



A intervenção do adquirente de lote na ação civil pública contra o loteador

Eduardo Moreira Reis¹

No presente artigo se analisa a legitimidade do adquirente de lotes em loteamento urbano para intervir em ação civil pública proposta contra o loteador, considerando aspectos processuais e materiais.

Palavras-chave: loteamento, ação civil pública, comprador, lote

I Introdução – a expansão urbana e o loteamento irregular

A expansão urbana brasileira, no geral, orientou-se em considerável parte pela iniciativa de particulares, fora dos vetores e parâmetros determinados nas legislações urbanísticas locais. E nessa expansão, que se acentuou especialmente na segunda metade do século passado, uma grande parte dos processos de subdivisão da terra se deu em desacordo com a legislação federal de parcelamento do solo urbano.

Três foram os diplomas legais federais contendo normas gerais de loteamento, ao longo do Século XX: o Decreto-Lei 58, de 1.937, o Decreto-Lei 271, de 1.967 e a Lei 6.766, de 1.979. O DL 58 teve seu foco direcionado para aspectos cíveis, reais e contratuais do loteamento, sem quase nenhuma preocupação urbanística. Foi precipuamente uma legislação de natureza cível consumirista. E a sua interconexão com as regras do Registro de Imóveis era insuficiente para garantir sua aplicação efetiva, vez que durante sua vigência o registro ainda se orientava pelo fólio pessoal, com as transcrições e inscrições, não existindo ainda a sistemática do fólio

¹ Advogado especializado em questões fundiárias.

O DL 271 adotou, para o loteamento, as exigências estatuídas para a atividade de incorporação imobiliária pela recém-editada Lei 4.591, de 1.964, simplesmente equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação, mantendo como foco principal o aspecto consumirista. Todavia durante sua vigência a informalidade continuou a orientar a atividade loteadora. Além das ainda pouco desenvolvidas legislações e fiscalizações municipais e da remanescência do sistema registral das transcrições, a industrialização, o êxodo para as cidades e a urbanização rapidamente crescentes, sem ordenação e vetorização prévias de expansão, contribuíram para a informalidade.

A Lei 6.766 foi editada logo após o início da vigência da atual Lei dos Registros Públicos, Lei 6.766 (de 1.973, com vigência em 1.976). Com a criação da matrícula e do fólio real, ambas as leis se articulam de modo que somente após a aprovação municipal e o registro do loteamento é possível a existência registral da unidade imobiliária loteada, sendo do loteador a responsabilidade pela implementação de toda a infra-estrutura. Com a Lei 6.766, criminalizou-se a atividade loteadora exercida de forma clandestina. No entanto, mesmo com a nova sistemática a informalidade continuou a caracterizar parte significativa da atividade de parcelamento do solo urbano, drenando recursos públicos com a dificuldade de planejamento e direcionamento racional da expansão urbana e contribuindo para a baixa qualidade de vida nas cidades. Informalidade essa que muitas vezes se ocorreu cumulativamente, tanto na localização dos loteamentos quanto na sua estruturação jurídico-registral e na sua implantação.

Após a Constituição de 1.988, uma nova ordem jurídico-urbanística se instalou, com fundamento no princípio da função social da propriedade e na autonomia local para a ordenação espacial urbana. Em paralelo surgiram instrumentos processuais mais eficazes para a defesa da ordem urbanística, como as ações coletivas, e o Ministério Público, que teve suas funções remodeladas para a fiscalização da ordem jurídica, inclusive da ordem urbanística, passou a ser um agente de grande importância na preservação ou busca da sustentabilidade urbanístico-ambiental nas cidades. Com o advento do Estatuto da Cidade e de legislação federal voltada mais especificamente para a questão da irregularidade fundiária, a questão dos loteamentos irregulares passou a ter uma importância maior na pauta das cidades. Em resposta a tais demandas as promotorias têm se especializado em questões jurídico-urbanísticas, a Defensoria Pública tem atuado cada vez mais em prol do direito à moradia² e os próprios municípios, muitas vezes premidos pelo Ministério Público, noutras vezes no exercício *ex officio* de sua competência executiva, têm agido de forma crescente contra loteadores ilegais e grileiros, tanto administrativa quanto judicialmente. A demanda por medidas interventivas é muito grande, dada a defasagem de décadas, e muitos recursos materiais e humanos têm sido dispendidos nos últimos anos, sobretudo pelas promotorias de justiça, para a lida com loteamentos irregulares.

