

## MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

**Autos n. 0804507-87.2026.8.12.0021**

**Número MP. 08.2026.00129515-4**

### **MM. Juíza:**

Trata-se de Ação Popular por meio da qual a parte autora pretende, em síntese, a suspensão do processo administrativo e do trâmite legislativo referente à revisão do Plano Diretor do Município de Três Lagoas/MS (Projeto de Lei nº 89/2026), bem como a declaração de nulidade dos atos praticados em sua formação.

Sustenta, em linhas gerais, a ocorrência de vícios no procedimento de elaboração do referido projeto normativo, notadamente quanto à inadequada publicidade das audiências públicas realizadas, ausência de efetiva participação popular, inatividade do Conselho Municipal da Cidade e a necessidade de adoção de providências prévias à realização de novos atos participativos.

Afirma que tais irregularidades comprometem a validade do processo administrativo e legislativo, postulando, assim, a intervenção do Poder Judiciário para sustar o andamento do projeto de lei.

A parte autora juntou, ainda, documentos comprobatórios às fls. 106/726.

Às fls. 727/730, a r. Magistrada consignou possível inadequação da via eleita para a finalidade pretendida, determinando a intimação da parte autora para que se manifestasse acerca de seu interesse processual no prosseguimento da demanda. Em atenção à determinação judicial, foi apresentada emenda à inicial às fls. 734/752, acompanhada de novos documentos às fls. 753/797.

Posteriormente, a Procuradoria-Geral do Município de Três Lagoas/MS manifestou-se às fls. 816/823, alegando, em síntese, a ilegitimidade ativa e a



inadequação da ação popular para demandas que interfiram diretamente no processo legislativo. Aduziu, ainda, a ausência dos requisitos necessários ao deferimento da tutela de urgência.

Vieram os autos com vista ao Ministério Público para manifestação.

### **É o breve relatório.**

Da análise minuciosa dos autos, conclui-se que **os pedidos formulados pela parte autora não comportam acolhimento**. A controvérsia central consiste em verificar a possibilidade de utilização da ação popular como instrumento destinado a obstar o regular trâmite de projeto de lei de revisão do Plano Diretor, sob a alegação de supostos vícios no procedimento administrativo e no processo de participação popular que o antecederam.

Para melhor sistematização da matéria, o presente parecer ministerial será desenvolvido a partir de três eixos fundamentais: (i) a inadequação da via eleita; (ii) os limites do controle preventivo de constitucionalidade; e (iii) a impossibilidade de intervenção judicial no caso concreto.

## **I – DA INADEQUAÇÃO DA AÇÃO POPULAR**

Em um primeiro momento, impõe-se reconhecer a inadequação da via eleita. A ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII<sup>1</sup>, da Constituição Federal e disciplinada pela Lei nº 4.717/1965, possui finalidade específica e delimitada, consistente na anulação de atos administrativos concretos e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural, conforme expressamente dispõe o art. 1º do referido diploma legal:

<sup>1</sup> 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;

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.

**A própria conformação normativa da ação popular evidencia que seu objeto recai sobre atos já praticados e dotados de eficácia concreta**, sendo voltada à repressão de ilegalidades consumadas no âmbito da Administração Pública, e não à impugnação de atos normativos em formação ou de natureza abstrata.

Sob essa perspectiva, leciona Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>2</sup>:

Conforme ensinamentos da melhor doutrina, na ação popular são tuteláveis apenas direitos materiais difusos, sendo, nesse caso, mais restrita que a ação civil pública, por meio da qual se pode tutelar todas as diferentes espécies de direito material protegidas pelo microsistema coletivo.

**Nessa linha, não se revela juridicamente admissível a utilização da ação popular como instrumento destinado à impugnação de projetos de lei ou à paralisação de processo legislativo em curso, porquanto tais hipóteses se situam no âmbito do controle de constitucionalidade de leis em tese, matéria que possui instrumentos próprios e disciplina específica no ordenamento jurídico.**

Corroborando esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás já assentou que a ação popular não constitui via adequada para questionar lei em tese ou alegadas irregularidades do processo legislativo, nos seguintes termos:

EMENTA: RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. LEI MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AO PROCESSO LEGISLATIVO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO POPULAR

<sup>2</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Ações constitucionais. 8. ed. São Paulo, SP: Juspodivm, 2025. E-book.

