



ACÓRDÃO Nº
PROCESSO Nº 0067147-27.2015.8.14.0301
RECURSO DE APELAÇÃO
1ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO
COMARCA DE BELÉM
APELANTE: TIBÚRCIO BARROS DO NASCIMENTO
Advogado: Em causa própria
APELADO: MUNICÍPIO DE BELÉM
Procurador: Dr. Gustavo Azevedo Rola
APELADOS: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM; SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE – SEMA; CELPA – CENTRAIS ELÉTRICAS DO PARÁ S/A; INTELIG TELECOMUNICAÇÕES LTDA; OI TELEMAR NORTE LESTE; VIVO S/A; BCP S/A; TIM CELULAR S/A e ORM CABO
Procurador de Justiça: Dr. Jorge de Mendonça Rocha
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO

RECURSO DE APELAÇÃO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO POPULAR. DANOS AO MEIO AMBIENTE. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O FEITO POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REMÉDIO CONSTITUCIONAL CONTEMPLA ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS.

- 1- Sentença que extingue a Ação Popular que visa a combater danos causados às mangueiras de Belém, por suposta omissão da Administração, impondo-lhe obrigação de fazer e não fazer;
- 2- A ação popular é o instrumento jurídico que pode ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente;
- 3- O pedido do autor comporta análise na via da ação popular; sendo descabida a extinção prematura do processo, diante do relevante interesse público da demanda;
- 4- Recurso conhecido e provido. Sentença cassada, com retorno dos autos à origem, para as ulteriores de direito.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam, os Excelentíssimos Desembargadores, integrantes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer do Apelo e dar provimento, determinando que a sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito seja cassada, com o retorno dos autos ao Juízo de origem para processamento do feito.

1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 10 de setembro de 2018. Relatora Exma. Sra. Des. Célia Regina de Lima Pinheiro. Julgamento presidido pelo Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura, tendo como segundo julgador o Exmo. Des. Roberto Gonçalves de Moura e como terceira julgadora, a Exma. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Trata-se de recurso de Apelação, (fls. 60/70), interposto por TIBÚRCIO BARROS DO NASCIMENTO e outros, contra sentença (fls. 56/57), proferida pelo juízo da 4ª Vara da Fazenda de Belém que, nos autos da Ação Popular



(Proc. nº 0067147-27.2015.8.14.0301), extinguiu o feito sem resolução de mérito, ante a inadequação da via escolhida, nos termos do art. 267, inciso I e art. 295, V, ambos do CPC/73.

Nas razões recursais (fls. 62/70), o apelante alega que, ao exame dos autos, se observa que há corte de mangueiras com falta de preparo técnico e sensibilidade com o meio ambiente e o patrimônio histórico. Sustenta que o ato a combater é a deformação e a devastação das mangueiras da cidade, havendo, também, omissão quanto à campanha educativa e à preservação das mangueiras, que é obrigação da municipalidade, competindo ao Judiciário analisar a questão.

Argumenta que, segundo o art. 5º, inciso LXXIII da CF/88, a Ação Popular é um instrumento específico para a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, devendo ser revisto pelo Poder Judiciário, em virtude dos princípios constitucionais. Discorre sobre conceito, finalidade e espécies da Ação, bem, ainda, sobre cidadania, elementos do ato administrativo, a ilegalidade e a moralidade do ato, os direitos imateriais, legitimação.

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso para reforma da sentença.

Recurso recebido no duplo efeito (fl. 71).

Contrarrazões do Município de Belém, alegando que o Poder Executivo possui competência para promover o ordenamento territorial urbano, em seu juízo de conveniência e oportunidade, não cabendo interferência do Judiciário. Pugna pelo desprovimento do recurso, com manutenção da sentença (fls. 72/78).

Coube-me o feito, por distribuição (fl. 80).

Parecer ministerial, nesta instância, pelo desprovimento do recurso (fls. 84/86).

Autos encaminhados à Secretaria para renumeração de páginas (fl. 87).

Petição do apelante solicitando preferência e urgência no julgamento do feito e juntada de documentos (fls. 88/103).

É o relatório.

VOTO

A EXMA SENHORA DESEBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Aplicação das Normas Processuais

Considerando que o recurso deve observar a legislação vigente na data em que proferida a decisão recorrida, passo a aplicar o CPC/73 ao exame da matéria, haja vista a prolação da decisão atacada ser anterior à vigência da nova lei processual.

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso e passo à análise da matéria devolvida.

Trata-se de recurso de apelação de sentença que julgou extinta a Ação Popular sem resolução do mérito, sob o entendimento de inadequação da via eleita.

A decisão recorrida se sustenta na tese de que os pedidos iniciais consistem em obrigar os réus a realizar determinadas condutas, o que implica em condenação em obrigação de fazer, para o que não se destina a ação popular cujo fim é o de declarar nulo ou anular determinado ato.

