



PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0067186-74.2011.4.01.3400/DF  
Processo na Origem: 671867420114013400

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE  
APELANTE : PEDRO IVO MOEZIA DE LIMA  
ADVOGADO : PEDRO IVO MOÉZIA DE LIMA  
APELADO : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL  
PROCURADOR : PETERSON DE PAULA PEREIRA  
REMETENTE : JUÍZO FEDERAL DA 17A VARA - DF

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE**

**(RELATOR):**

Cuida-se de apelação contra sentença proferida pelo Juízo da 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, nos autos da ação popular proposta por Pedro Ivo Moézia de Lima contra a União, objetivando “a anulação da lei que criou a Comissão Nacional da Verdade e, conseqüentemente, de todos seus atos decorrentes”, extinguiu o processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 267, VI, c/c os arts. 295, III, e 329, ambos do CPC.

Concluiu o juízo monocrático que “para se propor a ação popular é necessário a existência concreta de ato ilegal, lesivo ao patrimônio público. Não há que se falar em tal ação no caso de inconformidade do autor com o conteúdo de uma lei, que, de mais a mais, tem, sim, o objetivo precípua de esclarecer fatos recentes da nossa história, que culminaram em graves desrespeitos aos direitos humanos.” (fls. 38/39).

Em suas razões recursais (fls. 43/74), o recorrente sustenta, em resumo, o desacerto da sentença monocrática que indeferiu a petição inicial, porquanto lhe deveria ter sido facultada a oportunidade de emenda a petição inicial. Alega, ainda, que a Lei 12.528/2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade “é parcial, tendenciosa, discriminatória, fere princípios constitucionais que norteiam a Administração pública e, acima de tudo, é ilegal e lesiva ao Patrimônio

*Público (...)*". Requer, assim, o provimento do presente recurso, para que seja reformada a sentença **a quo**.

Com as contrarrazões, subiram os autos a este egrégio Tribunal, manifestando-se a douta Procuradoria Regional da República pelo desprovimento da apelação e da remessa oficial (fls. 91/95).

Este é o relatório.

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0067186-74.2011.4.01.3400/DF  
Processo na Origem: 671867420114013400

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE  
APELANTE : PEDRO IVO MOÉZIA DE LIMA  
ADVOGADO : PEDRO IVO MOÉZIA DE LIMA  
APELADO : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL  
PROCURADOR : PETERSON DE PAULA PEREIRA  
REMETENTE : JUÍZO FEDERAL DA 17A VARA - DF

## VOTO

### O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE

#### (RELATOR):

A sentença monocrática apreciou e decidiu, com inegável acerto, a espécie dos autos, nestes termos:

*“Trata-se de ação popular, com pedido de liminar, ajuizada por **PEDRO IVO MOÉZIA DE LIMA** em face da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando “a ANULAÇÃO da lei que criou a Comissão Nacional da Verdade, e, conseqüentemente, de todos os atos dela decorrentes;” (maiúscula no original).*

*Para tanto, alega, em apertada síntese, que o Congresso Nacional aprovou e a Presidenta da República sancionou a Lei nº 12.528/11, que criou a comissão acima referida, porém tal lei está eivada de “vícios insanáveis”, é inconstitucional, tendenciosa e discriminatória, dentre outros adjetivos com que se refere ao diploma legal.*

*Trouxe os documentos de fls. 30/35.*

*É o breve relatório.*

#### **II - Fundamentação**

*A presente ação não merece trâmite.*

*Importante instrumento democrático, a ação popular exige alguns requisitos que a própria Constituição Federal estabelece no inciso LXXIII do art. 5º, veja-se:*

*“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;” (negritei)*

*Entretanto, o autor não conseguiu demonstrar quais os atos, citados na petição inicial, que teriam o condão de causar lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural, se limitando a levantar a*

*possibilidade de “atos que lesassem bens imateriais, de valor subjetivo, intangível, tais como o Patrimônio Moral e Patrimônio Histórico e Cultural.” (fl. 04).*