CONTRA LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE. EFEITO TRANSLATIVO . EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. 1. É certo que a ação popular possui estatura de remédio constitucional conferido ao cidadão para 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, previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, estando o seu procedimento regulamentado no âmbito infralegal por meio da Lei nº 4.717/95 . 2. Na hipótese, o diploma impugnado não é um ato, contrato ou resolução de direito administrativo, mas sim uma Lei Ordinária, em sua acepção típica, editada pelo Poder Legislativo. Aliás, o próprio parâmetro adotado pelo autor/agravante para evidenciar a suposta nulidade? foi o Regimento Interno da Casa Legislativa, sendo claro o confronto entre uma lei em tese versus preceitos legais. 3 . Malgrado os relevantes fundamentos invocados pelo autor/agravante, tenho que o prosseguimento da demanda se revelará inútil, por não preencher um dos requisitos do binômio que compõe o interesse processual? (necessidade - utilidade). E, como resultado do efeito translativo inerente à espécie recursal, forçoso concluir pela necessidade de extinção, de plano, da ação popular originária. 4. Extinguindo-se o processo, perde o objeto este agravo de instrumento . AGRAVO DE INSTRUMENTO PREJUDICADO. EXTINÇÃO DE OFÍCIO DA AÇÃO POPULAR. EFEITO TRANSLATIVO APLICADO. (TJ-GO - AI: 57775788020228090044 GOIÂNIA, Relator.: Des(a) . REINALDO ALVES FERREIRA, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: (S/R) DJ).

Tal entendimento se harmoniza com a compreensão consolidada de que a ação popular não pode ser utilizada como substituto de controle abstrato de constitucionalidade, especialmente quando voltada à paralisação de processo legislativo ainda em curso. A finalidade desse instrumento constitucional restringe-se ao controle de atos concretos e lesivos aos bens jurídicos expressamente tutelados pelo art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

Apenas em situações excepcionais admite-se o manejo da ação popular contra atos normativos dotados de efeitos concretos, ou seja, aquelas que produzem efeitos imediatos e individualizados, equiparando-se a atos administrativos. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento consolidado, conforme se observa do seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. VIA ELEITA. LEI DE EFEITOS CONCRETOS . POSSIBILIDADE. LESÃO PATRIMONIAL. DESNECESSIDADE. PREFEITO . INICIATIVA E SANÇÃO DA LEI. LEGITIMIDADE PASSIVA. ADVOCACIA PÚBLICA. ATUAÇÃO . RESSARCIMENTO DOS HONORÁRIOS. DECISÃO

EXTRA PETITA. TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI. DANO . NÃO OCORRÊNCIA. NEXO CAUSAL. CONDUITA DO AGENTE. AUSÊNCIA . 1. Não deve ser conhecido o agravo que não ataque especificamente todos os fundamentos da decisão agravada, tanto nos termos do art. 544, § 4º, I, do CPC/1973, quanto nos moldes dos arts. 932, III, do CPC/2015 e 253, parágrafo único, I, do RISTJ . 2. Para afastar a aplicação da Súmula 7 do STJ, não é bastante a mera afirmação de sua não incidência na espécie, uma vez que deve "a parte apresentar argumentação suficiente a fim de demonstrar que, para o STJ mudar o entendimento da instância de origem sobre a questão suscitada, não é necessário reexame de fatos e provas da causa" (STJ, AgRg no AREsp n. 2.007.955/PA, relator Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, DJe de 20/05/2022). 3. **Esta Corte tem reiterado "a lição do Professor Hely Lopes Meirelles, litteris: 'O objeto da ação popular é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público. (...) Dentre os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as conseqüências imediatas de sua atuação (...)'"** ( REsp n. 776.848/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe de 06/08/2009). 4 . No caso, a Corte local, nos exatos termos da premissa acima exposta, registrou que "a Lei Municipal nº 15.397/11, ao transformar bem público de uso especial em dominical, autorizando a venda, diante da desafetação, não se revela norma geral e abstrata, mas sim lei de efeitos individual e concreto". 5. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o ARE 824.781, Rel. Min. Dias Toffoli, sob a sistemática da repercussão geral, Tema 836, fixou a seguinte tese: "Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe ." 6. Segundo preceitua o art. 6º da Lei n. 4.717/1965, a ação popular será proposta em desfavor, entre outros, das 'autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos deste'. [...] No escólio de Rodolfo de Camargo Mancuso, a mens legislatoris daquele preceito é 'estabelecer um espectro o mais abrangente possível, de modo a empolgar no polo passivo não só o causador ou produtor direto do ato ou conduta sindicados, mas também todos aqueles que, de algum modo, para eles contribuíram por ação ou omissão, e bem assim os que dele se tenham beneficiado diretamente' (in Ação Popular, São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2015, 8ª edição, pág. 203) ( AgInt no REsp 1.389.434/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 26/09/2017). 7. Hipótese em que o Tribunal seguiu exatamente a orientação acima citada, entendendo que a legitimidade do requerido é manifesta, visto que foi dele a iniciativa da deflagração do processo legislativo, além de ter sancionado o ato combatido, acrescentando que teria sido dele o desvio de finalidade da lei. 8 . A partir do momento em que é deflagrado processo legislativo, a tramitação em si do projeto de lei não ofende nenhum bem jurídico tutelado em abstrato, ou seja, não provoca dano, sendo certo que, no máximo, a movimentação da máquina estatal implica custo econômico, relacionado ao regular exercício de atribuições típicas da Administração. 9. No caso, não deve ser mantida a condenação do réu "à devolução dos valores despendidos na realização dos