Um instrumento importante para tais iniciativas é a ação civil pública, instituída no ordenamento brasileiro pela Lei 7.347/85, com algumas normas contidas no Código de Defesa do Consumidor e outras no Código de Processo Civil, em caráter subsidiário. A ação civil pública

² Conforme decidiu o STF na ADI 3943, julgada em 2015, a Defensoria Pública pode propor ações civis públicas.

em sido o principal instrumento utilizado pelo Ministério Público (e também pelos municípios, em menor grau), contra parceladores irregulares do solo urbano.

Os direitos em risco nos loteamentos irregulares têm como sujeitos não só os adquirentes ou o Poder Público, mas toda a coletividade em maior ou menor grau. Pois assim como o dano ambiental em sentido estrito irradia seus efeitos para longe das causas, o dano urbanístico tem efeitos imediatos e mediatos no espaço, afetando o ambiente urbano em aspectos viários, paisagísticos, de sobrecarga de infra-estrutura, de poluição, saneamento e outros mais, diluídos na cidade. Ou seja, trata-se de direitos e interesses difusos³, pois o prejuízo é coletivo e de difícil divisibilidade e as pessoas afetadas são ligadas por uma situação fática (morar ou trabalhar na mesma cidade, por exemplo).

Ocorre, no entanto, que a par dos direitos difusos que envolvem a questão, há também uma coletividade mais definida no caso do loteamento irregular, constituída pelos adquirentes de lotes. Estes, ao terem desatendidos a lei ou o contrato, pelo loteador, podem ser perfeitamente entendidos como titulares de direitos individuais homogêneos em face daquele, direitos esses definidos pelo Código de Defesa do Consumidor como os decorrentes de origem comum⁴. No caso, a origem comum é o mesmo ato ilícito omissivo ou comissivo praticado pelo loteador irregular.

³ Nos termos do art. 81, parágrafo único, I do Código de Defesa do Consumidor, interesses ou direitos difusos são os “*assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*”

⁴

Nos termos do art. 81, parágrafo único, III do Código de Defesa do Consumidor, interesses ou direitos individuais homogêneos são os “assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

No tocante aos direitos coletivos, inclusive os de natureza difusa, sua defesa cabe, por atribuição constitucional (art. 129, III), ao Ministério Público⁵, por meio do inquérito civil e da ação civil pública (ACP). E no caso específico dos direitos individuais homogêneos, embora se discuta na doutrina a legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa de tais direitos, quando estes são disponíveis, o STJ já decidiu que estes também⁶, disponíveis ou não, se inserem dentre os previstos no dispositivo constitucional citado.

Ocorre que nem sempre o adquirente de lotes do loteamento é beneficiado com uma ACP proposta contra o loteador. Normalmente a ACP busca proteger diretamente interesses difusos, não os individuais homogêneos dos compradores, e há hipóteses em que a ação conflita com os interesses do adquirente, ou alguns dos pedidos formulados lhe são favoráveis e outros não.

Atualmente muitas das ACP em curso visam a adequação de loteamentos ocorridos em diferentes épocas, sob a égide dos três diplomas federais supracitados (DL 58, DL 271, Lei 6.766). E casos onde sequer houve venda de lotes coexistem com outros onde os lotes já foram transcritos/matriculados, vendidos e revendidos várias vezes.

