SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1813912 - SE (2019/0134486-2)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE	:	UNIÃO
RECORRIDO	:	OS MESMOS
RECORRIDO	:	ASBT ASSOCIAÇÃO SERGIPANA DE BLOCOS E TRIOS
RECORRIDO	:	FABIANO LUIS DE ALMEIDA OLIVEIRA
RECORRIDO	:	LOURIVAL MENDES DE OLIVEIRA NETO
ADVOGADA	:	ANDREA SOBRAL VILANOVA DE CARVALHO - SE002484
RECORRIDO	:	NELSON ARAÚJO DOS SANTOS
ADVOGADA	:	JULIA ARAUJO MOTA - SE005336

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO**. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. RAZÕES GENÉRICAS. SÚMULA N. 284 DO STF. **RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.** AÇÃO POPULAR. INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO DA COISA PÚBLICA. MECANISMO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. GOZO DOS DIREITOS POLÍTICOS. EXIGÊNCIA DE REQUISITO TEMPORAL NÃO PREVISTO EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS LESIVOS QUE PODE OCORRER ENQUANTO PERSISTIR O INTERESSE PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONHECIDO E PROVIDO E RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA EXTENSÃO, PROVIDO.

MATÉRIA AFEITA EXCLUSIVAMENTE AO RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO

1. Não obstante o recurso especial alegue violação do art. 1.022, inciso II, e 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, não especifica em quais os pontos do acórdão recorrido haveria omissão, contradição, obscuridade ou erro material, tampouco a relevância da análise dessas questões para o caso concreto. Portanto, o conhecimento desse capítulo recursal é obstado pela falta de delimitação da controvérsia, atraindo a aplicação da Súmula n. 284 do STF.

MATÉRIA AFEITA AOS RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO MPF

Documento eletrônico VDA59944711 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:14
Publicação no DJEN/CNJ de 17/09/2026. Código de Controle do Documento: f9a10b77-41e6-4a52-9922-908f76fa2c05

2. A ação popular representa um dos mais relevantes instrumentos de controle da Administração Pública. Prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, ela consubstancia verdadeira manifestação da soberania popular, permitindo que qualquer cidadão, no pleno exercício de seus direitos políticos, provoque o Poder Judiciário para combater atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

3. A Constituição de 1988 ampliou os espaços de participação cidadã e incorporou instrumentos de controle social destinados a assegurar a observância dos princípios previstos no art. 37 da Constituição, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, a ação popular representa mecanismo de democracia participativa, por meio do qual o cidadão atua diretamente na defesa dos interesses da coletividade.

4. A ação popular constitui importante mecanismo de fiscalização da gestão pública, permitindo o controle jurisdicional de atos administrativos, contratos, convênios, parcerias e demais instrumentos que envolvam a utilização de recursos públicos, de modo que sempre que houver indícios de ilegalidade, desvio de finalidade, abuso de poder, violação aos princípios administrativos ou utilização indevida do patrimônio público, o cidadão poderá buscar a intervenção do Poder Judiciário para prevenir ou reparar a lesão ao interesse público.

5. Na sistemática constitucional brasileira, a ação popular deve ser compreendida como expressão da cidadania ativa e da participação popular na fiscalização da coisa pública, sendo mais que um instrumento processual, representando um mecanismo que possibilita ao cidadão atuar diretamente na defesa da legalidade, da moralidade administrativa e da correta gestão dos recursos públicos, contribuindo para a concretização dos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. É nesse panorama constitucional que devem ser interpretados os dispositivos insculpidos na Lei n. 4.717/1965.

6. O art. 1º da Lei n. 4.717/1965 não estabelece qualquer requisito temporal para a ação popular, ou seja, pode o ato administrativo lesivo ser objeto de impugnação a qualquer tempo, seja em seu nascedouro, durante a sua execução ou até mesmo quando já finalizado, desde que persista o interesse de tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa ou dos demais bens protegidos pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição.

7. No caso, o Tribunal de origem, no acórdão recorrido, posicionou-se no sentido de que o ato administrativo deveria ser contestado por meio de ação popular apenas em seu nascedouro. Nesse passo, ainda destacou que a impugnação ao ato por meio do instrumento popular somente ocorreu no fim da execução. Como conclusão, entendeu que esse cenário evidenciava a ilegitimidade ativa processual do autor para propor a ação popular.

