



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas**

**AÇÃO POPULAR Nº 0020747-07.2020.8.27.2729/TO**

**AUTOR:** DIOGO FERNANDES COSTA VALDEVINO

**RÉU:** MUNICIPIO DE PALMAS

**SENTENÇA**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de **AÇÃO POPULAR** proposta por **DIOGO FERNANDES COSTA VALDEVINO** contra o **MUNICÍPIO DE PALMAS – TO**, por meio da qual contextualiza e alega o seguinte:

1. Diante do cenário de pandemia instaurado pelo vírus causador da Covid-19, a prefeitura de Palmas, *“iniciou uma série de decretos que ferem diretamente os direitos constitucionais garantidos ao cidadão, tais como o direito de ir e vir, do livre comercio, de reunião religiosa entre outros”*, especialmente o Decreto nº 1.896, de 15 de maio de 2020, ao impedir, segundo o autor, a *“circulação nos espaços públicos, como praças, parques, praias”*, e ao proibir a comercialização de bebidas alcoólicas;
2. Questiona: *“em que a venda de bebida alcoólica afeta a proteção ou o combate ao vírus?”*; *“em que espalha o vírus uma pessoa fazendo sua caminhada só, ou com seu cônjuge em uma praça?”*;
3. Afirma que *“os número de Palmas, não estão em grau alterado, a população está consciente”*;
4. Argumenta que *“o direito a saúde não pode ser maior que o direito de ir e vir, do livre comercio, entre outros”*;
5. Discorre sobre a liberdade econômica, o princípio da livre iniciativa, o direito de ir e vir, e conclui que *“Palmas não incorre nos padrões de necessidade elencados pela ANVISA, possuímos, um número de infectados felizmente baixo, podemos com consciência cuidar da saúde e respeitar direitos fundamentais da população”*.

Pedidos:



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas**

1. *“A concessão da liminar, para permitir a venda de bebidas alcoólicas, bem como a possibilidade de circulação nos espaços públicos, como praças, parques, praias, porém sem aglomeração de pessoas”;*
2. No mérito, requer *“a procedência dos pedidos ao final reafirmando a liminar, para permitir a venda de bebidas alcoólicas, bem como a possibilidade de circulação nos espaços públicos, como praças, parques, praias, porém sem aglomeração de pessoas”.*

Em síntese, é o relatório.

DECIDO.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

No rol das garantias fundamentais que assegura, a Constituição Federal prevê que *“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”* (art. 5º, inciso LXXIII).

Disso resulta que a ação popular destina-se precípua e necessariamente à tutela, pelo cidadão, do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural, toda vez que tais bens forem objeto de ato lesivo. Em outras palavras, para *“que o seja sindicável mediante ação popular, deve ele ser, a um só tempo, nulo ou anulável e lesivo ao patrimônio público, no qual se inclui “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”* (REsp 445.653/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 15/10/2009, DJ 26/10/2009).

São pressupostos da ação popular, portanto: a) a condição de cidadão brasileiro, por parte do autor; b) a ilegalidade do ato a invalidar; c) a lesividade do ato ao patrimônio público, compreendendo-se também como lesivo o ato que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade, bem como a moralidade administrativa.

Importa considerar, ainda, a necessidade de que o ato a ser anulado não se configure em lei em tese, pois a ação popular não é instrumento de controle abstrato da validade das normas. É assente o entendimento de que não cabe ação popular contra lei em tese, caráter esse que ostentam as normas que agregam os elementos de abstração e



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas**

generalidade. A propósito:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. LEI EM TESE. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CARÁTER GENÉRICO DA NORMA. 1. Conforme a jurisprudência, descabe o ajuizamento de ação popular contra lei em tese, caráter que se extrai de dois elementos: abstração e generalidade. 2. No caso, entretanto, verifica-se a evidente ausência de generalidade da lei municipal objeto da ação popular, que destinou o bem à empresa específica. 3. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ - REsp: 1325859 SP 2011/0241974-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 17/04/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/04/2018).

O caráter geral de uma lei em sentido material se refere à aplicação da norma a um número indeterminado, desconhecido, de indivíduos, em que o legislador não pode saber com exatidão os sujeitos que serão, indistintamente, atingidos pela norma. O caráter abstrato reflete a ideia de que o comando da lei tende a se repetir sucessivas vezes, sempre que se configurar a situação hipotética prevista na norma, ou seja, a lei em sentido material não disciplina um evento certo, específico, que, ocorrendo, esgotará os efeitos da lei, e, assim, não terá outras aplicações.

Pois bem.

A presente demanda reúne alguns motivos pelos quais deve ser extinta sem resolução do mérito.

**Primeiro.** No caso em tela, o autor *“busca nesse juízo guarita legal, para declarar a inconstitucionalidade de tais medidas”*, para que, por consequência, seja permitida *“a venda de bebidas alcoólicas, bem como a possibilidade de circulação nos espaços públicos, como praças, parques, praias, porém sem aglomeração de pessoas”*.

A discussão judicial da lei em tese, ou seja, qualquer instrumento normativo que contenha comando de conduta genérico, dotado de abstração e impessoalidade, contudo, como visto, não é plausível na via da ação popular. Confira-se, a propósito:

REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. DECRETO MUNICIPAL Nº 42.754/16 QUE ESTABELECE MECANISMOS PARA VERIFICAÇÃO DA AUTODECLARAÇÃO DE NEGRO E ÍNDIO NOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA PROVIMENTO DE CARGOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DECRETO PROVIDO DE GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO, CARACTERIZANDO LEI EM TESE. AUSÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS E DE LESIVIDADE PARA CONTROLE POR



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas**

AÇÃO POPULAR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO QUE NÃO MERECE RETOQUES. (TJ-RJ - REMESSA NECESSARIA: 04091368920168190001, Relator: Des(a). JDS RENATO LIMA CHARNAUX SERTA, Data de Julgamento: 27/11/2019, VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL).

REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. SENTENÇA QUE INDEFERIU A PETIÇÃO INICIAL, EM RAZÃO DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, E EXTINGUIU O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. CONFIRMAÇÃO DA DECISÃO. DIANTE DO CONTEÚDO GERAL E ABSTRATO DO DECRETO Nº 050/2017, A CONSEQUÊNCIA QUE SE EXTRAÍ É DE QUE A AÇÃO POPULAR NÃO É INSTRUMENTO HÁBIL A SER MANEJADO PARA DISCUTIR A ILEGALIDADE DO DIPLOMA NORMATIVO. SENTENÇA CONFIRMADA. DECISÃO UNÂNIME. (TJ-AL - REEX: 07003184920188020043 AL 0700318-49.2018.8.02.0043, Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo, Data de Julgamento: 12/02/2020, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 13/02/2020).

REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. DECRETO EXECUTIVO. Pretensão de invalidação de decreto expedido pelo chefe do Poder Executivo Municipal, por vício de constitucionalidade. O decreto foi expedido para dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016, após Projeto de Lei de iniciativa do prefeito, com idêntica redação, ter sido rejeitado pela Câmara Municipal. Inadequação da via eleita. Ação Popular não pode ser utilizada como sucedâneo para declaração de inconstitucionalidade de lei em abstrato. Sentença mantida. REEXAME NECESSÁRIO NÃO PROVIDO. (TJ-SP - REEX: 10108403420158260032 SP 1010840-34.2015.8.26.0032, Relator: José Luiz Germano, Data de Julgamento: 08/07/2016, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/07/2016).

AÇÃO POPULAR - DECRETO N. 335/2003, DO GOVERNADOR DO ESTADO, QUE DISPÕE SOBRE PROCEDIMENTOS A SEREM OBSERVADOS EM RELAÇÃO AOS RECOLHIMENTOS DE RECURSOS FINANCEIROS AO TESOIRO DO ESTADO PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES - SENTENÇA DE EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO MANTIDA - REEXAME IMPROVIDO. "É incabível a ação popular contra lei em tese." (AC n. , de Rio do Sul, Rel. Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, j. 5.5.2009). (TJ-SC - REEX: 413194 SC 2009.041319-4, Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz, Data de Julgamento: 06/11/2009, Primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Reexame Necessário n. , da Capital).



