



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000004934

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1003997-61.2022.8.26.0338, da Comarca de Mairiporã, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante MÁRCIO ANDRÉ DA COSTA CAMPOS, são apelados MARIA DE LOURDES ALMEIDA DANTAS, MUNICIPIO DE MAIRIPORÃ e QUALITY CONSTRUTORA E SANEAMENTO LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO DIP (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 8 de janeiro de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível e Remessa Necessária nº 1003997-61.2022.8.26.0338

Apelante: Marcio André da Costa Campos

Apelados: Município de Mairiporã, Quality Construtora e Saneamento Ltda. e Maria de Lourdes Almeida Dantas

Comarca: Mairiporã

Juiz(a) de Direito: Patrícia Érica Luna da Silva

Voto nº 5357

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ. Pleito de anulação do Contrato Administrativo 59/2019 firmado pela municipalidade para a prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares. Improcedência na origem, condenado o autor às sanções por reconhecida lide temerária. Remessa necessária incidente, à força do artigo 19 da Lei 4.717/1965.

1. Inépcia da petição inicial. Inocorrência. Pedido de condenação que decorre logicamente dos fatos narrados, calcados em voto do Tribunal de Contas Estadual que julgou o contrato irregular. Existência de lesividade que diz com a própria análise de mérito da demanda, eis que minimamente descrita na exordial, ainda que de forma ampla.

2. Nulidade da sentença. Inocorrência. A penalidade por lide manifestamente temerária pode ser aplicada em sentença, independentemente de prévia intimação do autor. Exegese do art. 13 da lei 4747/65 e art. 81, caput, CPC. Decisão surpresa que somente se entende em relação a fatos novos ou desconhecidos da parte, mas não sobre a aplicação do direito. Precedentes do e. STJ.

3. Remessa necessária. Desacolhimento. Ausência de demonstração de lesividade ao patrimônio público, como à moralidade administrativa. Exegese do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e dos arts. 1º e 11, da Lei nº 4.717/65. Impossibilidade de uso da ação popular para fins investigativos, de modo que cabia ao autor da demanda demonstrar minimamente a ocorrência da lesão à coisa pública. Pleito ancorado exclusivamente em voto não definitivo da Corte de Contas estadual. Contrato administrativo, ao depois, que, segundo os documentos que escoltaram a resposta, não impugnados pelo autor, vem sendo regularmente adimplido, com a prestação dos serviços contratados. Ausente prova suficiente da lesividade ao erário, impõe-se a improcedência do pedido para desconstituição do contrato. Precedentes desta Corte e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Câmara.

4. Lide temerária e litigância de má-fé configuradas. Autor que promove a demanda com fundamento exclusivo em voto que não constitui decisão final do Tribunal de Contas, submetido à instância recursal administrativa. Para mais, promoveu 21 ações populares em intervalo de um ano, em onze Comarcas diferentes, desistindo em seguida de metade delas, como ocorrido nesta mesma ação. Comportamento que revela o reiterado acionamento do aparato judiciário por ações não confortadas por um mínimo de prova dos fatos constitutivos do direito alegado. Dolo processual e abuso do direito de petição configurados. Sanções que cumprem ser mantidas.

5. Desfecho de origem preservado. Apelação e remessa necessária desprovidos.

Versam os autos referenciais ação popular manejada por MARCIO ANDRÉ DA COSTA CAMPOS em face do MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ, QUALITY CONSTRUTORA E SANEAMENTO LTDA. e MARIA DE LOURDES ALMEIDA DANTAS, visando a declaração de ilegalidade do Contrato Administrativo de n. 59/2019, mantido entre o Município e a requerida Quality, e que tem por objeto os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, sendo Maria de Lourdes nomeada Secretária Municipal responsável por referido contrato.

O requerimento de tutela de urgência foi indeferido pela decisão de fl. 39.

A fl. 49, o autor manifestação seu interesse pela desistência da ação popular. Ouvido o Ministério Público, foi publicado o edital de que trata o art. 9º da Lei 4.717/65 (fl. 2626), sem que houvesse interessados (fl. 2637) e sem que tenha o próprio Parquet intentando assumi-la, manifestando-se, lado outro, por seu descabimento.

Apreciados os fatos alistados na inicial, o d. juízo de origem, por sentença, de relatório adicionalmente adotado, deliberou pela improcedência do pedido inicial e, por entender temerária a ação proposta, condenou o requerido ao

pagamento do valor equivalente ao décuplo das custas processuais e honorários advocatícios fixados em três salários-mínimos, com supedâneo no art. 13 da Lei 4.717/65 (fls. 2648/2672).

Ao par da remessa necessária, a parte autora interpôs recurso de apelação, pugnando pela reforma da r. sentença exclusivamente no que toca à condenação por reconhecida a lide temerária. Em sede preliminar, entende pela nulidade da sentença vez que não lhe foi facultada manifestação prévia à sanção imposta, em violação aos arts. 7º, 9º e 10 do CPC. Ainda, diz que inexistente litigância de má-fé de sua parte, tampouco abuso ao direito de petição, porque ausente demonstração de dolo, sendo que a distribuição simultânea de diversas outras ações populares de cunho similares não autoriza concluir neste sentido, sobretudo porque envolvendo demandados diferentes, sendo tal possibilidade inerente ao direito de promover a ação popular quando cabível.

Recurso contrarrazoado a fls. 2713/2725 por Maria de Lourdes e a fls. 2726/2733 pelo Município de Mairiporã, ausente resposta da concessionária. Repisa a pessoa política a inépcia da petição inicial porque a peça inaugural, no seu sentir, não chega a especificar o dano alegado.

Manifestação do Parquet a fls. 2738/2743 pelo reconhecimento da preliminar de inépcia e, no mérito, pelo desprovimento recursal.

Encaminhados os autos à d. Procuradoria de Justiça, sobreveio parecer opinando pelo afastamento do pedido de nulidade e refutando a tese de inépcia. Entendeu, no mérito, pela manutenção do julgado em seus próprios termos.

Esse, o relatório do essencial, em acréscimo ao da r. sentença.

À partida, tem-se por interposto o recurso oficial, dele se conhecendo, por força do artigo 19 da Lei nº 4.717/1965 (*“Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição,*

não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo”).

Dito isso, em que pesem os esforços argumentativos da parte autora, ora apelante, em conjunto com a remessa oficial, a r. sentença não comporta reparo.

De proêmio, cumpre afastar a preliminar de nulidade da r. sentença vez que não está o magistrado condicionado à prévia manifestação da parte para decidir sobre a existência da lide temerária e tampouco sobre o cabimento da sanção relativa à litigância de má-fé.

É clara a dicção do art. 13 da lei 4.717/65 ao dispor que o juiz pode assim decidir diretamente por ocasião do proferimento da sentença: “*Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas.*”.

Complementarmente, também o art. 81, *caput*, CPC, autoriza decida o juízo de ofício quanto à verificação da hipótese de litigância de má-fé: “*Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou.*”.