O apelante alega que o ato a combater é a deformação e a devastação das



mangueiras da cidade, havendo, também, omissão quanto à campanha educativa e à preservação das árvores, que é obrigação da municipalidade, competindo ao Judiciário analisar a questão.

O presente recurso restringe-se à análise do cabimento da ação popular como remédio constitucional para condenar os demandados ao cumprimento das obrigações de fazer especificadas pelo autor/apelante, a fim de proteção das mangueiras da cidade de Belém. A Ação Popular é prevista na Constituição Federal/88, em seu art. 5º, inc. LXXIII, verbis: Art. 5º (...)

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;

Esse instrumento processual destina-se à anulação de atos ilegais comissivos ou omissivos que lesem: ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; à moralidade administrativa; ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Trata-se de remédio constitucional do qual qualquer cidadão, nesta qualidade, pode lançar mão, observados os requisitos da lei, para implementar controle direto da Administração Pública.

Nesse sentido, é o ensinamento doutrinário de José Afonso da Silva acerca da natureza da ação popular:

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da CF: 'Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, (...)'. Sob esse aspecto, é uma garantia constitucional política. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas. Mas ela é também uma ação judicial, porquanto consiste em um meio de invocar a atividade jurisdicional visando à 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.

Contudo, 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 à tutela de interesses coletivos, não de interesse pessoal. (Comentário contextual à Constituição. 7.ed., Malheiros Editores, 2010, pág. 173/174).

Conforme o ensinamento acima colacionado, é possível ao particular, na qualidade de cidadão, pretender a defesa de interesse coletivo, especificamente relacionado no permissivo constitucional, através da ação popular.

Sua natureza pode ser preventiva, de forma a não permitir que o ato aconteça causando o dano; regressiva, neste caso utilizada após o ato ter sido praticado, anulando o ato indevido; ou ainda corretiva da atividade administrativa, caso em que o ato ilegal já esteja ocorrendo. Desse modo, além do propósito de anular, a ação popular serve também para corrigir os atos que estejam sendo praticados de forma ilegal.

Eis que surge a possibilidade de a ação popular ter natureza supletiva da



inatividade do poder público, quando se mostrar omissa a administração pública, deixando de praticar os atos aos quais estava obrigada. Nessa omissão alberga-se o ajuizamento da ação popular com a finalidade de impor obrigação à administração pública para a prática do ato negligenciado.

O alcance da Ação Popular transborda os limites da Lei 4.717/65, para proteção integral de bens e direitos referentes ao patrimônio público.

Assim entende o STJ:

A Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico) (REsp 453.136/PR, relator ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe 14/12/2009).

No caso em apreço, o autor/apelante pleiteia a imposição e várias obrigações de fazer e não-fazer às demandadas, para que as mangueiras da cidade de Belém sejam protegidas com o fim de manter o equilíbrio do meio ambiente no município (conservação das árvores, poda com acompanhamento técnico, replantio, campanha de conscientização da população, viabilização e tubulação subterrânea para comportar a fiação das empresas concessionárias dos serviços públicos de telefonia, energia, internet e TV).

Desta forma, sem adentrar na pertinência das exigências postuladas, entendo que a pretensão formulada na presente ação está inserida no permissivo constitucional do manejo da ação popular, pois visa a coibir omissão administrativa, que, segundo alega o autor, poderá lesar o meio ambiente.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu essa possibilidade em hipótese semelhante: ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. INTERESSE DE AGIR. PROVA PERICIAL. DESNECESSIDADE. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. 1. O recurso especial não é a via adequada para análise da suscitada afronta ao art. 5º, LXXIV e LV, da CF, cujo exame é da competência exclusiva da Suprema Corte, a teor do contido no art. 103 da Carta Magna. 2. As condições gerais da ação popular são as mesmas para qualquer ação: possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade para a causa. 3. A ação popular pode ser ajuizada por qualquer cidadão que tenha por objetivo anular judicialmente atos lesivos ou ilegais aos interesses garantidos constitucionalmente, quais sejam, ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. 4. A ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente. 5. Pode ser proposta ação popular ante a omissão do Estado em promover condições de melhoria na coleta do esgoto da Penitenciária Presidente Bernardes, de modo a que cesse o despejo de elementos poluentes no Córrego Guarucaia (obrigação de não fazer), a fim de evitar danos ao meio ambiente. 6. A prova pericial cumpre a função de suprir a falta ou insuficiência de conhecimento técnico do magistrado acerca de matéria extra-jurídica, todavia, se o juiz entender suficientes as provas trazidas aos autos, pode dispensar a prova pericial, mesmo que requeridas pelas partes. 7. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (STJ, REsp 889766/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, j. 4.10.2007).