*Porém, para se propor a ação popular é necessário a existência concreta de ato ilegal, lesivo ao patrimônio público. Não há que se falar em tal ação no caso de inconformidade do autor com o conteúdo de uma lei, que, de mais a mais, tem, sim, o objetivo precípua de esclarecer fatos recentes da nossa história, que culminaram em graves desrespeitos aos direitos humanos.*

*Ademais, sem qualquer amparo no mundo jurídico o pedido do cidadão para que se **anule** uma lei, pois, como é sabido, até mesmo pelos recém ingressos nos bancos acadêmicos das faculdades de direitos, uma lei pode ser revogada, ter seus efeitos cessados, perder eficácia, ter declarada sua inconstitucionalidade, total ou parcial, mas **JAMAIS**, anulada. Ainda mais pelo Poder Judiciário!!!*

### **III - Dispositivo**

*Pelo exposto, **INDEFIRO A PETIÇÃO INICIAL e DECLARO EXTINTO** o processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 295, III, combinado com os arts. 267, VI, e 329, ambos do CPC.” (fls. 127/130).*

Por sua vez, o pronunciamento da douta Procuradoria Regional da República, restou redigido, com estas letras:

*“De início, ressalto que estão preenchidos os requisitos para o conhecimento tanto do apelo quanto da remessa oficial.*

*No mérito, porém, entendo que a sentença não merece reparos.*

*Com efeito, o pedido formulado neste feito — de anulação da Lei no 12.528/2011 por afrontar uma série de regras e princípios constitucionais — não pode ser veiculado por meio de ação popular.*

*Isso porque o que se visa, no caso dos autos, não é uma declaração **incidenter tantum** de inconstitucionalidade, a fim de solucionar um conflito entre partes determinadas. O autor popular busca, nesta ação, verdadeiramente impedir que a lei que criou a Comissão Nacional da Verdade tenha eficácia, uma vez que pleiteia não só a anulação da Lei no 12.528/2011, como de todos os atos dela decorrentes.*

*Assim, o pedido formulado neste feito, bem como sua fundamentação, são claramente voltados a obter uma declaração de inconstitucionalidade com eficácia **erga omnes**, própria do controle concentrado de constitucionalidade, o qual, a par de ser exclusivamente exercido pelo Supremo Tribunal Federal, tem um rol estrito de legitimados, exaustivamente definidos na Constituição Federal, e que não contempla o autor de ação popular*

*Nesse sentido os seguintes precedentes, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do TRF da 3 Região e desse E. TRF da ia Região:*

*RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL - FUNPEN LC. N. 79, DE 07.01.94.*

*1. A ação popular não é via própria para se considerar urna lei inconstitucional, sem que se prove a prática de atos administrativos concretos. 2. Pretensão de que, em sede de ação popular, seja declarada a inconstitucionalidade da LC n. 79, de 07.01.94, sem se apontar qualquer ato administrativo praticado pelas partes demandadas que tenha causado lesão ao patrimônio público. 3. **A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado. Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter tantum.** 4. Precedentes: REsp 441.761/SC, Primeira Turma, DJ 18.12.2006; REsp 505.865/SC, Segunda Turma; REsp 504.552/S Segunda Turma. 5. Recurso da União que se conhece e se lhe dá provimento. (STJ, 1ª Turma, RESP 200701298169, Rei. Mm. JOSEDELGADO, DJE de 24/04/2008, g.n.).*

*RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI FEDERAL. ART 36 DO ADCT ART. 165, § 9º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM ANÁLISE DO MÉRITO. 1. **O STJ vem firmando o entendimento de que é possível a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum de lei ou ato normativo federal ou local em sede ação coletiva. Todavia, in casu, a dita imoralidade perpetrada pelos réus equivale à inconstitucionalidade formal da Lei n. 8.173/91, sendo certo que a ação popular é via imprópria para o controle da constitucionalidade de leis.** 2. A causa de pedir na ação popular está assentada no seguinte: o Fundo do Estado Maior das Forças Armadas é lesivo à moralidade administrativa porque ,foi extinto pela Constituição Federal (art. 36 do ADCT,), não tendo havido ratificação do Congresso Nacional. Por sua vez, este somente poderia ratificar a existência do fundo por meio de lei complementar, na forma que dispõe o inciso II do § 9º do artigo 165 da CF. Como a lei que recriou os fundos em 1991 (Lei n. 8.173,) é lei ordinária, ela fere, formalmente, os dispositivos constitucionais. 3. Portanto, **está o autor da ação popular impugnando a inconstitucionalidade ou legalidade (Lei n. 8.173) do Fundo do Estado-Maior das Forças Armadas, fato que acarreta a extinção do processo sem apreciação do mérito.** 4. Recurso especial conhecido parcialmente e provido. (STJ, 2ª Turma, RESP 200300357751, Rei. Mm. JOAO OTAVIO DE NORONHA, DI de 02/08/2007, p. 437, g.n.)*

*AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO DECLARATÓRIA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVO LEGAL QUE CONCEDE BENEFÍCIO FISCAL. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. 1. **A presente ação popular se traduz em procedimento inadequado para o fim pretendido pela parte autora, visto que***

**usurpa função processual exclusiva da ação direta de inconstitucionalidade e, por via de consequência, da competência do Supremo Tribunal Federal, em face do previsto no art. 102, 1, “a”, da Constituição Federal. 2. A pretensão principal é a declaração, em si, da inconstitucionalidade, tendo como único destinatário a própria União, de modo que não se coaduna com hipótese de simples declaração “incidenter tantum”, que pressupõe o reflexo concreto e “inter partes daquele reconhecimento, em que o controle de constitucionalidade atuaria como simples causa de pedir da pretensão concretamente deduzida na petição inicial. 4. Improvidas a apelação e a remessa necessária, tida por submetida.**

(TRF 3ª Região, 3ª Turma, AC 00033165920054036100, Rei. JUIZ RUBENS CALIXTO Conv., e-DJF3 Judicial de 03/08/2012, g.n.,)

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. INSTRUMENTO DE DEFESA DOS INTERESSES DA COLETIVIDADE, DESTINADA A INVALIDAR ATOS LESIVOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO, AO MEIO AMBIENTE, A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ECULTURAL. CONSTITUÇÃO FEDERAL ART. 5º, LXXIII; LEI Nº 4.717/65, ART. 1º CAPUT e § 1º. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE ARTIGO DE LEI. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. PRECEDENTES DO STJ 1. Traia-se de remessa oficial em face de sentença que julgou exímio o processo sem resolução de mérito, a teor do art. 267, inciso VI, do CPC: a) por ilegitimidade passiva ad causam em relação a Jorge Antônio Deher Rachid, Companhia de Bebidas das Américas - AMBEVÇ Cada di Conti Ltda, Cerpa - Cervejaria Paraense S/A, Cervejaria Ashby Ltda, Cervejaria Belco S/A, Cervejaria Krill Ltda, Cervejaria Malta Ltda, Cervejaria Petrópolis S/A, Cervejaria Sul Brasileira Ltda, Cervejaria Teresópolis Ltda, Cervejarias Cinira Indústria e Comércio Ltda, Cervejarias Kaiser Brasil S/A e Primo Schincariol Indústria de Cervejas e Refrigerantes S/A; b,) por impossibilidade jurídica do pedido relativamente à União. 2. No que tange à ilegitimidade passiva constatada, acolho a manifestação do d. Ministério Público Federal, o qual ressaltou, com propriedade e lucidez, in verbis: “[...] .. possui legitimidade para compor o polo passivo da ação popular apenas aquele que, ao menos em tese, poderia praticar o ato havido como ilegal/lesivo ou, ao menos, concorrer para sua prática. Ora, considerando que o Autor visa a declaração de inconstitucionalidade de norma tributária vigente, bem como que, consoante bem expôs a sentença recorrida, as pessoas jurídicas de direito privado supra mencionadas não possuem ‘qualquer ingerência no processo legislador veiculador da norma que se quer ver anulada’, infere-se sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da demanda.” 3. Ainda, conforme consignou com brilhantismo o Juízo a quo: “Do mesmo modo, relativamente ao demandado Jorge Antonio

*Delier Rachid, ao menos à época dos fatos servidor público apenas sujeito ao cumprimento da norma hostilizada, também os pedidos não têm pertinência, porquanto não tem, o Requerido, qualquer relação direta com a edição da Lei 7. 798/1989, cuja inconstitucionalidade se pretende.”* 4. **Por outro lado, nos termos da legislação de regência, a Ação Popular destina-se a proteger o patrimônio público, propiciando a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio dos entes públicos ou de instituições ou entidades criadas, custeadas ou subvencionadas pelos cofres públicos; bem como ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural** 5. **Não se presta, pois, a referida ação, de índole constitucional, à declaração de inconstitucionalidade do art. 30, da Lei ii. 7. 79 8/89, atacando a própria política tributária de incidência do IPI sobre cervejas, combatendo, portanto, lei em tese. Usurpação da competência da Suprema Corte.** 6. *“O STJ vem firmando o entendimento de que é possível a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum de lei ou ato normativo federal ou local em sede de ação coletiva. Todavia, in casu, a dita imoralidade perpetrada pelo recorrente equivale à inconstitucionalidade da Lei municipal n. 69 1/84, sendo certo que a ação popular é via imprópria para o controle da constitucionalidade de leis.”* (REsp n.2010/0095263-9/RJ, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda 1Turma, DJe19/08/2010) 7. **“Mérito - da impossibilidade jurídica do pedido da ação popular. Sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, a ação popular não se mostra a via adequada para a obtenção de declaração de inconstitucionalidade de lei federal, devendo haver a comprovação da prática de atos administrativos concretos que violem o erário público. Precedentes.”**

*(REsp n. 1 081968/SC, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJU de 15/10/2009,)* 8. *inadequada, portanto a via processual eleita.* 9. *Correta, assim, a extinção do processo sem resolução de mérito por impossibilidade jurídica do pedido em relação à União e por ilegitimidade passiva em relação aos demais requeridos.* 10. *Remessa oficial não provida. Sentença mantida.*

*(TRF 1ª Região, 7 Turma, REO 200437000038472, Rei. JUÍZA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS (CONV.), e-DJF1 de 03/02/2012, p. 715, g.n..)*

*Por outro lado e ainda na esteira dos precedentes acima transcritos, é certo que a jurisprudência vem admitindo que se exerça controle de constitucionalidade em ações coletivas, mas desde que se trate de declaração com caráter incidental, voltada a solucionar uma controvérsia concreta. Não é esse, porém, o caso dos autos, em que a pretensão do autor popular é mesmo obter, em suas palavras, a anulação da Lei n° 12.528/2011 e de todos os atos dela decorrentes, o que não é cabível em sede de ação popular.*

*Todavia, dados os argumentos trazidos na inicial e a necessidade de que a Comissão Nacional da Verdade tenha, pelo seu alcance,*

*ampla legitimidade para atuar, entendo que é facultado ao autor popular, se assim desejar, enviar cópia dos autos ou mesmo repisar seu pedido ao Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que examine, como legitimado que é a desencadear o controle concentrado de constitucionalidade, se é caso de propor ação direta de inconstitucionalidade da lei em questão.*

#### CONCLUSÃO

*Isto posto, opino pelo **improvemento da apelação e do reexame necessário**, confirmando-se a sentença proferida.” (fls. 91/95).*

\*\*\*

Na hipótese dos autos, o autor popular pretende impedir que a lei que criou a Comissão Nacional da Verdade tenha eficácia, tendo em vista que postula não só a anulação da Lei 12.528/2011, como de todos os atos dela decorrentes.

Com efeito, não obstante os fundamentos em que se amparou o recorrente, a pretensão recursal não merece prosperar, na medida em que o objetivo da presente ação popular não se relaciona a atos específicos, mas contra todo o diploma legislativo que criou a Comissão Nacional da Verdade, sem a especificação de um ato concreto lesivo ao patrimônio público, requisito exigido para se autorizar a sua impugnação por este tipo de ação.

