



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2217868 - MA (2025/0212227-9)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
AGRAVADO : CONDOMINIO RESIDENCIAL MONET
ADVOGADOS : LUIS CARLOS MENDES PRAZERES - MA011559
CHRISTYANE MONROE PESTANA DE MELO - MA010049
AGRAVADO : CONDOMÍNIO ILHA DO SOL
ADVOGADOS : HUGO ASSIS PASSOS - MA007118
LEANDRO ASSEN HENRIQUE - MA011940
AGRAVADO : MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR : ELIAS SUZANO MENDES

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ACESSIBILIDADE EM CALÇADAS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO AUTÔNOMO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. DIVERGÊNCIA NÃO COMPROVADA. PROVIMENTO NEGADO.

1. O art. 102 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF) decidir sobre a existência ou não de violação a dispositivos constitucionais; a atuação do Superior Tribunal de Justiça no mesmo sentido implicaria usurpação de competência da Suprema Corte.

2. A deficiência de fundamentação do apelo especial impede a exata compreensão da controvérsia, especialmente quando a ação popular não indica ato administrativo lesivo a ser anulado e se limita à pretensão de obrigação de fazer. É inadmissível o recurso especial que apresenta razões dissociadas do quadro fático e das premissas jurídicas expostos no acórdão recorrido. Incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF), por analogia.

3. Constatada a existência de fundamentos autônomos suficientes no acórdão recorrido — inadequação da ação popular como sucedâneo da ação civil pública e ausência de legitimidade. É condição para o conhecimento do recurso

especial a impugnação, nas razões recursais, de todos os fundamentos autônomos e suficientes à manutenção do acórdão recorrido. Incidência, por analogia, da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal (STF).

4. Para a caracterização da divergência, nos termos dos arts. 1.029, § 1º, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como da presença de soluções jurídicas diversas para a situação, sendo insuficiente, para tanto, a simples transcrição de ementas.

5. É entendimento desta Corte Superior que, na ação popular, é imprescindível a comprovação de efetivo prejuízo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

6. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/08/2026 a 12/08/2026, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 12 de agosto de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2217868 - MA (2025/0212227-9)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
AGRAVADO : CONDOMINIO RESIDENCIAL MONET
ADVOGADOS : LUIS CARLOS MENDES PRAZERES - MA011559
CHRISTYANE MONROE PESTANA DE MELO - MA010049
AGRAVADO : CONDOMÍNIO ILHA DO SOL
ADVOGADOS : HUGO ASSIS PASSOS - MA007118
LEANDRO ASSEN HENRIQUE - MA011940
AGRAVADO : MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR : ELIAS SUZANO MENDES

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ACESSIBILIDADE EM CALÇADAS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO AUTÔNOMO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. DIVERGÊNCIA NÃO COMPROVADA. PROVIMENTO NEGADO.

1. O art. 102 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF) decidir sobre a existência ou não de violação a dispositivos constitucionais; a atuação do Superior Tribunal de Justiça no mesmo sentido implicaria usurpação de competência da Suprema Corte.

2. A deficiência de fundamentação do apelo especial impede a exata compreensão da controvérsia, especialmente quando a ação popular não indica ato administrativo lesivo a ser anulado e se limita à pretensão de obrigação de fazer. É inadmissível o recurso especial que apresenta razões dissociadas do quadro fático e das premissas jurídicas expostos no acórdão recorrido. Incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF), por analogia.

3. Constatada a existência de fundamentos autônomos suficientes no acórdão recorrido — inadequação da ação popular como sucedâneo da ação civil pública e ausência de legitimidade. É condição para o conhecimento do recurso

especial a impugnação, nas razões recursais, de todos os fundamentos autônomos e suficientes à manutenção do acórdão recorrido. Incidência, por analogia, da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal (STF).

4. Para a caracterização da divergência, nos termos dos arts. 1.029, § 1º, do CPC e 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como da presença de soluções jurídicas diversas para a situação, sendo insuficiente, para tanto, a simples transcrição de ementas.