Para as reflexões aqui consignadas analisou-se de forma expedita diversos casos de ACP envolvendo loteamento, e de forma mais detalhadas três situações já vivenciadas pelo autor, como advogado, em que os pedidos formulados na ACP, proposta pelo MP ou pelo

⁵ 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;

⁶ RECURSO ESPECIAL No 1.209.633 - RS (2010/0146309-0)

Município, conflitaram com os interesses de adquirentes de unidades loteadas. São as seguintes:

- a) O município editou lei fundada no art. 3º do Decreto-Lei 271, autorizando o loteamento sob a forma condominial pura e afastando as disposições da Lei 6.766/79. O Ministério Público, entendendo que o art. 3º do DL foi revogado pela Lei 6.766 e que portanto a lei municipal padecia de constitucionalidade, propôs ACP contra loteador e Município após a implementação total de um loteamento condominial feito nos termos da lei municipal, pretendendo, dentre outros pedidos, o embargo e a anulação de todo o procedimento para posterior reaprovação e registro, sob a forma de loteamento tradicional - o que era contrário ao interesse de adquirentes, que já haviam registrado o contrato e estavam construindo, ou que pretendiam revender a unidade;
- b) Num loteamento antigo, feito sob as regras do DL 58 e com lotes transcritos e posteriormente matriculados no Registro de Imóveis, o Ministério Público entendeu que o loteamento não foi implementado pelo Município nem pelo loteador em algumas quadras, requerendo seu cancelamento via ACP contra o Município. Os proprietários registrais (que discordavam da versão fática apresentada na ACP e entendiam que a implementação ocorreu), verificaram que caso a ação fosse julgada procedente, em tese poderiam retroceder a uma situação juridicamente indivisa e condominial, pré-loteamento, e não mais poderiam sequer aprovar construções nos lotes - que perderiam o status de lotes e se tornariam meras frações ideais de gleba indivisa;
- c) Num caso de loteamento registrado e totalmente vendido, mas com implantação diversa do projeto, o Município, indiciado pelo Ministério Público em inquérito civil, propôs ACP contra o loteador e requereu o imediato bloqueio da transferência registral de todos os lotes, inclusive os que já haviam sido vendidos e transferidos aos adquirentes – além



do que oficiou administrativamente os tabelionatos locais e o Registro de Imóveis, para não formalizarem vendas ou revendas.

As três hipóteses acima, inspiradas em casos reais, têm em comum o fato de que embora a ACP visasse atender ao interesse difuso consubstanciado no atendimento às regras legais urbanísticas, terminou por ameaçar direitos individuais, ou mesmo individuais homogêneos (de proprietários de lotes do loteamento), que como consumidores e adquirentes, não participaram de qualquer conduta ilícita do loteador ou da municipalidade, e tinham inequívoco interesse jurídico em intervir no processo para evitar resultados danosos a seu patrimônio. E embora de uma forma ou de outra tivessem sido lesados pelo loteador, seriam ainda mais prejudicados com a procedência da ACP.

Outras situações análogas às hipóteses mencionadas podem perfeitamente ocorrer, em se tratando de loteamentos, situações nas quais para o melhor atendimento aos interesses dos terceiros prejudicados, potencialmente afetados pela sentença de natureza coletiva, torna-se fundamental a atuação deles diretamente no processo da ACP (que nos casos analisados claramente não visava a proteção de direitos individuais homogêneos, mas sim direitos difusos). Como se demonstrará a seguir, ainda que se entenda que o efeito *erga omnes* da sentença em ACP que visa proteger direitos difusos não prejudica terceiros, podendo apenas beneficiá-los, as consequências práticas da procedência dos pedidos (um cancelamento de loteamento ou embargo de transferência de lotes, por exemplo) podem lhes causar danos reflexos.

