A preocupação com a *res pública*é oriunda do direito romano que possibilitava aos cidadãos a defesa da coisa pública por meio de várias espécies de *actiones populares*, sendo que para cada situação havia uma ação correspondente. Era o instrumento de representação do Estado exercido diretamente pelo cidadão em face de algum indivíduo que agisse de forma contrária e, consequentemente, lesiva ao interesse comum. Portanto, havia o interesse legítimo do cidadão em resguardar a *res pública*.

O melhor momento histórico, no direito brasileiro, deste remédio Constitucional se deu com a promulgação da [Constituição da Republica Federativa do Brasil](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) de 1988, que incluiu a Ação Popular no artigo [5º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641516/artigo-5-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988) inserido no “Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, “Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” e, também, ampliou seu campo de objetos tutelados, adicionando a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Nota-se a mudança pela qual passou a Ação Popular pela história, já que iniciou no direito romano com a característica de ação supletiva, ou seja, o cidadão atuava como representante do Estado contra o indivíduo que causasse algum resultado negativo ao interesse comum. Essa característica, atualmente, passou a ser corretiva, portanto, é postulado o devido instrumento de defesa coletiva em face do próprio Estado em oposição a alguma conduta omissiva ou comissiva que este, ou quem estiver ligado juridicamente a ele, praticou lesando ou ameaçando lesar algum dos seus objetos tutelados.

Qualquer indivíduo considerado Cidadão adquire a legitimidade ativa para a ação em apreço. Cidadão é a qualidade atribuída a quem possuir a nacionalidade brasileira, seja nato ou naturalizado, e esteja em perfeita condição para o exercício do voto (cidadania ativa). Não se exige a capacidade de ser votado. A prova de cidadania, conforme o artigo [1º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11323492/artigo-1-da-lei-n-4717-de-29-de-junho-de-1965), [parágrafo 3º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11323370/par%C3%A1grafo-3-artigo-1-da-lei-n-4717-de-29-de-junho-de-1965) da [LAP](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104081/lei-da-a%C3%A7%C3%A3o-popular-lei-4717-65), é realizada por meio do título de eleitor ou documento correspondente. Portanto, a idade mínima para poder atuar como legitimado ativo da Ação Popular são 16 anos de idade, requisito mínimo para o jovem adquirir seu título de eleitor e, por se tratar de direito político, prescinde a interferência de seus responsáveis.

Ainda no mesmo dispositivo da Lei Maior, fica evidenciado, de forma taxativa, que esta ação está condicionada a um ato lesivo ao patrimônio público do Estado, à moralidade, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Este ato lesivo não precisa efetivamente produzir um resultado negativo, sendo a sua simples ameaça o suficiente para a caracterização deste requisito. Isso se dá devido ao inciso XXXV da [Constituição Federal](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) no qual prevê o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, caso haja lesão ou ameaça a lesão de algum direito.

Além da lesividade, outro requisito previsto na norma constitucional, ainda que de forma implícita, é a ilegalidade do ato. Ao proclamar qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo o [texto Constitucional](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988), torna a ilegalidade um pressuposto, pois somente é passível de anulação o ato considerado ofensivo ao ordenamento jurídico, ou seja, o ato ilegal.

Torna-se de fácil compreensão a exigência do binômio ilegalidade-lesividade, pois, só assim, poderá a conduta do Administrador passar pelo crivo do Poder Judiciário, que fica adstrito somente ao julgamento da legalidade do ato, o que se não for observado, além de ofender a tripartição dos Poderes, interferirá na decisão do Poder Executivo, ou seja, a opção escolhida pelo Administrador que a executou por questões de conveniência e oportunidade utilizando-se de sua discricionariedade para atuar em determinada situação. Tendo por certo que a conduta discricionária é praticada dentro dos limites impostos pela lei, qualquer ato contrário a esta culminará em seu controle da legalidade.

Os atos de ilegalidade podem ser anulados tanto pela própria Administração Pública quanto pelo Poder Judiciário sem nenhuma afronta à Tripartição dos Poderes.

