



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Chapecó

Rua Florianópolis, 901, D - Bairro: Jardim Itália - CEP: 89814-200 - Fone: (49)3361-1300 -
www.jfsc.jus.br - Email: sccha02@jfsc.jus.br

AÇÃO POPULAR Nº 5007144-10.2023.4.04.7202/SC

AUTOR: LUCIANO JOSE BULIGON

ADVOGADO(A): PATRICIA FORTUNA BAEZ (OAB SC046909)

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: PAPER EXCELLENCE B.V.

RÉU: J&F INVESTIMENTOS S.A

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

RÉU: ELDORADO BRASIL CELULOSE S/A

RÉU: CA INVESTMENT (BRAZIL) S.A.

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

SENTENÇA

1. Relatório

Trata-se de ação popular ajuizada por LUCIANO JOSE BULIGON em face da UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, do INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, de ELDORADO BRASIL CELULOSE S/A, de PAPER EXCELLENCE BV, de CA INVESTMENT (BRAZIL) S.A. e de J&F INVESTIMENTOS S.A.

Destaca o autor que é cidadão brasileiro, juntando documentação comprovando estar em gozo de seus direitos políticos e eleitorais.

Narra que tomou conhecimento que recentemente chegaram em Chapecó/SC representantes da ré ELDORADO BRASIL CELULOSE S/A e da ré PAPER EXCELLENCE BV, com o objetivo de sondar agricultores na Região Oeste de Santa Catarina para venda de suas terras.

Destacou que empresa estrangeira ré PAPER EXCELLENCE BV anunciou que estaria consolidando a aquisição a ré J&F INVESTIMENT S/A da maior empresa de celulose do Brasil, que é a ré ELDORADO BRASIL

CELULOSE S/A, a qual é proprietária de 249 mil hectares de florestas de eucalipto plantadas em áreas rurais brasileiras.

Defende que a pessoa jurídica estrangeira, como é o caso da ré PAPER EXCELLENCE BV, e as pessoas jurídicas brasileiras cujo capital social é controlado por pessoas jurídicas estrangeiras, como é o caso da ré CA INVESTIMENT BRAZIL S.A. e da ré ELDORADO BRASIL CELULOSE S/A, só poderão adquirir imóveis no Brasil se cumprirem quatro requisitos cumulativos, “SOB PENA DE SUA INOBSERVÂNCIA CARACTERIZAR LESÃO A UM DOS MAIORES PATRIMÔNIOS PÚBLICOS DO ESTADO BRASILEIRO, A SOBERANIA NACIONAL, e ser considerado ato nulo de pleno direito, na forma do art. 15 da Lei n. 5.709/1971”.

Arrola os mencionados requisitos:

“1º os imóveis rurais a serem adquiridos devem ser destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários (art. 5º caput, da Lei 5.709/71);

2º Os projetos de aquisição dos imóveis deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área (art. 5º, §1º, da Lei 5.709/71), ou seja, devem ser aprovados pelo INCRA (art. 11, §2º, a do Decreto 74.965/74);

3º A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, (art. 12 da Lei 5.709/71);

4º quando a área a ser adquirida ultrapassar 100 módulos de exploração indefinida (MEI), deverá haver autorização do Congresso Nacional (art. 23, §2º da Lei Federal n. 8.629/1993).”

Em apertada síntese, alega que os réus pessoas jurídicas de direito privado estão formulando suas negociações, estando na iminência de concretizá-las, sem a observância de tais requisitos, bem como que a União e o INCRA estão se omitindo de exigir o cumprimento das determinações legais e condições antes arroladas, tudo culminando em alegada lesão à soberania nacional, que classifica como patrimônio público.

Defendendo estarem presentes os requisitos legais, formula pedido liminar.

Juntou procuração e documentos.

Vieram os autos conclusos.

Decido.

2. Fundamentação

No atual ordenamento jurídico nacional a ação popular está constitucionalmente prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988 e legalmente regulamentada na Lei n. 4.717/65 e, ainda, nas regras do Código de Processo Civil (art. 22 da Lei n. 4.717/65). Vejamos:

Art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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;

(...)

Lei n. 4.717/65:

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.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977)

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as conseqüências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

§ 4º Para instruir a inicial, o cidadão poderá requerer às entidades, a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas.

§ 5º As certidões e informações, a que se refere o parágrafo anterior, deverão ser fornecidas dentro de 15 (quinze) dias da entrega, sob recibo, dos respectivos requerimentos, e só poderão ser utilizadas para a instrução de ação popular.

§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação.

§ 7º Ocorrendo a hipótese do parágrafo anterior, a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras; feita a requisição, o processo correrá em segredo de justiça, que cessará com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

(...)

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

I - A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

II - A operação bancária ou de crédito real, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas;

b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.

III - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição.

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.,

V - A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação.

VI - A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando:

a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço;

b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador.

VII - A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais.

VIII - O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando:

a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais:

b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação.

IX - A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

(...)

Art. 22. Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação.

(...)

A ação popular tem como finalidade, portanto, possibilitar a qualquer cidadão pleitear junto ao Poder Judiciário a anulação de atos ou contratos lesivos ao patrimônio público, bem como obter o devido ressarcimento pelas perdas e danos resultantes da irregularidade perpetrada. O prejuízo, além de financeiro, pode estar circunscrito às esferas da moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico e cultural.

Ou seja, como qualquer ação, a ação popular também está subordinada ao cumprimento de determinados requisitos de admissibilidade.

Os primeiros, denominados condições da ação, são os requisitos prévios exigidos para a propositura e o regular processamento de qualquer processo judicial. Noutra norte, há requisitos específicos que constituem os pressupostos necessários para a propositura e procedência de determinada ação judicial e podem variar de acordo com a natureza da ação.

Os requisitos gerais da ação popular estarão presentes desde que se verifique a possibilidade jurídica do pedido formulado na petição inicial, o interesse de agir e a legitimidade do autor. Já os requisitos específicos – necessários para a procedência do pedido – se darão quando ficarem demonstradas a ilegitimidade ou ilegalidade do ato a invalidar e, ainda, a lesividade ao patrimônio público.

O pedido a ser apresentado na petição inicial da ação popular, por sua vez, deve ser formulado nos estreitos limites da ação, segundo seus paradigmas constitucionais (art. 5º, LXXIII, da CF) e legais (caput do art. 1º da Lei n. 4.717/65). **Deste modo, não pode ser outro, senão o de anulação ou declaração de nulidade do ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, cumulado, se for o caso, com pedido condenatório de reparação das perdas e danos resultantes do ato** (art. 11 da Lei n. 4.717/65).

Cabível destacar que a possibilidade jurídica do pedido estará caracterizada quando o pleito objeto de determinada demanda estiver fundamentado em uma norma jurídica que, ao menos em tese, possibilite a procedência do pedido formulado pelo autor ou, ainda, quando não houver norma jurídica que expressamente vede tal pleito. No caso da ação popular, o pedido será juridicamente válido quando ficar constatada a possibilidade de o ato ou contrato objeto da demanda popular possuir alguma das características previstas no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, e nos dispositivos insertos na Lei n. 4.717/65. Ou seja, tendo em vista que a finalidade da ação popular é a desconstituição do ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, o pedido será juridicamente possível quando se verificar a possibilidade, ainda que remota, de o ato ser ilegal e causar dano ao patrimônio do Estado.

Como visto, além da ilegalidade, o objeto da ação popular deve ser lesivo ao patrimônio público. O ato lesivo, em apertadíssima síntese, pode ser definido como a ação ou omissão que traz prejuízos ao erário público ou ofende a moralidade administrativa, bem como os valores artísticos, culturais, ambientais ou históricos da coletividade. O art. 4º da Lei n. 4.717/65 traz hipóteses de presunção de lesividade, nas quais basta a configuração do ato para que ele seja considerado lesivo e, por consequência, nulo de pleno direito. O prejuízo ao patrimônio público necessário para que a ação popular seja julgada procedente não é apenas econômico, admitindo-se, por exemplo, que a lesão seja moral ou cultural.