III A ACP em defesa de direitos difusos e os efeitos da coisa julgada

A ACP, assim como a ação popular e o mandado de segurança coletivo, se insere no chamado microssistema das ações coletivas,

cujos principais diplomas legais são a Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)⁷.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), ao tratar dos efeitos da coisa julgada nas ações coletivas que versam sobre direitos difusos (aqueles direitos conceituados no inciso I do par. único do art. 81 do próprio CDC) dispõe, no art. 103, que:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

(...)

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

Observa-se portanto que na ACP que visa a defesa da ordem urbanística ao coibir a prática do loteamento irregular, ou seja, se presta à defesa de direitos difusos, a sentença faz coisa julgada erga omnes⁸, exceto se for de improcedência por falta de provas, conforme o inciso I do artigo supracitado. No entanto, nos termos do § 1º, os efeitos da coisa julgada não prejudicarão interesses e direitos individuais. Tal dispositivo se harmoniza com o art. 506 do CPC, segundo o qual “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”⁹.

⁷ Além de tais leis compõem também tal sistema, apenas exemplificativamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, o *Estatuto da Cidade*, a *Lei dos Loteamentos*, o *Código Florestal*, a *Lei do SNUC*, a *Lei da Política Nacional do Meio Ambiente*, a *Lei de Proteção do Bioma Mata Atlântica*, a *Lei da Política Nacional de Biossegurança*, a legislação de proteção à saúde e à pessoa com deficiência, a *Lei dos SUS*, a *Lei de Improbidade Administrativa*, a *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, dentre outras.

⁸ Nos limites da competência territorial do órgão prolator da decisão, conforme art. 16 da LACP.

⁹ Diversamente da redação do CPC de 1973, que dispunha no art. 472: *A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros. Nas causas*

IV A ACP em defesa de direitos individuais homogêneos, a publicidade e os efeitos da coisa julgada

No caso da ACP manejada em defesa de direitos ou interesses individuais homogêneos (definidos pelo art. 81, III do CDC), como no caso de adquirentes de lotes lesados pela mesma conduta do loteador, dispõe o art. 103 do CDC que “*a sentença fará coisa julgada erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores*”. Já o § 2º do mesmo artigo dispõe que na hipótese de direitos individuais homogêneos, “*em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem*

relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no processo, em litisconsórcio necessário, todos os interessados, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros.



Intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual".

Dispõe ainda o CDC, no art. 104, que no caso das ações coletivas para defesa de direitos individuais homogêneos, os efeitos da coisa julgada *erga omnes* não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva. E no caso dos direitos individuais homogêneos, prevê ainda o CDC, no art. 94, que "*proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor*".

Percebe-se portanto que há significativa diferença entre o regime da ACP direcionada a interesses difusos e o da direcionada a interesses individuais homogêneos. E que embora ambas tenham decisões com efeito *erga omnes*, no caso dos interesses individuais homogêneos deve haver uma convocação pública aos titulares, para que optem por integrar a lide coletiva, como litisconsortes, ou por manejar ou manter suas ações individuais.

V Das cautelas do legitimado para a ACP envolvendo loteamento

Reputamos fundamental, nesse ponto de nossas reflexões, fazer algumas breves considerações sobre as cautelas que a nosso ver devem preceder a propositura, pelo legitimado, de uma ACP envolvendo loteamento.

A atividade loteadora, realizadora da função urbanística, que é pública, mas desenvolvida também por particulares, se reveste de enorme importância. O loteador cria cidade ao expandir a malha urbana, e em tais processos deve seguir as diretrizes dos planos diretores, pois com

tal conformidade realiza-se a função social da propriedade urbana, a teor do art. Art. 182, § 2º da Constituição Federal¹⁰. Além disso a atividade é potencialmente impactante para o meio ambiente e é uma forma de captação da poupança popular, o que a torna merecedora de intensa fiscalização.

