



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

**Autos nº 0300391-75.2018.8.24.0075**

**Ação: Ação Popular/PROC**

**Autor:** José Luiz Tancredo e outros

**Réu:** Município de Tubarão e outros

**SENTENÇA**

Vistos etc.

**I - RELATÓRIO**

**José Luiz Tancredo, Douglas Martins Antunes e Gilson Paes Vieira** ajuizaram ação popular com pedido de tutela de urgência em desfavor do **Município de Tubarão, de Joares Carlos Ponticelli e de Rafael Bianchini**. Para sustentar a pretensão, alegaram, em resumo, a irregularidade da tramitação do Projeto de Lei Complementar 30/2017 em regime de urgência porque: a) seria fruto de ajuste entre o legislativo e o executivo em desrespeito aos munícipes; b) não haveria urgência na tramitação; c) não houve preocupação com "os devidos debates" em audiências públicas etc; e d) ao contrário do alegado pelo Poder Executivo, a base de cálculo do tributo vinha sendo atualizada. Disseram, também, com exemplo fictício, que há irregularidade na alteração dos valores do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a partir da majoração das Unidades Fiscais do Município (UFM), incidentes por metro quadrado do imóvel, uma vez que não se prestam a atualizar a Planta Genérica de Valores (PGV), de modo que deveria ter havido um recadastramento para apuração do valor venal unitário dos imóveis. Argumentaram que o Município "está colocando o carro na frente dos bois" e que o aumento do imposto é inoportuno e inconveniente, especialmente pela crise econômica atual e pelos vendavais que ocorreram no final de 2016 e assolaram a região. Mencionaram que a postura do Poder Público viola os princípios da moralidade administrativa, da razoabilidade e da capacidade contributiva, bem como a Portaria 11/2009 do Ministério das Cidades. Com base nesses fundamentos fáticos e jurídicos, requereram a concessão de liminar para suspender "as normas impugnadas, liberando os cidadãos do pagamento de tributo abusivo" e, ao final, a declaração de "nulidade de todo e qualquer ato administrativo tendente a aumentar o valor do Imposto Predial e Territorial Urbano no Município de Tubarão/SC". Valoraram a causa em R\$ 1.000,00 e juntaram documentos.

Às fls. 531-532 o autor **Gilson Paes Vieira** desistiu da ação por



ESTADO DE SANTA CATARINA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 Comarca de Tubarão  
 Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.

entender como vereador que, embora tenha sido voto vencido, o debate não deveria ser judicializado porque, embora sensível a matéria, foram observadas as normas constitucionais e legais na tramitação do projeto de lei.

Vieram conclusos.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A ação popular constitui direito fundamental previsto no art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988, segundo o qual *"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"*.

Infraconstitucionalmente, é regulada pela Lei 4.717/1965, que igualmente prevê, em seu artigo 1º, que a ação popular tem por objeto a anulação de atos lesivos ao patrimônio público:

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.

Da leitura constitucional desse dispositivo legal, vê-se que o objeto da ação popular, portanto, é a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural dos entes da administração pública direta ou de entidades de que aqueles participem.

Daí porque, se objeto o da ação popular é anulação **de ato lesivo**, impõe-se que seja apontado de forma clara e objetiva o ato que se visa deconstituir.

No caso dos autos, os autores manejam a ação popular com os pedidos liminar e principal, respectivamente, de *"suspender imediatamente as*



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

*normas impugnadas, liberando os cidadãos do pagamento de tributo abusivo" e de "declarar a nulidade de todo e qualquer ato administrativo tendente a aumentar o valor do Imposto Predial e Territorial Urbano", sendo que, da leitura da causa de pedir, não se extrai minimamente a indicação expressa e precisa do(s) ato(s) cuja desconstituição se pretende.*

Ou seja, o exame literal da inicial conduz à sua inépcia por ausência de causa de pedir e de delimitação do pedido, já que não indicado de modo expreso e direto, seja na causa de pedir ou no pedido, o(s) ato(s) cuja anulação se pretende.

