



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás  
*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

**REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL** Nº 5296548.02.2018.8.09.0021

### 2ª CÂMARA CÍVEL

**APELANTE** : RONALDO MATOS DOS SANTOS JÚNIOR  
**APELADOS** : FRANCISCA ABADIA DE RESENDE,  
MUNICÍPIO DE APARECIDA DO RIO DOCE  
SANEAGO S/A  
**RELATOR** : DESEMBARGADOR **JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA**

### VOTO

Conforme relatado, cuida-se de Remessa Necessária e Apelação Cível interpostas contra a sentença proferida pela Dra. Ana Maria de Oliveira, Juíza de Direito da Vara das Faz. Públicas da Comarca de Caçú, nos autos da Ação Popular ajuizada pelo apelante **RONALDO MATOS DOS SANTOS JÚNIOR** em desfavor dos apelados **FRANCISCA ABADIA DE RESENDE, MUNICÍPIO DE APARECIDA DO RIO DOCE e SANEAGO S/A.**, pela qual, com fulcro no art. 485, VI, do Código de Processo Civil, o processo foi extinto sem julgamento do mérito.

Pois bem.

De início, importante destacar que a demanda versa sobre ação popular, regida pela Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

Por oportuno, transcrevo o art. 19 da Lei n. 4.717/65,

*in verbis:*



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

“Art. 19. **A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal;** da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.”

Neste prisma , transcrevo a lição de Hely Lopes Meirelles a respeito do reexame necessário na ação popular, *verbis*:

“O recurso de ofício só será interposto quando a sentença concluir pela improcedência ou pela carência da ação. Inverteu-se, assim, a tradicional orientação desse recurso (que nas outras ações é interposto quanto julgadas procedentes), para a melhor preservação do interesse público, visto que a rejeição da ação popular é que poderá prejudicar o patrimônio da coletividade, lesado pelo ato impugnado. Este recurso é manifestado por simples declaração do juiz na conclusão da decisão, mas, se o magistrado o omitir, deverá o Tribunal considerá-lo interposto e reapreciar o mérito do julgado inferior que deu pela improcedência ou pela carência da ação, avocando o processo” (in Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, Malheiros Editores, 17ª edição, 1996, pág. 112).

Assim, conheço da remessa obrigatória, eis que é apropriada ao presente caso, consoante o disposto no artigo 19 da Lei nº 4.717/1965.

O apelante promoveu ação popular visando impor ao Município apelado a assunção dos serviços públicos de água e esgoto e a abstenção de contratação ou renovação de contratos com a apelada **SANEAGO S/A.**

Como visto, a MM. Magistrada sentenciante entendeu



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

pela inadequação da via eleita, revelando a falta de interesse processual do autor, impondo a extinção do feito sem resolução do mérito.

O artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal ampliou as hipóteses de cabimento da ação popular, estabelecendo as condições para a sua propositura, vejamos:

“(..)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”.

Assim, constitui significativo instrumento de participação popular, visando a proteção da *res publica*, garantindo ao cidadão o exercício da função fiscalizadora.

Quanto ao objetivo da ação popular, Marcelo Novelino elucida que:

“O objetivo é a defesa de interesses difusos, pertencentes à sociedade, por meio da invalidação de atos dessa natureza lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.” (in CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 10. ed., Salvador: JusPodivm, 2015, p. 512).

Destarte, a ilegalidade constitui requisito essencial para o manejo da ação popular, sendo nulos os atos lesivos nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos



## **PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

motivos e desvio de finalidade (art. 2º da Lei nº 4.717/65) e anuláveis os atos lesivos cujos vícios não estejam abrangidos pelo dispositivo citado, como vícios referentes à capacidade e à manifestação de vontade.

Consequentemente, a ação popular tem como objeto atacar o ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público, possuindo natureza essencialmente desconstitutiva, vale dizer, a anulação ou a declaração de nulidade de atos administrativos considerados ilegítimos.

*In casu*, como bem ressaltado pela Juíza *a quo*, o autor busca a condenação do município apelado em obrigação de não fazer, qual seja, a abstenção da renovação dos contratos de prestação de serviço público de água e esgoto.

Dessa sorte, o ajuizamento da presente ação popular, porquanto tem escopo de forçar uma pretensão jurisdicional de caráter claramente condenatório atinente a obrigação de não fazer, sendo certo que o rito previsto na Lei 4.717/65 não é o procedimento adequado ao acolhimento da pretensão, restando configurada, portanto, a ausência de interesse de agir, na modalidade adequação. Em verdade, trata-se de pleito típico de ação civil pública, da qual o autor não tem legitimidade para propor.