Para mais, na linha de sedimentada jurisprudência do STJ, a decisão surpresa que se busca evitar no âmbito processual é aquela que diz com *atos* diferentes dos invocados pelas partes, não alcançando a aplicação do direito, que é inerente ao exercício da atividade jurisdicional:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 10 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

INOCORRÊNCIA DA CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E INEXISTÊNCIA DE PRECLUSÃO DE QUALQUER MODALIDADE. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. REQUISITOS VERIFICADOS. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

- 1. Afasta-se a alegação de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015. Não se demonstrou omissão capaz de comprometer o embasamento do acórdão recorrido ou de constituir empecilho ao conhecimento do Recurso Especial.*
- 2. Consoante a jurisprudência do STJ, a ausência de fundamentação não deve ser confundida com a adoção de razões contrárias aos interesses da parte. Assim, não há contrariedade ao art. 489 do CPC/2015 quando o Tribunal a quo decide de modo claro e fundamentado, como ocorreu na hipótese.*
- 3. Não há falar em decisão-surpresa quando o magistrado, diante dos limites da causa de pedir, do pedido e do substrato fático delineado nos autos, realiza a tipificação jurídica da pretensão no ordenamento jurídico posto e aplica a lei adequada à solução do conflito, ainda que as partes não a tenham invocado (iura novit curia) e independentemente de ouvi-las - até porque a lei deve ser de conhecimento de todos, e ninguém pode se dizer surpreendido com sua aplicação.*
- 4. No mérito, da leitura dos autos depreende-se: a) "Em sede recursal, esta Quinta Turma Especializada, em sessão realizada no dia 15/03/2016, acolheu as apelações da empresa Torque Equipamentos Ltda, do Ministério Público, da União e Companhia Docas do Rio de Janeiro, excluindo a condenação em honorários advocatícios (eventos 749 a 751), in verbis:"; b) "Assim sendo, ao revés do que vem sendo alegado pela apelante, houve a expressa manutenção do entendimento de que não são devidos honorários advocatícios em razão da natureza da demanda, não se traçando qualquer distinção entre os que interpuseram apelação no prazo ou não."; c) "O fato de, ao longo da marcha executiva, o juízo a quo ter determinado à parte ora apelada que procedesse ao pagamento de honorários advocatícios em favor do ora recorrente não prevalece sobre a incontroversa inexistência de condenação com relação a tal rubrica. Isso porque, devolvida a matéria à apreciação desta eg. Quinta Turma Especializada em sede recursal quando da fase de conhecimento, restaram os honorários advocatícios excluídos no bojo do julgamento do apelo à época."; d) "Nesse sentido, conclui-se inócua a pretensão do apelante ora em debate, por objetivar a percepção de rubrica não contida no título judicial objeto de cumprimento. O próprio juízo a quo reconheceu tal fato, acolhendo a impugnação da Companhia Docas do Rio de Janeiro em manifestação cuja reforma ora se pretende, não se verificando ocorrência de preclusão de qualquer modalidade."; e, e) "Da análise das peças processuais, verifica-se que todos os pedidos de execução de honorários apresentados pela recorrente foram embasados em decisão prévia do juízo de origem (evento 1257 - despacho/decisão 686), concluindo-se que não houve qualquer introdução de fato novo pelo parecer do Ministério Público Federal, adotado per relationem pelo juízo".*
- 5. Observa-se, dos trechos acima transcritos, que o órgão julgador decidiu a questão após percuciente análise dos fatos e das provas relacionados à*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

causa. E é certo asseverar que, na moldura delineada, infirmar o entendimento do aresto impugnado a respeito da inoccorrência da condenação em honorários advocatícios e da inexistência de preclusão de qualquer modalidade passa por revisitar o acervo probatório, o que é vedado em Recurso Especial consoante a Súmula 7/STJ.

6. *O Superior Tribunal de Justiça consagrou o entendimento de que é apenas devida a majoração da verba honorária sucumbencial, na forma do art. 85, § 11, do CPC/2015, quando estiverem presentes os seguintes requisitos, simultaneamente: a) decisão recorrida publicada a partir de 18/3/2016, quando entrou em vigor o novo Código de Processo Civil; b) Recurso não conhecido integralmente ou não provido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente; e, c) condenação em honorários advocatícios, desde a origem, no feito em que interposto o Recurso.*
7. *In casu, a majoração da verba prevista no § 11 do art. 85 do CPC/2015 decorre, entre outros requisitos cumulativos, do não provimento do Recurso Especial.*

8. *Agravo Interno não provido.*

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.203.659/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/5/2023, DJe de 15/5/2023.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRESCRIÇÃO TRIENAL. RECONHECIMENTO. PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF.

1. *Trata-se na origem de Ação Ordinária Anulatória ajuizada por Antônio Carlos Cavalcante Lopes em face da União, objetivando o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União - TCU, por ter decorrido mais de cinco anos entre o fato e a instauração da Tomada de Contas Especial - TCE.*
2. *A sentença negou provimento a pretensão deduzida pelo autor da ação. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região acolheu o pedido de anulação do Acórdão do Tribunal de Contas da União ao reconhecimento ex officio da ocorrência da prescrição intercorrente trienal, com fulcro no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.*
3. ***Constata-se que não se configurou a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil, uma vez que a Corte de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução.***
4. *Na hipótese dos autos, a parte insurgente busca a reforma do aresto impugnado, sob o argumento de que o Tribunal Regional não se pronunciou sobre o tema ventilado no recurso de Embargos de Declaração. Todavia, constata-se que o acórdão impugnado está bem fundamentado, inexistindo omissão ou contradição.*
5. *Registre-se, portanto, que da análise dos autos extrai-se ter a Corte a quo examinado e decidido, fundamentadamente, todas as questões postas ao seu crivo, não cabendo falar em negativa de prestação jurisdicional.*
6. ***"O 'fundamento' ao qual se refere o art. 10 do CPC/2015 é o fundamento jurídico - circunstância de fato qualificada pelo direito, em que se baseia a pretensão ou a defesa, ou que possa ter influência no***

juízo, mesmo que superveniente ao ajuizamento da ação -, não se confundindo com o fundamento legal (dispositivo de lei regente da matéria). A aplicação do princípio da não surpresa não impõe, portanto, ao julgador que informe previamente às partes quais os dispositivos legais passíveis de aplicação para o exame da causa. O conhecimento geral da lei é presunção jure et de jure" (EDcl no REsp 1.280.825/RJ, Rel. Ministra Isabel Gallotti, Quarta Turma, DJe 1º.8.2017.)