5. É entendimento desta Corte Superior que, na ação popular, é imprescindível a comprovação de efetivo prejuízo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

6. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por ISAAC NEWTON SOUSA SILVA da decisão de fls. 974/980, em que não conheci do recurso especial com os seguintes fundamentos:

(a) declarei ser incabível a apreciação de suposta violação ao art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal (CF), por se tratar de matéria constitucional afeta ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob pena de usurpação de competência;

(b) apliquei, por analogia, a Súmula 284 do STF, ao constatar deficiência de fundamentação, considerando que o acórdão recorrido registrou a ausência de indicação de ato administrativo a ser anulado e que a pretensão se limitou à obrigação de fazer, o que inviabiliza a exata compreensão da controvérsia;

(c) apliquei, por analogia, a Súmula 283 do STF, pois a decisão de origem se assentou em mais de um fundamento suficiente (inadequação da ação popular como sucedâneo da ação civil pública e ausência de legitimidade) não abrangido pelo recurso;

(d) não conheci do recurso pela alínea c do art. 105, inciso III, da Constituição Federal ante a ausência de cotejo analítico exigido pelo art. 1.029, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC) e pelo art. 255, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ), sendo insuficiente a transcrição de ementas, sem demonstração de similitude fática e jurídica.

A parte agravante sustenta que a decisão monocrática diverge da jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e afirma ser cabível a ação popular para imposição de obrigação de fazer, com base no microssistema coletivo.

Alega haver precedente específico do STJ, no Agravo em Recurso Especial 2.580.392/MA, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, no qual teria sido reconhecida

a adequação da ação popular para tutela do meio ambiente artificial e para imposição de obrigações de fazer.

Narra que o objeto da demanda é a adequação de calçadas às normas de acessibilidade em São Luís/MA, e afirma haver identidade fática e jurídica entre o precedente e o presente caso, com as mesmas partes e temas.

Argumenta que não há usurpação de competência do STF, porque a controvérsia envolve interpretação de normas infraconstitucionais, notadamente os arts. 83 e 84 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), integradas ao microssistema de tutela coletiva.

Afirma que a decisão agravada negou vigência ao princípio da máxima efetividade da tutela coletiva.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou o exame do presente recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte adversa não apresentou impugnação (fls. 1.002/1.004).

É o relatório.

VOTO

A decisão agravada deve ser mantida.

Na origem, cuida-se de ação popular ajuizada por ISAAC NEWTON SOUSA SILVA contra o CONDOMINIO RESIDENCIAL MONET, o CONDOMÍNIO ILHA DO SOL e o MUNICIPIO DE SAO LUIS/MA buscando a condenação dos réus à obrigação de fazer consistente na adequação das calçadas às normas de acessibilidade.

O Juízo de primeiro grau julgou procedentes os pedidos (fls. 700/701):

CONDOMÍNIO ILHA DO SOL e CONDOMÍNIO RESIDENCIAL MONETO na obrigação de fazer consistente em corrigir, no prazo de 30 dias, as inadequações de acessibilidade, nos termos da Lei nº 6.292/17, com o auxílio da NBR 9050 e 16537, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, a ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos;

CONDOMÍNIO ILHA DO SOL e CONDOMÍNIO RESIDENCIAL MONETO na obrigação de pagar consistente na indenização dos danos morais coletivos no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a ser rateado entre os réus e revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos;

MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, em promover, no prazo de 30 dias, as medidas administrativas necessárias para impor aos condomínios réus a construção, sinalização e a manutenção das suas calçadas, conforme Lei nº 6.292/17 e Estatuto da Cidade, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00, a ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos;

CONDENO os réus no pagamento de honorários advocatícios no percentual de 10% sobre o valor atualizado da condenação.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO deu provimento ao apelo, para extinguir o processo sem resolução de mérito, por falta de interesse de agir, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC (fls. 837/862).

Como fundamentado na decisão agravada, em relação à alegada afronta ao art. 5º, inciso LXXIII, da CF, é incabível o recurso especial quanto ao ponto por se tratar de matéria a ser veiculada em recurso extraordinário, cuja apreciação é da competência do Supremo Tribunal Federal; o contrário implicaria usurpação de competência (art. 102, III, da CF).

Nessa mesma linha:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INCORRÊNCIA. REINTERPRETAÇÃO DO ALCANCE DA TESE FIRMADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO STF. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

IV - Não compete a este Superior Tribunal a análise de suposta violação a dispositivos constitucionais, ainda que para efeito de prequestionamento, sob pena de usurpação da competência reservada ao Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

[...]

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.836.774/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/8/2020, DJe de 14/8/2020, sem destaques no original.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PENSÃO MILITAR. FILHA. REQUISITOS DO ART. 7º DA LEI 3.765/60 C/C LEI 8.216/91. ALEGADA OMISSÃO ACERCA DE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AFERIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL QUE, EM TESE, TERIA RECEBIDO INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE DAQUELA FIRMADA POR OUTROS TRIBUNAIS. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF, APLICADA POR ANALOGIA. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL, EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL, SOB PENA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

[...]

V. Do exame do julgado combatido e das razões recursais, verifica-se que a solução da controvérsia possui enfoque eminentemente constitucional. Dessa forma, compete ao Supremo Tribunal Federal eventual reforma do acórdão recorrido, no mérito, sob pena de usurpação de competência inserta no art. 102 da Constituição Federal. Precedentes do STJ (AgRg no AREsp 584.240/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/12/2014; AgRg no REsp

1.473.025/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/12/2014).

VI. Agravo interno improvido.

(AglInt no REsp n. 1.377.313/CE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 18/4/2017, DJe de 26/4/2017, sem destaques no original.)

Ademais, a parte recorrente alega que o órgão julgador recorrido teria concluído pela impossibilidade de a ação popular ser utilizada para impor o cumprimento de obrigações de fazer. Contudo, da fundamentação do acórdão recorrido, constato que, em verdade, o processo foi extinto sem resolução de mérito pelo fato de não ter havido indicação de ato administrativo supostamente lesivo que demandasse anulação (fl. 841):

No presente caso, não há a indicação de ato administrativo supostamente lesivo do patrimônio público que deveria ser anulado, mas pedido de condenação dos requeridos em obrigação de fazer, consistente na adequação de calçada conforme lei municipal N. 4.590, DE 11 DE JANEIRO DE 2006 e normas vigentes.

Com efeito, é certo que não há indicação de ato administrativo que teria lesado o patrimônio público, e nem há pedido de sua anulação. Assim, a pretensão do autor tem por objeto a condenação do apelante à obrigações de fazer, inexistindo qualquer postulação referente a nulidade ou anulação de atos em defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Portanto, a ação popular não se presta a outras espécies de tutela, como a de obrigação de fazer.

A esse respeito, verifico, desde a petição inicial, não ter havido a indicação de qual seria o ato administrativo a ser anulado.

Assim, incide no presente caso a Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal, aplicável aqui por analogia: *"é inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia."*

Além disso, não foi afastada a possibilidade de aplicação do microssistema coletivo para as ações populares, mas tão somente que, no caso concreto, houve tentativa de uso da ação popular como sucedâneo de ação civil pública, ponto em relação ao qual não houve insurgência pela parte recorrente (fl. 841):

Portanto, que há inadequação da via eleita, dado que há tentativa de utilização da Ação Popular como sucedâneo de Ação Civil Pública, merecendo realce, inclusive, que não possui o autor popular legitimidade para o manejo deste tipo de instrumento processual. O feito, portanto, deve ser extinto sem resolução do mérito, na forma do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Incide no presente caso, por analogia, a Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual *"é inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão*

recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles".

No que se refere à alegada existência de dissídio jurisprudencial, ressalto que, para o Superior Tribunal de Justiça, a parte recorrente deve proceder ao cotejo analítico entre os julgados comparados e transcrever os trechos dos acórdãos que configurem o dissídio jurisprudencial, sendo insuficiente, para tanto, a mera transcrição de ementa, pois a demonstração da divergência jurisprudencial deve ser manifestada de forma escoreita, com a necessária demonstração de similitude fática entre os acórdãos confrontados; a inobservância do art. 1.029, § 1º, do Código de Processo Civil impede o conhecimento do recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. SISTEMA REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO. ART. 535 DO CPC/1973 (ART. 1.022 DO CPC/2015). ART. 489 DO CPC/2015. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ E POR ANALOGIA AS SÚMULAS 282 E 356 DO STF. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

[...]

VI - O dissídio jurisprudencial viabilizador do recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional não foi demonstrado nos moldes legais, pois, além da ausência do cotejo analítico e de não ter apontado qual dispositivo legal recebeu tratamento diverso na jurisprudência pátria, não ficou evidenciada a similitude fática e jurídica entre os casos colacionados que teriam recebido interpretação divergente pela jurisprudência pátria.

VII - Para a caracterização da divergência, nos termos do art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 e do art. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a indicação de dispositivo legal supostamente violado, a realização do cotejo analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como a presença de soluções jurídicas diversas para a situação, sendo insuficiente, para tanto, a simples transcrição de ementas, como no caso. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.235.867/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/5/2018, DJe 24/5/2018; AgInt no AREsp 1.109.608/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 13/3/2018, DJe 19/3/2018; REsp 1.717.512/AL, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/4/2018, DJe 23/5/2018.

[...]

(REsp n. 1.988.842/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/4/2023, DJe de 13/4/2023.)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ABONO PERMANÊNCIA. PRESCRIÇÃO. ALEGAÇÃO DE RELAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. INCABÍVEL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 83. **DIVERGÊNCIA NÃO COMPROVADA.**

[...]

VII - **Para a caracterização da divergência, nos termos do art. 1.029, § 1º, do CPC/2015 e do art. 255, §§ 1º e 2º, do RISTJ, exige-se, além da transcrição de acórdãos tidos por discordantes, a realização do cotejo**

analítico do dissídio jurisprudencial invocado, com a necessária demonstração de similitude fática entre o aresto impugnado e os acórdãos paradigmas, assim como a presença de soluções jurídicas diversas para a situação, sendo insuficiente, para tanto, a simples transcrição de ementas, como no caso. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.235.867/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/5/2018, DJe 24/5/2018; AgInt no AREsp 1.109.608/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 13/3/2018, DJe 19/3/2018; REsp 1.717.512/AL, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/4/2018, DJe 23/5/2018.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.656.796/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 29/4/2021, sem destaque no original.)

No caso dos autos, a parte recorrente não realizou o cotejo analítico entre os julgados confrontados, apenas transcreveu suas ementas.

Por fim, a ação popular é um instrumento jurídico (art. 5º, LXXIII, da CF e Lei 4.717/1965) que pode ser utilizado por qualquer cidadão para contestar judicialmente atos administrativos, sejam eles comissivos (ações) ou omissivos (inércias), sendo possível pleitear judicialmente tanto a obrigação de fazer quanto a obrigação de não fazer, conforme a natureza da lesão e o interesse público envolvido.

Neste caso, o Tribunal de origem aplicou entendimento desta Corte Superior, segundo o qual, na ação popular, é imprescindível a comprovação de efetivo prejuízo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

A propósito:

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.

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 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).

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, sem destaques no original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. DOAÇÃO. EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. PANDEMIA. COVID-19. DISTRITO FEDERAL. MUNICÍPIO. RECURSO ESPECIAL. FUNDAMENTAÇÃO. DEFICIÊNCIA QUANTO A UM DOS APELOS. ART. 1.022 DO CPC. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. JULGAMENTO ULTRA OU EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. LESIVIDADE. COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA. IRREGULARIDADES FORMAIS. INSUFICIÊNCIA. LITISCONSORTE. EFEITOS. EXTENSÃO.

1. Não se conhece de recurso especial que não impugna especificamente o fundamento adotado pelo Tribunal de origem (Súmula 283/STF) e é manifestamente intempestivo.

2. Inexiste violação ao art. 1.022 do CPC quando o acórdão recorrido enfrenta todas as questões relevantes para o deslinde da controvérsia, ainda que conclua de modo contrário aos interesses dos recorrentes.

[...]

4. Para a anulação de ato administrativo via ação popular, não basta a alegação de irregularidades formais; é imprescindível a comprovação de efetivo prejuízo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

5. A doação de bens públicos a outro ente federativo, destinados ao uso da saúde pública, especialmente no contexto de grave crise sanitária mundial (pandemia - Covid 19), não configura, por si só, ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, ainda que possa apresentar irregularidades formais.

[...]

7. Agravo de GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO conhecido para não conhecer do recurso especial. Demais agravos conhecidos para conhecer dos apelos especiais e dar-lhes provimento, com extensão dos seus efeitos.

(AREsp n. 2.786.571/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 9/9/2025, DJEN de 1º/10/2025, sem destaques no original).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no REsp 2.217.868 / MA
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2025/0212227-9

Número de Origem:
08134790520228100001 8134790520228100001

Sessão Virtual de 06/08/2026 a 12/08/2026

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Secretário

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
RECORRIDO : CONDOMINIO RESIDENCIAL MONET
ADVOGADOS : LUIS CARLOS MENDES PRAZERES - MA011559
CHRISTYANE MONROE PESTANA DE MELO - MA010049
RECORRIDO : CONDOMÍNIO ILHA DO SOL
ADVOGADOS : HUGO ASSIS PASSOS - MA007118
LEANDRO ASSEN HENRIQUE - MA011940
RECORRIDO : MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR : ELIAS SUZANO MENDES
ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
ATOS ADMINISTRATIVOS - FISCALIZAÇÃO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO : ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
AGRAVADO : CONDOMINIO RESIDENCIAL MONET
ADVOGADOS : LUIS CARLOS MENDES PRAZERES - MA011559
CHRISTYANE MONROE PESTANA DE MELO - MA010049

AGRAVADO : CONDOMÍNIO ILHA DO SOL
ADVOGADOS : HUGO ASSIS PASSOS - MA007118
LEANDRO ASSEN HENRIQUE - MA011940
AGRAVADO : MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR : ELIAS SUZANO MENDES

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/08/2026 a 12/08/2026, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 12 de agosto de 2026