

AÇÃO POPULAR (66) Nº 5005497-15.2023.4.03.6100 / 25ª Vara Cível Federal de São Paulo

AUTOR: RUBENS ALBERTO GATTI NUNES

Advogado do(a) AUTOR: PAULO HENRIQUE FRANCO BUENO - SP312410

REU: UNIÃO FEDERAL, EMPRESA BRASIL DE COMUNICACAO S.A., ROSANGELA DA SILVA

Advogados do(a) REU: JOAO PAULO ARAUJO DOS SANTOS - SP312953-A, SAULO NAKAMOTO - DF53694, VANESSA BICALHO MARANHÃO - DF33562

SENTENÇA

Trata-se de **AÇÃO POPULAR** proposta por **RUBENS ALBERTO GATTI NUNES** (CPF n. 369.073.308-14) em face da **UNIÃO**, da **EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A. (EBC – TV BRASIL)** e de **ROSÂNGELA DA SILVA**, visando a obter provimento jurisdicional *“para retirar o programa exibido pela EBC no dia 07/03/2023 e suspender a participação da Primeira-Dama como apresentadora da empresa pública”*

Narra o autor popular, vereador da Câmara Municipal de São Paulo, que *“[n]a última terça-feira (07/03/2023) a TV Brasil, veículo público administrado pela EBC transmitiu o programa ‘Papo de Respeito’, apresentado pela Primeira-Dama, Rosângela Lula da Silva (‘Janja’)”, no qual “[a] Primeira-Dama, durante toda a apresentação do programa, evidencia e enaltece os feitos do marido Presidente da República, tratando a programação da empresa pública como um boletim informativo das supostas bondades realizadas pelo atual mandatário do Poder Executivo Federal”.*

Alega, ainda, que *“[a] Primeira-Dama e o Presidente Lula usam a EBC como folhetim de feitos do governo, desvirtuando*



completamente as competências da Empresa e ferindo mortalmente os limites da lei 11.652/2008”.

Aduz, pois, que “[d]iante e da utilização inadequada e ilegal da EBC por parte do Governo Federal, não há alternativa ao Autor senão o ajuizamento da presente demanda, uma vez que foram os (sic) feridos os princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da impessoalidade”.

A apreciação do pedido liminar foi postergada para após a vinda da manifestação da UNIÃO e EBC, nos termos do art. art. 2.º da Lei n. 8.437/92.

Em **manifestação** de ID 2797096166, a EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A. – EBC suscitou, em preliminar, a sua ilegitimidade passiva ao argumento de que *“o conteúdo impugnado judicialmente foi demandado pela SECOM/PR à EBC e essa, na condição de Contratada e mediante o recebimento da contrapartida financeira, prestou os serviços, de acordo com as obrigações entabuladas no instrumento contratual”.*

Asseverou, quanto ao mérito, que *“a participação desta Empresa no evento discorrido pelo Autor da ação popular ocorreu por força do CONTRATO Nº 4/2019 firmado com a UNIÃO, por intermédio da SECOM/PR”,* sendo que *“o instrumento contratual não permite que a EBC interfira no conteúdo exibido, impossibilitando qualquer forma de controle editorial, sendo certo que o serviço realizado a partir do contrato mencionado é estritamente técnico, de produção, captação de áudio e vídeo e transmissão nos meios de comunicação escolhidos”.* Argumenta, ainda, que *“os serviços prestados pela EBC seguiram todos os padrões técnicos estabelecidos pela Contratante, dentro dos*



permissivos legais e constitucionais, sem caracterizar qualquer espécie de desvirtuamento institucional, ao contrário do que foi alegado pelo Autor”.

Acresce que, “[c]onforme o OFÍCIO Nº 21/2023/GAB/SE/SECOM/PR (Doc. 4), a solicitação realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República foi de designar equipe para transmissão em plataformas digitais do evento ‘PAPO DE RESPEITO’. Como a própria solicitação já informa, a obrigação da EBC foi exclusivamente de ordem técnica, não tendo sido demandada para roteirizar ou manifestar-se de qualquer forma sobre o conteúdo que seria debatido no evento ‘PAPO DE RESPEITO’. Em adendo, já foram previamente estabelecidos quais pessoas participariam do debate, sem possibilidade de ingerência por parte desta Empresa Pública federal”.

Defende, em suma, que “o evento ‘PAPO DE RESPEITO’ é (i) oriundo de prestação de serviços proveniente (sic) de contrato de prestação de serviços firmado entre a SECOM/PR e a EBC, inexistindo qualquer ingerência na linha editorial pela EBC; (ii) o evento foi transmitido exclusivamente nos canais dos serviços de redes sociais Youtube e Instagram, em sua vertente estatal ‘TV BRASIL GOV’; (iii) o evento não foi veiculado na programação televisiva da TV Brasil, até porque não há programa chamado ‘PAPO DE RESPEITO’ na grade televisiva daquele canal; e (iv) não há que se cogitar em violação ao art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 11.652/2008 (autonomia em relação ao Governo Federal).

Já a **impugnação** ofertada pela UNIÃO recebeu o ID 280813103. Sustentou, inicialmente, a ausência de ato de efeito jurídico passível de ser anulado por meio de ação popular, sob o fundamento de descabimento desse instituto para impor obrigação de fazer ou de não fazer ao poder público. Aduz que “a *inadequação do*



provimento jurisdicional buscado pelo autor decorre do fato de que a participação da Primeira-Dama como apresentadora em determinado Programa transmitido pela TV Brasil GOV não se caracteriza como um ato administrativo, o qual é, por excelência, o objeto de uma ação popular”.

Assere, em prosseguimento, que *“a causa de pedir está atrelada à suposta ilegalidade quanto à transmissão do Programa “Papo de Respeito” pela EBC, o que afasta o uso da ação popular”,* sendo que *“sequer são mencionadas as falas da Primeira-Dama, no referido Programa, passíveis de causar lesão à moralidade ou ao patrimônio público”.*

Em manifestação complementar de ID 281258869, a UNIÃO *“requerer a juntada do OFÍCIO Nº 21/2023/GAB/SE/SECOM/PR, por meio do qual a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM/PR oficializa à Empresa Brasil de Comunicação a solicitação de equipe para transmissão em plataformas digitais do evento “Papo de Respeito”, no âmbito do Contrato n. 04/2019. Importante frisar que a realização do evento está em conformidade com a Cláusula Sexta do Contrato n. 04/2019 (ID 279709192) e que o evento foi transmitido nas plataformas .GOV”.*

Instado, o autor apresentou manifestação sobre as preliminares aduzidas pela parte requerida (ID 286323145).

Com a inicial vieram documentos.

É o relatório, DECIDO.

Rejeito, de início, a preliminar de **ilegitimidade passiva** suscitada pela EBC.



Isso porque há de se perquirir se figuram no processo as mesmas partes que compõem a alegada relação de direito material constante da exordial. Segundo a teoria da asserção, as condições da ação devem ser examinadas de acordo com o que foi alegado pelo autor na petição inicial, não devendo o magistrado adentrar com profundidade em sua análise, sob pena de exercer juízo sobre o mérito da ação.

No caso concreto, o autor popular busca provimento jurisdicional *“para retirar o programa exibido pela EBC no dia 07/03/2023 e suspender a participação da Primeira-Dama como apresentadora da empresa pública”*, motivo pelo qual não é possível afastar a sua legitimidade para figurar no polo passivo.

Reconheço, todavia, a **inépcia da petição inicial**.

Explico.

Como visto, com o ajuizamento da presente ação o autor popular tenciona provimento jurisdicional *“para retirar o programa exibido pela EBC no dia 07/03/2023 e suspender a participação da Primeira-Dama como apresentadora da empresa pública”*.

Assevera, para tanto, que em 07/03/2023 a TV Brasil, veículo público administrado pela EBC, transmitiu o programa “Papo de Respeito”, apresentado pela primeira dama, Rosângela Lula da Silva (“Janja”), ora requerida, que, durante a apresentação do programa evidenciou e enalteceu *“os feitos do marido Presidente da República, tratando a programação da empresa pública como um boletim informativo das supostas bondades realizadas pelo atual mandatário do Poder Executivo Federal”*.

Sustenta o autor popular ser *“inadmissível que uma empresa pública de comunicação seja utilizada de forma ilegal para*



que a esposa do Presidente da República enalteça os 'atos positivos' do seu marido, tudo pago com dinheiro público e em completo desvio de finalidade”.