Apesar do binômio ilegalidade-lesividade ser o entendimento que prevalece na jurisprudência é um requisito de divergência doutrinária, pois há alguns doutrinadores que consideram condição suficiente para a ação apenas a lesividade, pois o dispositivo constitucional cita expressamente somente a lesividade e, há, ainda, uma terceira corrente que considera a ilegalidade já inclusa na lesividade, sendo todo ato lesivo ilegal.

Os interesses que se encontram sob a guarida da Ação Popular são os descritos no dispositivo constitucional que a prevê (artigo [5º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10641516/artigo-5-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988), inciso [LXXIII](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10727487/inciso-lxxiii-do-artigo-5-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988), da [Constituição Federal](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988)), constando, portanto, o patrimônio público, à moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Assim, compreende-se por objeto deste remédio constitucional, em regra, a desconstituição (anulação ou declaração de nulidade) dos atos lesivos aos interesses e direitos anteriormente referidos.

O magistrado ao decidir uma causa que lhe foi demandada deve observar o princípio da congruência ou da adstrição, ou seja, fica limitado a julgar somente aquilo que lhe foi proposto na petição inicial, seja concedendo total ou parcialmente ou, ainda, indeferindo o pedido, o que é expresso na Lei [13.105](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/174276278/lei-13105-15)/15 (Código de Processo Civil), em seu artigo [492](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/28891976/artigo-492-da-lei-n-13105-de-16-de-marco-de-2015), ao declarar que é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado. Diante disto é que se poderá definir a natureza jurídica da decisão judicial.

A sentença da Ação Popular consoante seu diploma legal será declaratória ou constitutiva-negativa (desconstitutiva) e, quando gerar dano, condenatória, em suma, será desconstituivo-condenatória.

Cabe analisar, de forma individual, tais naturezas da decisão judicial.

Sentença declaratória é aquela em que ao postular a petição inicial o autor pleiteia o reconhecimento da existência positiva ou negativa (inexistência) de uma relação jurídica. Assim, esta tutela assegura uma situação de certeza sobre determinada relação em discussão, ficando o magistrado delimitado a, tão somente, pronunciar a sua existência ou inexistência. Portanto, seu escopo é extinguir uma incerteza. Um dos efeitos oriundo das decisões declaratórias é o seu efeito “*ex tunc”* (efeito retroativo). Esta espécie encontra-se presente em todas as demais, logo, para que se possa conceder, por exemplo, a condenação indenizatória ou desconstituição de um ato pressupõe-se declarada a existência da relação jurídica.

Tratando-se de sentença constitutiva, esta produz a alteração de uma situação jurídica já existente ensejando em sua extinção, modificação ou [constituição](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988).

Na seara da Ação Popular refere-se à sentença desconstitutiva ou, como também conhecida, constitutiva-negativa, que tem por finalidade promover a extinção da relação jurídica existente. Prevista no artigo [3º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11322835/artigo-3-da-lei-n-4717-de-29-de-junho-de-1965) da [LAP](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104081/lei-da-a%C3%A7%C3%A3o-popular-lei-4717-65), referida tutela aplica-se aos vícios não compreendidos pelo pedido de declaração de nulidade.

Já a sentença condenatória gera a imposição de uma obrigação ao réu podendo ser alcançada, em face do seu descumprimento, por via processual executiva já que se trata de um título executivo judicial.

Diante do que foi abordado, percebe-se a sua principal natureza: desconstitutiva-condenatória.

Contudo, com o advento da [Constituição](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/188546065/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) de 1988 que abrangeu princípios processuais, como já foi mencionado, deverá a [LAP](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104081/lei-da-a%C3%A7%C3%A3o-popular-lei-4717-65) ser utilizada de forma mais ampla, em harmonia com as demais tutelas elencadas no Código de Processo Civil vigente. Além disto, a [LAP](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104081/lei-da-a%C3%A7%C3%A3o-popular-lei-4717-65) ratifica de forma explícita, no artigo [22](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11320606/artigo-22-da-lei-n-4717-de-29-de-junho-de-1965), à aplicação do Código de Processo Civil naquilo que não lhe for contrário.

Com isso, há a possibilidade da natureza jurídica da decisão judicial ser mandamental. A tutela mandamental é considerada, por parte da doutrina como uma subespécie da tutela condenatória onde o magistrado emite uma ordem (mandado) ao réu para o cumprimento da sentença, sendo-lhe impostas obrigações de fazer, não fazer ou de entregar coisa certa. No entanto, diferencia-se da condenatória, pois esta independe de um processo autônomo (execução) garantidor da efetividade da decisão jurisdicional. Para sua efetivação podem ser cominadas sanções para compelir o réu ao seu cumprimento, por exemplo, multa periódica.

A sentença mandamental é a mais compatível aos casos em que decorre lesão ao meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Isto se dá pelo fato de que a simples condenação dos réus, ainda que em um valor vultoso, não se torna tão eficaz quanto à imposição da obrigação de fazer que conseguirá exigir a reparação do bem jurídico ofendido ao seu “*status quo ante”*ou meios adequados a prevenir atos lesivos ou da obrigação de não fazer que atua de forma a inibir uma conduta prejudicial. E, não necessita da ocorrência efetiva do prejuízo para ser decretada. O parágrafo único, artigo [497](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/28891916/artigo-497-da-lei-n-13105-de-16-de-marco-de-2015), do [CPC](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/174276278/lei-13105-15), assegura essa tutela ao dispor que “para a concessão da tutela específica destinada a inibir à prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência do dano ou existência de culpa ou dolo”.

Diante do exposto, infere-se que a decisão judicial da Ação Popular não se restringe apenas a anulação do ato ou sua declaração de nulidade, ou seja, não possui apenas natureza jurídica desconstitutiva-condenatória.

No presente caso que interessa aos sindicalizados do SINPOL/MS, o advogado Paulista **MÁRCIO MELLO CASADO**, propôs **AÇÃO POPULAR**, em face **UNIÃO FEDERAL**, **BANCO CENTRAL DO BRASIL**, e **ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS NETO**, presidente do Banco Central do Brasil alegando:

*O BC lembra que a situação está sendo tratada com a serenidade e a tempestividade que o momento exige e que não hesitará em usar todo o arsenal disponível para assegurar a estabilidade financeira e o bom funcionamento dos mercados.*

***As medidas já anunciadas até aqui pelo Banco têm o potencial de ampliar a liquidez do Sistema Financeiro em R$1,2 trilhão, equivalentes a 16,7% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Além disso, outras medidas adotadas pelo BC para relaxar as exigências de capital das instituições financeiras têm o potencial de ampliar a oferta de crédito em R$1,16 trilhão, ou 15,8% do PIB****.*

*A Resolução 4795 e a Circular 3996 tratam da Linha Temporária Especial de Liquidez. O objetivo de tais normativos é entregar aos bancos linha especial de crédito garantida por operações de crédito que eles já detenham. Os bancos podem pleitear essa linha de crédito entregando ao Bacen a garantia de contratos firmados com consumidores.*

*A exposição de motivos da circular 3996, item 2, justifica a medida: “2. A medida foi justificada pela recente turbulência verificada nos mercados financeiros internacional e nacional, fruto dos reflexos da propagação do novo Coronavírus (Sars-Cov-2, causador da enfermidade Covid-19) em diversos países, e nas disfunções nos mercados de crédito, causadas neste momento, por um aumento na demanda por financiamento das famílias e das empresas no Brasil”.*

*Não há vinculação entre o crédito concedido por meio dessas regras e a entrega do numerário aos consumidores. Não há contrapartida vinculada, senão as garantias das operações.*

*Não se exige dos bancos qualquer contrapartida para essa liquidez injetada no mercado. Isto é, eles renegociam e emprestam se quiserem, dentro de critérios próprios.*

***PROGRAMA EMERGENCIAL DE SUPORTE A EMPREGOS OFERECE FINANCIAMENTO EMERGENCIAL DE FOLHA DE PAGAMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS***

***Ampliação da oferta de crédito R$ 40 Bilhões***

***Potencial de liberação de R$ 670 Bilhões***

***REDUÇÃO ADICIONAL DO COMPULSÓRIO***

***Redução do empréstimo compulsório R$ 400 Bilhões***

***Colchão de R$ 360 Bilhões das reservas internacionais***

***APERFEIÇOAMENTO NAS REGRAS DO LIQUIDITY COVERAGE RATIO***

***Redução do empréstimo compulsório liberação de liquidez de R$ 49 Bilhões***

***Redução das necessidades dos Bancos em R$ 86 Bilhões***

***DISPENSA DE PROVISIONAMENTO PARA RENEGOCIAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E REDUÇÃO DO ADICIONAL DE CONSERVAÇÃO DE CAPITAL PRINCIPAL DOS BANCOS***