Mas, superado esse ponto, e realizando a interpretação lógico-sistemática da inicial (CPC, art. 322, §2º), ao que parece, insurgem-se os autores contra o Projeto de Lei 030/2017 (a propósito, embora já convertido em lei, sequer foi apresentado o número desta!) que, ao modificar a UFM, majorou o Imposto Predial e Territorial Urbano no Município de Tubarão. Segundo se infere das alegações, o projeto teria tramitado indevidamente em regime de urgência e o suposto ajuste entre o Executivo e o Legislativo violaria os princípios da moralidade, da razoabilidade e da capacidade contributiva, pois a alteração dos valores do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a partir da majoração das Unidades Fiscais do Município (UFM), incidentes por metro quadrado do imóvel, não se prestariam a atualizar a Planta Genérica de Valores (PGV), de modo que deveria ter havido um recadastramento para apuração do valor venal unitário dos imóveis.

Nessa linha, embora não dito expressamente, os autores deixam entrever que, na verdade, o que realmente tencionam é o reconhecimento da invalidade e a decretação de nulidade não do projeto de lei, não "de todo e qualquer ato administrativo", mas sim da Lei decorrente da aprovação do Projeto de Lei 030/2017, por inconstitucionalidade formal (suposto vício de tramitação em regime de urgência) e material (violação da moralidade administrativa, razoabilidade e capacidade contributiva).

E, assim sendo, é de se registrar que a ação popular não comporta, como questão principal, a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, admitindo-se, no máximo, a sua declaração incidental como razões de decidir para reconhecimento da invalidade de ato administrativo nela baseado. Até porque, se



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

assim não fosse, estar-se-ia desvirtuando a finalidade precípua da ação popular, utilizando-a como sucedâneo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e/ou Representação de Inconstitucionalidade, em flagrante usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal (CRFB/1988, art. 102, §1º) e/ou do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CRFB/1988, art. 125, §2º).

A propósito:

Também os atos que possuam forma de norma (p. ex., Decreto, Provimento, Resolução, Circular etc.) poderão ser objeto de ação popular, desde que não sejam leis em sentido formal (ou seja, não possuam a forma de lei), e tampouco em sentido material (ou seja, devem ser atos de efeitos concretos, despidos de abstração e generalidade, meros atos administrativos). Caso contrário, **haveria o risco de a ação popular ser utilizada à guisa de ação direta de inconstitucionalidade, em violação à primazia do STF no controle concentrado de constitucionalidade.**

Com efeito, nas ações populares, assim como nas ações civis públicas, tendo em vista a natureza difusa dos direitos e interesses envolvidos, a eficácia da sentença pode não ficar restrita aos sujeitos do processo. Assim, em certos casos, a coisa julgada poderá gerar efeitos *erga omnes*. Por tal razão, aplica-se aqui limitação idêntica à já observada em relação à ação civil pública: **a ação popular não pode ser utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Nada obsta, porém, que nas ações populares se faça o controle incidental de constitucionalidade de leis e atos normativos.** (ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos**. 7. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Método, 2017, p. 308-309). (sem grifo no original)

Nesse sentido, também aponta a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DE LEI MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, À MORALIDADE ADMINISTRATIVA, AO MEIO AMBIENTE E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL A SER INVALIDADO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE POSSIBILITADA SOMENTE NOS CASOS EM QUE A CONTROVÉRSIA NÃO FIGURE COMO PEDIDO, MAS SIM COMO CAUSA DE PEDIR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO SEM EXAME DE MÉRITO REFORMADA DE OFÍCIO, TÃO SOMENTE PARA CORRIGIR ERRO MATERIAL, RECONHECENDO A FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL (ART. 267, VI, DO CPC). REMESSA DESPROVIDA.

Ao ingressar com ação popular para pleitear a anulação de parte de Lei Municipal, percebe-se que houve claro equívoco no direcionamento da lide, visto que, a pretensão do autor esbarra na ausência de interesse processual, tendo em vista que o provimento jurisdicional que pretende obter não há como ser perseguido por meio de ação popular.

