



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

**APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA. ASSOCIAÇÃO CIVIL.  
ILEGITIMIDADE ATIVA. EXTINÇÃO DO  
PROCESSO.**

**1. Conforme decorre do estabelecido no art. 17 da Lei nº 8.429/92, as associações privadas não têm legitimidade ativa para a ação por ato de improbidade administrativa.**

**2. O rol de legitimados ativos para a ação civil pública do art. 5º da Lei nº 7.347/85 e o do art. 82 da Lei 8.078/90 não tem aplicação nos casos de tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa pela especial via da ação de improbidade, conforme estabelecido pela Lei nº 8.429/92.**

**PROCESSO JULGADO EXTINTO, SEM EXAME DO MÉRITO, PREJUDICADO O RECURSO DE APELAÇÃO.**

APELAÇÃO CÍVEL

QUARTA CÂMARA CÍVEL

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

AGAPAN - ASSOCIACAO GAUCHA  
DE PROTECAO AO AMBIENTE  
NATURAL E OUTROS

APELANTE

ANA MARIA PELLINI

APELADO

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, julgar extinto o processo, sem exame do mérito, face à ilegitimidade ativa para a causa das apelantes, prejudicado a análise do recurso..



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário (Presidente), os eminentes Senhores **DES. FRANCESCO CONTI E DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA.**

Porto Alegre, 26 de novembro de 2014.

**DES. EDUARDO UHLEIN,**  
Relator.

## **RELATÓRIO**

### **DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)**

Trata-se de ação civil pública ajuizada por **ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL – AGAPAN, SOCIEDADE AMIGOS DAS ÁGUAS LIMPAS E DO VERDE – SAALVE, PROJETO MIRA-SERRA, INSTITUTO BIOFILIA e IGRÊ-ASSOCIAÇÃO SÓCIO-AMBIENTALISTA**, entes associativos qualificados na inicial, buscando a responsabilização por ato de improbidade administrativa em face de **ANA MARIA PELLINI**, então Diretora-Presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler.

Devidamente processado o feito, colhida extensa prova testemunhal, sobreveio a sentença de fl. 1088-1091, julgando improcedente a ação.

Os demandantes interpuseram embargos declaratórios, os quais foram desacolhidos.

Daí o recurso de apelação oferecido pelos autores (fl. 1099-1128), alegando preliminar de nulidade da sentença, em razão das omissões no exame dos fatos que compõem a causa de pedir, em razão da ausência de exame da alegação de que o MP não participou das audiências e, ainda,



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

pelo fato de que a sentença foi proferida pelo mesmo magistrado que colheu a prova oral. No mérito, pedem a reforma da sentença, visto que comprovados os atos ilegais e imorais praticados pela apelada enquanto presidiu a FEPAM, seja por assédio moral e constrangimentos infligidos aos servidores, emissão de licenciamentos sem apoio na legalidade, remoção e afastamento imotivados de servidores e prática de atos com desvio de finalidade. Analisam a prova oral colhida e pedem a reforma da sentença.

Recebido o apelo, a ré foi intimada e não ofertou contrarrazões.

Subiram os autos e, nesta instância, o parecer ministerial (fl. 1133-1139) é pelo afastamento das preliminares e pelo desprovimento do apelo.

A Câmara adota o sistema informatizado e foram observadas as prescrições legais atinentes à revisão e inclusão em pauta.

É o relatório.

## VOTOS

### DES. EDUARDO UHLEIN (RELATOR)

Eminentes Colegas!

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida por associações civis de atuação na área da defesa do meio ambiente, cujo pedido é o de condenação da ora apelada, ex-presidente da FEPAM, nas sanções do art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/1992, pela atribuída prática de infrações descritas no art. 11, *caput* e inciso I, da mesma Lei (*verbis: ato que atenta contra os princípios da administração pública e viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*).



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

Há questão prejudicial, acima de quaisquer outras alegações preliminares, que deve ser enfrentada de ofício pelo colegiado, porquanto diz com as condições da ação.

