



Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0140555-73.2015.4.02.5101 (2015.51.01.140555-8)  
RELATOR : Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA  
APELANTE : RAUL DE OLIVEIRA PEREIRA  
ADVOGADO : JULIO DE MIRANDA BASTOS FILHO  
APELADO : BANCO CENTRAL DO BRASIL E OUTROS  
PROCURADOR : Procurador do Banco Central do Brasil E OUTROS  
ORIGEM : 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro (01405557320154025101)

### EMENTA

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. REQUISITO ESPECÍFICO. ILEGALIDADE E LESIVIDADE DO ATO IMPUGNADO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

- Trata-se remessa necessária e de recurso de apelação interposto contra sentença que, nos autos da Ação Popular ajuizada em face do BANCO CENTRAL DO BRASIL, BANCO DO BRASIL S/A, FERNANDO LUIS BARROSO TOLEDO - PRESIDENTE DE ATIVOS S/A - SECURITIZADORA DE CREDITOS FINANCEIROS, ALEXANDRE CORREA ABREU - PRESIDENTE DO BANCO DO BRASIL S/A, pleiteando, em sede de antecipação de tutela, *“a suspensão da Resolução do BACEN nº 2.686/2000 pelo fato de empreenderem cobrança indevida ou abusiva contra consumidores, nas condições de atuais ou de ex-correntistas, e, em pedido definitivo, a nulidade da Resolução BACEN nº 2.686/2000, aplicar 20% de multa incidente sobre o valor atualizado da condenação passível da liquidação de sentença vindoura e indenização como forma de reparação dos danos matérias”*, julgou o processo extinto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, inciso VI do CPC.

- De acordo com o art. 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal/88, *“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”*.

- No caso vertente, a pretensão do autor popular objetivando *“a suspensão da Resolução do BACEN nº 2.686/2000 pelo fato de empreenderem cobrança indevida ou abusiva contra consumidores, nas condições de atuais ou de ex-correntistas, e, em pedido definitivo, a nulidade da Resolução BACEN nº 2.686/2000”*, a toda evidência, não envolve proteção do patrimônio público.

- A ação popular não possui a mesma elasticidade presente na ação civil pública, tendo, pois, regras próprias de cabimento. Não é dado ao autor popular acionar judicialmente quando violado qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, mas apenas quando verificado, em concreto, ato lesivo ao patrimônio público, condição específica para propositura da ação popular, não verificada na hipótese vertente.

- Não demonstrado o ato lesivo ao patrimônio público passível de ser anulado, deve ser mantida a decisão que extinguiu o processo, sem resolução do mérito.

- Remessa e recurso desprovidos.



## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas:  
Decide a Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, negar provimento à remessa e ao recurso, nos termos do relatório e voto constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.  
Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2016 (data do julgamento).

Desembargadora Federal VERA LUCIA LIMA  
Relatora



Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0140555-73.2015.4.02.5101 (2015.51.01.140555-8)  
RELATOR : Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA  
APELANTE : RAUL DE OLIVEIRA PEREIRA  
ADVOGADO : JULIO DE MIRANDA BASTOS FILHO  
APELADO : BANCO CENTRAL DO BRASIL E OUTROS  
PROCURADOR : Procurador do Banco Central do Brasil E OUTROS  
ORIGEM : 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro (01405557320154025101)

## RELATÓRIO

A Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA DA SILVA (Relatora): Trata-se remessa necessária e de recurso de apelação interposto por Raul de Oliveira Pereira contra sentença (fls. 296/298) que, nos autos da Ação Popular ajuizada em face do BANCO CENTRAL DO BRASIL, BANCO DO BRASIL S/A, FERNANDO LUIS BARROSO TOLEDO - PRESIDENTE DE ATIVOS S/A - SECURITIZADORA DE CREDITOS FINANCEIROS, ALEXANDRE CORREA ABREU - PRESIDENTE DO BANCO DO BRASIL S/A, pleiteando, em sede de antecipação de tutela, “a suspensão da Resolução do BACEN nº 2.686/2000 pelo fato de empreenderem cobrança indevida ou abusiva contra consumidores, nas condições de atuais ou de ex-correntistas, e, em pedido definitivo, a nulidade da Resolução BACEN nº 2.686/2000, aplicar 20% de multa incidente sobre o valor atualizado da condenação passível da liquidação de sentença vindoura e indenização como forma de reparação dos danos matérias”, julgou o processo extinto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, inciso VI do CPC.