8. A posição da Corte *a quo* vai de encontro com o posicionamento deste Tribunal Superior, da Suprema Corte, assim como da doutrina tradicional. Primeiro pelo fato de que a ação popular foi movida por cidadão, ou seja, pessoa física no gozo dos seus direitos políticos, motivo pelo qual não há se falar em ilegitimidade ativa processual. Além disso, o Tribunal Regional exigiu requisito temporal não previsto na legislação, seja constitucional ou infraconstitucional, o que viola o princípio da legalidade. Por fim, a exigência de que o ato administrativo fosse questionado apenas em seu nascedouro confronta com a interpretação constitucional que deve ser dada ao instituto da ação popular, o qual tem a função precípua de permitir a participação ativa de qualquer cidadão na fiscalização da coisa pública.

9. Em sede de ação popular, o ato administrativo lesivo ao patrimônio público pode ser questionado a qualquer momento, bastando que persista o

Documento eletrônico VDA59944711 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:14
Publicação no DJEN/CNJ de 17/09/2026. Código de Controle do Documento: f9a10b77-41e6-4a52-9922-908f76fa2c05

interesse de tutela dos bens protegidos pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

10. Recurso Especial do Ministério Público Federal conhecido e provido.

11. Recurso Especial da União parcialmente conhecido e, na extensão, provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso do Ministério Público Federal; conhecer em parte do recurso da União e, nessa parte, dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 08 de setembro de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

Documento eletrônico VDA59944711 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:14
Publicação no DJEN/CNJ de 17/09/2026. Código de Controle do Documento: f9a10b77-41e6-4a52-9922-908f76fa2c05

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1813912 - SE (2019/0134486-2)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE	:	UNIÃO
RECORRIDO	:	OS MESMOS
RECORRIDO	:	ASBT ASSOCIAÇÃO SERGIPANA DE BLOCOS E TRIOS
RECORRIDO	:	FABIANO LUIS DE ALMEIDA OLIVEIRA
RECORRIDO	:	LOURIVAL MENDES DE OLIVEIRA NETO
ADVOGADA	:	ANDREA SOBRAL VILANOVA DE CARVALHO - SE002484
RECORRIDO	:	NELSON ARAÚJO DOS SANTOS
ADVOGADA	:	JULIA ARAUJO MOTA - SE005336

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO**. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. RAZÕES GENÉRICAS. SÚMULA N. 284 DO STF. **RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.** AÇÃO POPULAR. INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO DA COISA PÚBLICA. MECANISMO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. GOZO DOS DIREITOS POLÍTICOS. EXIGÊNCIA DE REQUISITO TEMPORAL NÃO PREVISTO EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS LESIVOS QUE PODE OCORRER ENQUANTO PERSISTIR O INTERESSE PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONHECIDO E PROVIDO E RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA EXTENSÃO, PROVIDO.

MATÉRIA AFEITA EXCLUSIVAMENTE AO RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO

1. Não obstante o recurso especial alegue violação do art. 1.022, inciso II, e 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, não especifica em quais os pontos do acórdão recorrido haveria omissão, contradição, obscuridade ou erro material, tampouco a relevância da análise dessas questões para o caso concreto. Portanto, o conhecimento desse capítulo recursal é obstado pela falta de delimitação da controvérsia, atraindo a aplicação da Súmula n. 284 do STF.

MATÉRIA AFEITA AOS RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO MPF

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

2. A ação popular representa um dos mais relevantes instrumentos de controle da Administração Pública. Prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, ela consubstancia verdadeira manifestação da soberania popular, permitindo que qualquer cidadão, no pleno exercício de seus direitos políticos, provoque o Poder Judiciário para combater atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

3. A Constituição de 1988 ampliou os espaços de participação cidadã e incorporou instrumentos de controle social destinados a assegurar a observância dos princípios previstos no art. 37 da Constituição, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, a ação popular representa mecanismo de democracia participativa, por meio do qual o cidadão atua diretamente na defesa dos interesses da coletividade.

4. A ação popular constitui importante mecanismo de fiscalização da gestão pública, permitindo o controle jurisdicional de atos administrativos, contratos, convênios, parcerias e demais instrumentos que envolvam a utilização de recursos públicos, de modo que sempre que houver indícios de ilegalidade, desvio de finalidade, abuso de poder, violação aos princípios administrativos ou utilização indevida do patrimônio público, o cidadão poderá buscar a intervenção do Poder Judiciário para prevenir ou reparar a lesão ao interesse público.

5. Na sistemática constitucional brasileira, a ação popular deve ser compreendida como expressão da cidadania ativa e da participação popular na fiscalização da coisa pública, sendo mais que um instrumento processual, representando um mecanismo que possibilita ao cidadão atuar diretamente na defesa da legalidade, da moralidade administrativa e da correta gestão dos recursos públicos, contribuindo para a concretização dos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. É nesse panorama constitucional que devem ser interpretados os dispositivos insculpidos na Lei n. 4.717/1965.

