

Justiça Federal

Fls. \_\_\_\_

**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ**  
**5ª VARA FEDERAL**

**PROCESSO Nº:** 22159-52.2013.4.01.3900  
**CLASSE:** 7200 – AÇÃO POPULAR  
**REQUERENTE:** ISMAEL ANTONIO COELHO DE MORAES e MARCELO ROMEU DE MORAES DANTAS  
**REQUERIDO:** JOAQUIM BENEDITO BARBOSA GOMES e ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO  
**JUIZ FEDERAL:** JOSÉ FLÁVIO FONSECA DE OLIVEIRA  
**SENTENÇA TIPO** C

**SENTENÇA**

**ISMAEL ANTONIO COELHO DE MORAES e MARCELO ROMEU DE MORAES DANTAS** ajuizou ação popular contra **JOAQUIM BENEDITO BARBOSA GOMES e ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO**, objetivando provimento jurisdicional liminar e final, “*para determinar o cancelamento do registro como sede no endereço do bem público indicado, assim como para condenar o réu Joaquim Barbosa ao pagamento do valor dos alugueres correspondentes a tantos meses quantos a sua empresa ficou estabelecida no imóvel, assim como por danos morais contra a República Federativa do Brasil (...)*”

Os Autores narram que o primeiro réu é dono e diretor de empresa sediada em imóvel funcional, ou seja, em sua própria residência, situação vedada pelo dispositivo legal que proíbe a destinação do imóvel para fins não exclusivamente residencial.

Alegam que agindo assim, estaria o primeiro réu afrontando princípios da administração pública, em especial os art. 1º, 5º e 37 da Constituição da República.

A inicial veio instruída com os documentos de fls. 10/15.

**É o breve relatório<sup>1</sup>. Decido.**

<sup>1</sup> Nos termos do art. 459 do CPC, pois se trata de extinção do processo.

A ação popular é meio processual adequado, consoante definição constitucional e legal, manejável por qualquer cidadão brasileiro e utilizado com o objetivo de anular ato lesivo: 1) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; 2) à moralidade administrativa; 3) ao meio ambiente; e 4) ao patrimônio histórico e cultural; ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Por outro lado, entende-se por ato lesivo, disposto no conceito constitucional de Ação Popular, **como o ato administrativo, comissivo ou omissivo**, que cause dano ou prejuízo à Administração Pública, bem como que cause ofensa a bens ou valores históricos, culturais, artísticos, estéticos, turísticos, econômicos ou ambientais da Sociedade e, ainda, que cause ofensa à moralidade administrativa.

De se ver, não se pode atacar atos outros que não os atos administrativos ou equiparáveis, ou seja, atos do Poder Público ou de quem faça as vezes. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. IMPRESCINDIBILIDADE. 1. A ação de improbidade administrativa, de matriz constitucional (art.37, § 4º e disciplinada na Lei 8.429/92), tem natureza especialíssima, qualificada pela singularidade do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas - físicas ou jurídicas - que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade. Portanto, se trata de uma ação de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferente das outras ações com matriz constitucional, **como a Ação Popular (CF, art. 5º, LXXIII, disciplinada na Lei 4.717/65), cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva (anulação de atos administrativos ilegítimos)** e a Ação Civil Pública para a tutela do patrimônio público (CF, art. 129, III e Lei 7.347/85), cujo objeto típico é de natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória. 2. (...). 4. Recurso especial do Ministério Público parcialmente provido. Demais recursos providos. (RESP 200600589223, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA: 08/03/2010 ..DTPB:.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. NATUREZA. UTILIZAÇÃO DA MEDIDA PARA IMPEDIR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DE COLHER PROVAS SEM AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. EM DEFESA DE SUPOSTO DIREITO INDIVIDUAL. IMPOSSIBILIDADE. 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 do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro públicos. 2. Na hipótese, não há provas de que eventual

provimento favorável à pretensão do autor obteria ofensa ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ausência de interesse de agir. 3. Remessa oficial desprovida.

(REO 199701000451143, JUIZ FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO (CONV.), TRF1 - SEXTA TURMA, DJ DATA:11/12/2006 PAGINA:65.)

(grifos meus).