Na inicial, o autor alega, em síntese, que, na condição de consumidor, defende o cidadão “da cobrança abusiva de que está sendo vítima, protegido por “res judicata”, cuja intentada desobediência afigura-se tipificante tanto do atentado à dignidade da Justiça quanto da prática de crime comum e consumerista, os quais acarretam indenização de cunhos material e moral, consoante artigos 5º (incisos V, XXXV e XXXVI) e 170 (inciso V) da Carta Magna, a que prestam obediência os artigos 50, 186, 187 e 940 do Código Civil de 2002; artigo 359 do Código Penal; artigos 6º (inciso VI), 7º (§ único), 28, 42 (§ único), 57 (§ único), 61, 71, 73 e 76 (inciso IV, alínea “b”) do Código de Defesa do Consumidor; assim como nos termos dos artigos 4º (inciso I e § único), 14 (inciso V e § único), 600 (inciso III) e 601 (§ único) do Código de Processo Civil, cuja aplicação subsidiária vê-se consentida pelo artigo 22 da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular)”.

Argumenta que, “em razão de a lesividade ou a ilegalidade dos atos administrativos, ora desafiada, atingir o interesse difuso (ou coletivo) consumerista, no Brasil, a presente Ação Popular adota a nomenclatura “multilegitimária”, em a qual “multi” figura como prefixo de “multidão” ou multidão, enquanto o sufixo “legitimária” significa que todo e qualquer cidadão tem legitimidade para propô-la, no exercício da faculdade assegurada pelo § 5º, artigo 6º da citada Lei de Ação Popular”.



Requer, assim, que seja “*declarada a nulidade da Resolução CMN/BACEN nº 2.686/2000 por causa de autorizar operação bancária ou de crédito real desobediente a normas legais em desfavor dele, Autor Popular acobertado por coisa julgada, bem como dos demais consumidores em situação congênere ou semelhante, disso resultando a ilegalidade do objeto, inexistência de motivos e desvio de finalidade passíveis da severa censura da Lei nº 4.717/1965: artigos 1º, 2º (alíneas “b”, “c”, “d” e “e”; § único também) e 4º (inciso II, alínea “a”); assim como, finalmente, o Código de Defesa do Consumidor: artigos 6º (inciso VI), 7º (§ único), 28, 42 (§ único), 57 (§ único), 61, 71, 73 e 76 (inciso IV, alínea “b”) e demais dispositivos legais adiante indicados*”.

A sentença extinguiu o processo, sem resolução de mérito, ao argumento de que “*no caso em tela, vislumbra-se que a causa de pedir não descreve qualquer hipótese de lesão ou risco de lesão ao patrimônio público. Desta forma, verifica-se ausência de condição específica para propositura de ação popular.*”

Apelação interposta às fls. 300/313, aduzindo, em síntese, que “*o Autor Popular, ora Recorrente, integra o grupo, categoria ou classe de consumidores dotados de Direitos Fundamentais após advento da 3ª geração (Direitos Sociais e Econômicos) resultante da regulação constitucional da ordem econômica, a inserir explicitamente a Defesa do Consumidor no elenco do artigo 5º (inciso XXXII) da Constituição Federal em vigor; Na hipótese vertente a proteção ou defesa dos interesses (então reputados transindividuais) por parte tanto do Apelante quanto dos demais consumidores que queiram a ele se litisconsorciar baseia-se, então, a) – tanto em um primeiro “sistema de interesses difusos referentes à probidade da administração pública”, em o qual sistema são encartados “a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas” (voto em comento do e. Min. LUIZ FUX), no que tange ao litígio judicial ora instaurado em face do Banco Central (Autarquia Federal) e de Ativos S/A (Empresa Pública Federal securitizadora de créditos bancários); quanto em um segundo sistema dessa vez ligando o grupo, categoria ou classe de consumidores com a parte contrária (Banco do Brasil) por uma relação jurídica como sói ser a de consumo perfeitamente definida através de coisa julgada previamente constituída em favor do demandante (Anexo 09)”; que “previne-se o Apelante contra a ocorrência de suposta preclusão quando argui, mediante preliminar recursal, a ausência de requisito essencial na sentença reformanda que ao concluir como verificável “ausência de condição específica para propositura de ação popular”, no entanto viria (conforme veio) a “não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador”, em manifesta negativa de vigência ao artigo 489, inciso II, § 1º, inciso IV do novo Código de Processo Civil. Por fim, reitera que seu interesse individual convive com o difuso ou coletivo, sendo certo a exordial conter três (3) capítulos sobre tão relevante questão previa posta em destaque por Vossa Excelência, quais sejam, ç (“Conclusões dotadas de Repercussão Geral” – fls. 75 a 83), ç (“Possibilidade Jurídica desta Ação Popular” – fls. 83 a 89) e ç (“Epílogo atinente à Questão Prévia” – fls. 90 a 104).*”



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

---

O Ministério Público Federal, às fls. 325/326, opinou pelo improvimento do recurso.  
É o relatório.



Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0140555-73.2015.4.02.5101 (2015.51.01.140555-8)  
RELATOR : Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA  
APELANTE : RAUL DE OLIVEIRA PEREIRA  
ADVOGADO : JULIO DE MIRANDA BASTOS FILHO  
APELADO : BANCO CENTRAL DO BRASIL E OUTROS  
PROCURADOR : Procurador do Banco Central do Brasil E OUTROS  
ORIGEM : 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro (01405557320154025101)

### VOTO

A Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA DA SILVA (Relatora): Conforme relatado, trata-se de remessa necessária e de recurso de apelação interposto por Raul de Oliveira Pereira contra sentença de fls. 296/298 que, nos autos da Ação Popular ajuizada em face do BANCO CENTRAL DO BRASIL, BANCO DO BRASIL S/A, FERNANDO LUIS BARROSO TOLEDO - PRESIDENTE DE ATIVOS S/A - SECURITIZADORA DE CREDITOS FINANCEIROS, ALEXANDRE CORREA ABREU - PRESIDENTE DO BANCO DO BRASIL S/A, pleiteando, em sede de antecipação de tutela, “a suspensão da Resolução do BACEN nº 2.686/2000 pelo fato de empreenderem cobrança indevida ou abusiva contra consumidores, nas condições de atuais ou de ex-correntistas, e, em pedido definitivo, a nulidade da Resolução BACEN nº 2.686/2000, aplicar 20% de multa incidente sobre o valor atualizado da condenação passível da liquidação de sentença vindoura e indenização como forma de reparação dos danos matérias”, julgou o processo extinto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 267, inciso VI do CPC.

Não merece reparos o decisum impugnado.

Com efeito, nos termos do inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, “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”.

O interesse de agir em ação popular não se respalda em interesse pessoal do autor, mas interesse legítimo que o autoriza a defender o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio cultural.

Nesse passo, afigura-se requisito essencial à sua propositura a demonstração da prática de ato ilegal ou ilegítimo, seja por contrariedade ao Direito, seja por transgressão a normas específicas e reguladoras de sua prática, ou mesmo pela não observância aos princípios regentes da Administração Pública. Imperiosa, igualmente, a comprovação do pressuposto concernente à existência de ato lesivo, por ação ou omissão, do qual decorra lesão efetiva ou presumida (artigo 4º da Lei nº 4.717/65) em prejuízo ao erário ou à própria Administração.

Destarte, a lesividade do ato ao patrimônio público é requisito essencial da Ação Popular.



A propósito, o Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua obra Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas-data”, 18a ed., Malheiros Editores, 1997, p. 109/110, assim preleciona que *“lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade”*.

Logo, a lesão que se quer coibir é aquela que atenta contra o patrimônio público, pertencente a toda a coletividade, sendo que o pronunciamento do Judiciário fica restrito ao exame da legalidade do ato e à sua lesividade ao patrimônio público, e, conseqüentemente, sem a ocorrência desses dois vícios no ato impugnado, não procede a ação.

No caso vertente, o Autor popular postula *“a suspensão da Resolução do BACEN nº 2.686/2000 pelo fato de empreenderem cobrança indevida ou abusiva contra consumidores, nas condições de atuais ou de ex-correntistas, e, em pedido definitivo, a nulidade da Resolução BACEN nº 2.686/2000”*.

Tal pretensão, a toda evidência, não envolve a proteção do patrimônio público.

Com efeito, a ação popular não possui a mesma elasticidade presente na ação civil pública e, portanto, não é dado ao autor popular acionar judicialmente quando violado qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, mas apenas quando verificado, em concreto, ato lesivo ao patrimônio público, condição específica para propositura da ação popular, não observada no caso vertente.

Destarte, não vislumbro motivos para reformar a sentença, pois, como ressaltado pelo Juízo singular *“a causa de pedir não descreve qualquer hipótese de lesão ou risco de lesão ao patrimônio público”*.

Assim, não demonstrado o ato lesivo ao patrimônio público passível de ser anulado, requisito indispensável ao uso da garantia constitucional prevista no art. 5º, LXXIII, deve ser mantida a sentença terminativa de ação popular.

A respeito do tema, confirmam-se:

**CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. REQUISITOS ESPECÍFICOS. ATO LESIVO. FALTA DE INDICAÇÃO. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDAS.**

1. A ação popular é o remédio constitucional colocado à disposição de qualquer 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, conforme disposto no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Para sua admissibilidade, além dos pressupostos processuais e das condições da ação, exige-se a presença de requisitos



específicos: a condição de eleitor do autor, a ilegalidade e lesividade do ato impugnado.