Com efeito, estou convencido que a ação deve ser extinta, sem exame do mérito, em razão da irrecusável ilegitimidade ativa das pessoas jurídicas autoras, entidades civis, tendo em vista o que estabelece, cogentemente, o art. 17 da Lei nº 8.429/92:

*Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar*

Conforme a doutrina, “*pessoa jurídica interessada é a entidade da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (conceituadas no art. 1º) lesada pelo ato de improbidade administrativa em seus valores morais ou patrimoniais, detentora do dever de preservação da legalidade (de reprimi-lo em razão do interesse público primário) e dos princípios da moralidade (em que se inclui a probidade) e da impessoalidade administrativas, inscritos no art. 37 da Carta Magna, uma vez que é titular dos princípios e regras que regem a atividade de seus agentes públicos (amplamente definidos no art. 2º). É a entidade que teve o seu interesse violado pelo ato de improbidade administrativa e, agindo contra ele, estará defendendo , a um só tempo, o interesse público secundário (interesse próprio de seu patrimônio) e o primário (manutenção da integridade do patrimônio público, que a todos pertence (...)*”<sup>1</sup>

O mesmo autor Wallace Paiva Martins Júnior sustenta a ausência de legitimidade ativa das associações, porquanto “*apesar de ser uma ação civil pública, os outros co-legitimados do art. 5º da Lei Federal nº 7.347/85 (por exemplo, as associações, sindicatos, partidos políticos) não*

<sup>1</sup> MARTINS JÚNIOR, WALLACE PAIVA; Probidade Administrativa. Ed. Saraiva, 4ª Ed. 2009. página 413.



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*são legitimados ativos para pretender a aplicação das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92, porque, muito embora se integrem suas disposições por obra do art. 21 da Lei Federal 7.347/85 (sistema da interação das vias de tutela dos interesses transindividuais), acaba prevalecendo a regra específica do art. 17 em detrimento da genérica” (obra citada).*

José Menezes Vigliar, na mesma linha, também sustenta que *‘o rol do art. 5º da lei da ação civil pública e o do art. 82 da Lei 8.078/90 não tem aplicação nos casos de tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, decorrentes de ato de improbidade”<sup>2</sup>*

A propósito, WALDO FAZZIO JÚNIOR comenta: *“[...] Em suma, as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) são, ao mesmo tempo, pacientes de atos de improbidade administrativa e legitimados, em concorrência disjuntiva com o Ministério Público, para promover a ação destinada à aplicação das sanções da Lei nº 8.429/92/92. Também o são os entes que constituem a administração indireta”<sup>3</sup>*

Com efeito, não se confundem os legitimados ativos para a ação civil pública e para a ação de improbidade administrativa, considerando que esta última tem objeto, sanções e procedimento específicos, e prevê, quanto à *legitimatío ad causam* ativa, unicamente, o Ministério Público e o ente administrativo ofendido pelo suposto ato ímprobo. O disposto no art. 5º da Lei nº 8.437/85 unicamente confere legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública voltada à responsabilização pelos danos causados *ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*, o que, entretanto, não

<sup>2</sup> VIGLIAR, JOSÉ MARCELO MENEZES. Ação Civil Pública, Ed. Atlas, 1997, pág. 134.

<sup>3</sup> (in ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DOCTRINA, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA, São Paulo: Atlas, 2007, p. 234).



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

engloba pretensão voltada à aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa, regulada de forma específica e especial por lei posterior e que foi expressa em limitar a legitimidade ativa ao Ministério Público e ao ente administrativo prejudicado.

Nesse mesmo sentido, afastando a legitimidade ativa das entidades associativas privadas e sociedades civis, mesmo quando instituídas para a defesa da natureza, da saúde, da cidadania e de outros valores sociais, perfila-se a segura posição doutrinária de DI PIETRO<sup>4</sup> e de ARNALDO RIZZARDO<sup>5</sup>, entre tantos outros autores de escol.