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas**

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. DECRETO DISTRITAL Nº 37.940/2016. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO LESIVO ESPECÍFICO. IMPUGNAÇÃO DE LEI EM TESE. DESCABIMENTO. SENTENÇA MANTIDA. 1 ? O exame atento do Decreto Distrital n. 37.940/2016, por meio do qual o Governador do Distrito Federal instituiu novas tarifas para os modos rodoviário e metroviário do Serviço Básico do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - STPC/DF, revela que não se cuida de ato normativo de efeitos concretos, mas de decreto autônomo, de caráter geral e abstrato, semelhante à Lei, dirigido não a pessoas determinadas, mas a todas as pessoas que utilizem ou possam utilizar o serviço de transporte público do DF, alcançando, assim, de forma abstrata, toda a população do Distrito Federal. 2 ? Inexistindo nos autos a indicação de ato lesivo concreto e específico, mas simples prognóstico de ato lesivo ao patrimônio público e/ou à moralidade administrativa, verifica-se que a Ação Popular vislumbra o enfrentamento, em tese, do Decreto Distrital n. 37.940/2016, em razão da insatisfação geral com o aumento das tarifas das passagens de ônibus e de metrô do DF, mostrando-se escorrido o indeferimento da inicial, em virtude de inadequação da via eleita, pois não é cabível o manejo de Ação Popular para a impugnação de lei em tese. 3 ? O Decreto ora impugnado já se encontra sob a análise do egrégio Conselho Especial desta Corte de Justiça na ADI n. 2017.00.2.000200-6, que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 2.115/2017, editado pela Câmara Legislativa, o qual suspendeu justamente os efeitos do Decreto Distrital n 37.940/2016, sendo certo que a aferição da inconstitucionalidade ou não do Decreto Legislativo imporá um exame prévio e aprofundado do próprio ato normativo cujos efeitos foram por ele suspensos, o que também revela a inutilidade do manejo da ação popular para exame da matéria. Apelação Cível e Remessa Oficial desprovidas. (TJ-DF 00000150420178070001 DF 0000015-04.2017.8.07.0001, Relator: ANGELO PASSARELI, Data de Julgamento: 04/10/2017, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 09/10/2017 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

**Segundo.** Sob outro aspecto, a ação popular destina-se precipuamente ao combate à lesividade do ato ao patrimônio público, compreendendo-se também como lesivo o ato que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade, bem como a moralidade administrativa.

Em nenhum momento o requerente indica o prejuízo ao erário. O requerente aborda o *“prejuízo para os mercados, distribuidoras locais e ao entorno, que viram suas mercadorias vencerem, prejuízos incalculáveis”*, trata da situação dos atacados que vendem para cidades vizinhas, mas em nenhum momento apresenta o dano ao erário.



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA ESTADUAL**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins**  
**1ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas**

A ilegalidade apontada pelo autor seria oriunda da suposta ilegalidade/inconstitucionalidade da determinação genérica e não de um ato concreto ilegalmente praticado pela Administração.

Assim, é preciso ter em vista que o objetivo da ação popular, repise-se, é defender interesses coletivos (e não de uma parcela da sociedade), com relação a um prejuízo concreto do erário, e em hipótese em que não haja discussão de lei em tese.

### III - DISPOSITIVO

Diante do exposto, não sendo o meio adequado para postular a pretensão contida na inicial, mostra-se evidente a falta de interesse processual do autor, razão pela qual extingo o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC.

Isento de custas e honorários advocatícios, tendo em vista ausência de evidência de má-fé.

Sentença sujeita ao reexame necessário (art. 19, lei n. 4.717/65).

Assim, transcorrido o prazo para eventuais recursos voluntários, encaminhem-se os autos ao Egrégio Tribunal de Justiça.

Com o trânsito em julgado, arquivem-se.

Intimem-se as partes.

Palmas - TO, data certificada no sistema.

---

Documento eletrônico assinado por **RONICLAY ALVES DE MORAIS, Juiz de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Instrução Normativa nº 5, de 24 de outubro de 2011. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.tjto.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **679185v5** e do código CRC **3c18d8d3**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): RONICLAY ALVES DE MORAIS  
Data e Hora: 20/5/2020, às 8:0:1