Num empreendimento de loteamento, mormente se realizado em região metropolitana ou com outra característica que demande aprovação urbanística ou ambiental pelo Estado, muitas são as etapas procedimentais a serem percorridas, até que se realizem vendas de lotes. Entre as etapas de diretrizes, licenciamento ambiental e urbanístico, registro e implantação podem decorrer vários anos, e o custo é considerável. Todos esses aspectos, se por um lado exigem providências enérgicas do Poder Público para evitar danos coletivos em caso de ilegalidades, por outro lado exigem toda uma dosimetria de medidas nas situações onde a irregularidade verificada é sanável sem comprometimento de todo o empreendimento. Tais considerações são válidas para o Ministério Público e o Município, e também para o Poder Judiciário, que deverão sempre sopesar os vários aspectos envolvidos para coibir irregularidades e ao mesmo tempo preservar empreendimentos com benefícios socioeconômicos significativos. E esses cuidados significam, na prática, a propositura das ACP e a celebração de termos de ajustamento de condutas (TAC) que se moldem à exata situação em conflito, evitando modelos e standards pré-estabelecidos (que podem levar a excessos ou omissões) e zelando para que as medidas corretivas sejam garantidamente implementadas. Há que se distinguir, por exemplo, o empreendedor que seguiu à risca uma legislação municipal inconstitucional daquele que optou deliberadamente por uma conduta ilegal, ou se distinguir um loteador que tem como prestar garantia

¹⁰ Art. 182, § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.



efetiva do cumprimento de suas obrigações daquele que não pode prestar tal garantia.

Outra questão importante pertine aos adquirentes de lotes. Há que se distinguir situações, para adequação de medidas. Um adquirente que pagou por um lote em loteamento não implantado, ou clandestino, é afetado por uma ACP contra o loteador de forma bastante diversa daquele que já obteve o registro de sua unidade e teve o loteamento implantado de forma majoritária. Embora ambos sejam consumidores lesados, o são em diferentes níveis e situações, de forma que uma pretensão de cancelamento ou anulação de loteamento, ou de indisponibilidade do bem terá efeitos absolutamente diversos para ambos.

O que se defende aqui, com tais ponderações, é que o Ministério Público ou outro ente legitimado, ao manejar a ACP contra o loteador ou celebrar um TAC, deve evitar a padronização e buscar a modulação, adequando cuidadosamente os pedidos ou medidas à situação jurídica e fática não só do loteador, mas também dos adquirentes de lotes.

Uma outra questão de relevo é a pertinente à defesa dos interesses individuais homogêneos dos adquirentes, normalmente não contemplada pelo Ministério Público nas ACP envolvendo loteamento. Pois em certos casos pode ser que a ACP em prol de tais interesses, embora seja muito mais trabalhosa para o órgão ministerial, pelo litisconsórcio multitudinário que pode se formar, evite que alguns dos pedidos formulados, se deferidos pelo Juízo, venham a ensejar recursos e arguições de nulidade, simplesmente por não representarem um benefício, mas sim um prejuízo ao particular que não teve sequer a oportunidade do contraditório.

VI As formas de participação do adquirente de lotes na ACP contra o loteador



O proprietário de lotes potencialmente prejudicado por uma ACP contra o loteador pode manejar ações individuais ou ingressar na própria ação.

Se a ação se destinar à proteção de interesses individuais homogêneos (o que na prática é raro por parte do MP, em se tratando de loteamento) ele será naturalmente convocado a participar do processo, como litisconsorte, ou iniciar/prosseguir com uma ação individual (art. 94 do CDC). Se a ACP foi proposta com foco nos interesses difusos, de natureza ambiental e urbanística, o proprietário que não optar por ação autônoma para defender seus interesses patrimoniais e que não for incluído no polo passivo, como litisconsorte, poderá intervir diretamente na ação coletiva. Tal intervenção poderá de dar de forma litisconsorcial, ainda que mediante assistência.

O art. 19 da Lei n. 7.347/85 e o art. 90 do CDC dispõem sobre a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil à tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no que não contrariar as disposições do microssistema processual coletivo. Já o Código de Processo Civil prevê, em seu artigo 119, que quem tiver interesse jurídico no resultado de uma sentença poderá intervir no processo, prestando assistência a uma das partes:

“Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la.