No mesmo sentido, a Doutra Procuradoria de Justiça, pela manutenção da sentença, *in verbis*:



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

“(…)A finalidade da ação popular é a anulação de ato concreto que lesione, prejudique, danifique ou ofenda patrimônio público, patrimônio de entidade de que o Estado participe, moralidade administrativa, meio ambiente ou, ainda, patrimônio histórico ou cultural.

Portanto, deve obrigatoriamente veicular um pedido declaratório de nulidade ou anulatório de um ato, assim não há interesse de agir se ainda não existe um ato a ser invalidado.

Consequentemente, a omissão não caracteriza ato passível de declaração de nulidade, uma vez que a falta de manifestação formal de vontade não induz a prática de ato e com isso, a Ação Popular perde sua pretensão por não existir ato a ser anulado.

Ao analisar os fatos narrados, verifica-se que o autor, ora apelante, objetiva que o Município de Aparecida de Rio Doce, por meio de sua representante legal, se abstenha de renovar contrato com a SANEAGO, assumindo diretamente a prestação dos serviços públicos de água e esgoto.

Assim, não está o apelante buscando a invalidação ou nulidade de nenhum ato concreto lesivo ao patrimônio público; moralidade administrativa; meio ambiente; patrimônio histórico ou cultural, portanto, incabível a ação popular.

Nota-se, in casu, o acerto do douto juízo a quo que entendeu pela inadequação da via eleita, uma vez que o objetivo do autor com a presente ação não se enquadra nas hipóteses legais de propositura da Ação Popular, previstas no art. 1º da Lei 4.717/65.(…) Do exposto, opinamos pelo desprovemento do apelo e da remessa. Goiânia, 16 de setembro de 2019. **OSVALDO NASCENTE BORGES – 32º Procurador de Justiça.**”

Sobre caso de idêntica natureza, eis a jurisprudência desta Corte de Justiça:

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

POPULAR. **INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO A SER INVALIDADO.** INDEFERIMENTO DA INICIAL PELA HIPÓTESE DO INCISO I DO ART. 485 DO CPC. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO COMPROVADA. INSTAURAÇÃO DO IRDR. INADMISSIBILIDADE. 1. A Ação Popular, por força do inciso LXXIII do art. 5º da CF e do art. 1º da Lei n. 4.717/65, só é servil para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. **2. In concreto, inexistente ato lesivo que se pretenda anular, apenas pleito revestido de obrigação de fazer, típica de Ação Civil Pública, da qual o autor não tem legitimidade para propor.** 3. Distorção da natureza e objetivo jurídicos da Ação Popular que impõem o reconhecimento do indeferimento da inicial levado a efeito. 4. Descabe o acolhimento do pedido da recorrida SANEAGO, de aplicação de multa por litigância de má-fé, porquanto não verificadas nenhuma das hipóteses elencadas no art. 80 do CPC. 5. Nos termos dos incisos I e II do art. 976 e parágrafo único do art. 977, ambos do CPC, torna-se inadmissível o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR suscitado pela apelada SANEAGO em sede de contrarrazões, uma vez que a controvérsia não se trata de questão puramente de direito, e sim também de matéria fática; e, ainda, não há provas nos autos de que realmente houve a interposição disseminada de ações idênticas a esta e, muito menos, que estão sendo proferidas decisões conflitantes a respeito do tema. **DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDOS E DESPROVIDOS. (TJGO, Apelação / Reexame Necessário 5299026-18.2018.8.09.0074, Rel. LEOBINO VALENTE CHAVES, 2ª Câmara Cível, julgado em 29/03/2019, DJe de 29/03/2019)**

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO A SER INVALIDADO. INDEFERIMENTO DA INICIAL PELA HIPÓTESE DO INCISO I DO ART. 485 DO CPC. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO COMPROVADA. INSTAURAÇÃO DO IRDR. INADMISSIBILIDADE. 1. A ação popular, por força do inciso LXXIII do art. 5º da CF e do art. 1º da Lei nº 4.717/65, só é servil para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. 2. Se inexistente ato lesivo que se pretenda anular, mas apenas pleito revestido de obrigação de fazer, típica de ação civil pública, o autor não tem legitimidade para propô-la. 3. A distorção da natureza e objetivo jurídicos da ação popular impõem o reconhecimento do indeferimento da inicial levado a efeito. 4. Descabe o acolhimento do pedido da recorrida de aplicação de multa por litigância de má-fé, se não verificadas nenhuma das hipóteses elencadas no art. 80 do CPC. 5. Nos termos do art. 976, I e II e parágrafo único do art. 977, do CPC, é inadmissível o incidente de resolução de demandas repetitivas suscitado em sede de contrarrazões, uma vez que a controvérsia não se trata de questão puramente de direito, e sim de matéria fática; e, ainda, se não há provas nos autos de que realmente houve a interposição disseminada de ações idênticas a esta e, muito menos, que estão sendo proferidas decisões conflitantes a respeito do tema, não há como acolher o pedido. REEXAME E APELO DESPROVIDOS. **(TJGO, Apelação / Reexame Necessário 5299050-18.2018.8.09.0148, Rel. CARLOS HIPOLITO ESCHER, 4ª Câmara Cível, julgado em 06/08/2019, DJe de 06/08/2019).**

Desse modo, uma vez que restou evidenciada a inadequação da via eleita, impõe-se a confirmação da sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por falta de interesse processual da parte autora, nos termos dos artigos 485, IV do Código de Processo Civil e Lei nº 4.717/65.