6. O art. 1º da Lei n. 4.717/1965 não estabelece qualquer requisito temporal para a ação popular, ou seja, pode o ato administrativo lesivo ser objeto de impugnação a qualquer tempo, seja em seu nascedouro, durante a sua execução ou até mesmo quando já finalizado, desde que persista o interesse de tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa ou dos demais bens protegidos pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição.

7. No caso, o Tribunal de origem, no acórdão recorrido, posicionou-se no sentido de que o ato administrativo deveria ser contestado por meio de ação popular apenas em seu nascedouro. Nesse passo, ainda destacou que a impugnação ao ato por meio do instrumento popular somente ocorreu no fim da execução. Como conclusão, entendeu que esse cenário evidenciava a ilegitimidade ativa processual do autor para propor a ação popular.

8. A posição da Corte *a quo* vai de encontro com o posicionamento deste Tribunal Superior, da Suprema Corte, assim como da doutrina tradicional. Primeiro pelo fato de que a ação popular foi movida por cidadão, ou seja, pessoa física no gozo dos seus direitos políticos, motivo pelo qual não há se falar em ilegitimidade ativa processual. Além disso, o Tribunal Regional exigiu requisito temporal não previsto na legislação, seja constitucional ou infraconstitucional, o que viola o princípio da legalidade. Por fim, a exigência de que o ato administrativo fosse questionado apenas em seu nascedouro confronta com a interpretação constitucional que deve ser dada ao instituto da ação popular, o qual tem a função precípua de permitir a participação ativa de qualquer cidadão na fiscalização da coisa pública.

9. Em sede de ação popular, o ato administrativo lesivo ao patrimônio público pode ser questionado a qualquer momento, bastando que persista o

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

interesse de tutela dos bens protegidos pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

10. Recurso Especial do Ministério Público Federal conhecido e provido.

11. Recurso Especial da União parcialmente conhecido e, na extensão, provido.

RELATÓRIO

Tratam-se de recursos especiais interpostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e pela UNIÃO FEDERAL, ambos com fundamento na alínea *a* do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO no julgamento da APELAÇÃO CÍVEL n. 581474-SE (0006311-27.2009.4.05.8500), assim ementado (fls. 469-470):

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE O MINISTÉRIO DO TURISMO E A ASSOCIAÇÃO SERGIPANA DE BLOCOS DE TRIO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS PARA PAGAMENTOS DE CACHÊS EM EVENTOS. IDENTIFICAÇÃO DE DIFERENÇAS A MAIOR ENTRE CACHÊS INFORMADOS EM CONTRATOS E OS EFETIVAMENTE PAGOS AOS ARTISTAS. ILEGITIMIDADE ATIVA DO PARTICULAR.
>
> I. Trata-se de apelações de sentença que, nos autos de ação popular que objetiva a anulação de atos praticados, por meio de convênios com o Ministério do Turismo, julgou procedente o pedido, em relação à Associação Sergipana de Blocos de Trio - ASBT e Lourival Mendes de Oliveira Neto (diretor presidente da ASBT), para declarar a nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público e condenar os demandados, solidariamente, a ressarcirem aos cofres públicos da União, o dano causado ao erário, no montante de R$ 4.003.391,11 (quatro milhões, três mil e trezentos e noventa e um reais e onze centavos), acrescido de juros e correção monetária, nos termos do Manual de Cálculos da Justiça Federal. Extinguiu o processo sem resolução do mérito apenas em relação a Fabiano Luis de Almeida Oliveira, em face da ilegitimidade passiva. Honorários advocatícios fixados em R$ 10.000,00 (dez mil reais).
>
> II. De acordo com a exordial da ação popular proposta por Nelson Araújo dos Santos, os atos investigados decorrem das conclusões do relatório dos trabalhos realizados pela Controladoria-Geral da União - CGU no Estado de Alagoas, entre os anos de 2008, 2009 e 2010. As irregularidades que se imputam aos réus (ASBT - Associação Sergipana de Blocos de Trio, pessoa jurídica de direito privado, Fabiano Luis de Almeida Oliveira, Lourival Mendes de Oliveira Neto) dizem respeito à malversação e desvios de finalidade de recursos federais repassados pelo Ministério do Turismo, para fomento do turismo em Sergipe, os quais eram destinados, em síntese, a eventos festivos.
>
> III. Conforme preceitua o art. 5°, LXXIII, da Constituição Federal, "quaísquer 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".
>
> IV. Acontece que, no caso, há uma excepcionalidade, também, em termos de ilegitimidade, para que o cidadão, moto-próprio, venha pedir ao Poder judiciário que anule atos da Administração Pública que sejam eivados de ilegitimidade, conforme

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

há na lei específica, inclusive dano patrimonial. Mas isso é visto e deve ser visto na estreiteza que um sistema jurídico constitucional se construiu, no sentido de que previamente durante ou posteriormente à realização dos atos administrativos, e só excepcionalmente é que o particular é deferido o direito de fazê-lo por iniciativa própria.

