de caso de responsabilidade solidária, ensejadora do litisconsórcio facultativo.

(REsp n. 37.354/SP, relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Segunda Turma, julgado em 30/8/1995, DJ de 18/9/1995, p. 29954)

Da mesma forma, firmou-se entendimento consolidado no âmbito do TJMG:

No dano ambiental e urbanístico, o litisconsórcio é facultativo, ou seja, qualquer dos agentes pode ser demandado, isolada ou conjuntamente.

(TJMG – Ap Cível/Rem Necessária 1.0024.05.863331-4/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/07/2021, publicação da súmula em 12/07/2021)

A ação civil pública de natureza ambiental não gera o litisconsórcio passivo necessário, mas sim o de natureza facultativo, em razão do caráter solidário da obrigação.

(TJMG - Embargos de Declaração-Cv 1.0000.18.024692-8/003, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/10/2022, publicação da súmula em 25/10/2022)

Assim, o Ministério Público pode optar por:

- a. Acionar apenas o(s) parcelador(es):** principalmente quando o objetivo da ação for a regularização do parcelamento;
- b. Acionar o(s) parcelador(es) e os compradores:** quando houver responsabilização ou efeitos também quanto aos compradores, em razão de circunstâncias apuradas nos casos concretos¹³.

RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E SUA INCLUSÃO NO POLO PASSIVO DA AÇÃO

O Município é responsável pelo ordenamento territorial, cabendo-lhe o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF). Portanto, **pode e deve ser incluído no polo passivo da ação civil pública urbanística**, notadamente quando:

- a. For o responsável pela criação do parcelamento irregular, p. ex.: loteamentos clandestinos realizados pela própria Administração Pública;

¹³ Neste sentido: “No entanto, ainda conforme o STJ, esse consórcio processual poderá ser necessário, na forma do artigo 114 do Código de Processo Civil, se, da sentença que eventualmente acolha a pretensão, exsurjam efeitos imediatos na órbita jurídica desses terceiros” (TJMG - Apelação Cível 1.0346.06.011882-2/001, Relator(a): Des.(a) Márcio Idalmo Santos Miranda, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/11/2022, publicação da súmula em 17/11/2022)

- b. Não adotar as medidas cabíveis para a regularização dos parcelamentos ou sua desconstituição, p. ex: omissão nos deveres de fiscalização e de ordenamento do território municipal, visando a evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (art. 40 e ss. da Lei 6.766/1979).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica quanto à responsabilidade do Município pelos danos causados à ordem urbanística por parcelamentos irregulares do solo, assim como pela regularização:

A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.
(SÚMULA STJ 652, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 02/12/2021, DJe 06/12/2021)

Este Tribunal Superior, na exegese do art. 40 da Lei do Parcelamento Urbano, firmou orientação segundo a qual, face à omissão do loteador, o Município tem responsabilidade subsidiária quanto à realização das obras de infraestrutura indispensáveis à regularização de loteamentos clandestinos, tais como esgotamento sanitário, abastecimento de água e iluminação pública.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.034.509/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023.)

INDENIZAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS

O parcelamento irregular do solo para fins urbanos pode acarretar muitos danos ambientais e urbanísticos, entre os quais:

- a. **Comprometimento do planejamento urbano:** ausência de espaços públicos, áreas verdes, equipamentos de lazer, etc.;
- b. **Ausência de infraestrutura urbana:** falta de saneamento básico, pavimentação, iluminação pública, de espaços de livre circulação, áreas verdes e institucionais, etc.;
- c. **Prejuízos à qualidade de vida dos moradores:** falta de segurança, saúde, educação, lazer, etc.;
- d. **Degradação da paisagem urbana:** proliferação de construções precárias, etc.;
- e. **Desvalorização dos imóveis:** diminuição do valor das propriedades na região;
- f. **Prejuízos ao patrimônio público:** necessidade de investimentos públicos para solucionar os problemas gerados pelo parcelamento irregular;
- g. **Degradação do solo:** erosão, compactação, impermeabilização, perda de fertilidade, etc.;
- h. **Poluição:** hídrica, atmosférica, sonora, visual, etc.;
- i. **Desmatamento:** perda de biodiversidade, desequilíbrio ecológico, aumento do risco de erosão, etc.;

- j. Impactos na fauna e flora:** redução de *habitat*, extinção de espécies, etc.;
- k. Alteração do ciclo hidrológico:** inundações, alagamentos, secas, etc.;
- l. Ocupação indevida de áreas de preservação ambiental:** áreas verdes, matas ciliares, etc.

A gravidade dos danos pode variar de acordo com as características do local e do tipo de parcelamento irregular realizado.

Há ainda a possibilidade de responsabilização por danos morais causados pelos parceladores e por todos aqueles que concorrerem para o parcelamento irregular do solo para fins urbanos.

Com efeito, a Lei 7.347/1985, que trata das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como à ordem urbanística, estabelece que a ação poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 1º, I, II, III, VI, c/c art. 3º da Lei).

A própria Lei 6.766/1979, de parcelamento do solo para fins urbanos, traz uma regra de compensação de danos urbanísticos, em razão da não destinação de áreas públicas suficientes destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público:

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

A Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça afasta qualquer dúvida acerca da possibilidade de cumulação de pedidos e de condenações a obrigações de fazer e de indenizar:

Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. (SÚMULA STJ 629, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2018, DJe 17/12/2018)

PROVIDÊNCIAS A CARGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A depender dos elementos de convicção contidos nos autos, o Órgão de Execução do Ministério Público deverá avaliar quais pedidos formulará, se serão pedidos de imposição de obrigações de fazer (e quais as obrigações devidas, considerando as circunstâncias de cada caso) e/ou pedido de indenizações. Por exemplo, poderá buscar:

- a. A condenação do parcelador em obrigação de fazer, consistente nos equipamentos urbanos de drenagem, se eles não foram implantados conforme o projeto de loteamento;

- b. A destinação de áreas públicas preconizadas pelo ordenamento municipal, caso assim não haja sido providenciado pelo responsável.

O registro do loteamento, etc.

Objetivando a responsabilização dos que efetuaram parcelamento irregular do solo, a regularização do parcelamento, sua desconstituição, a recomposição do meio ambiente e/ou a indenização por danos causados, o Órgão do Ministério Público poderá, entre outras providências:

- a. Recomendar providências ao parcelador e ao Município;
- b. Celebrar acordos;
- c. Promover ação civil pública;
- d. Requisitar a instauração de investigação penal;
- e. Promover ação penal de responsabilização pelo crime do art. 50 da Lei 6.766/1979 e de outros crimes em concurso.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

- a. A inclusão dos compradores dos lotes do parcelamento irregular no polo passivo da ação civil pública urbanística não é obrigatória tampouco necessária, devendo o Órgão de Execução avaliar se haverá (ou não) pedidos a formular contra os adquirentes;
- b. Em regra, o Município deverá estar no polo passivo, considerando suas responsabilidades como ordenador territorial;
- c. Há na [intranet](#) material de apoio disponível aos Órgãos de Execução sobre as várias possibilidades de atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e dos consumidores.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 9 de fevereiro de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo