

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL**

INTERESSADO/APELANTE: ALONSO ALVES PEREIRA

**INTERESSADO/APELADO: ANTÔNIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES
NETO**

Número do Protocolo: 29410/2017

Data de Julgamento: 17-04-2018

E M E N T A

**APELAÇÃO COM REMESSA NECESSÁRIA —
AÇÃO POPULAR — INDICAÇÃO CLARA E
PRECISA DO ATO TIDO POR LESIVO AO
PATRIMÔNIO PÚBLICO — PEDIDO DE
IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº
8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 —
INDEFERIMENTO DA INICIAL —
IMPOSSIBILIDADE — DETERMINAÇÃO DE
EMENDA DA INICIAL —
IMPREScindIBILIDADE — AUSÊNCIA DE
DOCUMENTO ESSENCIAL — CONSTATAÇÃO—
JUNTADA — POSSIBILIDADE.**

Quando a petição inicial de ação popular indica de forma clara e precisa o ato tido por lesivo ao patrimônio público, o fato de o autor ter requerido a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL

1992, não autoriza o indeferimento da inicial, sem facultar a emenda da inicial, no prazo de quinze (15) dias.

Constatada a ausência de documento essencial (título de eleitor), determina-se a juntada em igual prazo.

Sentença declarada nula em remessa necessária.

Recurso prejudicado.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

INTERESSADO/APELANTE: ALONSO ALVES PEREIRA

INTERESSADO/APELADO: ANTÔNIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

Remessa necessária com recurso de apelação interposto por **Alonso Alves Pereira** contra sentença proferida nos autos da *ação popular de reparação de danos ao erário público contra atos de improbidade administrativa* proposta contra **Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto**.

Afirma que foi condenado ao pagamento das custas processuais, no entanto “*na ação popular, da regra da ação civil pública, segundo a qual não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação do autor, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais, de acordo com o artigo 5, LXXIII da Constituição Federal.*”

Assegura que o Ministério Público deveria ter sido intimado, em face do disposto no artigo 6º, § 4º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, mas “*simplesmente não houve o comparecimento no processo e houve o prosseguimento do feito.*”.

Requer “*que seja a sentença reformada, em razão de ser necessária a manifestação do Ministério Público a fim de que o processo continue e o Ministério Público no momento da vista se habilite para continuar com o feito.*”.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

Pretende, ainda, o afastamento da condenação ao pagamento das custas processuais.

Citado (fls. 101/102) apresentou o apelado contrarrazões, nas quais propugna pelo não provimento do recurso (fls. 103/106).

A Procuradoria-Geral de Justiça, no parecer da doutora Eliana Cícero de Sá Maranhão Ayres (fls. 10/11), opina pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

P A R E C E R (ORAL)

O SR. DR. PAULO FERREIRA ROCHA

Ratifico o parecer escrito.

V O T O

EXMO. SR. DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (RELATOR)

Sentença sujeita ao reexame necessário, na forma do Código de Processo Civil derroga, ou à remessa necessária, no em vigor, a impor ao Tribunal a análise de todas as questões, porque é da sua essência a translatividade plena, presente o interesse público, razão de sua instituição.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

[...] Em que pese a matéria não ter sido suscitada em sede de Apelação, por tratar-se de reexame necessário, com a oposição de Embargos de Declaração, solicitando expressamente a manifestação do Colegiado acerca da questão, cabia ao Tribunal analisá-la, pois a remessa necessária possui translatividade plena, submetendo ao tribunal toda a matéria levantada e discutida no Juízo de 1º grau. [...]. (STJ, decisão monocrática, Ag 1425775/CE, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 15 de outubro de 2014).

[...] Isso significa dizer que, quando há reexame necessário, o eventual recurso de apelação da Fazenda não inova e muito menos amplia o âmbito de cognição ou os efeitos do julgamento do segundo grau. Na prática, ele representa, simplesmente, um reforço de argumentação em prol das teses fazendárias, as quais, independentemente da interposição do recurso, compõem o objeto cognitivo do Tribunal, que manterá ou modificará a sentença. O que não se pode negar é que, havendo reexame necessário, a reforma da sentença é hipótese sempre possível e que não pode ser desprezada, mesmo na ausência de apelação. [...]. (Excerto do voto condutor do acórdão: STJ, Corte Especial, REsp 905771/CE, relator Ministro Teori Albino Zavascki, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 19 de agosto de 2010).