trabalhos desenvolvidos com vista à elaboração do Projeto de Lei nº 271/11, e em decorrência dele, a serem apurados em liquidação (art. 509, I e II, do CPC)", porque custo econômico não é sinônimo de dano . 10. Prevalece no Brasil, entre as diversas teorias da causalidade, a da causa direta e imediata (teoria da interrupção do nexos causal), especialmente em razão do disposto no art. 403 do CC, de modo que, nesse cenário, o elemento anterior ao dano deve se apresentar como único e necessário para provocar direta e imediatamente o resultado. 11 . Na espécie, a conduta direta e imediata do demandado apresenta nexos causal apenas com a deflagração do projeto de lei, pois o rumo que este (o projeto) tomou depois não tem mais relação direta com aquela (a deflagração), isto é, a partir da conduta do recorrente, múltiplos e diferentes caminhos poderiam ser percorridos: rejeição imediata do projeto; tramitação mais célere; tramitação mais vagarosa; envio a distintos órgãos da casa legislativa; participação ou não da sociedade etc. 12. Assim, ainda que se falasse em "dano" quanto à tramitação do projeto de lei, este não teria relação direta e imediata com a conduta do ex-prefeito, mas sim seria decorrente da concomitância de outras causas e eventos, inclusive oriundos da conduta de terceiros (os membros da casa legislativa municipal). 13 . É igualmente descabida a condenação do réu na reparação dos custos pela atuação da Procuradoria-Geral Municipal neste feito, porque não há, in casu, nenhum pedido da inicial expressamente apresentado nesse sentido. Ao contrário do que constou no acórdão recorrido, não se poderia deduzir essa pretensão da leitura sistemática da inicial, pois no momento em que a exordial foi elaborada, a parte autora nem sequer poderia prever que haveria a atuação da PGM na presente lide. 14. Se a atuação da assessoria jurídica, no curso desta ação, foi tida por irregular, tal fato poderia até ensejar o dever de reparação, mas no bojo de sede própria, mediante a apresentação de pretensão autônoma, com a garantia de ampla defesa e contraditório . 15. Agravo do Município de São Paulo não conhecido. Agravo do particular conhecido, para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar parcial provimento ao apelo. (STJ - AREsp: 1408660 SP 2018/0317867-1, Data de Julgamento: 16/08/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/08/2022) (Destaque nosso).

**Todavia, a excepcional hipótese admitida pela jurisprudência não se verifica no caso em exame.** O objeto da presente demanda consiste em projeto de lei ainda em tramitação perante o Poder Legislativo, desprovido de eficácia normativa e incapaz, por si só, de produzir efeitos jurídicos concretos. Não se está diante, portanto, de lei de efeitos concretos equiparável a ato administrativo, mas de mera proposição legislativa em curso, circunstância que afasta, por si só, a incidência da orientação jurisprudencial anteriormente mencionada e evidencia a inadequação da via eleita.