Em tal sentido, também já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 7.347/85. ATO DE IMPROBIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA EGALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA COMO CAUSA DE PEDIR. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO AUTORA. EXCLUSÃO DO FEITO.**

*1. Hipótese de ação civil pública que se encontra fora do alcance da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85, porquanto a matéria tributária figura como causa de pedir, e não como pedido principal, sendo sua análise indispensável para que se constate eventual ofensa ao princípio da legalidade imputado na inicial ao agente político tido como ímprobo.*

*2. No entanto, os demais pedidos veiculados na ação civil pública - ressarcimento dos contribuintes no valor equivalente ao excesso cobrado a título de taxa de lixo, por meio da constituição de fundo próprio, a ser posteriormente dividido entre os prejudicados - revela que se trata de pretensões insertas na vedação*

<sup>4</sup> DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. Direito Administrativo, 27ª Ed., Atlas, pág. 925.

<sup>5</sup> RIZZARDO, ARNALDO. Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa, 3ª edição, Ed. Forense, pág. 399.



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

*prevista na Lei de Ação Civil Pública quanto ao uso da referida medida judicial na defesa de interesses individuais e de questões tributárias.*

*3. Nas ações coletivas relacionadas a direitos individuais a legitimidade do Ministério Público não é universal, e decorre diretamente da lei, que atribui ao órgão ministerial funções compatíveis com sua finalidade, nos termos do que dispõe o art. 129, IX, da CF.*

*4. Controvérsia nos autos que difere do que decidido pelo STF em relação ao TARE (RE 576.155, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 24.11.2010), hipótese em que a legitimidade do Ministério Público para impugnar o benefício fiscal baseou-se no art. 129, III, da CF, que legitima a atuação do Ministério Público nas ações coletivas em sentido estrito e difusos, e não no art. 129 IX, da CF, este último a relacionar-se de forma direta ao presente caso, por ser a fonte da proteção coletiva dos direitos individuais homogêneos.*

*5. Recurso especial provido, em parte, para trancar a ação civil pública no tocante aos pleitos de desconstituição dos créditos e repetição de indébito tributários, mantendo-a no que concerne aos supostos atos de improbidade, **excluindo, por consequência, a Associação Sociedade de Amigos do Jardim Teixeira do feito, em razão de sua ilegitimidade ativa em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.***

*(REsp 1387960/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2014, DJe 13/06/2014)*

Vale anotar que tramita na Câmara dos Deputados projeto de lei objetivando alterar o art. 17 da Lei nº 8.429/92, pretendendo incluir, entre os legitimados ativos para a ação por ato de improbidade administrativa, a Defensoria Pública e as Associações que, constituídas há pelo menos um ano, possuam entre suas finalidades institucionais a defesa da probidade e dos princípios da Administração Pública (PL 6097/2013, apresentado pelo Dep. Bernardo Santana de Vasconcellos, do PR/MG), o qual, assim, somente depois de aprovado pelas Casas Legislativas da República, é que



EU

Nº 70052884525 (Nº CNJ: 0013077-18.2013.8.21.7000)  
2013/CÍVEL

viabilizará o exercício do direito de ação por associações privadas como as que, em litisconsórcio ativo, aforaram a presente demanda.

Isto posto, o voto é **pelo reconhecimento da ilegitimidade ativa das apelantes** para a ação, com fundamento no art. 17 da Lei nº 8.429/97, e conseqüente **extinção do processo, sem análise do mérito**, prejudicado o exame do recurso, forte no art. 267, VI c/c § 3º, do Código de Processo Civil.

**DES. FRANCESCO CONTI (REVISOR)** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. EDUARDO UHLEIN** - Presidente - Apelação Cível nº 70052884525, Comarca de Porto Alegre: "EXTINGUIRAM O PROCESSO, PELA ILEGITIMIDADE ATIVA DAS APELANTES. UNÂNIME."

Julgador(a) de 1º Grau: DEBORAH COLETO ASSUMPCAO DE MORAES