V. O autor da ação popular não aponta qualquer vício na origem do contrato administrativo, que é o convênio. Este existiu e era bom. Só na parte pós- execução do convênio, ou melhor, no fim da execução, é que ele encontra máculas, e elas são, segundo os termos da própria ação popular, da exclusiva responsabilidade da pessoa jurídica, Associação de Blocos de Trios e do cidadão que a presidia. O ato administrativo teve a gênese perfeita, pelo menos nenhum defeito foi apontado pelo autor popular.

VI. Não pode ter guarida a presente ação popular, em razão do defeito de nascedouro, ou seja, tentou-se curar o que já estava no fim, quando no momento seria no início da celebração do ato administrativo, se já existissem elementos comprobatórios de alguma dessas falhas listadas na lei especial.

VII. Inequívoca a ilegitimidade ativa processual do autor para propor a presente ação, devendo ser extinta sem apreciação do mérito.

VIII. Apelação da Associação Sergipana de Blocos de Trio - ASBT e Lourival Mendes de Oliveira Neto provida, para extinguir o presente feito sem apreciação do mérito, nos termos do art. 486, VI, do CPC/2015.

IX. Apelação do MPF Prejudicada.

Opostos embargos declaratórios pela União (fls. 516-526), estes foram rejeitados (fls. 530-536).

Nas razões do recurso especial, **o Ministério Público Federal** alega afronta ao art. 1º da Lei 4.717/1965, defendendo o cabimento da ação popular para anular atos lesivos decorrentes de irregularidades na execução de convênios, com reconhecimento do binômio ilegalidade-lesividade, e negativa de vigência pelo acórdão ao restringir a ação ao "nascimento" do ato administrativo.

Aponta, ainda, divergência jurisprudencial com julgados do Superior Tribunal de Justiça, apontando como paradigma: REsp 1.447.237/MG (fls. 492).

Já **a UNIÃO**, em seu recurso especial, alega que o acórdão recorrido ofendeu os seguintes dispositivos legais:

(i) Art. 1.022, II, c.c. art. 489, §1º, IV, ambos do CPC - Sustenta negativa de prestação jurisdicional por omissão quanto à legitimidade ativa do cidadão e dispositivos legais e constitucionais essenciais.

(ii) Art. 1º da Lei 4.717/1965 - Advoga pela adequação da via da ação popular para impugnar atos lesivos ao patrimônio público, inclusive irregularidades na execução de convênios, com dano ao erário de R$ 4.003.391,11 apontado pela Controladoria-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

Requer, ao final, a anulação do acórdão por violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil e, no mérito, a reforma do acórdão por ofensa ao art. 1º da Lei

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

4.717/1965, para manter a sentença que declarou a nulidade dos atos lesivos e condenou os réus ao ressarcimento (fl. 556).

Decorreu o prazo sem apresentação de contrarrazões (fl. 632).

Os recursos especiais foram admitidos na origem (fls. 633-634).

Instado a se manifestar, na condição de *custos legis*, o Ministério Público Federal ofereceu o parecer de fls. 3958-3968, pugnando pelo provimento dos recursos especiais.

É o relatório.

VOTO

O recurso do MPF merece provimento, enquanto que o apelo nobre da União merece provimento na parte em que conhecido.

I - DA ALEGAÇÃO NEGATIVA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - MATÉRIA AFEITA EXCLUSIVAMENTE AO RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO

Não obstante o recurso especial da UNIÃO alegue violação do art. 1.022, inciso II, e 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, **não especifica em quais os pontos do acórdão recorrido haveria omissão, contradição, obscuridade ou erro material, tampouco a relevância da análise dessas questões para o caso concreto**.

Portanto, o conhecimento desse capítulo recursal é obstado pela falta de delimitação da controvérsia, **atraindo a aplicação da Súmula n. 284 do STF**.

A propósito, *v.g.*: AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.311.559/RS, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 30/10/2023, DJe de 3/11/2023; REsp n. 2.089.769/PB, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/9/2023, DJe de 21/9/2023.

Nesse sentido, ainda:

> PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. SÚMULA N. 284 DO STF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 489, § 1º, INCISOS IV E VI, do CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.
>
> 1. Não obstante a parte alegue violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil, não especifica em quais os pontos do acórdão recorrido haveria omissão, contradição, obscuridade ou erro material, tampouco a relevância da análise dessas questões para o caso concreto. O conhecimento desse capítulo recursal é obstado pela falta de delimitação da controvérsia, atraindo a aplicação da Súmula n. 284 do STF. Precedentes.

