



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5001872-61.2021.4.04.7216/SC

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS

APELANTE: VERA LUCIA COSTA (AUTOR)

APELADO: ASSOCIACAO DE MUNICIPIOS DA REGIAO DE LAGUNA (RÉU)

APELADO: RENATO MENDONCA TEIXEIRA (RÉU)

APELADO: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF (RÉU)

APELADO: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO (RÉU)

APELADO: MUNICÍPIO DE IMBITUBA/SC (RÉU)

APELADO: ROSENVALDO DA SILVA JUNIOR (RÉU)

APELADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMA (RÉU)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

RELATÓRIO

Trata-se de ação popular proposta por Vera Lúcia Costa em face da União, da Associação de Municípios da Região de Laguna, do Município de Imbituba, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e outros, objetivando provimento judicial que *a)* determine a paralisação da obra de pavimentação da [REDACTED] no Município de Imbituba/SC, reconhecendo-se a nulidade de todos os atos relacionados à referida obra, sob a alegação de grave lesão ao Patrimônio Público e ao Meio Ambiente; e *b)* condene os réus a repararem os danos causados, com o retorno da paisagem protegida ao *status quo ante* e a preservarem a paisagem daquele local, por ser área de interesse turístico, com paisagem notável.

Regularmente processado o feito, sobreveio sentença extinguindo o feito, sem resolução de mérito, em razão a inadequação da via eleita. O dispositivo restou assim redigido (evento 8, SENT1):

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, INDEFIRO a petição inicial e JULGO EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, com base no art. 485, I e VI, c/c art. 330, III, ambos do Código de Processo Civil, em razão da inadequação da via processual eleita.

Sem custas ou honorários advocatícios (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal), ante a ausência de má-fé da parte autora, pois a escolha da via processual inadequada não pode ser considerada como tal.

Retifique-se a autuação, substituindo-se o Ministério do Turismo, que não possui personalidade jurídica própria, pela UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO.

Publicada e registrada eletronicamente. Intime-se.

Sentença sujeita à remessa necessária (art. 19 da Lei nº 4.717/65).

Irresignada, apelaram os autores (evento 12, APELAÇÃO1). pedindo a reforma da sentença e expressamente: "Diante do exposto, requer: 1. liminarmente, inautita altera pars, URGENTE, a paralização imediata das obras de pavimentação (PROJETO

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

EXECUTIVO DE ENGENHARIA de contrato nº 871065/2018) no Municipal de Imbituba - SC da Av. Porto Novo, no [REDACTED] em Imbituba, localidade chamada de Rosa Sul, pelo flagrante vício de forma, visando coibir que mais danos ocorram, tendo em vista todas as ilegalidades cometidas pelos réus recorridos, por não prever calçadas, nem acessibilidades as pessoas com deficiências, bem como pelos danos ambientais cometidos em Área de Preservação Ambiental; 2. O PROVIMENTO DO PRESENTE RECURSO DE APELAÇÃO com a decretação de legalidade da utilização da ação popular para tutelar a nulidade de todos os atos advindos deste contrato ilegal, evitando assim grave lesão ao Patrimônio Público e ao Meio Ambiente, corrigindo a ilegalidade do ato, bem como pelas perdas e danos decorrentes deste ato, com o retorno da paisagem protegida de como era antes do cometimento das ilegalidades e que a paisagem daquele local seja preservada por ser área de interesse turístico, com paisagem notável. 3. Como pedido alternativo, requer o prosseguimento da presente ação popular sem os pedidos de reparação do meio ambiente degradado, bem como da declaração de paisagens notável e de interesse turístico."

Com contrarrazões.

Nesta instância, o MPF opinou pelo provimento do apelo (evento 10, PARECER_MPF1).

É o relatório.

VOTO

Cabe na espécie a remessa oficial conforme a própria lei da ação popular.

A ação popular, com previsão constitucional no art. 5.º, inc. LXXIII, constitui-se em garantia voltada para a proteção do patrimônio público (inclusive o histórico e cultural), da moralidade administrativa e meio ambiente, mediante a anulação de atos lesivos a estes bens.