Isso porque, **não é descartada a possibilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade na ação popular "de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

**não figure como pedido, mas sim como causa de pedir**, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público' (REsp n. 403355/DF, Min. Eliana Calmon)" (TJSC, AC n. 2004.034997-3, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 8.3.05)

Assim sendo, em virtude de ter sido a anulação de lei o pedido principal da ação, inevitável é o reconhecimento de que "**falece interesse processual ao autor popular que, a despeito de defender o patrimônio público, manuseia a ação popular como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade**" (TJSC, Arguição de Inconstitucionalidade em Apelação Cível n. 2006.037106-2, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 19.5.10). (TJSC, Apelação Cível 2013.034483-0, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. 6-8-2013). (sem grifo no original)

Se não bastasse tudo isso, admitindo-se que não é a lei propriamente dita que se visa anular, e interpretando-se a locução "todo e qualquer ato administrativo", tal como indicada pelos autores, como sendo atos administrativos praticados pela autoridade tributária (lançamentos, notificações, inscrição em dívida ativa etc. – o que deveria ser indicado na inicial!), o certo é que não poderiam ser eles considerados como "atos lesivos" ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural a permitir o manejo da ação popular, uma vez que, na forma apontada, seriam atos tendentes a majorar o IPTU, isto é, atos futuros.

E, para demandar em ação popular, é preciso que a parte esteja diante de um **ato concreto, certo, determinado e atual** (já existente) e que tenha causado lesão ao patrimônio público ou que seja capaz de o fazer. Do contrário, não há interesse processual, pois ausente a necessidade de tutela jurisdicional. Em outras palavras, há necessidade do emprego da ação popular quando "*diante de um caso concreto, ocorre um ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente (natural, cultural ou artificial). Ato lesivo é aquele que tenha gerado dano a um determinado bem, ou, ao menos, apresente sério risco de causá-lo*" (ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos**. 7. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Método, 2017, p. 306).

Desse modo, se não é a lei que se pretende anular, não se vislumbra, dos autos, qual(is) seja(m) o(s) ato(s) atual(ais) que tenha(m) causado lesão ao patrimônio público, ou que tenha(m) potencial para causá-lo.

É imprescindível, portanto, a existência de ato que seja, no mínimo,



ESTADO DE SANTA CATARINA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 Comarca de Tubarão  
 Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.

capaz de gerar dano, de modo que não haverá interesse processual se ainda não existe um ato a ser invalidado (ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos**. 7. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Método, 2017, p. 307).

Por outro lado, ainda que houvesse ato(s) concreto(s), abstraído o abuso de forma jurídica (por se tentar por vias transversas esvaziar por completo os efeitos concretos da lei sob o fundamento de invalidade de atos administrativos), também não se vislumbraria interesse processual dos autores, porquanto o que se pretenderia aqui, seria o reconhecimento da invalidade e a decretação da nulidade de ato(s) que majorou(aram) tributo (IPTU), com a concessão de liminar para suspender a cobrança completa do imposto, inclusive.

Ocorre que daí não se extrairia da pretensão dos autores lesão propriamente dita ao patrimônio público. O que se verificaria, na realidade, é a interpretação por demais subjetiva e alargada da "moralidade administrativa" para albergar pretensão de proteger a esfera patrimonial do contribuinte. Tanto é verdade que os autores apontaram como *periculum in mora* a justificar a concessão da medida liminar os "severos prejuízos aos contribuintes tubaronenses" (fl. 12), deixando transparecer o bem jurídico que visam tutelar, qual seja, o interesse patrimonial dos devedores do tributo.

E, conforme mencionado, a ação popular não se presta a tutelar interesse particular, e sim ao interesse público, sendo certo que, mesmo se tratando de interesse individual homogêneo, seria viável a aplicação integrativa do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985, que **veda o cabimento de ação coletiva para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.**

Nesse sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. DECRETO MUNICIPAL. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. **DIREITOS PATRIMONIAIS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.** VIOLAÇÃO DO ART. 480 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356 DO STF. INDICAÇÃO DE OFENSA A DISPOSITIVOS DA



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PRETÓRIO EXCELSO. 1. **A ação popular não é servil à defesa de interesses particulares, tampouco de interesses patrimoniais individuais, ainda que homogêneos.** 2. É que o art. 1.º da Lei n.º 4.717/65 dispõe que: "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." 3. **O objeto mediato da ação popular é sempre o patrimônio das entidades públicas, o que não se confunde com o patrimônio público em geral, no qual estão encartados os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de caráter tributário.** 4. Deveras, mesmo em se tratando de interesses transindividuais, a própria Lei n.º 7.347/85 interdita o uso da Ação Civil Pública para veicular pretensões individuais homogêneas de caráter tributário. 5. In casu, o pleito é de anulação do Decreto Municipal n.º 062/2003, que regulamentou a cobrança de Contribuição de Iluminação Pública, instituída pela Lei Municipal n.º 2.379/02, bem como a restituição dos valores indevidamente recolhidos pelo Município a este título, o que evidencia a inadequação da via eleita pelos autores populares. 6. A ofensa a princípios e preceitos da Carta Magna não é passível de apreciação em sede de recurso especial. 7. É inviável a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem, porquanto indispensável o requisito do prequestionamento. Ademais, como de sabença, "é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada" (Súmula 282/STF), e "o ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento" (Súmula N.º 356/STJ). 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido, para extinguir o processo sem resolução de mérito. (STJ, Recurso Especial 776.857 – RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 18-12-2007). (sem grifo no original)

Sobre o assunto, ainda extrai-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

**AÇÃO POPULAR. IMPLANTAÇÃO, VIA DECRETO, DE NOVA SISTEMÁTICA DE APURAÇÃO DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS PARA FIM DE INCIDÊNCIA DO ITBI. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PRESSUPOSTO INEXISTENTE. CARÊNCIA DA AÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.**

**A ação popular é instrumento adequado para remediar ato lesivo ao patrimônio público, não, porém, para compor prejuízo que determinada lei, ato normativo ou procedimento administrativo, por inobservância de preceito legal, tenha infligido ou venha a infligir aos administrados. Ação popular não se presta à declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, dos quais não derivar**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

nenhum efeito danoso para o Erário, como é o caso de decreto que majora tributo municipal.

(TJSC, Apelação Cível n. 2011.004645-7, de Itapema, rel. Des. Newton Janke, j. 22-9-2011).

No mesmo sentido:

**Ação Popular. Petição inicial indeferida. Inadequação da via eleita.** Recurso do autor buscando a reforma do julgado. Inviabilidade. **Ausência de lesividade ao patrimônio público.** Sentença mantida. Recurso impróvido

[...]

Requisitos para o acolhimento de ação popular são a ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado que se deseja invalidar, e a lesividade desse ato ao patrimônio público. Lesivosoa a melhor doutrina“... é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva como legalmente presumida, visto que a Lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a provada prática do ato naquelas circunstâncias, para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos, impõe-se a dupla demonstração de ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular” (HELY LOPES MEIRELLES, “Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data”, R.T. 13ª edição, pág. 91). **No caso em exame, não restou demonstrada a existência de ato lesivo ao patrimônio público, uma vez que a cobrança “suplementar” de IPTU não é ato capaz de gerar lesão ao patrimônio público, mas sim aos contribuintes.** (TJSP, Apelação Cível 1004360-91.2017.8.26.0445, rel. Des. Aroldo Viotti, j. 22-12-2017). (sem grifo no original)

*In casu*, frisa-se, é nítida a intenção dos autores em resguardar interesses próprios, seja na condição de então vereadores do Município de Tubarão, seja na condição de contribuintes do imposto majorado por meio da Lei (in)diretamente impugnada, o que é inviável por meio da ação popular.

A propósito, não é raro *"o ajuizamento de ações populares contrárias à ordem jurídica e ao interesse social, movidas não por interesses altruísticos, mas político-partidários."* (ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos**. 7. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Método, 2017, p. 337).

Por todo o exposto, seja pela inépcia da petição inicial ou pela inadequação da via eleita, o indeferimento é medida que se impõe.

Por fim, com relação ao autor Gilson Paes Vieira, embora tenha desistido da ação, por meio de procurador devidamente constituído e com poderes





**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**Comarca de Tubarão**  
**Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb.**

específicos para tanto (fl. 24), tal fato, em razão do litisconsórcio ativo, apenas tem o condão de tornar desnecessária a publicação do edital a que se refere o art. 9º da Lei 4.717/1965.

**III – DISPOSITIVO**

Ante o exposto, indefiro a petição inicial (CPC, art. 330, I e III) e, por consequência, **extingo o processo sem resolução do mérito**, o que faço com fundamento no art. 485, I e VI, do CPC.

Sem custas nem honorários (art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 19 da Lei 4.717/1965).

Transitada em julgado e cumpridas as formalidades legais, arquivem-se.

Tubarão, 7 de fevereiro de 2018

**Antonio Marcos Decker**  
**Juiz Substituto**