***R$ 3,2 trilhões em créditos qualificáveis***

***REPOS DE TÍTULOS SOBERANOS EM DÓLAR***

***Potencial de liberação de R$ 50 Bilhões***

***NOVO DEPÓSITO A PRAZO COM GARANTIAS ESPECIAIS***

***Potencial de ampliação de liquidez R$ 200 Bilhões***

***FLEXIBILIZAÇÃO NAS LETRAS DE CRÉDITO DO AGRONEGÓCIO (LCAS)***

***Potencial de ampliação de crédito para o agronegócio é de R$ 6,3 Bilhões***

***Potencial de ampliação de crédito é de R$ 91 Bilhões***

***MAIOR POSSIBILIDADE DE OS BANCOS RECOMPRAREM SUAS PRÓPRIAS LETRAS FINANCEIRAS***

***Potencial adicional de recompra de Letras Financeiras de R$ 30 Bilhões OVERHEDGE DE INVESTIMENTOS EM PARTICIPAÇÕES NO EXTERIOR***

***Potencial adicional de concessão de crédito de mais de R$ 520 Bilhões***

***INJEÇÃO DE RECURSOS DE PRAZOS MAIS LONGOS PELO BC VIA OPERAÇÕES COMPROMISSADAS COM LASTRO EM TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS (TPFS) E REDUÇÃO DO SPREAD DO NIVELAMENTO DE LIQUIDEZ***

***Potencial de liquidez ao mercado não estimado***

***AUTORIZAÇÃO PARA FINTECHS EMITIREM CARTÕES DE CRÉDITO E SE FINANCIAREM NO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DISTRIBUIÇÃO DE RESULTADOS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE ADMINISTRADORES DE IFS ESTÃO TEMPORARIAMENTE SUSPENSOS GOVERNO DESEJA CONTRAPARTIDA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA LIBERAÇÃO DE 127,3 BILHÕES – PERVERSO É ENTREGAR 3 TRILHÕES AOS BANCOS!***

*Todas as regras acima alinhadas, editadas a partir de 20 de fevereiro de 2020, têm por objetivo entregar ao mercado maior liquidez a fim de que as pessoas físicas e empresas possam passar por esse momento sem precedentes na história mundial de uma maneira menos dolorida.*

*O destinatário final dos normativos, como não poderia ser diferente, são os consumidores de crédito, não os intermediadores – as instituições financeiras.*

*Não teria o menor cabimento, infringindo ao princípio da finalidade, que se permitisse que os benefícios dessa enorme liquidez ficassem retidos nas mãos das instituições financeiras.*

*Assim, esses mais de três trilhões de reais, ao menos a título emergencial, precisam chegar aos aposentados. Ainda mais num momento que a própria vida deles está em jogo. A situação de superendividamente faz com que o aposentado vá para o trabalho informal, ou que seus parentes façam isso. O risco de contágio e morte é grave e real.*

*Conceder uma contrapartida emergencial, ao menos a esse setor, é medida que se faz imperativa. No mínimo, uma prorrogação de quatro meses desses contratos, sem a adição de encargos de qualquer natureza.*

***DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS QUE PRECISA SER IMPEDIDA DESDE 20 DE FEVEREIRO DE 2020 (EDIÇÃO DAS CIRCULARES 3986 E 3987), BEM COMO LIMITADA ÀS OPERAÇÕES QUE NÃO SEJAM FRUTOS DAS NORMAS EDITADAS EM RAZÃO DA COVID-19***

Há que se exigir o esforço (princípio da moralidade e razoabilidade) de que as instituições financeiras, com os recursos entregues pela autoridade monetária em razão de uma crise mundial sem precedentes, lucrem o mínimo legal. Tal providência não só atende muito melhor ao princípio da finalidade da própria regra sob comento, como é do ponto de vista empresarial absolutamente factível. Basicamente, com o dinheiro da crise, as instituições podem lucrar, mas esse lucro deve ficar limitado ao mínimo legal.