A sentença proferida esta assim fundamentada: processo 5001872-61.2021.4.04.7216/SC, evento 8, SENTI

A Ação Popular é ferramenta processual conferida ao cidadão para proteção do patrimônio público contra atos lesivos e ilegais, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal:

Art. 5º [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Segundo ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos - ou a estes equiparados - ilegítimos e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos. É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos próprios, mas sim direitos da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição lhe outorga (art. 141, § 38). (Ação Popular e sua Lei Regulamentar - Doutrinas Essenciais de Processo Civil, vol. 9, p. 35, Out/2011, DTR/2012/1737).

Nessa senda, os pedidos formulados em Ação Popular possuem o objetivo de recompor a atividade administrativa à legalidade, preventiva ou repressivamente, e, em consequência, restaurar o patrimônio público afetado.

A Lei nº 4.717/65, que regulamenta o dispositivo constitucional acima citado, prevê em seu art. 1º, § 1º, as hipóteses de cabimento da Ação Popular:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977).

Trata-se, portanto, de demanda que deve ser proposta por cidadão brasileiro, visando invalidar ato ou contrato eivado de ilegalidade ou ilegitimidade lesivas ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Sem estes requisitos, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a Ação Popular.

Não há necessidade de que se comprove o prejuízo material aos cofres públicos como condição para sua propositura, conforme definido pelo STF na apreciação do Tema 836 de repercussão geral:

Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe. (ARE 824781 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 08-10-2015 PUBLIC 09-10-2015)

Ainda, nos termos do art. 11 do citado diploma legal:

A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Conclui-se, portanto, que em caso de procedência, nos limites da previsão constitucional e legal, a Ação Popular pode determinar anulação do ato reputado lesivo ao erário e a reposição de pecúnia aos cofres públicos, inexistindo qualquer amparo legal para a formulação de pedido mediato de condenação ao cumprimento de obrigação de fazer e não fazer.

Sobre os limites do pedido na Ação Popular, a lição de Rodolfo de Camargo Mancuso:

Sendo assim, podemos afirmar que a ação popular é uma ação (des) constitutiva, ou constitutiva-negativa (onde se objetiva a anulação do ato imputado como lesivo ao patrimônio público) e condenatória (onde se pede a responsabilização do (s) agente (s) implicado (s) no ato sindicado, inclusive terceiros beneficiados diretamente, como quer o art. 6º da Lei 4.717/65). Como diz José Afonso da Silva, o que se pede, pois, imediatamente, na demanda popular, é uma sentença constitutiva negativa, isto é, uma sentença que decreta a invalidade do ato lesivo ao patrimônio daquelas pessoas, entidades ou instituições. Em decorrência dessa decisão, deverá a sentença condenar os responsáveis em perdas e danos. (Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 5ª ed., São Paulo: RT, 2003, p. 81).

A jurisprudência reconhece a impossibilidade de veiculação, por meio de Ação Popular, de pretensão de cunho eminentemente condenatório, no sentido de impor obrigação de fazer e não fazer, por se tratar de meio processual voltado exclusivamente à anulação ou declaração de nulidade de atos ilegais:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. Hipótese de extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC, em razão da inadequação da via eleita, uma vez que, conforme expresso na Lei nº 4.717/65, a ação popular visa a anular ato concreto, e, nesta ação, a autora pretende que seja imposta ao réu uma obrigação de não fazer (realizar corte e supressão da vegetação em determinada área) e uma obrigação de fazer (recuperar essa área), inviável por meio de ação popular. (TRF4 3013819-83.2014.4.04.7208, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 05/04/2017)

APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. CONDENAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. Em caso de procedência, a ação popular pode ser classificada como mista, no sentido de ser uma ação constitutiva (anulação de ato reputado lesivo ao erário público) e condenatória (reposição de pecúnia aos cofres públicos). Descabido, portanto, o manejo da ação popular cujo pedido imediato é a condenação ao cumprimento de obrigação de fazer e não fazer, por ausência de amparo legal. (TRF4 5004671-66.2014.4.04.7008, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 15/06/2016)