7. O art. 933 do CPC/2015, em sintonia com o multicitado art. 10, veda a decisão surpresa no âmbito dos tribunais, assinalando que, seja pela ocorrência de fato superveniente, seja por vislumbrar matéria apreciável de ofício ainda não examinada, deverá o julgador abrir vista, antes de julgar o recurso, para que as partes possam se manifestar.
8. Não há falar em decisão surpresa quando o magistrado, diante dos limites da causa de pedir, do pedido e do substrato fático delineado nos autos, realiza a tipificação jurídica da pretensão no ordenamento jurídico posto, aplicando a lei adequada à solução do conflito, ainda que as partes não a tenham invocado (iura novit curia) e independentemente de oitiva delas, até porque a lei deve ser do conhecimento de todos, não podendo ninguém se dizer surpreendido com a sua aplicação.
9. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu a ocorrência da prescrição intercorrente, uma vez que a matéria foi objeto da petição inicial e foi discutida em todo o curso do processo, de forma que a União teve oportunidade de se manifestar sobre o tema como um todo durante toda a tramitação processual. Nesse caso, o acolhimento da prescrição intercorrente não pode gerar a nulidade do acórdão por violação ao princípio da não surpresa ou do contraditório.
10. Ademais, a Corte a quo reconheceu a existência da prescrição trienal, à luz da legislação incidente sobre a matéria versada nos autos, não tendo a recorrente infirmado a ratio decidendi exposta no Voto condutor. In casu, os fundamentos utilizados pelo Tribunal Regional capazes de manter o acórdão hostilizado não foram atacados pela recorrente. Incidência, por analogia, da Súmula 283/STF.
11. Agravo Interno não provido.
(AgInt no REsp n. 2.056.499/PB, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/9/2023, DJe de 21/9/2023.)

Não se avista, assim, o aventado *error in procedendo*.

Para mais, também não se antevê inépcia da petição inicial. No ponto, afirma a municipalidade que dos fatos narrados não decorre logicamente a conclusão porque o autor deixa de especificar qual seria o dano ao patrimônio público verificado à espécie.

Entretanto, afere-se que a petição inicial é íntegra e suficientemente clara em sua redação, dela podendo-se depreender a imputação de ilegalidade do ato

administrativo decorrente de parecer contrário do TCE-SP ao aludido Contrato 59/2019.

A falta de indicação mínima da lesividade é questão que diz com o próprio interesse de agir do cidadão o qual, analisado à luz da teoria da asserção pelo MM. Juízo, forte naquilo que dispõe o art. 488, CPC, conduziu a julgamento de integral improcedência da demanda.

Importa rememorar, *in casu*, que adota-se, quanto às condições da ação, entendimento alinhado à chamada teoria da asserção, segundo a qual a pertinência subjetiva das partes, a necessidade e adequação da tutela jurisdicional perseguidas inferem-se à luz da causa de pedir retratada na própria petição inicial: "*É firme, na jurisprudência, o entendimento no sentido de que As condições da ação, aí incluída a legitimidade, devem ser aferidas com base na teoria da asserção, isto é, à luz das afirmações deduzidas na petição inicial.*" (STJ, 3ª Turma, REsp 1.689.179/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, julgado em 12/11/2019, DJe 22/11/2019).

Portanto, insuficiente ou genérica descrição dos danos ao patrimônio público somente pode levar à aventada inépcia se ausente mínima descrição da lesividade que se pudesse extrair da exordial. O amparo da ação sobre o parecer do TCE que julgou irregular o contrato porque, entre outras razões, firmado por valor seis vezes superior ao orçamento estimado (fl. 21), parece bastante neste ponto, admitindo-se, destarte, seja o exame da ação feito à luz de seu próprio mérito.

Superadas as questões acima, bem examinados os autos, infere-se que não se fazem presentes os requisitos para o manejo da ação popular, o que mais reforça o juízo de improcedência do pedido inaugural.

Como cediço, a ação popular é meio processual previsto na própria ordem constitucional brasileira, que assim dispõe a respeito:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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; (destaquei)

Aludido instrumento foi regulamentado pela Lei nº 4.717/1965, que logo em seu artigo 1º, *caput* e § 1º, delineiam o âmbito de abrangência da tutela a ser almejada em ações tais:

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 (Constituição, art. 141, § 38), 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 ou histórico.***~~

§ 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,

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

de 1977) - destaquei

Nessa trilha, aclama-se prudente doutrina de José Afonso da Silva, a qual ensina que o que dá conotação essencial à ação popular é justamente a “*natureza impessoal do interesse defendido por meio dela: interesse da coletividade*”, *in verbis*:

(...)

Ela há de visar a defesa de direito ou interesse público. O qualificativo popular prende-se a isto: defesa da coisa pública, coisa do povo (publicum, de populicum, de populum) [...] Trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política. Sob esse aspecto é uma garantia constitucional política [...] Mas ela é também uma ação judicial porquanto consiste num meio de invocar a atividade jurisdicional visando a correção de nulidade de ato lesivo: (a) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; (b) à moralidade administrativa; (c) ao meio ambiente; e (d) ao patrimônio histórico e cultural. Sua finalidade é, pois, corretiva, não propriamente preventiva, mas a lei pode dar, como deu, a possibilidade de suspensão liminar do ato impugnado para prevenir a lesão [...] Ela se manifesta como uma garantia coletiva na medida em que o autor popular invoca a atividade jurisdicional, por meio dela, na defesa da coisa pública, visando a tutela de interesses coletivos, não de interesse pessoal [...] Podemos, então, definir a ação popular constitucional brasileira como instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural (...). (in “Curso de direito constitucional positivo 36ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 71, de 29.11.2012 São Paulo: Malheiros

Editores, 2013, pp. 464/465 e 467 - destaquei)

Hely Lopes Meirelles igualmente já apontava no sentido de que 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 do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

'A Constituição vigente de 5.10.88, mantendo o conceito da Carta anterior, aumentou sua abrangência, para que o cidadão possa "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"

(...)

O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito esse, que se traduz na qualidade de eleitor.

(...)

*O segundo requisito da ação popular é a **lesividade 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.*

(...)

*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 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 lesividade efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular. (Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Data”, São Paulo, Malheiros Editores; 19ª ed., p108/109 - destaquei)

Sobre o âmbito de tutela deste remédio constitucional, também merece destaque a lição de J. M. Othon Sidou: *“A causa autorizadora da demanda popular é a lesão ao patrimônio público. Quando o ato não materializa prejuízo ao erário ou à instituição por ele afetada, ou não tem repercussão negativa sobre o patrimônio, no expletivo da lei, em forma econômica, artística, estética, histórica ou turística, situa-se fora do campo aplicativo da ação popular, embora seja eivado de falhas. Outro será o “modus corrigendi”, particularizadamente, a ação civil pública”.* (“Habeas Corpus”, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, “Habeas Data”, Ação Popular As Garantias Ativas dos Direitos Coletivos, Rio, Forense, 3ª Ed., p. 350)

Na mesma direção, Marçal Justen Filho já conceituava a ação popular uma *“ação constitucional destinada a proteger interesse difuso e objetivo de qualquer cidadão em obter provimento jurisdicional de anulação de ato praticado por agente estatal ou, se privado, beneficiário de recursos públicos, lesivo ao patrimônio, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, destacando-se que se dirige contra ato determinado, não sendo meio para controle em abstrato de constitucionalidade de atos legais”* (in Curso de Direito Administrativo, 11ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, pp. 1136-1137).

E, por fim, de forma semelhante, o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos salienta a finalidade da mencionada ação, qual seja, a tutela jurisdicional dos interesses difusos especificamente atrelados à preservação do patrimônio público, da moralidade, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, conforme o seguinte excerto:

(...)