Ademais, ainda que se considerassem eventuais vícios no procedimento administrativo antecedente à tramitação do Projeto de Lei nº 89/2026, a pretensão deduzida pela parte autora revela-se voltada, em essência, à suspensão do

processo legislativo e à obstrução da futura entrada em vigor da norma, o que configura tentativa de controle preventivo de constitucionalidade por meio de instrumento inadequado.

Assim, admitir tal utilização da ação popular implicaria, em última análise, ampliar indevidamente seu objeto de incidência, transformando-a em substituta das ações de controle concentrado e permitindo interferência judicial prematura no processo legislativo, em descompasso com os limites estabelecidos pelo sistema constitucional vigente.

## II – DOS LIMITES DO CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

Superada a preliminar de inadequação da via eleita, cumpre observar que o controle preventivo de constitucionalidade, no ordenamento jurídico brasileiro, reveste-se de caráter excepcional e de alcance restrito, não se configurando como instrumento amplamente acessível aos cidadãos em geral.

Com efeito, a intervenção jurisdicional preventiva no curso do processo legislativo limita-se, em regra, à hipótese de impetração de mandado de segurança por parlamentar, desde que demonstrada a violação de direito líquido e certo consistente em não se submeter a processo legislativo eivado de manifesta inconstitucionalidade. Trata-se, portanto, de prerrogativa de natureza institucional, intrinsecamente vinculada ao regular exercício da função legislativa e à preservação das regras que disciplinam o processo de formação das leis, não se estendendo à generalidade dos cidadãos.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que o controle preventivo judicial de projetos de lei somente é admitido, de forma excepcional, por meio de mandado de segurança impetrado por parlamentar, nos estritos limites da proteção ao devido processo legislativo:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE

PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE . 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” ( MS 24.667, Pleno, Min . Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não . 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade . Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4 . Mandado de segurança indeferido. (STF - MS: 32033 DF - DISTRITO FEDERAL 9964405-21.2013.1 .00.0000, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 20/06/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-033 18-02-2014).

Em igual sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Acre, ao julgar o Agravo de Instrumento nº 1000076-32.2025.8.01.0000, firmou orientação no sentido de que a ação popular não constitui instrumento apto ao controle preventivo de constitucionalidade de projetos legislativos, tampouco à suspensão de sua tramitação, sob pena de indevida interferência na atividade legislativa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. CONTROLE JUDICIAL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETO

LEGISLATIVO . INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EFEITO TRANSLATIVO. EXTINÇÃO DA AÇÃO POPULAR. PROVIMENTO DO RECURSO . I. CASO EM EXAME: 1. Agravo de instrumento interposto pelo Município de Rio Branco contra decisão que concedeu tutela de urgência em ação popular para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 2.547/2025, que reajustou os subsídios de secretários municipais . 2. A decisão agravada determinou a abstenção do Município em realizar pagamentos com base na nova lei, sob pena de responsabilidade administrativa e penal dos gestores. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 3 . A questão em discussão consiste em saber se é possível o ajuizamento de ação popular com objetivo de controle judicial preventivo da constitucionalidade de projeto legislativo já convertido em lei, e se há cabimento de medida liminar para suspensão dos seus efeitos. III. RAZÕES DE DECIDIR: 4. O controle jurisdicional preventivo de projetos legislativos, como regra, é vedado no ordenamento jurídico, sendo admitido apenas em hipóteses excepcionais por parlamentar e nos casos de manifesta ofensa a cláusulas constitucionais relacionadas ao processo legislativo . 5. A atuação judicial no curso do processo legislativo, notadamente por meio de ação popular proposta por cidadão, compromete a separação de poderes e a autonomia do Legislativo. 6. Com a conversão do projeto de lei em norma jurídica vigente, eventual controle judicial passa a ser repressivo, cabível por meio das vias adequadas de fiscalização da constitucionalidade . 7. Reconhecimento da inadequação da via eleita e da ausência de interesse processual. Aplicação do efeito translativo recursal para extinguir a ação de origem, sem resolução de mérito. IV . Dispositivo e Tese: 8. Agravo de instrumento conhecido e provido. 9. Ação Popular extinta sem resolução de mérito, nos termos do art . 485, IV, do CPC. Tese de julgamento: "1. A ação popular não é instrumento adequado para controle preventivo de constitucionalidade de projeto de lei já convertido em norma jurídica. 2 . É inadmissível o controle judicial preventivo exercido por cidadão comum sobre o processo legislativo, salvo exceções expressas previstas pela jurisprudência do STF. 3. O controle jurisdicional de legalidade ou constitucionalidade de norma municipal aprovada e sancionada somente pode ser exercido de forma repressiva, mediante as vias adequadas." Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts . 1º, parágrafo único, 2º, 5º, inciso LXXIII, e 97; CPC, arts. 300, 485, IV; Lei nº 4.717/1965 ( Lei da Ação Popular), arts. 1º, § 1º e § 4º, e 6º; Lei nº 8 .437/1992, art. 1º, § 3º; LC nº 101/2000 ( LRF), arts. 17, § 1º, 21, II; ADCT, art. 113 . Jurisprudência relevante citada: STF, MS 33.615, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, j . 29.05.2015; STF, MS 32.033/DF, Rel . Min. Teori Zavascki, j. 20.06 .2013; STF, MS 34.723/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j . 04.04.2017; TJAC, AI 1001406-06.2021 .8.01.0000, Rel. Des . Júnior Alberto, j. 07.12.2021.(TJ-AC - Agravo de Instrumento: 10000763220258010000 Rio Branco, Relator.: Des. Júnior Alberto, Data de Julgamento: 13/05/2025, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 16/05/2025).

Tal limitação decorre diretamente do princípio da separação dos poderes, que impede a intervenção judicial prematura na formação da vontade legislativa, sob pena de indevida interferência na atividade típica do Poder Legislativo.

**Admitir o controle preventivo generalizado implicaria transformar o Poder Judiciário em instância revisora prévia de atos legislativos em formação**, o que não encontra respaldo na sistemática constitucional.

Nessa perspectiva, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região também assentou que a ação popular não se presta à impugnação de projetos de lei nem ao controle abstrato ou preventivo de constitucionalidade, por ausência de legitimidade ativa e inadequação da via eleita:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. JULGAMENTO SURPRESA: NULIDADE. PRETENSÃO DE IMPUGNAÇÃO DE PROJETO DE LEI, ORA CONVERTIDO EM LEI FEDERAL . INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. Rejeitado o pedido de remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal em razão do entendimento pacífico do Pretório Excelso de que não tem competência para o processamento e julgamento de ação popular. Precedentes . 2. É nula a sentença por violação ao art. 10 do CPC/2015, uma vez que extinto o processo sem resolução do mérito sem prévia oportunidade ao autor de se manifestar sobre a ausência de juntada de título de eleitor e sobre uma possível ausência de interesse processual, reconhecida em sentença. 3 . É possível a análise do mérito recursal sem incorrer em novo julgamento surpresa porque, após a prolação da sentença, o autor pôde se manifestar sobre a possível ausência de interesse processual. 4. A ação popular não é via adequada para impugnação de projeto de lei nem para impugnação de lei em tese como pedido principal, sob pena de violação, respectivamente, (i) à legitimidade exclusiva dos parlamentares para controle judicial preventivo de projeto de lei e (ii) ao rol taxativo de legitimados e à competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar ação direta de constitucionalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça . 5. No caso concreto, o autor popular pretende a anulação do Projeto de Lei da Câmara nº 27/2016, que deu origem à Lei nº 13.752/2018. Eventual acolhimento do pedido importaria em conferir à ação popular os mesmos efeitos da ação direta de inconstitucionalidade, para a qual o autor não é parte legítima e este Tribunal não é competente . Precedentes desta Corte e do Tribunal Regional Federal da Primeira Região. 6. Apelação e reexame necessário parcialmente providos para reconhecer a nulidade da sentença por violação ao art. 10 do CPC/2015 (julgamento surpresa) e, superado o óbice processual, manter a extinção do feito sem resolução do mérito por ausência de interesse processual (inadequação da via eleita). (TRF-3 - ApCiv: 50076092420184036102, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL WILSON ZAUHY FILHO, Data de Julgamento: 07/01/2025, 4ª Turma, Data de Publicação: 17/01/2025).