Parágrafo único. A assistência será admitida em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontre.”

Embora o § 2º do art. 5º da Lei n. 7.347 tenha disposto somente sobre a possibilidade de litisconsórcio, não abordando expressamente a assistência, esta é perfeitamente aplicável à ACP e também às demais ações coletivas, por força da aplicação subsidiária do Código

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu nesse sentido, em caso envolvendo ACP com efeitos patrimoniais sobre imóvel particular:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERCEIRO PREJUDICADO. INTERESSE JURÍDICO DEMONSTRADO. LEGITIMAÇÃO SER INTEGRADA NA RELAÇÃO PROCESSUAL. CÓDIGO CIVIL, ARTIGOS 524 E 572. CPC, ARTIGO 499, § 1º. 1.

Demonstrado que os efeitos da sentença não se limitarão às partes, estendendo-se a terceiros (proprietários), atingidos pela sua eficácia, afetando o exercício do direito de propriedade, verificando-se, não só o interesse econômico, mas, sobretudo, o jurídico, legitima-se o terceiro para ingressar na relação processual (art. 499, § 1º, CPC). 2. Recurso sem provimento

(STJ - REsp: 193846 SC 1998/0081342-0, Relator: Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, Data de Julgamento: 13/04/1999, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 07.06.1999 p. 57)

Em outro caso similar o STJ foi mais além, entendendo pelo litisconsórcio passivo necessário, a ser integrado pelos adquirentes dos lotes, mesmo o direito defendido na ACP sendo de natureza difusa. Observa-se do julgado que o Tribunal entendeu não que os proprietários de lotes deveriam ser convidados a integrar a lide como nos casos de interesse individual homogêneo, nos termos do art. 94 do CDC, mas sim que deveriam ser CITADOS, como litisconsortes NECESSÁRIOS:

RECURSO ESPECIAL No 405.706 - SP (2002/0006037-9) RELATOR : MINISTRO LUIZ FUX

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO COM PARCELAMENTO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DOS ADQUIRENTES DOS LOTES. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NULIDADE DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

1. Tratando-se de ação difusa em que a sentença determina à ré a proceder ao desfazimento do parcelamento, atingindo diretamente a esfera jurídico-patrimonial dos adquirentes dos lotes, impõe-se a formação do litisconsórcio passivo necessário.
2. O regime da coisa julgada nas ações difusas não dispensa a formação do litisconsórcio necessário quando o capítulo da decisão atinge diretamente a esfera individual. Isto porque consagra a Constituição que ninguém deve ser privado de seus bens sem a obediência ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/88).
3. Nulidade de pleno direito da relação processual, a partir do momento em que a citação deveria ter sido efetivada, na forma do art. 47 do CPC.
4. Aplicação subsidiária do CPC, por força da norma do art. 19 da Lei de Ação Civil Pública.
5. Recurso especial provido para declarar a nulidade do processo, a partir da citação, e determinar que a mesma seja efetivada em nome do recorrente e dos demais adquirentes dos lotes do Jardim Joana D'Arc.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Garcia Vieira, José Delgado e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília (DF), 06 de agosto de 2002 (Data do Julgamento).

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO Presidente

MINISTRO LUIZ FUX Relator

VII Efeitos da sentença que desfaz loteamento em face do Registro de Imóveis

Como já destacado alhures, o status do adquirente de lote devidamente registrado, em loteamento irregular, é bem diferente

daquele que celebrou promessa de unidade imobiliária juridicamente inexistente, em loteamento clandestino. E os efeitos da sentença, em relação ao Registro de Imóveis, devem ser analisados sob as regras do Direito Registral, que assim como o Direito Processual tem suas normas gerais editadas por lei federal, harmonizando-se ambas as legislações no que tange ao princípio do contraditório.