A ação popular busca proteger interesses difusos. Sua finalidade, pois, é invalidar atos ilegais e lesivos ao patrimônio histórico o Federal ou dos Municípios, bem como salvaguardar o princípio da moralidade administrativa e o meio ambiente. Pode ser usada de forma preventiva (ajuizada antes de os efeitos lesivos serem consumados) ou repressiva (ajuizada para ressarcir o dano causado), inclusive em sede de medida liminar [...] **O essencial é que o ato ilícito ou lesivo afete, obrigatoriamente, o patrimônio público. Do contrário, não será possível o seu cabimento (...).** (in “Curso de Direito Constitucional” 9ª ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional nº 83, de 5.8.2014, e os últimos julgados do Supremo Tribunal Federal São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 803/804)

Dessarte, para que o remédio constitucional em exame incida com êxito é indispensável que o ato impugnado seja ao mesmo tempo ilegal e lesivo (art. 2º e 3º da Lei 4.717/65), regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, devendo observar-se que a lesividade não necessariamente haverá de importar prejuízo de ordem patrimonial, podendo implicar lesão a outros valores igualmente protegidos pela Constituição, como a moralidade administrativa e o meio ambiente (cf. Hely Lopes Meirelles, op. cit.; pg. 111).

Nesse sentido, vem se posicionando a jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR. Nomeação de servidores em cargos de comissão e confiança - Busca de informações sobre possíveis irregularidades - Inadmissibilidade - Ausência de demonstração concreta de ilegalidade ou lesividade ao patrimônio

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

público – Ação popular que não pode ser utilizada como instrumento investigatório – Precedentes desta E. Corte. Reexame necessário desprovido. (TJSP; Remessa Necessária Cível 0044710-59.2009.8.26.0562; Relator (a): Cristina Cotrofe; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Santos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/04/2016; Data de Registro: 06/04/2016)

A Ação Popular 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 e cultural; referido instrumento 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. (...) 5. Tem-se, dessa forma, como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da Ação Popular e conseqüente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes. 6. Eventual violação à boa-fé e aos valores éticos esperados nas práticas administrativas não configura, por si só, elemento suficiente para ensejar a presunção de lesão ao patrimônio público, conforme sustenta o Tribunal a quo; e assim é porque a responsabilidade dos agentes em face de conduta praticada em detrimento do patrimônio público exige a comprovação e a quantificação do dano, nos termos do art. 14 da Lei 4.717/65; assevera-se, nestes termos, que entendimento contrário implicaria evidente enriquecimento sem causa do Município, que usufruiu dos serviços de publicidade prestados pela empresa de propaganda durante o período de vigência do contrato. (REsp 1447237/MG; 1ª T.; rel. Min. Napoleão Nunes

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Maia; DJe 09/03/2015)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. NECESSIDADE.1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.2. Não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontroverso nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade. 3. Embargos de divergência providos. (REsp 260821/SP, 1ª Seção; DJ13.02.2006 p. 654)

Destacados os limites na admissibilidade da ação popular, e levando-se em conta que o pedido não deve ser extraído apenas do capítulo de petição especificamente reservado aos requerimentos, mas da interpretação lógico-sistemática das questões apresentadas pela parte ao longo da petição inicial, passa-se ao exame do caso concreto.

Analisando-se pedido e causa *petendi* recruta-se que a invalidade que se almeja proclamar na presente ação popular diz respeito à ilegalidade do Contrato Administrativo 19/2019.

Com efeito, limita-se a petição inicial e emenda à inicial a noticiar a aventada irregularidade apenas com base em ilações unilaterais porque baseada em um voto do Tribunal de Contas Estadual sem, contudo, reportar as conclusões deste próprio órgão acerca da existência ou inexistência de comprovada perda patrimonial por parte da municipalidade. Para mais, nenhum outro documento há que pudesse corroborar a perda por parte da pessoa política ou, mesmo, a eventual vantagem advinda por eventual declaração de nulidade do contrato em comento.

No preciso ponto, com acerto o Parquet ao destacar que a exordial lista como vício do ato administrativo todos aqueles referidos pelo art. 2º da lei 4.717/1965, sem, contudo, especificá-los, o que é sintomático de não ter o próprio autor logrado êxito em determinar a exata ilegalidade em que pretensamente revestido o contrato questionado.

Para mais, os documentos acostados pela Prefeitura de Mairiporã e pela empresa Quality reproduzem o prévio processo licitatório, a regular prestação dos serviços pelo tempo em que durou o contrato e a emissão e pagamento das respectivas notas e, também, os recursos e manifestações enviados à Corte de Contas.

Verifica-se não haver questionamentos de que os serviços foram prestados. Tampouco, para além do que consta do singular voto reproduzido do TCE, indica ou demonstra o autor, ou o próprio Ministério Público, outros vícios sobre a respectiva licitação de modo que não parece ter suficientemente se desincumbido do ônus probatório que lhe competia.

Em verdade, pelo que se denota dos autos, o manejo do presente remédio fez-se de maneira prematura.

Consoante pacífico entendimento jurisprudencial, o cidadão há de fundamentar seu pedido em causa jurídica expressa, determinante de nulidade ou de anulabilidade do ato administrativo, sempre com a inarredável junção dos requisitos de ilegalidade e lesividade (destaquei).

Para que fosse demonstrada a possibilidade de lesão ao patrimônio municipal ou desrespeito às normas legais de regência da matéria, o autor teria de ao menos cuidar de individualizar, bem como indicar de forma incontestada as aventadas ilegalidades, a ensejar lesão ao patrimônio ou à moralidade públicos.

Narra-se, em verdade, na peça inicial tão somente um voto do TCE-

SP. Deste voto extrai-se potencial irregularidade concernente à (i) desabilitação inadequada de uma empresa participante; (ii) impossibilidade e mensuração do valor adequado à contratação porque 4 e 8 empresas concorrentes não eram do ramo; (iii) valor contratado seis vezes superior ao orçamento estimado, ainda que o tenha sido pelo menor preço ofertado.

Conduto, só se vê copiado um voto isolado, sem conclusão, tendo a própria municipalidade cuidado de informar que ainda pende revisão no âmbito administrativo daquela própria Corte de Contas. É dizer, não houve ainda conclusão sobre a irregularidade do contrato e, assaz, sobre qualquer lesão daí decorrente.

O processo da ação popular não se pode transmudar em procedimento investigatório, invertendo-se a premissa segundo a qual as condições da ação, dentre elas o interesse processual, deverão estar presentes quando de sua propositura, não havendo falar em direito a demonstrá-las no curso da ação.

Nesse sentido, a propósito, já decidiu esta 11ª Câmara de Direito Público ao apreciar recurso de apelação interposto nos autos de ação popular, julgada extinta, sem resolução do mérito, diante de reconhecida inépcia da petição inicial.