Assim, o acolhimento de pretensões dessa natureza implicaria atribuir à ação popular efeitos próprios dos instrumentos de controle abstrato de constitucionalidade, notadamente da ação direta de inconstitucionalidade, cuja

legitimação ativa é restrita aos sujeitos expressamente previstos na Constituição da República. Ademais, a apreciação dessa espécie de controle não se insere na esfera de competência do juízo singular, mas dos órgãos jurisdicionais constitucionalmente investidos para o seu exercício.

**Conclui-se, então, que o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade estabelece nítida distinção entre o controle preventivo, de caráter excepcional e limitado, e o controle repressivo, exercido após a edição da norma. É nesse último âmbito que eventuais vícios de constitucionalidade, inclusive aqueles relacionados ao processo de formação da lei, poderão ser submetidos à apreciação jurisdicional pelos meios processuais adequados.**

No caso concreto, a pretensão deduzida na inicial — consistente na suspensão da tramitação do Projeto de Lei nº 89/2026 — revela inequívoca tentativa de submeter o processo legislativo a controle jurisdicional preventivo por iniciativa de cidadão, providência que não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente.

### **III – DA ESPECIFICIDADE DO PLANO DIRETOR E DA IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL**

**À luz das premissas anteriormente delineadas, verifica-se que a pretensão deduzida na presente demanda encontra óbice não apenas na inadequação da via eleita, mas também na impossibilidade de intervenção jurisdicional no estágio atual do processo legislativo.**

Com efeito, o provimento almejado consiste, em essência, na suspensão da tramitação do Projeto de Lei nº 89/2026, sob o fundamento de supostas irregularidades verificadas durante sua fase de elaboração, especialmente no que se refere aos mecanismos de participação popular. Ocorre que tais alegações, ainda que juridicamente relevantes em tese, não se mostram aptas a autorizar a atuação do Poder Judiciário com o propósito de interromper ou condicionar o regular desenvolvimento da atividade legislativa.

Isso porque o processo legislativo possui dinâmica própria e encontra-se submetido a mecanismos internos de controle, bem como à fiscalização política e social, especialmente por meio da participação popular, audiências públicas e atuação dos órgãos colegiados competentes. A intervenção jurisdicional antes da conclusão do processo de formação da norma somente se admite em hipóteses excepcionalíssimas, expressamente reconhecidas pelo sistema constitucional, sob pena de indevida ingerência em esfera reservada à atuação dos representantes democraticamente eleitos.

Não se ignora que eventuais vícios procedimentais ou mesmo a inobservância de exigências legais e constitucionais relacionadas à participação popular na elaboração do Plano Diretor podem, em tese, ensejar controle jurisdicional. Todavia, tal fiscalização deve ocorrer no momento processual adequado, isto é, após a conclusão do processo legislativo e a eventual incorporação da norma ao ordenamento jurídico, mediante a utilização dos instrumentos próprios de controle repressivo de constitucionalidade e legalidade.

Admitir, em sentido diverso, a paralisação do processo legislativo com fundamento em alegações ainda sujeitas ao debate institucional e à eventual correção no âmbito político-administrativo equivaleria a deslocar para o Poder Judiciário discussões que a própria Constituição confiou, primordialmente, ao espaço democrático de deliberação parlamentar, comprometendo a autonomia funcional do Poder Legislativo e a harmonia entre os Poderes da República.

Cumprir destacar, ademais, que a mera tramitação de projeto de lei não configura ato administrativo ou legislativo definitivo apto a produzir, por si só, lesão concreta e imediata aos bens jurídicos tutelados pela ação popular. Trata-se de ato integrante de procedimento complexo ainda em curso, cujos efeitos permanecem condicionados à eventual aprovação, sanção e entrada em vigor da norma correspondente.

Nesse contexto, a pretensão de interromper o andamento do Projeto de Lei nº 89/2026 revela verdadeira tentativa de antecipação do controle jurisdicional para momento em que sequer existe ato normativo perfeito e acabado passível de

impugnação, circunstância incompatível com a sistemática constitucional de controle dos atos estatais.