2. Na hipótese, não tendo o autor indicado o suposto ato lesivo ao patrimônio público, correta a sentença que indeferiu a petição inicial, por inepta, extinguindo o processo, sem resolução de mérito.

3. Apelação e remessa oficial desprovidas."

TRF1, AC 9601232567, relator Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, e-DJF1: 28/05/2012)

"CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. SENTENÇA. NULIDADES NÃO CARACTERIZADAS. REQUISITOS. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E À MORALIDADE ADMINISTRATIVA NÃO DEMONSTRADOS. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDAS.

1. Ao procedimento previsto para as ações populares aplicam-se, subsidiariamente, as disposições concernentes ao procedimento ordinário, constantes do CPC, pelo que, uma vez constatada a ausência de uma das condições da ação, nada impede que o Juízo de 1º Grau sentencie o feito liminarmente, indeferindo a petição inicial. De outro lado, não há falar em nulidade por ausência de intervenção do Parquet, quando, devidamente intimado da sentença, limitou-se a requerer o envio dos autos a esta Corte.

2. Não configurado, na situação da causa, que o ato impugnado importe lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, sendo, portanto, incensurável a sentença que indeferiu a petição inicial por ausência dos requisitos para a propositura da ação popular.

3. Apelação e remessa oficial desprovidas."

(TRF1, AC 2008.38.00.017275-5, relator Desembargador Federal Fagundes de Deus, e-DJF1: 02/09/2011).

Processual Civil, Constitucional e Administrativo – Ação Popular – Lei nº4.717/65 – Extinção sem Julgamento de Mérito – Inépcia da Petição Inicial– Art. 267, I, e Art. 295, I, e parágrafo único, CPC 1. Apelação em razão de sentença que extinguiu Ação Popular sem julgamento de mérito, na forma do art. 267, I, c/c art. 295, I, e parágrafo único, do CPC, por inépcia da petição inicial. 2. A ação popular é o instrumento constitucional posto à disposição de todo e qualquer cidadão brasileiro para anular atos administrativos lesivos ao patrimônio público, entre outros interesses coletivos, nos termos do art. 5o, LXXIII, da Constituição da República. 3. Não se demonstrou, na petição inicial, onde exatamente estaria a lesão ao patrimônio público que suscitasse a insubsistência do projeto de informatização da Justiça Eleitoral, restando apenas um arrazoado genérico, verdadeiro desabafo do autor que sequer apresentou o projeto concreto do Egrégio TSE para permitir o voto dos analfabetos 4. Apelação a que se nega provimento.

(AC AC 9702034825, Rel. Des. Fed. Desembargador Federal RALDÊNIO BONIFACIO COSTA, DJ de 28/07/2009).





CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. A devolução cinge-se ao cabimento do ajuizamento de ação popular contra a Resolução nº 556/2015 do CONTRAN, que tornou facultativa a utilização de extintores de incêndio em veículos automotores.

2. A ação popular encontra-se delineada no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/65.

3. A ação popular faculta a todo cidadão agir como substituto processual, defendendo em juízo, em nome próprio, interesse da sociedade visando invalidar atos ilegais e lesivos ao patrimônio comum, tendo como requisitos à sua propositura: I) a condição do eleitor (ordem subjetiva); II) a ilegalidade ou ilegitimidade do ato impugnado; e III) a lesividade.

4. No caso em comento, o autor ajuizou ação popular com o objetivo de anular a Resolução nº 556/2015 do CONTRAN, que alterou o art. 1º da Resolução nº 157/2004, tornando facultativa a utilização de extintores de incêndio em veículos utilitários, camionetas, caminhonetes e triciclos de cabine fechada, do tipo e capacidade constantes da tabela 2 do Anexo da Resolução, sob o argumento de que tal previsão causaria inúmeros prejuízos ao patrimônio público.

5. Os argumentos trazidos à baila pelo apelante para defender a obrigatoriedade do uso do item de segurança, apesar de legítimos, são insuficientes à comprovação da ocorrência de danos ou prejuízos concretos ao erário ou de lesão aos cofres públicos.

6. A comprovação da ocorrência de dano ao patrimônio, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou patrimônio histórico cultural constitui requisito essencial ao prosseguimento da ação popular, de modo que, não se enquadrando a espécie em comento nas hipóteses de lesividade presumida (art. 4º e incisos da Lei nº 4.717/65), impõe-se a extinção do processo sem resolução do mérito. 7. Apelação improvida.

0120767-22.2015.4.02.5118 (TRF2 2015.51.18.120767-0. Juiz Fed Convocado WILNEY MAGNO DE AZEVEDO SILVA, Data da decisão: 05/04/2016.)

Posto isso, nego provimento à remessa necessária e ao recurso.

É como voto.