No caso de sentença que declara a nulidade de um loteamento, é de se verificar se tal loteamento já deu origem a matrículas imobiliárias. Pois se o loteamento subdividiu a gleba loteada e deu origem a novas unidades imobiliárias (lotes), individualizadas em matrículas registrais, a sua invalidade causará, reflexamente, o retorno do imóvel à condição de indiviso. Em tal situação, a nulidade do ato registral que originou a matrícula (registro de loteamento) ensejará a nulidade da abertura da matrícula, por decorrência. É a chamada nulidade por contaminação, prevista no art. 214 da Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos – LRP), cujo caput e parágrafos 1º, 2º e 5º são transcritos a seguir:

Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos.

§ 2º Da decisão tomada no caso do § 1º caberá apelação ou agravo conforme o caso.

(...)

§ 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

A redação do caput do artigo deixa claro que a declaração incidental ou principal de nulidade do parcelamento do solo, numa ACP, pode acarretar a nulidade do registro. No entanto o § 1º não destoa da sistemática geral dos registros públicos, ao exigir o contraditório prévio judicial, ainda que incidental ou em ação indireta. O § 2º deixa perceber, ao dispor que o recurso será de apelação ou agravo, que a decisão se dará em processo cognitivo. Frise-se que tal sistemática se

harmoniza com o sistema das questões prejudiciais incidentais do CPC de 2.015¹¹, ou seja, havendo contraditório e instrução plenos, a declaração incidental da nulidade do título poderá ensejar a anulação do registro. Já o § 5º dispõe que se o titular do registro, de boa-fé, já tiver alcançado os requisitos para usucapião, a nulidade não será decretada. Nesta hipótese, no caso de loteamento anulado, observa-se que como se trata de aquisição originária, a parcela de terreno remanesceria como imóvel autônomo, mesmo com o desfazimento do loteamento.

Já no caso de sentença que obriga o Município ao cancelamento de um loteamento, o dispositivo aplicável será o art. 250 da LRP, que dispõe:

Art. 250 - Far-se-á o cancelamento:

- I - em cumprimento de decisão judicial transitada em julgado;
- II - a requerimento unânime das partes que tenham participado do ato registrado, se capazes, com as firmas reconhecidas por tabelião;
- III - A requerimento do interessado, instruído com documento hábil.
- IV - a requerimento da Fazenda Pública, instruído com certidão de conclusão de processo administrativo que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio ou de concessão de direito real de uso de imóvel rural, expedido para fins de regularização fundiária, e a reversão do imóvel ao patrimônio público.

Evidencia-se da análise do art. 250, I que o mandado de cancelamento não poderá decorrer de decisão sujeita a recurso, mas

¹¹

Art. 503. A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida.

§ 1º O disposto no caput aplica-se à resolução de questão prejudicial, decidida expressa e incidentalmente no processo, se:

- I - dessa resolução depender o julgamento do mérito;
- II - a seu respeito tiver havido contraditório prévio e efetivo, não se aplicando no caso de revelia;
- III - o juízo tiver competência em razão da matéria e da pessoa para resolvê-la como questão principal.

§ 2º A hipótese do § 1º não se aplica se no processo houver restrições probatórias ou limitações à cognição que impeçam o aprofundamento da análise da questão prejudicial.

ão-somente de decisão terminativa. Os incisos II e III permitem o cancelamento mediante solicitação das partes envolvidas ou interessadas, o que s.m.j. demanda a assinatura do titular do imóvel. E o inciso IV pertine a hipótese bastante restrita.

A análise das questões registrais envolvidas, assim como as questões de ordem processual civil e as decisões do STJ acima transcritas, nos remetem ao ponto comum da garantia do direito ao contraditório para o adquirente de lotes, nos casos de ACP envolvendo desfazimento de loteamento ou restrições com reflexos registrais. Tal contraditório é o ponto central de nossas reflexões neste texto.