Naquela oportunidade, a turma julgadora, através do voto do relator, des. Oscild de Lima Júnior, manteve a r. sentença, destacando-se as seguintes razões de decidir:

Diferentemente do que é sustentado pelo autor, a petição inicial é vaga e se refere apenas a “suspeitas” de ilegalidades, meras conjecturas, inexistindo comprovação de conduta ilegal perpetrada pelo réu e os respectivos atos lesivos ao patrimônio público não é taxativa quanto às irregularidades. Não há elementos indiciários que permitam, pois, o prosseguimento da ação, ou seja, não estão presentes dados mínimos indicadores da existência de irregularidades, o que redundou na inépcia da petição inicial, que deve ser mantida.

Mesmo porque não pode prevalecer a tese de que as “suspeitas”

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

deverão ser alvo de instrução probatória no curso da ação popular.

Com efeito, no caso de mera suspeita, os fatos devem primeiramente passar por investigação por quem de direito aceitar o ajuizamento da ação popular sem justa causa, com suporte em meras suspeitas e conjecturas, seria desvirtuar a sua finalidade, tendo em conta que não é e nunca se prestou como instrumento investigatório. (Apel. Nº 0002048-16.2011.8.26.0205; v.u.; julg. 28/05/13 - destaqui)

Dessa forma, não se vislumbra a alegada contrariedade ao sistema normativo, tanto no que se refere a uma suposta afronta a dispositivos legais ou a princípios e valores, sobretudo a moralidade administrativa, cuja violação estaria abarcada em uma ilegalidade *lato sensu*.

Nesse contexto, a ausência de prova da afirmada ilegalidade bastaria para já não acolher o pedido inicial.

De toda forma, passa-se à análise do segundo requisito necessário para o ajuizamento da ação popular.

E aqui, o autor, ora recorrente, sustenta genericamente a lesividade ao patrimônio público, não quantificando minimamente o efetivo dano.

Deveras, aludido entendimento já foi adotado em julgado da relatoria do eminente desembargador Leme de Campos (apelação sob o n. 1000120-98.2021.8.26.0516), em caso símile, cujas argutas e precisas considerações, por inteiramente aplicáveis ao caso presente, é imperioso citar:

(...)

A demanda popular tem o desígnio de delinear lesividade de ato administrativo, o que, se verificado, fará exsurgir obrigatoriamente responsabilização civil (condenação em perdas

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

e danos) a ser reparada pelos administradores envolvidos.

Assim, tem-se que a sentença proferida nos autos de ação popular, por conseguinte, revelará necessariamente caráter (des)constitutivo-condenatório, o que se percebe por disposição expressa da Lei nº 4.717/65:

“Art. 11. 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.”

Nesse sentido, a doutrina explica que:

“A demanda popular é constitutiva negativa e condenatória. Tem ela como objeto imediato pleitear, do órgão judicial competente: a) a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou das entidades de que o Estado participe, ou da moralidade administrativa, ou do meio ambiente, ou do patrimônio histórico e cultural (Constituição, art. 5º, LXXIII, e Lei n. 4.717, art. 1º); e b) a condenação dos responsáveis pelo ato invalidado, e do que dele se beneficiaram, ao pagamento de perdas e danos. O que se pede, pois, imediatamente, na demanda popular é uma sentença que decrete a invalidade do ato lesivo. Em decorrência dessa decisão, deverá a sentença condenar os responsáveis em perdas e danos.” (DA SILVA, José Afonso. Ação Popular Constitucional Doutrina e Processo. Ed. Malheiros, 2ª ed., ver., ampl. e aumentada, pg. 104 grifos nossos)

No escólio do doutrinador Rodolfo de Camargo Mancuso:

“(…) como o interesse processual há de ser legítimo, já que destinado a provocar resposta de um Poder estatal, compreende-se a exigência de que o meio processual escolhido seja idôneo a propiciar, ainda que in statu assertionis, o resultado almejado (adequação da via eleita)”

E continua:

“A desconexão entre titularidade da pretensão material e o poder de agir em Juízo, no ambiente dos conflitos metaindividuais, deve-se à dessubstantivação que caracteriza esses interesses de largo

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

espectro social, levando a que os clássicos trinômios 'necessidade-titularidade-adequação' da ação proposta e interesse de agir 'real-pessoal-atual', devam passar por uma releitura e alguma adaptação. Assim se dá porque no processo coletivo se lobrigam, de um lado, interesses (absoluta ou relativamente) indeterminados, e assim, o que configuraria o interesse processual, numa lide intersubjetiva, pode não ter exata correspondência e aplicação no campo dos mega conflitos que afluem à jurisdição coletiva.” (In “Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas”, 3ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo-SP, Editora Revista dos Tribunais, 2012, pp. 441/442 e p. 444)

Bem se vê, pois, que a ação popular não possui a abrangência pretendida pelo autor, tendo em vista ser adequada apenas para perseguir a reparação das lesões constantes no dispositivo constitucional, anulando-se o ato danoso.

Desta forma, indubitável que a presente causa está fadada a sua carência, devendo ser extinta.

Aliás, sobre os limites do pedido da ação popular, importa trazer à baila as lições de Rodolfo de Camargo Mancuso, que ensina:

“(...) na ação popular o pedido imediato é de natureza desconstitutiva-condenatória, ao passo que o pedido mediato será, precipuamente, a insubsistência do ato lesivo a estes interesses difusos (...). Em decorrência da anulação do ato lesivo a tais interesses difusos, se pedirá a condenação dos responsáveis e bem assim dos beneficiários, ao ressarcimento devido.” (Ação Popular Proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente 2ª edição São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996 p. 77) (grifou-se).

E, como leciona José dos Santos Carvalho Filho: “O objeto fundamental da ação popular é o de anular atos lesivos aos bens sob tutela, como ecoa no texto constitucional. [...] No caso de ser procedente o pedido, e reconhecida a ilegalidade, o bem jurídico a ser obtido é o da restauração da legalidade rompida com a

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

prática do ato lesivo. [...] Podemos averbar, por isso, que o objeto da ação é de caráter desconstitutivo, porque visa a desconstituir o ato lesivo a um dos bens sob tutela (patrimônio público, inclusive o histórico e cultural; a moralidade administrativa; o meio ambiente)” (“Manual de Direito Administrativo”, Ed. Atlas, 26ª ed., pp. 1053/1054).

“[...] é de se observar que a ação popular não autoriza o Judiciário a invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repare mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração refoge da competência da Justiça, e é privativa da Administração. O pronunciamento do Judiciário, nessa ação, fica limitado unicamente à legalidade do ato e à sua lesividade ao patrimônio público. Sem a ocorrência desses dois vícios no ato impugnado não procede a ação. (STF, RTJ 96/1370 e 1379 e 103/638; TFR, EJ-TFR 38/1; TJRS, RTJRS 97/247 e 101/357, RDP 19/186; TJSC, RDP 51-52/223; TJMG, RT 576/223; TJSP, RT 434/88, 438/93, 503/65, 516/68, 527/66, 531/81 e 548/57)” (Hely Lopes Meirelles et. al. Mandado de segurança e ações constitucionais. 36ª ed., Malheiros, 2014, p. 183.)