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

[...] A teor do disposto no artigo 475, inciso II, do Código Buzaid, a remessa necessária tem a natureza jurídica de *'condição de eficácia da sentença'*. Por esse motivo, *'tem translatividade plena, submetendo ao tribunal toda a matéria levantada e discutida no juízo inferior, mesmo que a sentença não a haja apreciado por inteiro'* (Nelson Nery Júnior *in* 'Princípios fundamentais - Teoria Geral dos Recursos', RT, 4ª edição, p. 57).

Assim, mesmo que a parte não tenha manejado recurso de apelação e suscitado o exame, pela egrégia Corte julgadora, da questão relativa aos ônus sucumbenciais, ou, se, hipoteticamente, não tivesse sido ultrapassado o juízo de admissibilidade de recurso interposto, ao Tribunal competia a análise dos pontos controvertidos do processo, em razão do reexame necessário, pois, de acordo com as disposições do artigo 475 do CPC, *'há a devolução obrigatória da apreciação da matéria para o tribunal ad quem'* (*in* Pontes de Miranda, 'Comentários ao Código de Processo Civil', tomo V, 1974, Forense, p. 218).

Recurso especial provido para reconhecer que, a teor da decisão proferida pela egrégia Corte *a quo*, houve inversão dos ônus sucumbenciais no percentual fixado na sentença. (STJ, Segunda Turma, REsp 200967/PR, relator Ministro Franciulli Netto, publicado no Diário da Justiça em 30 de setembro de 2002).

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

Passo, então, de imediato, ao exame da remessa necessária.

Eis o dispositivo da sentença:

[...] Diante do exposto, com fundamento no art. 330, incisos II e III, do Novo Código de Processo Civil, indefiro a petição inicial e, por conseguinte, julgo extinto o processo, sem resolver o mérito, com fulcro no art. 485, incisos I e VI, do mesmo Código.

Condeno o requerente ao pagamento das custas e despesas processuais.

Transitada em julgado, procedam-se as anotações necessárias e, não havendo pendências, arquivem-se os autos, observadas as formalidades legais.

Caso as custas não sejam quitadas no prazo de trinta (30) dias, decorridos do trânsito em julgado, proceda-se conforme orienta a Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria Geral de Justiça. [...]. (fls. 33verso).

Em **25 de maio de 2016**, o autor ingressou com “*questão de ordem*” e requereu: i) seja corrigido de ofício a condenação de

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

custas e demais consectários legais por não caberem na ação popular; e ii) seja dado vista ao Ministério Público a fim de tomar as medidas cabíveis (fls. 36/37). E, em **6 de junho de 2016** interpôs recurso de apelação (fls. 38/44verso).

A “*questão de ordem*” foi analisada como se se tratasse de embargos de declaração, em **26 de outubro de 2016**, data da assinatura eletrônica da Magistrada (fls. 45verso/46).

[...] Cuida-se de embargos de declaração opostos pelo requerente, alegando a existência de contradição na sentença em relação a sua condenação ao pagamento de custas e despesas processuais.

Decido.

Analisando os embargos de declaração opostos e a sentença proferida, verifico que, de fato, houve condenação do requerente ao pagamento das custas e despesas processuais. Ao contrário do que aduz o requerente/embargante, a pessoa idosa não goza de isenção quanto ao pagamento das custas, no entanto, a sentença que extinguiu o processo não reconheceu que o ora embargante tenha agido com má-fé. Assim, a condenação ao pagamento das custas e despesas processuais contraria o disposto no art. 5.º, LXXIII, da CF:

‘LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

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;’

No mesmo sentido, a Lei n.º 4.717/65 prevê em seu art. 13 que só haverá condenação ao pagamento das custas se, ao julgar o fundamento do direito, a lide for considerada manifestamente temerária, o que não ocorreu no caso vertente.

Diante do exposto, acolho os embargos opostos pelo requerente, para alterar o dispositivo da sentença, na parte referente à condenação ao pagamento das custas e despesas processuais, para fazer constar ‘Isento de custas e despesas processuais’.

No mais, permanece a sentença como foi publicada. [...].