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

2. O Tribunal de origem, apesar da oposição de embargos de declaração, não apreciou a tese acerca da violação do art. 489, §1º, incisos IV e VI, do CPC, motivo pelo qual está ausente o necessário prequestionamento, nos termos da Súmula n. 211 do STJ.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.898.327/RJ, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 22/12/2025.)

II - DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 1º DA LEI 4.717/1965 - MATÉRIA AFEITA AOS RECURSOS ESPECIAIS DA UNIÃO E DO MPF

A ação popular representa um dos mais relevantes instrumentos de controle da Administração Pública. Prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, ela consubstancia verdadeira manifestação da soberania popular, permitindo que qualquer cidadão, no pleno exercício de seus direitos políticos, provoque o Poder Judiciário para combater atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
> Art. 5º. [...]
> 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;

A Constituição de 1988 ampliou os espaços de participação cidadã e incorporou instrumentos de controle social destinados a assegurar a observância dos princípios previstos no art. 37 da Constituição, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, **a ação popular representa mecanismo de democracia participativa**, por meio do qual o cidadão atua diretamente na defesa dos interesses da coletividade.

Nesse sentido tem se manifestado a doutrina, *in litteris*:

> "A ação popular é instituição que se enquadra no conceito de democracia participativa, porque confere ao cidadão o poder de exercer diretamente o controle da atividade administrativa, em defesa do patrimônio público e dos demais interesses difusos constitucionalmente protegidos." (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.)

> "A ação popular é uma garantia constitucional política que permite ao cidadão exercer diretamente a fiscalização dos atos administrativos, apresentando-se como instrumento de efetivação do princípio democrático e da soberania popular." (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. São Paulo: Atlas, 2025.)

> "A participação do cidadão na fiscalização dos atos do Poder Público, mediante instrumentos como a ação popular, constitui uma das expressões mais

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

relevantes da democracia participativa no Estado Constitucional contemporâneo." (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.)

"A ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural." (MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.)

"A ação popular constitui forma de participação do cidadão na gestão da coisa pública, permitindo-lhe fiscalizar a observância da legalidade e da moralidade administrativa." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.)

A natureza constitucional da ação popular revela que sua finalidade transcende a mera proteção patrimonial do Estado. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal reconhece que o cabimento da ação popular não depende necessariamente da demonstração de prejuízo econômico efetivo ao erário, **sendo suficiente a presença de ato lesivo à moralidade administrativa ou a qualquer dos bens jurídicos expressamente protegidos pela Constituição**.

Tal entendimento restou sedimentado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, o que gerou a seguinte tese jurídica vinculante:

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.

A propósito:

EMENTA Direito Constitucional e Processual Civil. Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência.

(ARE 824781 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-08-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 08-10-2015 PUBLIC 09-10-2015)

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

Este Superior Tribunal de Justiça segue a mesma linha de entendimento, veja-se:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. REINTEGRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO VIOLAÇÃO. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ALCANÇADO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.
>
> 1. Trata-se Agravo Interno contra decisão monocrática deste Relator que conheceu do Agravo para conhecer parcialmente do Recurso Especial, apenas quanto à alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015, e, nessa parte, negar-lhe provimento. Além de rejeitar a matéria preliminar, aplicaram-se, como óbice à apreciação do mérito, os preceitos das Súmulas 211/STJ e 7/STJ.
>
> 2. Não se configurou a ofensa aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira amplamente fundamentada, a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado.
>
> 3. O Superior Tribunal de Justiça possui firme orientação de que um dos pressupostos da Ação Popular é a lesão ao patrimônio público.
>
> **Ocorre que a Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico).**
>
> **Para o cabimento da Ação Popular, portanto, basta a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas ou desvios dos princípios da Administração Pública, dispensando-se a demonstração de prejuízo material.**
>
> [...]
>
> 6. Agravo Interno não provido.
>
> (AgInt no AREsp n. 2.180.027/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/5/2023, DJe de 15/5/2023.)

> 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. CONDUTA DO AGENTE. AUSÊNCIA.
>
> [...]
>
> 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 n° 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**

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

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."

[...]

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.

(AREsp n. 1.408.660/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 31/8/2022.)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ATO ADMINISTRATIVO QUE AUTORIZA ENVIO DE EFETIVO DA POLÍCIA FEDERAL A CAMPEONATO ESPORTIVO PARA PRESTAR SERVIÇO DE SEGURANÇA A MEMBROS DA DELEGAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. ILEGALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC/73. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 554, DO MESMO CODEX, POR CERCEAMENTO DE DEFESA EM SESSÃO DE JULGAMENTO. EXAME SOBRE DISPOSITIVO CONTIDO NO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. VIOLAÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 4.717/65, ARTS. 1.º E 2.º, E DA LEI FEDERAL N.º 4.483/64, ART. 1.º, ALÍNEAS "C" E "D". INEXISTÊNCIA. COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO MATERIAL AO ERÁRIO PARA PROPOSITURA DE AÇÃO POPULAR. DANO IN RE IPSA. PRECEDENTES DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 211/STJ. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

[...]