Lado outro, acerca dos pleitos formulados pela SANEAGO S/A, em sede de contrarrazões, por primeiro, no tocante ao pedido de condenação do apelante em litigância de má-fé, não vislumbro, no caso, nenhuma das hipóteses elencadas no art. 80 do Código de Processo Civil. Destarte, improcede a aplicação da penalidade bem como a indenização



## **PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

pleiteadas. Neste sentido:

“DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. PUBLICIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PROVAS A COMPROVAR A ALEGADA ILEGALIDADE OU LESIVIDADE DO ATO IMPUGNADO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. NÃO DEMONSTRADA. (...) 3. Não demonstrada qualquer das hipóteses elencadas no artigo 80 do Código de Processo Civil, não é possível atribuir ao autor a penalidade por litigância de má-fé. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E DESPROVIDA.” (TJGO, Reexame Necessário 0094441-59.2013.8.09.0173, Rel<sup>a</sup>. Des<sup>a</sup>. MARIA DAS GRAÇAS CARNEIRO REQUI, 1<sup>a</sup> Câmara Cível, julgado em 04/07/2018, DJe de 04/07/2018).”

Segue a mesma sorte o pleito de instauração do Incidente de Resolução Demandas Repetitivas, isso porque não se encontram preenchidos os requisitos legais para a instauração do incidente como pretende a apelada, vejamos:

Dispõem os artigos 976, incisos I, II e parágrafo único do art. 977, ambos do CPC, que:

“art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;

II – risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

Art. 977 ...

Parágrafo único – O ofício ou a petição será instruído com os documentos necessários à demonstração do preenchimento dos pressupostos para a instauração do incidente.”

Reflete-se da norma extraída desses textos serem requisitos cumulativos de cabimento do incidente: (i) o debate da controvérsia no seio de recurso, de remessa necessária ou de processo de



## **PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

competência originária do Tribunal; (ii) a efetiva repetição de processos que discutam controvérsia unicamente de direito; (iii) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica; e (iv) a não afetação de recursos especial ou extraordinário repetitivos pelos tribunais superiores em que questionada a mesma tese controvertida.

No caso sob análise, o segundo e o terceiro pressupostos, especificamente, revelam a indispensabilidade de que exista, concretamente, divergência entre juízos, de forma a acarretar insegurança jurídica, ensejando, por isso mesmo, tratamento desigual em razão da discrepância de interpretação de idêntica questão de direito pelo mesmo tribunal. Nesse sentido, lecionam Didier Jr. e Cunha o seguinte:

“(...) Exatamente por isso, somente cabe o incidente quando já houver algumas sentenças antagônicas a respeito do assunto. Vale dizer que, para caber o incidente, deve haver, de um lado, sentenças admitindo determinada solução, havendo, por outro lado, sentenças rejeitando a mesma solução. É preciso, enfim, haver uma controvérsia disseminada para que, então, seja cabível o IRDR. Exige-se, em outras palavras, como requisito para a instauração de tal incidente, a existência de prévia controvérsia sobre o assunto.

Para que se possa fixar uma tese jurídica a ser aplicada a casos futuros, é preciso que sejam examinados todos os pontos de vista, com a possibilidade de análise do maior número possível de argumentos. É assim que se evita risco à isonomia e à segurança jurídica. Se há diversos casos repetitivos, mas todos julgados no mesmo sentido, não há risco à isonomia, nem à segurança jurídica. (...)” (DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recurso, ações de competência originária e querela nullitatis, incidentes de competência originária do tribunal. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.



## **PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás  
*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

A preleção basta para justificar a inadmissibilidade do incidente suscitado pela parte apelada, tendo em vista que a controvérsia não trata de questão puramente de direito, e, sim, de matéria fática. Além disso, não há prova nos autos de que realmente houve a interposição disseminada de ações idênticas a esta e muito menos que estão sendo proferidas decisões conflitantes a respeito do tema.

Lado outro, quanto ao prequestionamento, tenho que não é dado ao Poder Judiciário funcionar como órgão consultivo, máxime quando todos os argumentos processuais foram devidamente enfrentados e contextualizados segundo o direito vigente, exaurindo, assim, a função jurisdicional. Nessa perspectiva, colaciono os seguintes precedentes deste Tribunal:

“(…) A apresentação de questões para fins de prequestionamento não induz à resposta de todos os artigos referidos pela parte, mormente porque dentre as atribuições do Poder Judiciário delineadas no texto constitucional não se encontra a de órgão consultivo. 4. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA, MAS DESPROVIDA.” (TJGO, APELAÇÃO 0036894-53.2016.8.09.0174, Rel. ELIZABETH MARIA DA SILVA, 4ª Câmara Cível, julgado em 22/03/2019, DJe de 22/03/2019)

“(…) Em relação ao prequestionamento pretendido, registra-se que se afigura inoportável a exigência de que o acórdão mencione expressamente os artigos discutidos, sendo certo que a exigência se refere ao conteúdo e não à forma. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.” (TJGO, APELAÇÃO 0312915-39.2016.8.09.0125, minha relatoria, 3ª Câmara Cível, julgado em 22/03/2019, DJe de 22/03/2019)



## **PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

Por fim, quanto aos honorários recursais, o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, disciplina que serão devidos na hipótese de triunfo ou sucumbência em grau recursal, observado o teto de 20% (vinte por cento) e o trabalho concluído na superior instância, seja para remunerar o procurador responsável, seja para desestimular aventuras recursais desprovidas de crédito jurídico.

Segundo o regramento invocado:

“§ 11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento.”

A questão foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça, tempo em que firmou as seguintes balizas jurisprudenciais:

“(…) É devida a majoração da verba honorária sucumbencial, na forma do art. 85, § 11, do CPC/2015, quando estiverem presentes os seguintes requisitos, simultaneamente: a) decisão recorrida publicada a partir de 18.3.2016, quando entrou em vigor o novo Código de Processo Civil; b) recurso não conhecido integralmente ou desprovido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente; e c) condenação em honorários advocatícios desde a origem no feito em que interposto o recurso. (...) Agravo interno a que se nega provimento. Honorários recursais arbitrados ex officio, sanada omissão na decisão ora agravada.” (AgInt nos EREsp 1539725/DF, Rel. Ministro ANTÔNIO CARLOS FERREIRA, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/08/2017, DJe 19/10/2017) (negritei)



**PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

Considerando que a sentença primeva deixou de arbitrar verba honorária sucumbencial, por força do regramento específico da Lei da Ação Popular, não há falar na majoração em grau de recurso.

Por todo exposto, **conheço da remessa necessária e da apelação e NEGO-LHES provimento**, acolhendo o parecer ministerial de cúpula e mantendo a sentença recorrida por seus próprios fundamentos.

É o voto.

Goiânia, 15 de outubro de 2019.

Desembargador **JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA**

Relator



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás  
*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

**REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL** Nº 5296548.02.2018.8.09.0021

### 2ª CÂMARA CÍVEL

**APELANTE** : RONALDO MATOS DOS SANTOS JÚNIOR

**APELADOS** : FRANCISCA ABADIA DE RESENDE,  
MUNICÍPIO DE APARECIDA DO RIO DOCE  
SANEAGO S/A

**RELATOR** : DESEMBARGADOR **JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA**

**EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO A SER INVALIDADO. INDEFERIMENTO DA INICIAL PELA HIPÓTESE DO INCISO I DO ART. 485 DO CPC. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NÃO COMPROVADA. INSTAURAÇÃO DO IRDR. INADMISSIBILIDADE.**

**1.** A ação popular, por força do inciso LXXIII do art. 5º da CF e do art. 1º da Lei nº 4.717/65, só é servil para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

**2.** Se inexistente ato lesivo que se pretenda anular, mas apenas pleito revestido de obrigação de fazer, típica de ação civil pública, o autor não tem legitimidade para propô-la.

**3.** A distorção da natureza e objetivo jurídicos da ação popular impõem o reconhecimento do indeferimento da inicial levado a efeito.

**4.** Descabe o acolhimento do pedido da recorrida de aplicação de multa por litigância de má-fé, se não verificadas nenhuma das hipóteses elencadas no art. 80 do CPC.

**5.** Nos termos do art. 976, I e II e parágrafo único do art. 977, do CPC, é inadmissível o incidente de resolução de demandas repetitivas suscitado em sede de contrarrazões, uma vez que a controvérsia não se trata de questão puramente de direito, e sim de matéria fática; e, ainda, se não há provas nos autos de que realmente houve a interposição disseminada de ações idênticas a esta e, muito menos, que estão sendo proferidas



## **PODER JUDICIÁRIO**

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

*Gabinete do Desembargador José Carlos de Oliveira*

decisões conflitantes a respeito do tema, não há como acolher o pedido.

**REEXAME E APELO DESPROVIDOS.**