No caso concreto, a parte autora defende a lesão à soberania nacional, classificando-a como patrimônio público da União.

Nos termos da Convenção Interamericana sobre Direitos e Deveres dos Estados (disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d1570.htm>), o Estado, para ser reconhecido como tal, necessita de quatro requisitos:

- a) População permanente;
- b) Território determinado;
- c) Governo;
- d) Capacidade de entrar em relação com os demais Estados.

Desses elementos, considera-se que o governo é a organização política do Estado; o poder como uma necessidade de se manter a própria organização social, impondo sua própria lei à população residente em seu território. Já a soberania, por sua vez, alguns a veem como um quarto elemento constitutivo. Para outros autores, a soberania é característica que deflui logicamente das outras três.

Segundo Celso Ribeiro Bastos (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994):

“A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios.”

A soberania nacional é reconhecida a todas as nações independentes com total poder e domínio dentro de seus limites territoriais, sendo livre da influência ou comando exercido por outros Estados.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contempla a questão da soberania por meio de afirmações e considerações, afirmando-a como fundamento do Estado Democrático de Direito e forma de independência nacional, além de mencioná-la como sendo um princípio da ordem econômica.

Neste contexto constitucional, vislumbra-se que a soberania nacional não é patrimônio público, mas sim fundamento do Estado Democrático de Direito, balisa mestra que, juntamente com outras, alicerça a geração e reconhecimento de todo o arcabouço jurídico pátrio.

Assim sendo, diferentemente do alegado na inicial, o patrimônio público (aqui incluído, inclusive, o território determinado de um Estado) é um dos elementos da soberania nacional, e com ela não se confunde.

Desta forma, considerando que a ação popular visa a desconstituição do ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, bem como tendo em vista que “Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (§ 1º do artigo 1 da Lei 4.717/65), mostra-se ilegítima a tentativa de defesa da soberania nacional por meio da presente ação popular, configurando-se a impossibilidade jurídica do pedido.

Não se está a dizer que é descabida a defesa da soberania nacional diante de ato a ela lesivo. Pelo contrário: sua defesa é legítima.

Todavia, tal intento nunca será possível por meio de ação popular, já que a soberania popular não pode ser enquadrada como patrimônio público (os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico), tampouco o ato acatado (ou a omissão dele), conforme descrito na inicial, não comporta configurado ato lesivo à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Trata-se, portanto, de evidente caso de inadequação de via eleita, que impõe o indeferimento da petição inicial, nos termos do artigo 330, inciso III, do Código de Processo Civil.

3. Dispositivo

Ante o exposto, diante da inadequação de via eleita e da impossibilidade jurídica dos pedidos formulados na inicial serem acolhidos por meio da presente ação popular, indefiro a petição inicial, com fundamento no artigo 330, inciso III, do Código de Processo Civil e extingo o processo, sem resolução do mérito, forte no artigo 485, incisos I e IV, do Código de Processo Civil, conforme fundamentação supra.

Sem honorários e sem custas (artigo 5º, inciso LXXIII da CRFB/88).

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (artigo 19 da lei 4.717/65).

Sentença registrada e publicada eletronicamente.

Intime-se a parte autora.

Intime-se, ainda, o representante do Ministério Público Federal – MPF (artigo 19, §2º, da lei 4.717/65).

Na hipótese de interposição de recurso tempestivo, mantenho, desde já, a decisão pelos seus próprios fundamentos e determino a citação dos réus para responderem ao recurso, na forma do art. 331, § 1º, do CPC. Após, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Após o trânsito em julgado, intimem-se os réus para ciência (na forma do art. 331, § 3º, do CPC) e proceda-se à baixa definitiva e arquivem-se os autos.

Documento eletrônico assinado por **HELOISA MENEGOTTO POZENATO, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720010016815v2** e do código CRC **bb082350**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): HELOISA MENEGOTTO POZENATO
Data e Hora: 26/5/2023, às 17:31:20

5007144-10.2023.4.04.7202