Nesse sentido, é o julgado do TJ/MG:

EMENTA: AÇÃO ORDINÁRIA - AJUIZAMENTO POR PARTICULAR - PEDIDO DE CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARIANA EM OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSISTENTE NA MANUTENÇÃO E LIMPEZA DE LAGOA DE CONTENÇÃO DE TÚNEL DE TRANSPOSIÇÃO DE CÓRREGO QUE



CRUZA ÁREA URBANA - INDEFERIMENTO DA INICIAL -EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, POR ILEGITIMIDADE ATIVA - AÇÃO QUE VISA ANULAÇÃO DE ATO OMISSIVO, SUPOSTAMENTE ILEGAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, AO FUNDAMENTO DE QUE A AUSÊNCIA DE MANUTENÇÃO E LIMPEZA DA LAGOA DE CONTENÇÃO PROVOCA DANOS AO MEIO AMBIENTE E AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, EM RAZÃO DOS GASTOS PÚBLICOS COM A OBRA DE CONTENÇÃO - TÍPICO PEDIDO DE AÇÃO POPULAR - POSSIBILIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO - ANULAÇÃO DA SENTENÇA, PARA OPORTUNIZAR O AUTOR A REGULARIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO. 1- Não é o nome dado a ação, mas a pretensão nela deduzida, que indica a sua natureza. 2- A adequação do procedimento é juízo relativo à sua validade enquanto instrumento formal do processo, não dizendo respeito aos requisitos para o exercício do direito de ação, sendo sempre cabível, quando presentes as referidas condições da ação, seja dada a oportunidade para o autor corrigir o procedimento inadequadamente escolhido. 3- A ação popular é o meio processual posto à disposição do cidadão, e tem como objetivo a anulação de atos ilegais comissivos ou omissivos, que lesem patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; à moralidade administrativa; ao meio ambiente; ao patrimônio histórico e cultural, na forma do art. 5º, inc. LXXIII da Constituição Federal de 1988. 4- Se a pretensão formulada pelo autor na petição inicial, ainda que a ação tenha sido nomeada como "ordinária", está abrangida pelo dispositivo constitucional que permite o manejo da ação popular, verifica-se, a princípio, a legitimidade ativa; e, sendo o interesse de agir, também a princípio, evidenciado pelos fatos narrados, é descabida a extinção prematura do processo, em razão de simples inadequação do procedimento escolhido pelo autor, sem que seja oportunizada a adequação, mormente considerando-se o relevante interesse público da demanda. 5- Sentença anulada, determinando-se o retorno dos autos à origem, para que seja dada vista ao autor para emendar a inicial, no prazo legal. (TJMG - Apelação Cível 1.0400.13.001553-2/001, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/12/2013, publicação da súmula em 17/12/2013)

O Poder Judiciário brasileiro tem sido acionado com relativa frequência por meio da ação popular a fim de obstar atos lesivos ao patrimônio cultural. Cito os seguintes casos de reconhecimento do direito por essa via:

a) determinação da reconstrução de plataforma da estação ferroviária histórica do Município de Ressaquinha – MG (TJ-MG - Apelação Cível 1.0056.99.000538-3/002, relator(a): desembargador(a) Corrêa Junior, 6ª Câmara Cível, julgamento em 4/10/2016, publicação da súmula em 14/10/2016);

b) impedimento de demolição, pela prefeitura, de muros de antigo complexo fabril da cidade de Limeira – SP para fins de expansão de uma avenida (TJ-SP, Apelação/Reexame Necessário 0020492-09.2012.8.26.03, 8ª Câmara de Direito Público, relator desembargador Rubens Rihl, julgado em 22 de julho de 2015);

c) suspensão da determinação de corte de árvore centenária existente no município de Raul Soares – MG (TJ-MG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0540.07.013194-6/001, relator(a): desembargador(a) Elias Camilo, 3ª Câmara Cível, julgamento em 1º/12/2011, publicação da súmula em 16/12/2011);

d) decretação de nulidade de lei de efeitos concretos que determinou a mudança das cores da bandeira municipal por interesses políticos, violando o patrimônio cultural imaterial representado pela heráldica da bandeira original (TJ-SP; APL 994.06.165641-4; Ac. 4405118; Marília; 2ª Câmara de Direito Público; rel. des. Alves Bevilacqua; Julg. 16/3/2010; DJESP 13/5/2010).

A ação popular, portanto, mostra-se como instrumento hábil para a busca da proteção e preservação de bens culturais, materiais ou imateriais, como, no caso, em que o objetivo é a proteção do meio ambiente

Assim, considerando a narrativa inicial, entendo que o pedido do autor pode ser ajuizado pela via da ação popular; sendo, portanto, descabida a



extinção prematura do processo, mormente considerando-se o relevante interesse público da demanda.

Ante o exposto, com base nos fundamentos acima expendidos, conheço do Apelo e dou provimento, determinando que a sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito seja cassada, com o retorno dos autos ao Juízo de origem para processamento do feito.

É o voto.

Belém-PA, 10 de setembro de 2018.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora