

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Recurso 08003835920234058310
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Elio Wanderley De Siqueira Filho
Julgado em 07/05/2025

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANO DE MANEJO.

RESUMO

Ação popular intentada para compelir elaboração e implementação de plano de manejo em unidade de conservação. Tribunal manteve extinção do feito por inadequação da via, pois ação popular visa anular atos lesivos já ocorridos, não impor obrigações de fazer futuras sem lesão concreta ao patrimônio ou meio ambiente. Apelação desprovida.

EMENTA

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANO DE MANEJO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDAS.

1.

Trata-se de apelação interposta pelos autores de ação popular, na qual foi extinto o feito, sem resolução do mérito, em virtude do acolhimento das preliminares, aventadas pelo réu, de ausência de interesse de agir e inadequação da via eleita.

2. A sentença recorrida julgou não ser possível a utilização da ação popular para impor realização de obrigação de fazer a entidade pública, entendendo que o pedido representa tutela não abarcada pela ação popular.

Inicialmente, convém registrar que o art. 5º, LXXIII da Constituição Federal dispõe, in verbis: 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. Por sua vez, o art. 1º da Lei nº 4.717/65 assim dispõe, em seu 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". Dessa forma, tem-se que a finalidade da ação popular é permitir ao povo exercer a fiscalização do Poder Público, com base no princípio da legalidade e na sindicabilidade dos atos administrativos.

3. Não cabe ação popular para compelir o Poder Público a dar concretude a normas abstratas, sem que haja efetiva lesão, ou ao menos ameaça, ao patrimônio público ou ao meio ambiente. Através da presente ação popular, os autores visam compelir os responsáveis a elaborarem e colocarem em prática plano de manejo relativo a área de unidade de conservação, sob a alegação de que a ausência de tal medida, por si só, enseja dano ao meio ambiente.

4. Todavia, compulsando os autos, verifica-se a ausência de ato ilegal ou lesivo ao meio ambiente. O pedido se restringe à obrigação de fazer, sem existência de ato administrativo pretérito que causa lesão ao meio ambiente, o que é incabível em sede de ação popular. Ora, o plano de manejo, por óbvio, torna mais robusta a proteção de unidades de conservação, mas a sua inexistência não permite a inferência de que está havendo qualquer ofensa ao local, devendo haver a indicação de ato concreto que, por ausência de plano de manejo, esteja colocando em risco a preservação e a manutenção do meio ambiente equilibrado na área de conservação.

5. Como bem consignado na sentença apelada, "não se desconhece a relevância do tema versado nos autos, no entanto, a via eleita não é adequada para pleitear a criação de Plano de Manejo de Unidade de Conservação. Ainda, para além da discussão da adequação da presente ação popular, sobre o plano de manejo discutido, destaque-se que tramita no MPF, procedimento extrajudicial 1.26.005.000120/2015-90, distribuído ao 9º Ofício da PR-PE, com o fito de implementar o plano de manejo do Parna do Catimbau. O MPF acostou a sua manifestação o OFICIO SEI N°1/2024/PARNA Catimbau/ICMBio, de 12/01/2024, expedido pelo Chefe do Parna do Catimbau, dando conta de que, na elaboração do Plano de Manejo, a equipe está na fase de formação do Conselho Consultivo do Parna do Catimbau (reuniões para formação do grupo de trabalho, diagnóstico de caracterização da UC, e para mobilização das comunidades do interior e entorno no Parque), com última reunião no dia 08/11/2023, onde foram definidos os setores que comporão o Conselho (anexo 4058310.30443712). O MPF, em sua manifestação, expôs que "configurada omissão do ICMBio em dar seguimento às etapas de conclusão do plano de manejo do Parna do Catimbau, no bojo do procedimento extrajudicial em curso na PR-PE, adotará este órgão ministerial as providências cabíveis, inclusive a propositura de ação civil pública, se for o caso". Sendo assim, considerando o curso regular do procedimento administrativo referido, é o caso de reconhecer, além da inadequação da via processual eleita, a falta de interesse processual de agir dos autores".

6. A elaboração do plano de manejo está em curso e, a despeito de fora do prazo previsto na legislação, vem sendo acompanhada pelo Ministério Público Federal, não sendo possível ignorar que se trata de procedimento de grande repercussão e que não pode ser feito de forma atabalhoada, sob pena de não alcançar seu desiderato, qual seja, dar concretude à proteção do Parque Nacional do Catimbau.

7. A jurisprudência pacífica deste Tribunal é no sentido de não ser cabível o ajuizamento de Ação Popular para impor à Administração Pública obrigação de fazer ou de não fazer. Precedentes: PROCESSO: 08097054120204058300, APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA, DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 28/01/2021; PROCESSO: 08064915820194058500, REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 27/05/2021.

8. Inobstante seja um meio de controle social-democrático, visando sempre à proteção do interesse público, a Ação Popular objetiva a obtenção de um pronunciamento judicial que, no máximo, pode ser desconstitutivo-condenatório, objetivando, em última análise, a declaração de nulidade do ato atacado. Muito embora não esteja afastada a apreciação judicial, veicular tal tipo de pretensão fiscalizatória em ação

popular, nos moldes requeridos pelos autores, é destoar da finalidade primária, constitucionalmente projetada, da referida ação. Além de extrapolar o escopo finalístico do writ constitucional em análise, tal pedido consubstancia uma nítida ingerência judicial na esfera e análise dos critérios e aspectos de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo, violando a separação dos poderes e substituindo, indevidamente, a atuação da gestão planejada e autônoma da Administração Pública.

9. Diante do exposto, limitando-se o pleito à condenação dos réus em obrigações de fazer, sem apontar qualquer ato administrativo lesivo a ser anulado ou desconstituído, não se mostra a via processual eleita adequada aos fins pretendidos.

10. Apelação e remessa oficial improvidas. Sentença mantida, em todos os seus termos. Tratando-se de ação popular, não havendo comprovação de má-fé dos recorrentes, não há condenação em verba honorária.