Na inicial da pretensão que nominou de *ação popular de reparação de danos ao erário público contra atos de improbidade administrativa*, narrou o autor que “recebeu documentação de um amigo, dando conta de uma prática ilícita, antiética e imoral cometida pelo requerido no exercício de suas funções na administração pública” e que “a par desta documentação que o autor recebeu, não restou alternativa se não a propor a presente ação para reparação do rombo aos cofres públicos”.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

(fls. 17verso/18)

Afirmou que “no dia 19 a 22 de janeiro de 2015, na Espanha especificamente em Granada ocorreu um encontro internacional de juristas, onde contou com o lançamento do livro ‘Jurista do Mundo’ [...] O evento durou 04 (quatro) dias, especificamente do dia 19 ao dia 22 de janeiro de 2015 na cidade de Granada País Espanha, mas o requerido ao invés de retornar logo no dia 23 de janeiro de 2015 (posterior ao encerramento) para assumir suas funções, preferiu arquitetar uma falcatrua informando ao TCE-MT, que sua viagem a evento teve a duração de 15/01/2015 (três dias antes do início) e o término 28/01/2015, totalizando 14 diárias. O durou apenas 03 (três dias) custou aos cofres públicos 14.”. (fls. 18/verso).

Afiançou que “para passar 14 dias na Espanha seria necessário o Conselheiro requerido tirar férias, mas ao maquiar a duração do evento de apenas 3 (três) dias para 14 conseguiu participar do evento, passear e ainda receber dos cofres públicos para ostentar/banciar seu passeio.”. (fls. 19).

Asseverou que “resta claro que, ao solicitar e receber o pagamento de diárias indevidas (14), uma vez que não existia interesse público real e concreto que justificasse a realização da sobredita viagem em dias de excesso, tendo em vista a duração do curso de apenas 3 (três) dias, no aludido o demandando cometeu ato de improbidade administrativa

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

causador de prejuízo ao erário.”. (fls. 21).

Aduziu que “considerando que a ação popular é um instrumento constitucional à disposição de todo o cidadão, comportando um rol de legitimados bem mais abrangente, temos que ao cidadão assiste, portanto a possibilidade de controlar os atos da administração pública.”. (fls. 26).

Desse modo, a inicial da ação popular, apesar de pretender a condenação do requerido às sanções da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, descreve fato, em tese, lesivo ao patrimônio material do Estado passível de nulidade e ressarcimento ao erário, na forma da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

É certo que a petição inicial, protocolada em 22 de fevereiro de 2016 (fls. 16), na vigência do Código de Processo Civil revogado, padecia de alguns defeitos, todos sanáveis, nos termos do disposto naquele:

[...] Art. 282. A petição inicial indicará:

- I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;
- II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;
- III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;
- IV - o pedido, com as suas especificações;

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - o requerimento para a citação do réu.

Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Art. 284. Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial. [...].

Assim, a petição inicial é passível de correção para que os pedidos se atenham aos previstos na Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, com a inclusão do Estado de Mato Grosso no polo passivo, visto que o Tribunal de Contas é Órgão ou *complexo de órgãos estatais*; logo, despido de personalidade jurídica. A judiciária é reconhecida para a defesa de prerrogativas próprias ou no concernente ao exercício de suas funções institucionais:

Quanto aos *órgãos públicos*, despersonalizados mas, com prerrogativas próprias (Mesas de Câmaras Legislativas,

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

Presidência de Tribunais, Chefias de Executivo e de Ministério Público, Presidências de Comissões Autônomas etc.), a jurisprudência é uniforme no reconhecimento de sua legitimidade para figurar nos polos ativo e passivo do *mandado de segurança* (não de ações comuns), restrito à atuação funcional e em defesa de suas atribuições institucionais. (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, pp. 28).

Federal: De fato, nesse sentido decide o Supremo Tribunal

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. LEGITIMIDADE PARA RECORRER. CAPACIDADE PARA SER PARTE E ESTAR EM JUÍZO. ADI 1557. LEGITIMIDADE PARA A CAUSA CONCRETAMENTE APRECIADA. AUSÊNCIA. PRECEDENTES.

A corte pacificou entendimento de que certos órgãos materialmente despersonalizados, de estatura constitucional, possuem personalidade judiciária (capacidade para ser parte) ou mesmo, como no caso,

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

capacidade processual (para estar em juízo). ADI 1557, rel. min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 18.06.2004.

Essa capacidade, que decorre do próprio sistema de freios e contrapesos, não exime o julgador de verificar a legitimidade ad causam do órgão despersonalizado, isto é, sua legitimidade para a causa concretamente apreciada.

Consoante a jurisprudência sedimentada nesta Corte, tal legitimidade existe quando o órgão despersonalizado, por não dispor de meios extrajudiciais eficazes para garantir seus direitos-função contra outra instância de Poder do Estado, necessita da tutela jurisdicional. Hipótese não configurada no caso.

Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, Segunda Turma, RE 595176 AgR/DF, relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 6 de dezembro de 2010). [sem negrito no original]

[...] É de se observar que órgãos não personificados, como as Assembleias Legislativas, as Câmaras Municipais e os **Tribunais de Contas** (RTJ 69/475 – RT 274/748 – RT 303/392 – RDA 54/166 – RDA 56/269, v.g.), podem instituir e organizar as suas próprias Procuradorias para os efeitos acima referidos, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais, dispondo, para tanto, de capacidade processual (personalidade judiciária, na

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

expressão de Victor Nunes Leal, ‘Problemas de Direito Público’, p. 424/439, 1960, Forense), embora destituídos de personalidade jurídica, pois, nesse contexto, tais órgãos estão formalmente integrados na estrutura institucional da entidade política (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), que se reveste, ela sim, de personalidade jurídica de direito público.

[...]

Não é por outra razão que eu próprio tenho reconhecido a tais órgãos não personificados, com apoio na jurisprudência desta Corte, a possibilidade de estarem em juízo (capacidade processual ou ‘personalidade judiciária’) para a defesa de sua autonomia e de suas prerrogativas (Rcl 7.745-MC/MT; Rcl 7.759-MC/PB, v.g.), **não lhes assistindo, porém, aptidão para atuarem em processos como representantes da própria pessoa jurídica de direito público a que se vinculam.** (STF, decisão monocrática, Rcl 13715/MG, relator Ministro Celso de Mello, publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 8 de abril de 2013). [sem negrito no original]

Também, deveria ser facultado ao autor comprovar a sua condição de cidadão, com a juntada do título de eleitor.

Efetivamente, a ação popular é instrumento posto à disposição do cidadão para a fiscalização efetiva dos atos dos

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

Administradores, em sentido lato, pelo que, na possibilidade de a petição inicial poder ser emendada para sanar eventuais defeitos e omissões, não deve ser indeferida de plano:

Em última análise, a finalidade da ação popular é a obtenção da correção nos atos administrativos ou nas atividades delegadas ou subvencionadas pelo Poder Público. Se antes só competia aos órgãos estatais superiores controlar a atividade governamental, hoje, pela ação popular, cabe também ao povo intervir na Administração para invalidar os atos que lesam o patrimônio econômico, administrativo, artístico, ambiental ou histórico da comunidade. Reconhece-se, assim, que todo cidadão tem *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 de 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, para prosseguir na demanda, se dela se desinteressar o postulante originário (art. 6º, § 5º). (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, pp. 187/188).

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

5. 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 Constituição: *todo poder emana do povo*, que o exerce por meio de seus 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 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.

[...]

O objeto da ação popular foi ampliado, em nível constitucional, à proteção da moralidade administrativa, do *meio ambiente* e do patrimônio histórico e cultural. Este

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

último já estava contemplado na lei que regula o processo popular. Não gera maior dificuldade a compreensão do que seja *meio ambiente*, que é conceito adotado pela Constituição (art. 225). Será mais difícil a compreensão da *moralidade administrativa*, como fundamento para anular ato que a lese. A *moralidade* é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). Todo ato lesivo ao patrimônio agride a moralidade administrativa. Mas o texto constitucional não se conteve nesse aspecto apenas da moralidade. Quer que a moralidade administrativa em si seja fundamento de nulidade do ato lesivo. Deve-se partir da ideia de que moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no ‘conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. A questão fica ainda presa quanto ao saber se a ação popular continuará a depender dos dois requisitos que sempre a nortearam: *lesividade* e *ilegalidade* do ato impugnado. Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato. Reconhece-se muita dificuldade para tanto. Se se exigir também o vício de ilegalidade, então não haverá dificuldade alguma para a apreciação do ato imoral, porque, em verdade, somente se considerará ocorrida a

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

imoralidade administrativa no caso de ilegalidade. Mas isso nos parece liquidar com a intenção do legislador constituinte de contemplar a moralidade administrativa como objeto de proteção desse remédio. Por outro lado, pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. No caso da defesa da moralidade *pura*, ou seja, sem alegação de lesividade ao patrimônio público, mas apenas de *lesividade* do princípio da *moralidade administrativa*, assim mesmo se reconhecem as dificuldades para se dispensar o requisito da ilegalidade, mas quando se fala que isso é possível é porque se sabe que a atuação administrativa imoral está associada à violação de um pressuposto de validade do ato administrativo. Rodolfo de Camargo Mancuso também acha isso possível porque a Constituição erigiu a ‘moralidade administrativa’ em *fundamento autônomo* para a ação popular e ‘numa categoria jurídica passível de controle jurisdicional, *per se*’. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato *formalmente* legal, mas *materialmente* comprometido com a moralidade administrativa. [...]. (SILVA, José Afonso da.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

Curso de Direito Constitucional Positivo. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. pp. 466/468).