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. ABRANGÊNCIA. CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÃO DE FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. - A ação popular tem por objetivo a invalidação de atos praticados pelo Poder Público que sejam lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. - Inviável veiculação de pedido imediato de condenação em obrigação de fazer mediante ação popular, devendo ser extinto o feito, sem resolução do mérito, por inadequação da via processual eleita. (TRF4, APELREEX 5004819-35.2014.4.04.7216, TERCEIRA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 05/11/2015)

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. NÃO CABIMENTO. Manutenção da sentença, porque inadequada a via processual escolhida, diante da inexistência de ato ilegal a ser invalidado. (TRF4 5000466-33.2010.404.7105, QUARTA TURMA, Relator p/ Acórdão CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 14/06/2013).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. HIPÓTESES DE CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. - A Ação Popular, como regulada pela Lei nº 4.717, de 29.06.1965, visa à declaração de nulidade ou à anulação de atos administrativos, quando lesivos ao patrimônio público, como dispõem seus artigos 1º, 2º e 4º. - A condenação que pretende "obrigação de não-fazer" e "pagamento de indenização pelo dano moral coletivo", revela-se pedido juridicamente impossível, na espécie. (TRF4, AC: 33548 RS 2001.71.00.033548-1, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 24/04/2007, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 16/05/2007).

AÇÃO POPULAR. RECUPERAÇÃO DE ÁREA AMBIENTAL DEGRADADA. PEDIDO DE CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CABIMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. ART. 295, V, DO CPC. SENTENÇA MANTIDA. 1. Objetiva o autor popular o cumprimento de obrigação de fazer consistente na recuperação de área ambiental degradada - [REDAZIDA] situada no Município de São Miguel do Fidalgo/PI -, bem como o pagamento de indenização por perdas e danos à população local. 2. "(...) o pedido da presente ação popular não visa a anular ato lesivo ao meio ambiente, mas sim a obter do Estado o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer, objetivo para o qual é adequada a ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 3º), e não a ação popular, voltada para a invalidação de atos estatais ou de particulares, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Lei 4.717/65, art. 1º; Carta Magna, art. 5º, LXXIII)." (REO 2000.01.00.074254-7/MG, Rel. conv. Juiz Federal Leão Aparecido Alves, 6ª Turma, DJ de 12/12/2005, p. 42). Indeferimento da petição inicial, ante a inadequação da via eleita (art. 295, V, do CPC). 3. Apelação do Ministério Público Federal improvida. (TRF1, AC 200040000021103, JUIZ FEDERAL ALEXANDRE JORGE FONTES LARANJEIRA (EM SUBSTITUIÇÃO) - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:09/07/2010, PAGINA 114)

CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ATERRO SANITÁRIO. LOCAL INAPROPRIADO. AUDIÊNCIA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. PEDIDO JURÍDICAMENTE IMPOSSÍVEL. EXTINÇÃO. PERDA DE OBJETO. SENTENÇA CONFIRMADA. 1 - Malgrado a ação popular se destinar apenas à anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo aos bens e aos princípios da Moralidade e da Legalidade, o que se pretende com a presente ação é obrigar os réus a não realizarem a audiência pública que fora designada para 10/03/2006, a fim de se evitar as obras do referido aterro sanitário. 2 - Em outras palavras, pede-se que os réus sejam obrigados a não realizarem determinada conduta. Nitidamente, tem-se um pedido de condenação que implica em uma obrigação de não fazer. 3 - A ação popular não se destina a consubstanciar obrigação de fazer ou de não fazer, mas apenas a declarar nulo ou anular tal ou qual ato. O pedido que ora se deduz seria cabível em sede de ação civil pública e não em sede de ação popular, razão pela qual o mesmo, de fato, é juridicamente impossível diante da via que foi eleita (STJ-RT 652/183, maioria). [...] 5 - Remessa a que se nega provimento. Sentença mantida na íntegra. (TRF2, REO 200651010040020, Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data:10/03/2010 - Página 70)

Na hipótese em tela, a parte autora pretende impor aos réus, de forma imediata, uma obrigação de não fazer (não pavimentar a [REDAZIDA] e uma obrigação de fazer (recuperar o meio ambiente degradado), o que não se coaduna com o propósito da ação popular, por mais nobres que sejam algumas das razões apresentadas.