2. No que diz respeito à necessidade de dano material para ocorrência de prejuízo ao Erário, esta Corte já se manifestou no sentido de que em Ação Popular é possível aferir que a lesividade ao patrimônio público seja presumida - ou, in re ipsa (REsp 1.559.292/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje 23/05/2016). Nada obstante, o Tribunal de origem entendeu pela existência de prejuízo. A revisão desse entendimento esbarra no óbice da Súmula 7STJ. Precedentes desta Corte.

[...]

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.651.178/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/2/2020, DJe de 5/3/2020.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. **AÇÃO POPULAR. PRESSUPOSTOS. COMPROVAÇÃO DO ATO LESIVO. PREJUÍZO MATERIAL AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE.**

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Ação Popular movida em 2004 contra a Prefeitura Municipal de Santos, Roca Distribuidora de Produtos Alimentícios Ltda., Paulo Roberto Gomes Mansur (ex-Prefeito e Deputado Federal Beto Mansur) e Emerson Marçal (ex-Secretário de Administração), em decorrência de celebração, sem licitação, de contrato de fornecimento de cestas básicas com a municipalidade. A contratação foi feita por dispensa de licitação por emergência, nos termos do art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/1993.

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

2. A sentença julgou a ação procedente para "anular o contrato administrativo 280/2003 decorrente do procedimento 23467/2003-71 e condenar os requeridos a restituir aos cofres do Município de Santos a quantia de R$ 3.235.410,00 (três milhões, duzentos e trinta e cinco mil e quatrocentos e dez reais), com correção monetária, desde a data do desembolso, e juros legais, desde a data da citação".

3. O acórdão que julgou a Apelação no Tribunal de origem segue a mesma linha. Ampara-se na prova documental no trecho no qual afirma que "não se pode olvidar que essa obrigação vigorava desde o ano de 1997, sem que tenha ocorrido qualquer circunstância de caráter emergencial que viesse a justificar a contratação direta" das cestas básicas, reconhecendo a lesividade presumida para o ajuizamento da Ação Popular. Aduz que ocorreu emergência fabricada para justificar a dispensa de licitação quando "a situação foi criada pelos próprios réus que, dolosa ou culposamente, pouco importa, deixaram transcorrer o prazo para se ultimar, de acordo com a lei, a contratação do fornecimento de cestas básicas". Fixa, ao final, que "a condenação à restituição aos cofres públicos deve limitar-se e compreender aos valores efetivamente dispendidos (sic) e que se referem a dois meses de contratação irregular".

4. O Recurso Especial foi provido em parte, mantendo o dever de ressarcimento ao erário no montante correspondente à diferença entre o valor pago e o custo básico das cestas entregues, afastando o dever de ressarcir na integralidade do valor dos contratos com dispensa de licitação.

5. Argumenta a parte embargante que o acórdão embargado da Segunda Turma teria adotado entendimento divergente do acórdão paradigma da Primeira Turma (REsp 1.447.237/MG, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho) que fixou a tese da necessidade da demonstração do binômio ilegalidade-lesividade para a condenação do autor do ilícito em Ação Popular, o que não teria sido demonstrado no caso concreto.

AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL (NECESSIDADE-UTILIDADE)

6. No acórdão embargado constatou-se que, para justificar a contratação direta por dispensa de licitação, o poder público apresentou emergências fabricadas ou fictas, deixando, por exemplo, de tomar tempestivamente as providências para a licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem pôr em prática a licitação necessária à nova contratação.

7. O Município de Santos/SP, na gestão dos agentes políticos ora embargantes, realizou seguidas contratações emergenciais para o fornecimento de cestas básicas, sem abertura do regular procedimento licitatório, mesmo existindo condenação judicial em processo anterior relacionado a outro contrato emergencial com mesmo objeto, no qual se declarou a ilegalidade do negócio jurídico celebrado para aquisição das cestas básicas.

8. O acórdão embargado utilizou-se de duplo fundamento para justificar o dever de ressarcimento ao erário. Reconheceu a existência de efetivo dano ou prejuízo financeiro à Administração Pública com a aquisição de cestas básicas pelo Município em valor superior àquele praticado no mercado, tanto que determinou a quantificação do prejuízo na fase de cumprimento da sentença.