(...) - destaquei

Nesse trilhar, *mutatis mutandis*, colacionam-se vastos julgados desta e. Corte, Câmara e relatoria, *expressis verbis*:

AÇÃO POPULAR – Alegação de ilegalidade do Decreto Municipal nº 21.427/2022, que autorizou a construção e a exploração da área do terminal rodoviário Geraldo Scavone – Preliminar afastada - Controvérsia quanto à possibilidade da concessionária contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades acessórias, além das complementares, ao serviço concedido, além da possibilidade de implementação associados - Ausência de ilegalidades e lesividade ao patrimônio público a macular o Decreto Municipal – Interpretação da Lei n.º 7.359/2018 em seu todo para possibilitar a real intenção do

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

legislador municipal no tocante à concessão do terminal rodoviário - Sentença de procedência reformada. Recursos dos réus providos; recurso adesivo do autor prejudicado. (TJSP; Apelação Cível 1006735-16.2023.8.26.0361; Relator (a): Oscild de Lima Júnior; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Mogi das Cruzes - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 08/10/2024; Data de Registro: 11/10/2024 - destaquei)

AÇÃO POPULAR. PLEITO DE ANULAÇÃO DE CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM EMPRESA QUE SE CONJECTURA ENVOLVIDA EM CONTRATAÇÃO DE TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO. - Não há, nos autos, elemento algum, fático ou jurídico, bastante a amparar a postulada anulação dos seis contratos entabulados entre a Administração pública paulista e a empresa Kawan Hideyuki Hattano – EPP. - Fora das hipóteses elencadas no art. 4º da Lei 4.717/1965, a lesividade efetiva é requisito da ação popular. Não provimento da remessa obrigatória. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1014305-07.2023.8.26.0053; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/09/2024; Data de Registro: 13/09/2024 - destaquei)

AÇÃO POPULAR – AGLOMERAÇÃO E PERMANÊNCIA DE MANIFESTANTES EM VIA PÚBLICA – Alegação de ilegalidade por omissão da Prefeita Municipal de Bauru, que não providenciou a desobstrução da via – Inocorrência – Ausência de ato lesivo ou ilegal – Sentença de improcedência mantida. RECURSOS OFICIAL E VOLUNTÁRIO IMPROVIDOS. (TJSP; Apelação/Remessa Necessária 1029368-52.2022.8.26.0071; Relator (a): Afonso Faro Jr.; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 04/07/2024; Data de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 04/07/2024 - destaquei)

*REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. CASSAÇÃO DE MANDATO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. LESÃO AO ERÁRIO OU IMORALIDADE. INOCORRÊNCIA. Ação voltada à declaração de nulidade de decreto legislativo de cassação de mandato de vereadora. **Sentença de improcedência do pedido. Não demonstrada lesividade ao patrimônio público ou maltrato à moralidade administrativa, é improcedente o pedido. Exegese do art. art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e os arts. 1º e 11, da Lei nº 4.717/65. Não está a ação popular vocacionada à tutela de interesses particulares ou patrimoniais individuais. Precedentes desta Corte bandeirante e desta Câmara. Desfecho de origem preservado por fundamento diverso. Recurso oficial desprovido.** (TJSP; Remessa Necessária Cível 1002182-36.2022.8.26.0659; Relator (a): Márcio Kammer de Lima; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Vinhedo - 1ª Vara; Data do Julgamento: 09/02/2024; Data de Registro: 09/02/2024 - destaquei)*

*APELAÇÃO - AÇÃO POPULAR – Pretensão de anular supostos atos lesivos ao patrimônio público ambiental e urbanístico – Autores que alegam que o empreendimento aprovado pela municipalidade contraria as restrições convencionais de loteamento Alto de Pinheiros, lesa o patrimônio público ambiental e urbanístico e degrada o modelo adotado na região – **Ausência de ofensa aos bens jurídicos constitucionalmente tutelados pela ação popular – Empreendimento que que não tem o condão de lesar o patrimônio público, histórico ou cultural, a moralidade administrativa ou o meio ambiente - Interesses eminentemente particulares – Parecer ministerial pelo desprovitamento – Sentença mantida – RECURSO DESPROVIDO.** (TJSP; Apelação Cível 1069950-51.2022.8.26.0053; Relator (a): Mônica Serrano; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Pública; Data do Julgamento: 23/10/2023; Data de Registro: 24/10/2023 - destaques)

REEXAME NECESSÁRIO – Ação Popular – Pretensão voltada à exibição de documentos e ressarcimento do Município de São Paulo por supostos valores pagos a maior aos bancos réus decorrentes dos contratos de Antecipação de Receita Orçamentária – Prescrição reconhecida – Remessa Necessária. Preliminares de inépcia da inicial, impossibilidade jurídica do pedido, falta de documentação essencial, ilegitimidade ativa, carência da ação e prescrição – Inépcia da inicial – Carência de precisa narração fática da conduta atribuída à cada Banco – Ausentes dados mínimos indicadores de irregularidades – Pretensão lastreada em suposições – Incongruência das abusividades descritas – Inobservância da necessária inclusão no polo passivo dos possíveis agentes públicos responsáveis pelos negócios pretensamente lesivos – Litisconsórcio necessário – Incidência da hipótese de extinção do feito sem resolução do mérito – Inteligência do art. 485, I do Código de Processo Civil – Inépcia da inicial configurada – Vícios processuais que antecedem a análise do objeto litigioso – Má-fé não caracterizada – Sentença reformada – Reexame necessário provido (TJSP; Apelação Cível 0005025-78.2013.8.26.0053; Relator (a): Jayme de Oliveira; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/08/2023; Data de Registro: 18/08/2023)

AÇÃO POPULAR – PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - Publicação dos nomes dos servidores e seus respectivos vencimentos em página eletrônica, "Portal da Transparência", da Municipalidade de Paraibuna – Remessa Necessária incabível – Art. 19 da Lei 4.717/65 - Carência de ação por falta de interesse de agir – Inexistência de pedido de anulação ou declaração de nulidade de ato administrativo - Inadequação da via eleita. Remessa

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Necessária não conhecida e Recursos voluntários prejudicados.
(TJSP; Apelação/Remessa Necessária
1000552-86.2022.8.26.0418; Relator (a): Ponte Neto; Órgão
Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Paraibuna - Vara
Única; Data do Julgamento: 19/12/2023; Data de Registro:
19/12/2023)

*APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. INADEQUAÇÃO DA VIA
ELEITA Nos termos do inciso LXXIII, do artigo 5º da Constituição
da República, o escopo da ação popular é a anulação de atos
estatais ou particulares ilegais e lesivos ao patrimônio público, ao
meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural. **Imprescindível
a comprovação do binômio ilegalidade lesividade. Ação popular
que não visa anular ou a declarar a nulidade de ato lesivo do
Poder Público, mas a obter condenação em relação a obrigação
de fazer e não fazer. Falta de Interesse de Agir Caracterizada.
Recurso desprovido. Extinção de Rigor. Sentença mantida.**
(TJSP; Apelação Cível 1000185-95.2022.8.26.0601; Relator (a):
Eduardo Prata Vieira; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito
Público; Foro de Socorro - 1ª Vara; Data do Julgamento:
08/03/2023; Data de Registro: 08/03/2023 - destaquei)*

*REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. A ação foi ajuizada
por cidadão no gozo dos direitos políticos, com pedido de
condenação dos requeridos à demolição das residências e
edifícios construídos no terreno descrito na inicial, por se
localizar em Área de Preservação Permanente. A pretensão à
condenação em obrigação de fazer evidencia a inadequação da
via eleita, pois não pretende a invalidação de atos
administrativos, assim compreendidos a lei, o decreto, a
resolução, a portaria, o contrato e demais manifestações gerais
ou especiais, de efeitos concretos, do Poder Público e dos entes
com funções públicas delegadas ou equiparadas. Incidência do
disposto no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e no
art. 1º da Lei nº 4.717/65. Ação extinta sem exame do mérito.*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Sentença mantida. RECURSO OFICIAL DESPROVIDO.