**EM FACE DO EXPOSTO**, pede-se a concessão de tutela provisória de urgência, *inaudita altera parte*, nos seguintes moldes:

a) Seja ordenado aos réus que determinem às instituições financeiras que não distribuam lucros e dividendos, além do percentual mínimo obrigatório, tendo como fato gerador atos realizados desde 20 de fevereiro de 2020;

b) Seja ordenado aos réus que determinem às instituições financeiras que não distribuam lucros e dividendos, além do percentual mínimo obrigatório, em razão de operações realizadas mercê dos atos administrativos elencados nessa petição inicial ou aqueles que venham a ser editados tendo como motivação a pandemia da COVID-19;

c) Seja ordenado aos réus que determinem a todas instituições financeiras do Brasil que, de alguma forma, tenham se beneficiado das Resoluções 4782 e 4783, concedam prorrogações das operações de crédito firmadas com empresas e pessoas físicas, nos termos da oferta realizada pela Febraban em 15 e 16 de março de 2020;

d) Seja ordenado aos réus que vinculem os atos normativos já editados e descritos nessa petição inicial, a uma finalidade em benefício dos consumidores de crédito, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (contrapartidas essas, a título exemplificativo, que devem corresponder ao mínimo exposto pelo IDEC na missiva dirigida ao Presidente do Banco Central do Brasil – doc. 31);

e) Especificamente no que concerne ao crédito consignado aos aposentados, parcela da população brasileira com verdadeiro risco de vida, seja ordenado que os atos normativos, ou parte deles, seja vinculado à concessão de prorrogação, por quatro meses, dos descontos em folha, sem a adição de encargos de qualquer natureza;

f) Seja ordenado aos réus que nos próximos atos administrativos que venham a ser realizados se imponham contrapartidas (a liquidez seja disponibilizada somente se o crédito chegar nas mãos das empresas e pessoas físicas) às instituições financeiras.

No mérito, além da confirmação das tutelas acima elencadas, pede-se:

a) A invalidade dos atos administrativos descritos nessa petição inicial que não contenham as contrapartidas correspondentes à liquidez lançada no mercado financeiro 17 , contrapartidas essas, a título exemplificativo, que devem corresponder ao mínimo exposto pelo IDEC na missiva dirigida ao Presidente do Banco Central do Brasil (doc. 31);

g) A invalidade parcial da Resolução 4797, art. 3º, I e II, no que concerne aos prazos nelas estipulados, determinando-se às instituições financeiras que não distribuam lucros e dividendos, além do percentual mínimo obrigatório, em razão de operações realizadas mercê dos atos administrativos elencados nessa petição inicial ou aqueles que venham a ser editados tendo como motivação a pandemia da COVID-19.

O Excelentíssimo Senhor Renato Coelho Borelli, juiz da 9ª (Nona) Vara Federação Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal deferiu **o pedido de tutela de urgência,** para determinar que os réus adotem as seguintes medidas:

1. Impedir às Instituições Financeiras que distribuam lucros e dividendos a seus acionistas/diretores/membros do conselho além do mínimo previsto pela Lei nº. 6.404/1976, tendo por termo inicial a data de 20/02/2020, o que deverá ser observado enquanto editados atos administrativos pelo BACEN, que tenham por motivação a pandemia de COVID-19;
2. Vincular o aumento da liquidez das instituições financeiras, em razão da edição das Resoluções BACEN nºs. 4.782 e 4.783, a concessão de prorrogação de operações créditos realizadas por empresas e pessoas físicas, pelo período de 60 (sessenta) dias, sem a cobrança de juros e multa;
3. Editar normas complementares àquelas já publicadas, com o fito de aumentar a liquidez das instituições financeiras e permitir a ampliação da oferta de crédito às empresas e famílias atingidas pela pandemia de COVID-19, vinculando-as à adoção de medidas efetivas pelos bancos, para atender à finalidade dessas normas;
5. Observar, na edição de novos atos administrativos, a vinculação e a finalidade das normas, impondo às instituições financeiras a estrita observância de contrapartida a seus clientes, para a obtenção de benefícios junto ao BACEN.