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

A autora expressamente menciona na exordial que pretende a "paralisação (sic) da obra de pavimentação, para determinar definitivamente a nulidade de todos os atos advindos da mesma, [...] corrigindo a ilegalidade do ato" (evento 1, INICI, fl. 18, grifei), o que, à luz das causas de pedir, conduz à conclusão de que sua intenção é simplesmente impedir a realização da pavimentação em si e suas consequências, e não anular eventuais atos administrativos, como contratos, convênios e projetos, que culminaram na sua realização.

De fato, a leitura da petição inicial e dos documentos que a instruem demonstra que a autora e outros cidadãos da localidade da Praia do Rosa estariam descontentes com a pavimentação da [REDACTED] por entenderem que favorecerá o crescimento desordenado da localidade, bem como por entenderem que os recursos provenientes de convênio firmado entre o MINISTÉRIO DO TURISMO e o MUNICÍPIO DE IMBITUBA deveriam ter sido destinados à pavimentação de outra via [REDACTED], após consulta às necessidades e interesses da comunidade local (evento 1, ANEXO32).

Iniciada a pavimentação, passaram a exigir do MUNICÍPIO DE IMBITUBA que a obra de pavimentação do leito da via já existente contemplasse a instalação de passeios públicos (calçadas) e equipamentos que assegurassem acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, até então inexistentes na via original, mesmo diante da informação de que serão implantados em momento posterior, dado o custo inicial da obra e o risco de que os recursos obtidos da UNIÃO exclusivamente para pavimentação fossem perdidos pelo decurso do tempo, já que a instalação de tais estruturas poderia demandar desapropriações e/ou o alargamento da via original (evento 1, ANEXO25 e ANEXO32).

Ademais, passaram a questionar o MUNICÍPIO DE IMBITUBA e o ICMBio/APA da Baleia Franca sobre os motivos de a obra não contar com Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, Estudo Ambiental Simplificado - EAS, Projeto de Recuperação de Área Degradada - PRAD e estudos do índice pluviométrico e do lençol freático, sob os fundamentos de que se trata de área com risco ambiental de erosão e áreas de preservação permanente, bem como de que haveria previsão de lançamento de esgoto pluvial em [REDACTED] e previsão de retirada de areia de promontório. Até mesmo a espécie vegetal que seria implantada para contenção da erosão em alguns pontos do entorno da via e as características das caixas coletoras de águas pluviais foram objetos de insurências (evento 1, ANEXO25, ANEXO29, ANEXO30 e ANEXO32).

Vale consignar, com base nos documentos juntados no evento 1, que a obra foi idealizada com base em Projetos Básicos de Engenharia da Obra de Pavimentação com Paver e Lajotas, Drenagem Pluvial, Acessibilidade e Sinalização Viária elaborados em 09/2018, contemplando mapas de localização da via, mapas da bacia de contribuição das águas pluviais, plantas planimétricas, perfil longitudinal, projeto geométrico, seções transversais e de retaludamento (evento 1, ANEXO6 a ANEXO24), e está sendo executada com base em Projeto Executivo de Engenharia para Pavimentação com Paver, Drenagem Pluvial, Passeio e Sinalização Viária apresentado em 05/2019 pela ASSOCIACAO DE MUNICIPIOS DA REGIAO DE LAGUNA - AMUREL, contemplando memorial descritivo, estudos geotécnicos, retaludamento, cronograma físico, composições de serviços, volume de corte e aterro, dimensionamento das galerias de drenagem, caixas coletoras com tampas em grelhas e planejamento de custos (evento 1, ANEXO31).