Nesse diapasão, o ensinamento doutrinário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A ação popular é um remédio constitucional nascido da necessidade de se melhorar a defesa do interesse público e da moral administrativa. Inspira-se na intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do bem comum. *Consiste ela no poder de reclamar o cidadão um provimento judiciário – uma sentença – que declare nulos ou torne nulos atos do poder público lesivos ao patrimônio público, seja do patrimônio das entidades estatais, seja das entidades autárquicas ou sociedades de economia mista.*<sup>2</sup> (grifo meu).

Também não é outro o ensinamento do saudoso Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

A ação popular tem fins preventivos e repressivos da atividade administrativa ilegal, pelo que entendemos cabível a suspensão liminar do ato impugnado, visando à preservação dos superiores interesses da coletividade.

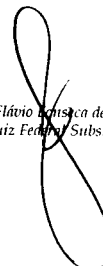
Como meio preventivo de lesão ao patrimônio público, poderá a ação popular ser ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos do ato; como meio repressivo poderá ser proposta depois da lesão, para reparação do dano. Esse entendimento deflui do próprio texto constitucional que a torna cabível contra atos lesivos do patrimônio público. **Na ampla acepção administrativa, ato é a lei, o decreto, a resolução, a portaria e demais manifestações gerais ou especiais, abstratas ou concretas do Poder Público e dos entes com funções públicas delegadas ou equiparadas. Ato lesivo, portanto, é toda manifestação de vontade da Administração, danosa aos bens e interesses da comunidade. Esse dano pode ser potencial ou efetivo.** Assim sendo, não é necessário que se aguarde a conversão do ato administrativo em fato administrativo lesivo para se intentar a ação.

(...)

Outro aspecto que merece assinalado é que a ação popular pode ter finalidade corretiva de atividade administrativa, ou supletiva da inatividade do Poder Público, nos casos em que devia agir, por expressa imposição legal. Arma-se, assim, o cidadão, para corrigir a atividade comissiva da Administração, como para obrigá-la a atuar, quando sua omissão também redunde em ilegalidade lesiva do patrimônio público.

Em última análise, a finalidade da ação popular é a obtenção da legalidade nos atos administrativos ou nas atividades delegadas ou subvencionadas pelo Poder Público. Se, antes, só competia aos

<sup>2</sup> In Curso de direito constitucional, 26ª ed. atual. – São Paulo – Saraiva, 1999, p. 318.



órgãos estatais superiores controlar a atividade governamental, hoje, pela ação popular, cabe ao próprio povo intervir na administração, para invalidar os atos que se afastarem da legalidade e lesarem o patrimônio econômico, artístico, estético ou histórico da comunidade. Reconhece-se, assim, que todo cidadão tem o direito subjetivo ao governo honesto.

Os direitos pleiteáveis na ação popular são de caráter cívico-administrativo, tendentes a repor a Administração nos limites da legalidade e a restaurar o patrimônio público do desfalque sofrido. Por isso mesmo qualquer eleitor é parte legítima para propô-la, como também para intervir na qualidade de litisconsorte ou assistente do autor, ou mesmo prosseguir na demanda se dela desistir o postulante originário (art. 6º, § 5º).<sup>3</sup>

(Grifos meus)

Com efeito, a Lei fala no art. 2º que “são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades menciona mencionadas no artigo anterior”, e as mencionadas no artigo anterior são exatamente a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios, entidades autárquicas, sociedades de economia mista, e vai por aí afora, indicando uma série de entidades que *podem ter ou praticar atos, através dos seus agentes*, que são considerados ilegais, nulos, portanto.

Pois bem.

No caso em apreciação, da narração e pelos elementos apresentados pelos autores, não visualizo ato administrativo ou equiparável ou mesmo ato de autoridade pública praticado pelo primeiro réu que enseja o cancelamento do registro do endereço no contrato privado indicando como sede da empresa o bem público, o da qual é diretor.

De fato, buscam os autores a declaração de nulidade parcial do contrato de constituição de empresa, no que tange a indicação do endereço de seu funcionamento, levado a efeito pelo primeiro requerido, no sentido de que seja excluído o endereço do seu imóvel funcional, o que causaria lesão ao erário público.

Ora, tratando-se de ato de natureza privada, muito embora envolva a indicação do seu endereço em local público, a sua configuração pelo réu não ocorreu na condição de agente do poder público, mas como particular, na gestão de seus bens, não havendo que se falar em ato administrativo ou equiparado ou mesmo ato de autoridade pública.

<sup>3</sup> In Ação popular e sua lei regulamentar. Doutrinas Essenciais de Processo Civil. vol. 9. p. 35. Out/2011. DTR\2012\1737. Nesse trecho, o mestre cita indiretamente, como consta de sua nota de rodapé nº 6: Paulo Barbosa de Campos Filho, “Ação popular constitucional”, “in” RDA 38/1; Oreste Kanelletti, “Le garentigie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione”, 1934, pág. 510.

Não obstante o fato de o primeiro réu deter o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, nem todos os atos jurídicos praticados por ele podem ser considerados atos de autoridade, porquanto este pode realizar atos na sua esfera privada, que embora repercuta na seara pública, só por só, não pode ser considerado ato de autoridade, como se exige a norma de regulação da ação popular.

Com efeito, deve a ação ser extinta por ausência de interesse processual, na modalidade utilidade, uma vez que não é dado utilizar-se de ação popular para atacar a validade de ato privado, conforme já se expôs acima.

O interesse de agir (ou processual), conforme entende a doutrina brasileira, resta configurado quando, com base nas afirmações autorais, estejam presentes duas circunstâncias: a) **utilidade** e b) **necessidade** do pronunciamento judicial.

Neste sentido, ensina Fredie Didier Jr.<sup>4</sup>:

*Há utilidade da jurisdição toda vez que o processo puder propiciar ao demandante o resultado favorável pretendido. (...)*

*O Exame da necessidade da jurisdição fundamenta-se na premissa de que a jurisdição tem que ser encarada como última forma de solução do conflito. (...) (grifei)*

Assim, é que entendo ausente o pressuposto objetivo da ação popular, ante a inexistência de ato administrativo ou ato do Poder Público ou ato de autoridade pública praticado pelo primeiro réu, carecendo os autores de uma das condições da ação, qual seja, o interesse processual, na modalidade utilidade ou adequação da via eleita.

Ante o exposto, ausentes os pressupostos objetivos para a propositura da ação popular, **INDEFIRO a petição inicial**, nos termos do art. 295, III e V, do CPC, e **declaro a extinção do processo**, sem julgamento de mérito, **por carência da ação**, com fulcro no artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.

Sem custo e honorários advocatícios (art. 5º, LXXIII, CF/88).

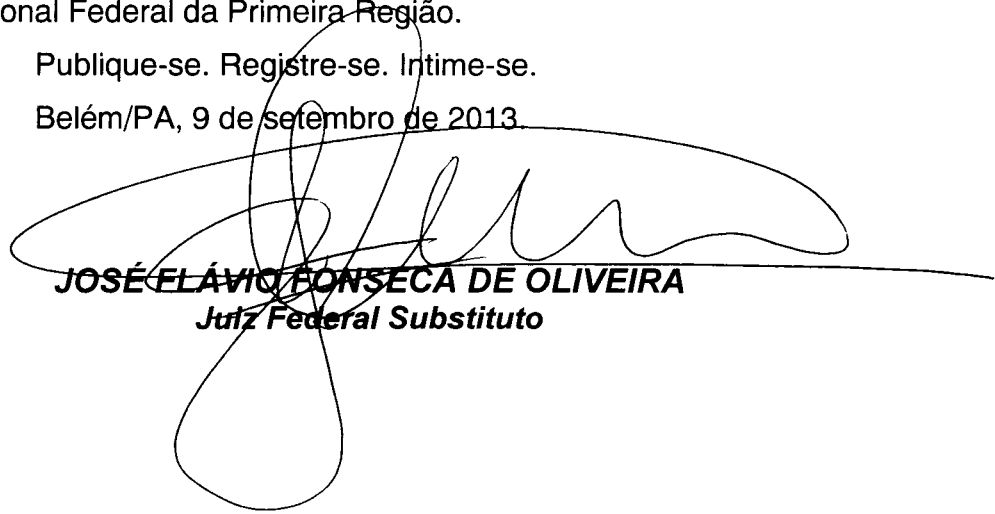
<sup>4</sup> Em *Curso de Direito Processual Civil*. 7ª Ed. Salvador: JusPodvim, v. I, p.176/177.

Sentença sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição,  
nos termos do art. 19 da Lei nº 4.717/65.

Transcorrido o prazo recursal, remetam-se os autos ao colendo  
Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Belém/PA, 9 de setembro de 2013.



**JOSÉ FLÁVIO FONSECA DE OLIVEIRA**  
**Juiz Federal Substituto**