Entende o autor popular que *“resta evidenciada a ilegalidade do ato impugnado, bem como a afronta aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade que devem reger a Administração Pública, motivo pelo qual deve ser imediatamente suspensa a participação da Primeira-Dama na programação da EBC, bem como seja retirado do ar o programa exibido no dia 07/03/2023”.*

Pois bem.

Estabelece a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso LXXIII:

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade 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 dos ônus da sucumbência.”

A Ação Popular qualifica-se como instrumento jurídico que se presta ao combate de atos ilegítimos (ilegais e/ou imorais), que causem lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural, praticado por agente público ou entidade de que ele participe.



Ocorre que a Lei n. 4.717/65, que regula a ação popular, prevê que:

*“Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, **decretar a invalidade** do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.”*

Em se tratando, portanto, de ação popular, é essencial que o cidadão aponte, com clareza, os motivos legais que, a seu entender, levam a ser decretada a nulidade do ato administrativo. Não basta afirmar que o ato causa ou causou prejuízo ao Poder Público. Há de alegar mais: a ilegalidade do ato praticado, **que se enquadre** nas características de nulidade previstas na Lei de Ação Popular.

No caso concreto, o autor popular pede que o programa exibido em 07/03/2023 seja retirado do ar, bem como seja suspensa a participação da primeira dama como apresentadora da EBC.

Se não há, na petição inicial, demonstração de aspectos jurídicos que caracterizem a nulidade do ato administrativo, inepto é o pedido. Não é demais lembrar que o objeto da ação popular é declarar a **nulidade de ato administrativo praticado**. Sem pedido de declaração de nulidade ou de anulabilidade do ato administrativo, não há que emprestar curso à ação popular.



Segundo José Carlos Barbosa Moreira “[n]ão há possibilidade de obter-se, através de ação popular, uma condenação que não seja de natureza pecuniária, isto é, uma condenação, por exemplo, a fazer ou não fazer” (NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil e extravagante em vigor. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1999, p. 1591).

Nesse sentido:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. INÉPCIA DA INICIAL.

1. O cidadão, autor da ação popular, há de fundamentar o seu pedido em causa jurídica expressa determinante de nulidade ou de anulabilidade do ato administrativo.

2. É inepta, conseqüentemente, a petição inicial que não apresenta razão alguma determinante da pretensa nulidade e anulabilidade, nem formula pedido nesse sentido.”

(STJ, RESP 740803, Processo n. 20050500578588, Primeira Turma, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, DJ 16/10/2006).

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO POPULAR - CARÊNCIA DE AÇÃO - REMESSA OFICIAL TIDA POR INTERPOSTA - ART. 19 DA LEI Nº 4.717/65 - PEDIDO JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL - RESTRIÇÕES À PROPAGANDA DE PRODUTOS DERIVADOS DO TABACO - ART. 220, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - LEI Nº 9.294/96 -



CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO. 1- O art. 19 da Lei da Ação Popular (Lei n.º 4.717, de 29.06.1965) é expresso ao dispor que a sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação popular está sujeita ao duplo grau de jurisdição, tendo em vista o interesse público que a ação visa proteger. Remessa oficial tida por interposta. 2- Para a propositura da ação popular, deve o cidadão atender a determinados requisitos de ordem subjetiva, tais como a comprovação de sua condição de eleitor, e outros de ordem objetiva, tais como a demonstração da ocorrência de lesão ao patrimônio público ou equiparado e a ilicitude ou ilegitimidade do ato que se pretende invalidar. 3- No caso, o autor não preencheu tais requisitos objetivos, indispensáveis ao manejo da ação popular, limitando-se a alegar omissão administrativa do ente público ao permitir a veiculação de publicidade de produtos derivados do tabaco em eventos esportivos e culturais. 4- Alegações desprovidas de qualquer fundamento jurídico, uma vez que a própria Constituição Federal, em seu art. 220, § 3º, II, e § 4º, determina a adoção de medidas de defesa de propaganda de produtos nocivos, a qual deverá se dar através de restrições legais à propaganda, e através de advertências sobre os malefícios decorrentes do uso dos produtos. 5- Obedecendo ao comando constitucional, a Lei nº 9.294/96 impôs restrições legais à propaganda comercial dos produtos derivados do tabaco, permitindo-a apenas através de pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda (caput do artigo 3º com redação dada pela Lei nº 10.167/00), e estabelecendo a observância de certos princípios (arrolados nos seis incisos do parágrafo primeiro do artigo 3º). 6- Saliente-se, ainda, que a Lei nº