Colhe-se da Certidão Ambiental nº 024/2018 emitida pela SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - SEMA que a pavimentação de via urbana já consolidada não integra listagem de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental (evento 1, ANEXO26).

Ademais, o ICMBio emitiu a Autorização Direta nº 5/2019 para implantação/operação/desenvolvimento da pavimentação da [REDACTED] realizada pela Prefeitura Municipal de Imbituba no interior da APA da Baleia Franca, com a condição de que não haja ampliação do leito da via já existente, e sem utilização das áreas naturais adjacentes durante a obra, dentre outras condicionantes (evento 1, ANEXO28).

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Não bastasse isso, atendendo aos anseios da população local, por meio da Portaria PMI/SEMA nº 003, de 15/05/20, o MUNICÍPIO DE IMBITUBA instituiu "[...] o Grupo de trabalho para discussão e elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, no trecho Sul, da Avenida Porto Novo, Ibiraguera, Imbituba/SC" (evento 1, ANEXO27).

As fotografias e vídeos anexados no evento 1 (ANEXO35 a ANEXO39, ANEXO44 a ANEXO48, ANEXO50 a ANEXO67 e ANEXO69) demonstram que as obras de drenagem e pavimentação estão em andamento e não se vislumbra intervenções fora do leito original da via.

Nesse contexto, se pretende a anulação de algum ato concreto, e não simplesmente a manutenção da via sem pavimentação e a recuperação ambiental da área, deverá a autora apontá-lo em demanda própria, dirigida contra o(s) efetivo(s) responsável(is) pela sua prática, com indicação das supostas ilegalidades e/ou vícios de forma.

Conforme demonstrado acima, a Ação Popular tem por finalidade assegurar a qualquer cidadão o direito de anular atos administrativos lesivos, mas nunca de obrigar o Poder Público a agir conforme sua pretensão, com a justificativa de suprir supostas ilegalidades, vícios formais e omissões administrativas.

Assim, apesar da inegável relevância de algumas matérias constantes na exordial, não se pode fugir da conclusão de que foi apresentada em juízo de forma inadequada.

Dada a abrangência dos temas abordados na exordial e a própria composição do polo passivo, que além do MINISTÉRIO DO TURISMO/UNIÃO (provedor dos recursos), do MUNICÍPIO DE IMBITUBA (executor da obra), da SEMA e do ICMBio (entes que forneceram as autorizações ambientais), compreende outros réus com nenhuma ingerência direta sobre os atos administrativos relacionados à obra, não se mostra recomendável a oportunidade de emenda à petição inicial, ante o risco de que a instrução processual aborde questões que extrapolariam a discussão sobre a pretensão admitida em sede de Ação Popular, dificultando e retardando a solução do litígio.

Consigno, por fim, que o fato de o MPF já ter instaurado o Inquérito Civil nº 1.33.007.000079/2020-64 para a verificação de possíveis irregularidades no projeto de pavimentação da [REDACTED] relacionadas à instalação de calçadas e equipamentos de acessibilidade, bem como às condições de trafegabilidade da via (evento 1, ANEXO70 a ANEXO78), minimiza os efeitos da inadmissibilidade da presente Ação Popular, diante da relevância de seu tema.

Forçoso, portanto, o reconhecimento da inadequação da via processual eleita pela parte autora para buscar condenação dos réus em obrigações de fazer e não fazer, nos termos em que foi formulada, por fugir indevidamente do espectro de abrangência da Ação Popular, o que conduz ao indeferimento da petição inicial.

III - DISPOSITIVO

*Ante o exposto, **INDEFIRO** a petição inicial e **JULGO EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**, com base no art. 485, I e VI, c/c art. 330, III, ambos do Código de Processo Civil, em razão da inadequação da via processual eleita.*

Sem custas ou honorários advocatícios (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal), ante a ausência de má-fé da parte autora, pois a escolha da via processual inadequada não pode ser considerada como tal.

***Retifique-se a autuação**, substituindo-se o Ministério do Turismo, que não possui personalidade jurídica própria, pela UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO."*

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

A ação popular é o instrumento colocado à disposição de qualquer nacional e tem por escopo invalidar atos ilegais e lesivos ao patrimônio histórico ou cultural da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, almejando também salvaguardar o princípio da moralidade administrativa e o meio ambiente.

Tem-se que a ação em comento consiste em um relevante instrumento processual de participação política do cidadão, destinado eminentemente à defesa do patrimônio público, bem como da moralidade administrativa, do meio-ambiente e do patrimônio histórico, artístico, estético e turístico das entidades mencionadas no art. 1º. da Lei 4.717/65; mencionado instrumento constitucional possui pedido imediato de natureza desconstitutiva-condenatória, pois colima, precipuamente, a insubsistência do ato ilegal e lesivo a qualquer um dos bens ou valores enumerados no inciso LXXIII do art. 5º. da CF/88 e, conseqüentemente, a condenação dos responsáveis e dos beneficiários diretos ao ressarcimento ou às perdas e danos correspondentes (arts. 11 e 14 da LAP). 17. Percebe-se, assim, que o binômio ilegalidade-lesividade configura pressuposto elementar para a admissibilidade e a conseqüente procedência da Ação Popular, para que haja a condenação dos requeridos no ressarcimento ao Erário, decorrente dos prejuízos comprovadamente averiguados ou nas perdas e danos correspondentes (arts. 11 e 14 da Lei 4.717/65).

No caso em análise, apresenta, o autor, irresignação em relação a pavimentação da rua denominada Porto Novo na [REDACTED] pelas autoridades públicas apontadas como réis.

Embora alegue ilegalidades não as aponta, não identifica que preceito legal foi violado, tecendo considerações gerais quanto a, em sua ótica subjetiva, ofensa a paisagem anterior do local, apontando regras legais gerais de proteção ao patrimônio, sem identificar em que medida ocorre ofensa ao patrimônio público.

Nesse sentido, por oportuno, registram-se as lições de GILMAR FERREIRA MENDES, HELY LOPES MEIRELLES e ARNOLDO WALD sobre o tema, que além de incluir como requisito para a propositura da ação a condição de cidadão eleitor do autor, aponta o mencionado binômio como elementar para o ajuizamento da própria ação:

O segundo requisito da Ação Popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas sim a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regula-mentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e"). O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular. Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular (Mandado de Segurança e Ações Constitucionais, São Paulo, Malheiros, 2009, p. 151/152).

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

Não está claro na petição inicial, repetida na apelação, em que medida ocorre a ilegalidade e lesividade.

Por seu turno o Juízo a quo, mesmo sem qualquer contraditório, analisou que a referida pavimentação está baseada em autorizações ambientais e da Municipalidade local.

Verificando no google maps se vislumbra uma pavimentação por paíver que, pelo que se demonstra, permite melhor trânsito em rua sem pavimentação alguma anterior https://www.google.com/maps/@-28.1311233,-48.646973,3a,60y,205.48h,81.69t/data=!3m7!1e1!3m5!1s9nJOF9eQWcOumQ-kkxYXzg!2e0!6shttps:%2F%2Fstreetviewpixels-pa.googleapis.com%2Fv1%2Fthumbnail%3Fcb_client%3Dmaps_sv.tactile%26w%3D900%26h%3D600%26pitch%3D8.309270290517759%26panoid%3D9nJOF9eQWcOumQ-kkxYXzg%26yaw%3D205.4786402096284!7i16384!8i8192?authuser=0&coh=205410&entry=ttu

Deste modo, com todas as vênias a apelante, deve ser mantida a sentença de extinção.

No mesmo sentido, mutatis mutandis:

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. DIREITO COLETIVO STRICTU SENSU. 1. A ação popular, com previsão constitucional no art. 5.º, inc. LXXIII, constitui-se em garantia voltada para a proteção do patrimônio público (inclusive o histórico e cultural), da moralidade administrativa e meio ambiente, mediante a anulação de atos lesivos a estes bens. 2. Tratando-se de pretensão, em sua essência, de natureza de tutela de direito coletivo stricto sensu, carece o demandante de legitimidade para a propositura de ação. (TRF4, AC 5002657-84.2020.4.04.7110, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 25/08/2020)

AÇÃO POPULAR. TUTELA DE INTERESSES PRIVADOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. A ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos - ou a estes equiparados - ilegais e lesivos ao patrimônio público. O interesse diretamente defendido por meio da ação popular é de natureza impessoal, ou seja, de índole nitidamente coletiva. O que o cidadão busca são os interesses da coletividade, que é a interessada maior e beneficiária direta desse remédio constitucional. Assim, objetiva-se, com a propositura da ação popular, a defesa de direito ou interesse de natureza pública, nos limites do texto constitucional (art. 5º, LXXIII) e da Lei n.º 4.717/65 (art. 1º). Dessa forma, a ação popular não serve à defesa de interesses particulares, tampouco de interesses patrimoniais individuais, ainda que homogêneos. O seu objeto é sempre a tutela do patrimônio das entidades públicas, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. 2. A pretensão deduzida na presente demanda não se amolda ao objetivo constitucional específico da ação popular de tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. 3. Não há dúvida de que o autor visa tutelar interesses privados de um grupo determinado de pessoas ao postular a suspensão da cobrança de pedágio daqueles que residem em municípios próximos às cabines existentes na rodovia BR-101, além de requerer a devolução dos valores auferidos com a referida cobrança, valendo observar que sequer apresenta argumento no sentido da ilegalidade do contrato firmado entre a concessionária e a Administração que pudesse resultar em lesividade ao patrimônio público. Tal cobrança, inclusive, encontra respaldo no contrato de concessão em torno do qual sequer existe discussão quanto à sua validade. Com efeito, não há requerimento do autor popular no sentido da desconstituição ou declaração de nulidade do contrato administrativo, tampouco há fundamento para tanto na causa de pedir da petição inicial. Não há indicação de ato lesivo ao patrimônio público ou contrário ao princípio da moralidade administrativa, eis que a apelada vem cobrando o

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

pedágio na forma prevista no edital e contrato, inexistindo 1 cláusula que a obrigue a conceder benefícios aos moradores que circundam a região. 4. In casu, o que pretende o autor popular, na verdade, é a tutela de interesse patrimonial de um grupo determinado de pessoas, o que caracteriza um interesse particular, ainda que de vários sujeitos. Ocorre que interesse individual disponível não pode ser tutelado por meio de ação popular, mostrando-se irreparável a sentença que reconheceu a inadequação da via eleita. 5. Remessa necessária e apelo conhecidos e desprovidos. (TRF2, AC nº 0005295-67.2014.4.02.5001, Rel. José Antonio Neiva, 7ª Turma, data da publicação 14/12/2015)

EMENTA: AÇÃO POPULAR. INADEQUAÇÃO DA VIA. ATO LESIVO A SER ANULADO OU OMISSÃO A SER SUPRIDA NÃO IDENTIFICADO. DESCABIMENTO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS. 1. De acordo com a narrativa feita na petição inicial não se identifica ato administrativo ilegal objeto da ação constitucional. 2. Indeferimento da petição inicial da ação popular por inadequação da via eleita. 3. Apelação e remessa oficial improvidas. (TRF4, AC 5026665-92.2019.4.04.7100, QUARTA TURMA, Relator MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, juntado aos autos em 11/07/2024)

Portanto, o julgamento de desprovidamento da apelação e da remessa necessária é medida que se impõe.

Dispositivo

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação e à remessa necessária.

Documento eletrônico assinado por **MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40004012014v23** e do código CRC **4d7ebb7f**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS

Data e Hora: 25/09/2024, às 19:46:43

5001872-61.2021.4.04.7216

40004012014.V23