Diante desse cenário, inexistindo ato concreto e lesivo, bem como ausente qualquer hipótese excepcional capaz de legitimar a intervenção judicial na fase de tramitação legislativa, impõe-se o reconhecimento da impossibilidade jurídica da pretensão veiculada na inicial.

#### IV – DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

O Novo Código de Processo Civil destinou um livro ao tratamento da tutela provisória, dividida em tutela provisória de urgência (cautelar e antecipada) e de evidência.

Em específico, a tutela de urgência é aquela que resolve a crise do perigo do tempo, ou seja, trata-se de tutela concedida se o juiz estiver convencido de que, se tiver que esperar para tutelar definitivamente a parte, tal tutela não será totalmente eficaz e/ou o seu direito terá perecido.

Não há dúvida que a tutela de urgência serve para combater o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, conforme artigo 300 do novo Código de Processo Civil:

**Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.**

**Parágrafo único. A efetivação da tutela provisória observará as normas referentes ao cumprimento provisório da sentença, no que couber.**

**Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

§1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão. (g.n.).

Da análise do caput do art. 300, observa-se que o Novo Código de Processo Civil igualou o grau de convencimento para a concessão de qualquer espécie de tutela de urgência, seja cautelar ou antecipada. Exige-se o convencimento do juiz da existência de elementos que evidenciam a probabilidade do direito<sup>3</sup>.

A probabilidade do direito que autoriza o emprego da técnica acautelatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos<sup>4</sup>.

Quanto ao outro requisito, Daniel Amorim Assumpção Neves leciona sobre o 'Perigo do Dano':

**“Há perigo na demora porque, se a tutela tardar, o ilícito pode ocorrer, continuar ocorrendo, ocorrer novamente ou pode o dano ser irreparável, de difícil reparação ou não encontrar adequado ressarcimento. Daí que 'perigo de dano' e 'risco ao resultado útil do processo' devem ser lidos como 'perigo na demora' para caracterização de urgência”**<sup>5</sup>. (g.n.)

No caso em análise, a parte autora busca, em sede liminar, a suspensão do trâmite do Projeto de Lei nº 89/2026, sob a alegação de supostas irregularidades no procedimento de elaboração do Plano Diretor, especialmente quanto à participação popular, publicidade dos atos e funcionamento de órgãos colegiados.

Ocorre que, conforme já exposto nos tópicos anteriores, a pretensão encontra óbice inicial na inadequação da via eleita, circunstância que compromete, de forma direta, a própria configuração da probabilidade do direito. Isso porque não se

<sup>3</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil Comentado. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 476.

<sup>4</sup> MARINONI, Luiz Guilherme e outros. Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos Direitos mediante Procedimento Comum, volume II – 2.ed.rev., atual.e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 213.

<sup>5</sup> MARINONI, Luiz Guilherme e outros. Novo Curso de Processo Civil: Tutela dos Direitos mediante Procedimento Comum, volume II – 2.ed.rev., atual.e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 209.

admite a utilização da ação popular como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade de projeto de lei, o que fragiliza o suporte jurídico indispensável à concessão da medida de urgência.

Ainda que superado tal aspecto, as alegações apresentadas não se mostram suficientes, neste momento processual, para evidenciar a probabilidade do direito invocado. A análise acerca da regularidade do procedimento participativo e administrativo demanda dilação probatória mais aprofundada e insere-se no âmbito do processo legislativo, o qual envolve juízo político-administrativo próprio, não se sujeitando, em regra, à intervenção judicial imediata.

No tocante ao perigo de dano, igualmente não se verifica situação de urgência apta a justificar a concessão da medida. O simples trâmite de projeto de lei não produz, por si só, efeitos jurídicos concretos e imediatos capazes de configurar lesão atual ou iminente a bens tutelados pela ação popular. Além disso, eventual aprovação do projeto não implica irreversibilidade da situação, permanecendo possível o controle jurisdicional posterior pelas vias adequadas.

Dessa forma, não se evidencia risco de dano irreparável ou de difícil reparação, sendo certo que a concessão da medida liminar, ao revés, poderia acarretar indevida interferência na esfera de atuação do Poder Legislativo, com potencial violação ao princípio da separação dos poderes e comprometimento da regularidade do processo legislativo.