10.167/00 acrescentou o artigo 3º-A na Lei nº 9.194/96, proibindo o patrocínio de atividade cultural ou esportiva (inciso V) e a propaganda fixa ou móvel em estádio, pista, palco ou similar (inciso VI), não se aplicando a referida proibição no caso de eventos esportivos internacionais organizados e realizados por instituições estrangeiras (§ 1º alterado pela Lei nº 10.702/03).

7- Além das restrições à propaganda do tabaco trazidas pela legislação pátria, o Brasil se comprometeu à implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, adotada pelos países membros da Organização Mundial da Saúde, o que mais uma vez rechaça a tese do autor de omissão do ente público quanto ao tema.

8- Mantida a sentença que julgou extinto o processo sem resolução do mérito por carência da ação, seja por impossibilidade jurídica do pedido, seja pela ausência de interesse processual, na modalidade adequação, na medida em que pretende o autor popular a condenação dos réus ao cumprimento de obrigações de fazer e de não fazer - consistentes na restrição de veiculação de propaganda de tabaco - o que não pode ser veiculado por meio deste remédio jurídico.

9- Apelação e remessa oficial tida por interposta as quais se nega provimento.” (APELAÇÃO CÍVEL – 573215 ..SIGLA_CLASSE: ApCiv 0046585-95.1998.4.03.6100 ..PROCESSO_ANTIGO: 200003990110586 ..PROCESSO_ANTIGO_FORMATADO: 2000.03.99.011058-6, ..RELATORC.; TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:16/11/2010 PÁGINA: 610 ..FONTE_PUBLICACAO1:



AÇÃO POPULAR. PEDIDO TENDENTE AO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE NÃO FAZER. ABSTENÇÃO DE TRANSPORTE DE MATERIAL TÓXICO POR VIA TERRESTRE. TRANSPORTE POR VIA AÉREA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CABIMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. Ocorrência de inépcia da petição inicial por inadequação da via eleita (C.P.C., arts. 267, I; 295, I), uma vez que o pedido da presente ação popular não visa a anular ato lesivo ao meio ambiente, mas sim a obter do Estado o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer, objetivo para o qual é adequada a ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 3º), e não a ação popular, voltada para a invalidação de atos estatais ou de particulares, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Lei 4.717/65, art. 1º; Carta Magna, art. 5º, LXXIII). 2. Extinção do processo sem julgamento do mérito (C.P.C., arts. 267, I; 295, I). 3. Remessa obrigatória não provida.

(REO 0055728-61.2000.4.01.0000, JUIZ FEDERAL LEÃO APARECIDO ALVES (CONV.), TRF1 - SEXTA TURMA, DJ 12/12/2005 PAG 42.)

No presente caso, o autor deixou de formular pedido de declaração de nulidade do ato supostamente lesivo ao patrimônio público. Os pleitos apresentados consubstanciam-se em verdadeiras obrigações de fazer e não fazer, o que, como visto, não podem ser objeto da ação popular, nos termos da doutrina e jurisprudência adrede mencionadas.



Além disso, tenho que os fatos apontados pelo autor como ofensivos à moralidade administrativa e à impessoalidade estão inseridos no âmbito da ação civil pública,

Vale dizer, a presente ação popular, na verdade, assume feições de uma ação civil pública, de modo que o autor não detém legitimidade para tanto.

Por conseguinte, sob qualquer ângulo que se examine a matéria, tem-se que a presente ação não reúne condições para ter seu mérito enfrentado.

Deixo de determinar a emenda da inicial, conforme prevê o artigo 321 do Código de Processo Civil, uma vez que ela apresenta vício insanável, devendo ser indeferida de plano.

Posto isso, **JULGO EXTINTO** o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, I e VI, do Código de Processo Civil.

Custas ex lege.

Sem condenação em honorários advocatícios, uma vez que não vislumbro má-fé do autor.

Sentença sujeita à remessa necessária, nos termos do art. 19 da Lei de Ação Popular.

P.I.

SÃO PAULO, 19 de maio de 2023.