(Remessa Necessária Cível 1058190-76.2020.8.26.0053; Relator (a): Isabel Cogan; Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 12ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 22/11/2022; Data de Registro: 22/11/2022 - destaquei)

Apelação Cível – Processual Civil – Ação Popular proposta em face da Câmara Municipal de Mauá e Vereadores visando anular sessão de eleição das Comissões Permanentes da casa legislativa – Sentença que indefere a petição inicial – Remessa necessária e recurso pela autora – Desprovemento de rigor. Efetivamente não preenchidos os requisitos para a propositura da Ação Popular porque não há evidências de lesão aos interesses do Município ou ao seu patrimônio – Precedentes da Corte e do C. STJ. 2. Sentença mantida - Remessa necessária e recurso voluntário desprovidos. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1006287-53.2021.8.26.0348; Relator (a): Sidney Romano dos Reis; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Mauá - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 25/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022 - destaquei)

Reexame Necessário - Ação Popular Pretensão de nulidade de lei municipal que autorizou a desafetação e alienação de bem imóvel público - Alegação de desvio de finalidade do ato administrativo Descabimento - A lesividade ao patrimônio público é requisito essencial à procedência do pleito condenatório veiculado na ação popular - Não há comprovação da lesividade ao princípio da moralidade, tampouco demonstração de ilegalidade ou lesão ao erário público - Inadmissibilidade Inexistência de qualquer vício que macule o ato administrativo impugnado na presente ação popular - Sentença de improcedência mantida - Recurso oficial improvido. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1000415-05.2021.8.26.0042; Relator (a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Público; Foro de Altinópolis - Vara Única; Data do Julgamento: 17/01/2022; Data de Registro: 17/01/2022 - destaquei)

REMESSA NECESSÁRIA AÇÃO POPULAR MUNICÍPIO DE TAUBATÉ DOAÇÃO Pretensão de anular os atos administrativos da Câmara de Vereadores de Taubaté por supostas irregularidades na doação de bens móveis (automóveis) para a Prefeitura Municipal de Taubaté Improcedência decretada em primeira instância Não vislumbrados vícios no ato de disponibilidade e inexistência de prejuízo para o erário público Má-fé dos autores não evidenciada - Sentença mantida Remessa necessária desacolhida. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1001527-74.2019.8.26.0625; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Taubaté - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 17/11/2021 - destaquei)

Ação Popular. Defesa à moralidade administrativa. Inocorrência. Defesa, em verdade, de direitos de cunho particular dos munícipes/consumidores contribuintes de taxas de conservação. Descabimento. Inteligência do artigo 1º da Lei nº 4.717/65. Reexame necessário desprovido. (TJSP; Remessa Necessária Cível 1003726-39.2020.8.26.0268; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Itapeverica da Serra - 3ª Vara; Data do Julgamento: 04/11/2021; Data de Registro: 04/11/2021 - destaquei)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL AÇÃO POPULAR DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES RELACIONADAS À PANDEMIA DA COVID-19 PRETENSÃO CONDENATÓRIA EM OBRIGAÇÃO DE FAZER INADMISSIBILIDADE CARÊNCIA DE AÇÃO FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. Presta-se a ação popular à invalidade de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

*patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, CF). 2. Por se tratar de ação destinada a assegurar a intangibilidade do patrimônio público e a integridade da moralidade administrativa, a sentença na ação popular tem natureza constitutiva negativa e condenatória no ressarcimento de danos ao erário. **Condenação em obrigação de fazer. Inadmissibilidade. Falta de interesse processual pela inadequação da via eleita. Sentença reformada. Processo extinto, sem resolução de mérito (art. 485, VI, CPC). Recurso provido.** (TJSP; Apelação Cível 1025022-83.2020.8.26.0053; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/04/2021; Data de Registro: 07/04/2021 - destaquei)*

*REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. **Quebra de decoro parlamentar. Vereador que exonerou servidora e nomeou outra em seu lugar, sem respeitar a estabilidade pelo período de dois anos. Denunciado o ato, presidente da Câmara Municipal deixou de instaurar processo administrativo. Pretensão ao afastamento do cargo de vereador e abertura de processo de cassação de mandato, crime de prevaricação e ato de improbidade. Ausência de demonstração de prejuízo ao erário. Inexistência de interesse processual. Extinção do processo, sem julgamento de mérito. Sentença mantida. RECURSO DESPROVIDO.** (TJSP; Remessa Necessária Cível 1002736-92.2020.8.26.0415; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Palmital - 2ª Vara; Data do Julgamento: 15/09/2020; Data de Registro: 15/09/2020 - destaquei)*

Apelação e Reexame Necessário. Ação Popular. IPTU. Pretensão à anulação de ato executivo municipal que, sem editar lei prévia, majorou o IPTU referente ao exercício de 2018 em patamar superior à taxa de inflação do período. Ademais, justificou-se o aumento pela atualização das medidas dos imóveis realizada por

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

meio de "drone" particular. A sentença extinguiu o feito sem resolução do mérito, com fundamento na inadequação da via eleita. A decisão deve ser mantida, eis que a Ação Popular não se destina à defesa de interesses particulares, tampouco de interesses patrimoniais individuais. Manutenção da sentença, nos termos do art. 252 do RITJSP. Nega-se provimento ao recurso voluntário e reexame necessário (TJSP; Apelação/Remessa Necessária 1000512-58.2018.8.26.0511; Relator (a): Beatriz Braga; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Rio das Pedras - Vara Única; Data do Julgamento: 27/04/2020; Data de Registro: 27/04/2020 - destaquei)

Assim sendo, não há alternativa senão concluir pela ausência desse outro requisito específico da ação popular, implicando, à míngua de lastro probatório adequado, na improcedência do pedido.

De rigor, portanto, a manutenção do desfecho processual de origem, com o decreto da improcedência do pedido inicial.

Quanto às penas aplicadas por ser a demanda temerária e haver o autor litigado em má-fé, não parece igualmente que o *decisium* mereça reparo.

Com efeito, a Lei nº 4.717/65 não cuida, de forma direta, da atribuição dos ônus sucumbenciais ao autor nas hipóteses de improcedência ou de carência da ação popular, pontuando o artigo 12 que “a sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado” e o artigo 13 que “a sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas”.