Concluiu, entretanto, com base em precedentes do STJ e do STF, prescindível comprovar o prejuízo financeiro ao erário na Ação Popular, por entender suficiente a demonstração do ilícito (violação ao princípio licitatório) e de que a Administração deixou de adotar os critérios legais que prezam pela impessoalidade e moralidade na aquisição de bens e serviços pelo poder público, inviabilizando a competição entre os fornecedores e a escolha da proposta mais vantajosa pelo erário.

9. Ou seja, mesmo que em exercício argumentativo defenda-se que deve prevalecer o posicionamento firmado no acórdão paradigma da Primeira Turma, há

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

no acórdão recorrido elementos suficientes para fazer ver o ato lesivo ao patrimônio público, pois o dano ao erário encontra-se evidenciado nos autos em relação aos valores pagos pelo Município a título de cesta básica que sobejam os valores praticados no mercado.

10. Assim, não se verifica no caso concreto que o manejo dos Embargos de Divergência, caso acolhida a tese do acórdão paradigma, enseja alteração do julgamento do Recurso Especial, configurando ausência de interesse recursal, binômio utilidade-necessidade, indispensável para viabilizar a via recursal.

TEMA 836/STF. DESNECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DO ATO LESIVO DE CONTEÚDO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA AÇÃO POPULAR

11. Na sessão de julgamento do dia 14.3.2018 o Relator, eminente Ministro Benedito Gonçalves, deu provimento aos Embargos de Divergência, argumentando que "a condenação ao pagamento de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 11 da Lei da Ação Popular, depende de que se tenha comprovado a efetiva ocorrência e a extensão do prejuízo ao erário".

Concluiu que "há de se reabrir a instrução processual, com o fim de que se produza prova acerca de eventual dano patrimonial sofrido pelo erário e, em caso positivo, da extensão de tal dano".

12. Como se sabe, a divergência que enseja a interposição dos Embargos de Divergência deve ser atual, nos termos da Súmula 168 do STJ: "Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado".

13. Não encontra abrigo na interpretação que vem realizando a Suprema Corte, na matéria, o entendimento firmado no acórdão paradigma, de que o conceito de ato lesivo sufragado pela Constituição Federal no inciso LXXIII do art. 5º ("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;"), bem como pela Lei da Ação Popular (4.717/1965), apenas estaria compreendido nos casos em que houver lesão ao erário de conteúdo econômico-financeiro.

14. O STF editou o Tema 836 da sua jurisprudência afirmando: "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.". Nesse mesmo sentido, os seguintes precedentes do STF: AI 745203/ SP.

Relator Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 23/6/2015. Órgão Julgador: Primeira Turma; AI 561622/ SP. Relator Ministro Ayres Britto. Julgamento: 14/12/2010. Órgão Julgador: Segunda Turma; RE 170768/SP. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgamento: 26/3/1999.

Órgão Julgador: Primeira Turma.

15. Não se desconhece a existência de precedente do STJ que entende "imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da Ação Popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes" (REsp 1.447.237/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 9/3/2015).

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

> **16. Ocorre que a jurisprudência majoritária do STJ defende que a Ação Popular é cabível quando violados os princípios da Administração Pública (art. 37 da CF/1988), como a moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público. A lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a Lei 4.717/1965 estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerá-lo lesivo e nulo de pleno direito.** Nesse sentido: AgRg no REsp 1.504.797/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 1º/6/2016; AgRg no REsp 1.378.477/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/3/2014; REsp 1.071.138/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2013; REsp 849.297/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/10/2012; REsp 1.203.749/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 21/8/2012; REsp 1.127.483/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/10/2012; AgRg nos EDcl no REsp 1.096.020/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 4/11/2010; REsp 858.910/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 1º/2/2007, p. 437.
>
> DANO IN RE IPSA
>
> 17. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado segundo o qual a dispensa indevida de licitação configura dano in re ipsa, permitindo a configuração do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário. A propósito: AgInt nos EREsp 1.512.393/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 17/12/2018; REsp 1.732.761/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/11/2018. CONCLUSÃO 18. Embargos de Divergência conhecidos e não providos.
>
> (EREsp n. 1.192.563/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 27/2/2019, DJe de 1/8/2019.)

Sob essa perspectiva, a ação popular constitui importante mecanismo de fiscalização da gestão pública, permitindo o controle jurisdicional de atos administrativos, contratos, convênios, parcerias e demais instrumentos que envolvam a utilização de recursos públicos, de modo que sempre que houver indícios de ilegalidade, desvio de finalidade, abuso de poder, violação aos princípios administrativos ou utilização indevida do patrimônio público, o cidadão poderá buscar a intervenção do Poder Judiciário para prevenir ou reparar a lesão ao interesse público.