VIII Conclusões

As reflexões manifestadas neste texto se baseiam principalmente em hipóteses extraídas de três casos concretos de ACP contra loteadores irregulares, nas quais os interesses difusos protegidos conviveram com interesses individuais e individuais homogêneos. E nas três situações os particulares seriam prejudicados com ao menos um dos pedidos formulados nas ações, embora fossem beneficiados com outros pedidos. Outro ponto comum das três hipóteses referidas é que os proprietários de lotes potencialmente atingidos com os pedidos não foram incluídos como litisconsortes, tampouco foram comunicados para ingressar no feito pelo Ministério Público ou pelo Município, restando evidente que o foco das ações era exclusivamente a defesa de interesses difusos. Também são pontos comuns que a revenda ou edificação nos lotes, pelos proprietários adquirentes, não afetaria substancialmente em nada a situação do loteador ilegal, e que os adquirentes não participaram de qualquer conduta omissiva ou comissiva típica de loteador. Ou seja, nas três hipóteses a intervenção do adquirente era necessária para evitar prejuízo econômico, havendo evidente interesse processual para atuação dele na ACP.

Embora o CDC disponha que a sentença da ACP não prejudicará terceiros no caso dos direitos difusos (na mesma linha do CPC), na prática alguns atos de natureza unitária, como o cancelamento ou anulação totais de um procedimento de loteamento urbano implicam em prejuízo potencial de particulares, o que reforça o interesse processual na intervenção na ACP.

A assistência do proprietário de imóvel econômica e juridicamente interessado em ACP é admitida pelo STJ, como já demonstrado. E conquantos pelo art. 94 do CDC os terceiros interessados deverão ser comunicados da ACP apenas no caso dos direitos individuais homogêneos, para exercer litisconsórcio facultativo, o STJ já entendeu que no caso de desfazimento de parcelamento do solo o litisconsórcio dos adquirentes de lote é obrigatório, devendo estes serem incluídos na lide pelo autor da ação, sob pena de nulidade.

Em se tratando de anulação de título registrado ou averbado, a LRP dispensa a ação direta, mas exige o contraditório em processo de conhecimento. E em se tratando de cancelamento de registro a decisão judicial pertinente há de ser terminativa, não sujeita a recurso, ou o pedido deverá ser feito por todas as partes envolvidas.

Observa-se portanto que a análise sistemática dos dispositivos legais referidos leva invariavelmente à conclusão não só da plena legitimidade do proprietário de lote para atuar na ACP como assistente litisconsorcial, quanto da necessidade de sua inclusão na lide, naquelas situações em que há risco patrimonial. Pois como bem destacado pelo Ministro Luiz Fux em seu voto, no STJ, “*o regime da coisa julgada nas ações difusas não dispensa a formação do litisconsórcio necessário quando o capítulo da decisão atinge diretamente a esfera individual. Isto porque consagra a Constituição que ninguém deve ser privado de seus bens sem a obediência ao princípio do devido processo legal*”. O princípio do contraditório se



mostra imperioso em todas as situações ora analisadas, até mesmo no que tange aos consectários registrais das sentenças relativas ao loteamento.

Conclui-se portanto que o Ministério Público ou outro legitimado ativo para a ACP que versa sobre loteamento irregular deve, sempre que houver potencial dano patrimonial a particulares adquirentes de lotes e que a questão deduzida se relacionar tão-somente a direitos difusos, não abrangendo os individuais homogêneos, efetuar a devida e prévia pesquisa registral imobiliária para identificar tais proprietários, integrando-os à lide como litisconsortes necessários e com isso evitando nulidades. E caso o adquirente de lote do loteamento não seja incluído na lide e pretenda faze-lo como assistente litisconsorcial, terá a opção de arguir a nulidade processual a partir do momento em que deveria ter sido citado ou ingressar no feito no estado em que se encontra, conforme possa ou não fazer a prova ou as alegações que pretenda.