A jurisprudência pátria é firme no sentido de que a concessão de tutela de urgência em sede de ação popular pressupõe a demonstração concomitante e cumulativa dos requisitos legais. Confira-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. CONTRATO DE LOCAÇÃO. CONVENIO REALIZADO ATRAVÉS DA MUNICIPALIDADE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO CONTRATO. PEDIDO DE LIMINAR. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. IRREGULARIDADES NÃO DEMONSTRADAS. PERIGO DE DANO REVERSO. **1. O deferimento da liminar em ação popular está condicionado ao preenchimento concomitante dos dois requisitos, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora.** 2. A ação popular é o instrumento processual destinado 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". 3. A implantação do Centro de Apoio Hospitalar foi objeto de dois convênios entre o Município de Contagem e o Serviço Social Autônomo de Contagem, os quais estão amparados pela Lei Municipal n. 5.178, de 2021, que os legitimam. Portanto, até prova em contrário, não há falar em ilegalidade dos aludidos ajustes. 4. Além desse aspecto, os elementos acostados aos autos indicam que o Centro de Apoio Hospitalar já se encontra em pleno funcionamento, o que significa que uma eventual suspensão dos convênios pode implicar em prejuízos para a população em geral, o que resvala para o perigo de dano reverso. 5. Recurso não provido. (TJ-MG - Agravo de Instrumento: 25935984020248130000, Relator: Des.(a) Manoel dos Reis Morais, Data de Julgamento: 10/09/2024, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 11/09/2024) (Destaque nosso);

Direito Administrativo. Agravo de Instrumento. Ação Popular. Pedido de liminar indeferido . I. Caso em Exame Agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu pedido de liminar em ação popular, visando suspender decretos que aprovaram planos e projetos do loteamento "Residencial Alvorá Paulínia I". Alegações de nulidade da decisão por insuficiência de fundamentação e ilegalidades no processo de aprovação do loteamento. II . Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar se a decisão que indeferiu a liminar foi suficientemente fundamentada e se há ilegalidades no processo de aprovação do loteamento que justifiquem a suspensão dos decretos. III. Razões de Decidir 3 . A decisão impugnada foi considerada suficientemente fundamentada, não havendo afronta aos artigos 489, § 1º, III e IV, e 1.022, II, do CPC. 4. Ausência dos requisitos para concessão da tutela de urgência, conforme artigo 300 do CPC, não demonstrados a probabilidade do direito e o perigo de dano . IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1 . A decisão que indeferiu a liminar foi suficientemente fundamentada. **2. Ausência de demonstração dos requisitos para concessão da tutela de urgência.** Legislação Citada: CPC, art . 300, art. 489, § 1º, III e IV, art. 1.022, II . Jurisprudência Citada: STJ, AgInt na Pet 13.893/AC, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 6/4/2021 . STJ, AgInt no TP n. 3.462/MG, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 17/8/2021. (TJ-SP - Agravo de Instrumento: 23225625620248260000 Paulínia, Relator.: Carlos Eduardo Pachi, Data de Julgamento: 24/02/2025, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 24/02/2025). (Destaque nosso).

Diante disso, verifica-se a ausência cumulativa dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil — probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo —, bem como a própria inadequação da via eleita, circunstância que, por si só, já compromete a plausibilidade jurídica da pretensão deduzida. Não se evidenciando, portanto, suporte fático e jurídico apto a amparar a medida excepcional pleiteada, impõe-se o indeferimento da tutela de urgência requerida.

## V – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, à luz da fundamentação acima delineada, manifesta-se pela extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, em razão da manifesta inadequação da ação popular para o fim pretendido, uma vez que tal instrumento não se presta ao controle preventivo de constitucionalidade de projeto de lei. Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento de Vossa Excelência, opina pelo não acolhimento do pedido de tutela de urgência, diante da ausência dos requisitos legais previstos no art. 300 do Código de Processo Civil.

Três Lagoas/MS, 19 de junho de 2026.

**LAURA ASSAGRA RODRIGUES BARBOSA**

*Promotora de Justiça em Substituição Legal*

*(assinado digitalmente)*

BDB