Em sendo assim, afigura-se juridicamente impossível o ajuizamento da presente ação popular, no caso em tela, eis que o pleito autoral equivale à declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, em flagrante usurpação de competência do egrégio Supremo Tribunal Federal, para efetuar o controle em abstrato de constitucionalidade das leis.

Nesse sentido, confirmam-se, dentre muitos outros, os seguintes precedentes do egrégio Superior Tribunal de Justiça, ***in verbis***:

***RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL - FUNPEN. LC. N. 79, DE 07.01.94.***

***1. A ação popular não é via própria para se considerar uma lei inconstitucional, sem que se prove a prática de atos administrativos concretos.***

***2. Pretensão de que, em sede de ação popular, seja declarada a inconstitucionalidade da LC n. 79, de 07.01.94, sem se apontar qualquer ato administrativo praticado pelas partes demandadas que tenha causado lesão ao patrimônio público.***

**3. A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado. Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter tantum.**

4. Precedentes: REsp 441.761/SC, Primeira Turma, DJ 18.12.2006; REsp 505.865/SC, Segunda Turma; REsp 504.552/SC, Segunda Turma.

5. Recurso da União que se conhece e se lhe dá provimento.

(REsp 958.550/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/04/2008, DJe 24/04/2008 - Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.827/99. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS LESIVOS. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO.

1. A ação popular foi proposta pelo recorrido, objetivando, em síntese, a declaração de extinção do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES; a nulidade de artigos da Medida Provisória 1.827/99 e de todos os atos administrativos correspondentes aos repasses ao Fundo, a partir de outubro de 1988 e a devolução dos recursos indevidamente repassados.

2. Prequestionamento. Verifica-se a ausência do requisito indispensável do prequestionamento, viabilizador do acesso às instâncias especiais, acerca dos artigos 1º, 2º, 3º, 22, 23, 24 e 27 da Lei 9.868/99 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ADI e ADC); 1º, 2º, 8º, 10, § 3º, 11 da Lei 9.882/99 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF).

2.1. Não houve discussão sobre a tese segundo a qual a prescrição poderia ter sido reconhecida de ofício por não se tratar de ação que envolva direitos patrimoniais, mas difusos – artigo 219, § 5º, do CPC –, bem como acerca da necessidade de haver prova da lesividade para a declaração de nulidade do ato objeto da demanda (ofensa ao art. 1º da Lei 4.717/65).

2.2. A recorrente deveria ter oposto embargos de declaração para que a Corte de origem emitisse juízo de valor a respeito de tais teses e dispositivos. Essa circunstância atrai a aplicação das Súmulas 282 e 356 do STF.

3. Mérito – da impossibilidade jurídica do pedido da ação popular. **Sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, a ação popular não se mostra a via adequada para a obtenção de declaração de inconstitucionalidade de lei federal, devendo haver a comprovação da prática de atos administrativos concretos que violem o erário público. Precedentes.**

4. Na hipótese, o objetivo da ação popular não se relaciona a atos específicos, mas contra todo o sistema de repasse previsto nas normas pertinentes ao FIES, sem a especificação de um ato

**concreto lesivo ao patrimônio público, requisito exigido e necessário para se autorizar a sua impugnação por meio deste tipo de ação. Esse fato, por si só, afasta a possibilidade do cabimento da ação popular por equivaler à declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, em flagrante usurpação de competência do Pretório Excelso para efetuar o controle em abstrato da constitucionalidade das leis.**

5. Ação popular extinta, sem resolução do mérito, com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, ficando prejudicado o exame da prescrição (ofensa aos artigos 21 c/c 22 da Lei nº 4.717/65 e 295, inciso IV, do CPC).

6. Recurso especial conhecido em parte e provido.

(REsp 1081968/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/10/2009, DJe 15/10/2009 - Grifei)

\*\*\*

Com estas considerações, **nego provimento** à apelação e à remessa oficial, mantendo-se a sentença monocrática em todos os seus termos.

Este é meu voto.