Desta feita, na sistemática constitucional brasileira, a ação popular deve ser compreendida como expressão da cidadania ativa e da participação popular na fiscalização da coisa pública, sendo mais que um instrumento processual, representando um mecanismo que possibilita ao cidadão atuar diretamente na defesa da legalidade, da moralidade administrativa e da correta gestão dos recursos públicos, contribuindo para a concretização dos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

É nesse panorama constitucional que devem ser interpretados os dispositivos insculpidos na Lei n. 4.717/1965, a qual assim dispõe em seu art. 1º:

> 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,

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

> 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 cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, 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.

Pela norma acima transcrita, nota-se que os requisitos para a propositura da ação popular são os seguintes:

(a) Legitimidade ativa: Qualquer cidadão, ou seja, pessoa física no gozo dos seus direitos políticos.

(b) Existência de ato administrativo ou equiparado: Ato do Poder Público, comissivo ou omissivo, passível de controle judicial.

(c) Lesividade: Ato seja lesivo ao patrimônio público, patrimônio de entidade de que o Estado participe, moralidade administrativa, meio ambiente e/ou patrimônio histórico e cultural.

A norma acima posta não estabelece qualquer requisito temporal para a ação popular, ou seja, podendo o ato administrativo lesivo ser objeto de impugnação a qualquer tempo, seja em seu nascedouro, durante a sua execução ou até mesmo quando já finalizados, desde que persista o interesse de tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa ou dos demais bens protegidos pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição.

No presente caso, o Tribunal de origem, no acórdão recorrido, entendeu que o ato administrativo deveria ser contestado por meio de ação popular apenas em seu nascedouro, ou seja, quando da celebração do ato. Nesse passo, ainda destacou que a impugnação ao ato por meio do instrumento popular somente ocorreu no fim da execução. Como conclusão, entendeu que esse cenário evidenciava a ilegitimidade ativa processual do autor para propor a ação popular.

A posição da Corte *a quo*, por todo o exposto acima, vai de encontro com o posicionamento deste Tribunal Superior, da Suprema Corte, assim como da doutrina tradicional.

Primeiro pelo fato de que a ação popular foi movida por cidadão, ou seja, pessoa física no gozo dos seus direitos políticos, motivo pelo qual não há se falar em ilegitimidade ativa processual.

Além disso, o Tribunal Regional exigiu requisito temporal não previsto na legislação, seja constitucional ou infraconstitucional, o que viola o princípio da legalidade.

Ainda nessa toada, ressalto que a exigência de que o ato administrativo fosse questionado apenas em seu nascedouro confronta com a interpretação constitucional que

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

deve ser dada ao instituto da ação popular, o qual tem a função precípua de permitir a participação ativa de qualquer cidadão na fiscalização da coisa pública.

Desta feita, entendo que o acórdão recorrido deve ser reformado, vez que a parte autora reúne as condições de legitimidade para o ajuizamento da ação e que o ato administrativo lesivo ao patrimônio público pode ser questionado a qualquer momento, bastando que persista o interesse de tutela dos bens protegidos pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

III - DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial da UNIÃO e CONHEÇO do recurso especial do Ministério Público Federal para, em ambos, quanto ao mérito, DAR PROVIMENTO para reconhecer que estão presentes todas as condições da ação, devendo os autos retornarem ao Tribunal de origem, que julgará o mérito da demanda como entender de direito.

É como voto.

Documento eletrônico VDA59944712 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:18
Código de Controle do Documento: 54afebd8-4e12-4bb8-80db-991b2fffb090

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0134486-2 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 1.813.912 / SE**

Números Origem: 00063112720094058500 200985000063110 63112720094058500

PAUTA: 08/09/2026 JULGADO: 08/09/2026

Relator
Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. JOSÉ HOMERO FERNANDES DE ANDRADE

Secretária
Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRENTE	:	UNIÃO
RECORRIDO	:	OS MESMOS
RECORRIDO	:	ASBT ASSOCIAÇÃO SERGIPANA DE BLOCOS E TRIOS
RECORRIDO	:	FABIANO LUIS DE ALMEIDA OLIVEIRA
RECORRIDO	:	LOURIVAL MENDES DE OLIVEIRA NETO
ADVOGADA	:	ANDREA SOBRAL VILANOVA DE CARVALHO - SE002484
RECORRIDO	:	NELSON ARAÚJO DOS SANTOS
ADVOGADA	:	JULIA ARAUJO MOTA - SE005336

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações - Convênio

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). JOSE HOMERO FERNANDES DE ANDRADE - SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, pela parte RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso do Ministério Público Federal; conheceu em parte do recurso da União e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA59843754 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA, SEGUNDA TURMA Assinado em: 08/09/2026 17:16:13
Código de Controle do Documento: A6DA9D81-201C-4902-B68B-47D3421B1AD6