Com a superveniência da Constituição Federal o tema foi explicitado

no artigo 5º, inciso LXXIII, taxativo ao estabelecer que *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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”*. (destaquei)

A interpretação conjunta dos dispositivos legais acima transcritos induz à segura conclusão de que os encargos examinados são cometidos ao autor somente se caracterizada deslealdade em seu comportamento processual.

Isso porque a *ratio* dessas normas é estimular o exercício da cidadania por meio da utilização da ação popular, de forma que aquele que teve a iniciativa da propô-la, na defesa de interesses difusos da sociedade, com vistas a desconstituir atos ilegítimos ou lesivos ao patrimônio público, não venha a ser penalizado, nos casos de improcedência ou de carência da ação.

No caso em tela, pelo tudo o quanto antes visto, o autor sequer aguardou conclusão do Tribunal de Contas Estadual sobre o contrato em questão, juntado parecer que não é final e conclusivo, não se ocupando de reunir outras provas mínimas da lesividade que pudessem ser consideradas pelo juízo.

Não é demais relembrar que não há nas regras processuais específicas da ação popular a inversão do ônus da prova *ipso iure*, de modo que lhe competia ancorar a ação em lastro probatório mínimo e suficiente a embasar o pedido condenatório, evitando uma demanda eminentemente investigatória, o que não se admite ao Poder Judiciário fazer, como já bem antes assinalado.

Ao assim proceder, certo que agiu o autor de forma temerária. O movimento não é indiferente nem mesmo à doutrina: *“Entretanto, a ação popular vem sendo desvirtuada e utilizada como meio de oposição política de uma Administração a outra, o que exige do Judiciário redobrada prudência no seu*

julgamento, para que não a transforme em instrumento de vindita partidária nem impeça a realização de obras e serviços públicos essenciais à comunidade que ela visa proteger.”. (Hely Lopes Meirelles, op. cit. 36ª ed., p. 180).

Corroborando o que aqui se coloca, observa o Ministério Público a fls. 2743/2644 que o autor da presente demanda age reiteradamente da forma como o fez nestes autos, é dizer, moveu 21 ações populares entre os anos de 2022 e 2023, em 11 comarcas diferentes, sendo que em dez delas posteriormente requereu sua desistência.

Estes fatos revelam o padrão de comportamento do autor em repetidamente promover as demandas sem se atentar minimamente ao seu cabimento, porquanto seguidamente delas desiste em seguida.

Ademais, caracteriza-se a litigância de má fé “*quando feridos os princípios da probidade, da lealdade, e sobretudo, aquele que se condensa em não formular pretensões, nem alegar defesa, ciente de sua falta de fundamento*” (RT 582/127).

Nessa direção, outrossim, vem bem a molde as abalizadas lições do doutrinador Alexandre Freitas Câmara, *in verbis*:

A lei processual tipifica as condutas ímprobas, que caracterizam a litigância de má-fé (art. 80). Assim é que responde por perdas e danos aquele que: (i) deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; (ii) alterar a verdade dos fatos; (iii) usar do processo para conseguir objetivo ilegal; (iv) opuser resistência injustificada ao andamento do processo; (v) proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo; (vi) provocar incidente manifestamente infundado; e (vii) interpuser recurso com intuito manifestamente

protelatório. Impende ter claro que a responsabilidade processual por litigância de má-fé é uma responsabilidade subjetiva. Em outros termos, deve haver aqui não só a verificação da conduta, do dano e do nexo de causalidade (como em qualquer outro caso de responsabilidade civil), mas também de um elemento subjetivo por parte do causador do dano. É que a boa-fé que aqui se viola é a subjetiva, e não a objetiva. Daí por que, aliás, falar-se em litigante de má-fé. É que, como notório, a violação da boa-fé objetiva leva a que se possa falar, tão somente, em ausência de boa-fé, enquanto a violação da boa-fé subjetiva se caracteriza como má-fé. Assim, ao falar a lei processual em litigância de má-fé, muito claramente se verifica que a obrigação de pagar a multa e indenizar os danos causados pela conduta processual ímproba exige a presença de um elemento subjetivo: a má-fé. (Câmara, Alexandre Freitas. O Novo Processo Civil Brasileiro 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017 p. 80/81)

Como já assinalado, no caso *sub examine*, veio bem comprovado pelo elemento subjetivo necessário para ensejar a imposição das sanções tal como feito pela r. sentença.

Denota-se, assim, tanto a lide temerária a que alude o art. 13 da lei 4747/65, quanto o dolo que diz com a litigância de má-fé pelo abuso no direito de petição o qual, sabe-se, como outros direitos fundamentais, não se reveste de natureza absoluta:

AÇÃO POPULAR. Extinção do feito sem resolução do mérito por falta de interesse de agir. Ausência de delineação do ato lesivo ao interesse público passível de impugnação por esta via. Inadequação da via eleita. Propositura de diversas ações semelhantes neste Estado e no Espírito Santo, onde é eleitor e onde são estabelecidos os advogados que as

patrocinam. Situação em que restam caracterizadas lide temerária e utilização do processo com finalidade ilícita, a ensejar a condenação do autor por litigância de má-fé. Aplicação do art. 80, III e V, do CPC. Incidência de multa nos moldes do art. 81, § 2.º, da Lei Adjetiva. Apelação não provida, a exemplo da remessa necessária, com determinação.

(TJSP; Apelação Cível 1007104-97.2022.8.26.0602; Relator (a): Coimbra Schmidt; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Sorocaba - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 30/08/2022; Data de Registro: 30/08/2022)

APELAÇÃO CÍVEL. Ação popular. 1. Pretensão à condenação do Município de Mauá a instalar comissão de transição de mandatos e instituição/aprimoramento da coleta seletiva de lixo urbano. Inexistência de apontamento na petição inicial de ato lesivo a justificar a propositura da demanda. Indeferimento e extinção do feito, sem julgamento de mérito, que era mesmo de rigor. 2. Autor, candidato a deputado federal em 2014 que ingressou com inúmeras ações populares em diversos municípios com o mesmo escopo. Intuito nitidamente político. Multa fixada em sentença devidamente fundamentada. Inúmeros julgados desta Corte nas ações propostas pelo autor. 3. Negado provimento ao recurso voluntária e à remessa necessária considerada interposta nos termos do art. 19 da Lei de Ação Popular.

(TJSP; Apelação Cível 1006045-31.2020.8.26.0348; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Mauá - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 07/06/2021; Data de Registro: 07/06/2021)

Nestes termos, ausente prova suficiente da lesividade do contrato administrativo, e bem demonstrada a lide temerária e a litigância de má-fé, a hipótese é de manutenção da sentença por seus próprios termos.

Diante da condenação à verba honorária que se deu na origem, em atenção ao §11 do art. 85, CPC, majoro seu valor para que venha a totalizar quatro salários mínimos.

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, sublinhando-se pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça em ordem a considerar que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006 p. 240).

Pelo exposto, por meu voto, **nego provimento à apelação e à remessa necessária**, nos termos delineados supra.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MARCIO KAMMER DE LIMA

Relator