Dessa forma, somente após o transcurso do prazo para que o autor emendasse a inicial, sem que o fizesse, justificaria o indeferimento da inicial:

PROCESSUAL CIVIL. EMENDA À PETIÇÃO INICIAL. ÔNUS PROCESSUAL. DESCUMPRIMENTO. INDEFERIMENTO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. Trata-se de Agravo Interno de decisão que indeferiu a petição inicial, após descumprimento de determinação para emendá-la, nos termos do art. 284 do CPC/1973.
2. A jurisprudência do STJ é pacífica em reconhecer que a inobservância, pela parte autora, do ônus de emendar a petição inicial impõe o indeferimento desta (AgRg no REsp 1.086.080/AL, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/12/2013; AgRg no AREsp 271.545/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 21/3/2013; AgRg no RMS 27.720/RJ, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe 21/5/2015; AgRg no REsp 1.181.273/PB, Rel. Ministro Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 29/5/2014).
3. Agravo Interno não provido. (STJ, Segunda Turma,

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

AgInt na MC 25478/SC, relator Ministro Herman Benjamin, publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 9 de setembro de 2016).

Desse modo, é imprescindível a declaração de nulidade da sentença, para que ao autor seja facultado a emenda da inicial, no prazo de quinze (15) dias.

Essas, as razões por que, em remessa necessária, voto no sentido de se declarar a nulidade da sentença, para que seja facultado ao autor emendar à inicial, para atender aos requisitos da ação popular, bem como juntar documento que comprove a sua condição de cidadão (título de eleitor), no prazo de quinze (15) dias.

Em consequência, prejudicado o recurso de apelação.

É como voto.

V O T O

EXMA. SRA. DESA. MARIA EROTIDES KNEIP
BARANJAK (2ª VOGAL)

Egrégia Câmara:

De acordo com o voto do Relator.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA

M A N I F E S T A Ç Ã O

EXMO. SR. DES. LUIZ CARLOS DA COSTA
(PRESIDENTE)

Após a Desembargador Antônia Siqueira Gonçalves Rodrigues se declarar suspeita e a Desembargadora Maria Erotides Kneip Baranjak acompanhar o voto do Desembargador relator, comporá a Câmara um dos seus Desembargadores titulares, qual seja, o Desembargador José Zuquim Nogueira.

Peço que secretaria encaminhe os autos ao Gabinete do Desembargador José Zuquim Nogueira que terá vista dos autos.

EM DEZ DE ABRIL DE DOIS MIL E DEZOITO:

APÓS O VOTO DO RELATOR ACOMPANHADO DA 1ª VOGAL, NO SENTIDO DE RETIFICAR A SENTENÇA E JULGAR PREJUDICADO O RECURSO, A 2ª VOGAL SE DECLAROU SUSPEITA. JULGAMENTO SUSPENSO PARA ENVIO DOS AUTOS AO TITULAR, DESEMBARGADOR JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA PARA MANIFESTAR SEU VOTO.

V O T O (17-4-2018)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (1º VOGAL)

Egrégia Câmara:

De acordo com o voto do Relator.

**SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO / REMESSA NECESÁRIA Nº 29410/2017 - CLASSE CNJ - 1728
COMARCA CAPITAL (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)
RELATOR: DES. LUIZ CARLOS DA COSTA**

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência do DES. LUIZ CARLOS DA COSTA, por meio da Câmara Julgadora, composta pelo DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (Relator), DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (1º Vogal) e DESA. MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK (2ª Vogal convocada), proferiu a seguinte decisão: **À UNANIMIDADE, DECLAROU A NULIDADE DA SENTENÇA, EM CONSEQUÊNCIA, JULGOU PREJUDICADO O RECURSO DE APELAÇÃO.**

Cuiabá, 17 de abril de 2018.

DESEMBARGADOR LUIZ CARLOS DA COSTA - RELATOR