SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2218020 - MA (2025/0212875-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO	:	ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR	:	ELIAS SUZANO MENDES - MA022230A
RECORRIDO	:	R. S. BASTOS
RECORRIDO	:	P MOURA SERVICOS LTDA
ADVOGADOS	:	JEDEILSON PENHA PEREIRA - MA019474 RENATA CRISTINA DE OLIVEIRA LIMA MOURA - MA015784
RECORRIDO	:	CASUALE PIZZARIA E RESTAURANTE
ADVOGADO	:	SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ACESSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO DE CALÇADAS ÀS NORMAS DE ACESSIBILIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INTERESSE DE AGIR. VIOLAÇÃO DO ART. 5º, INCISO LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO POPULAR PARA A TUTELA DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei n. 4717/1965, é instrumento processual adequado para a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo a imposição de obrigações de fazer, especialmente no contexto do microssistema de tutela coletiva.

2. A acessibilidade é direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto n. 6949/2009) e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13146/2015). A ausência de adequação das calçadas às normas de acessibilidade compromete o direito de ir e vir das pessoas com deficiência, violando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Documento eletrônico VDA52342349 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 14/11/2025 16:21:41
Publicação no DJEN/CNJ de 18/11/2025. Código de Controle do Documento: d8de452f-216a-45b6-8693-a162f8a15cc8

3. O Estatuto da Pessoa com Deficiência reforça a acessibilidade como direito fundamental, estabelecendo, em seu art. 53, que a acessibilidade garante à pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social. O art. 56 do mesmo diploma legal impõe que edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo sejam acessíveis.

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a ação popular pode ser utilizada para a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo a imposição de obrigações de fazer, como no caso da adequação de calçadas às normas de acessibilidade. Precedentes.

5. O acórdão recorrido, ao extinguir o processo sem resolução do mérito sob o fundamento de inadequação da via eleita e ausência de interesse de agir, contrariou a jurisprudência consolidada do STJ e os dispositivos constitucionais e legais que asseguram a acessibilidade como direito fundamental.

6. Recurso especial provido para reformar o acórdão recorrido, reconhecendo a adequação da via eleita e o interesse de agir, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para prosseguimento do julgamento da ação popular.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, dar provimento ao recurso, 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.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 14 de novembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

Documento eletrônico VDA52342349 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 14/11/2025 16:21:41
Publicação no DJEN/CNJ de 18/11/2025. Código de Controle do Documento: d8de452f-216a-45b6-8693-a162f8a15cc8

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2218020 - MA (2025/0212875-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO	:	ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR	:	ELIAS SUZANO MENDES - MA022230A
RECORRIDO	:	R. S. BASTOS
RECORRIDO	:	P MOURA SERVICOS LTDA
ADVOGADOS	:	JEDEILSON PENHA PEREIRA - MA019474 RENATA CRISTINA DE OLIVEIRA LIMA MOURA - MA015784
RECORRIDO	:	CASUALE PIZZARIA E RESTAURANTE
ADVOGADO	:	SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ACESSIBILIDADE. ADEQUAÇÃO DE CALÇADAS ÀS NORMAS DE ACESSIBILIDADE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INTERESSE DE AGIR. VIOLAÇÃO DO ART. 5º, INCISO LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. ADEQUAÇÃO DA AÇÃO POPULAR PARA A TUTELA DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei n. 4717/1965, é instrumento processual adequado para a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo a imposição de obrigações de fazer, especialmente no contexto do microssistema de tutela coletiva.

2. A acessibilidade é direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto n. 6949/2009) e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13146/2015). A ausência de adequação das calçadas às normas de acessibilidade compromete o direito de ir e vir das pessoas com deficiência, violando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

3. O Estatuto da Pessoa com Deficiência reforça a acessibilidade como direito fundamental, estabelecendo, em seu art. 53, que a acessibilidade garante à pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social. O art. 56 do mesmo diploma legal impõe que edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo sejam acessíveis.

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a ação popular pode ser utilizada para a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo a imposição de obrigações de fazer, como no caso da adequação de calçadas às normas de acessibilidade. Precedentes.

5. O acórdão recorrido, ao extinguir o processo sem resolução do mérito sob o fundamento de inadequação da via eleita e ausência de interesse de agir, contrariou a jurisprudência consolidada do STJ e os dispositivos constitucionais e legais que asseguram a acessibilidade como direito fundamental.

6. Recurso especial provido para reformar o acórdão recorrido, reconhecendo a adequação da via eleita e o interesse de agir, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para prosseguimento do julgamento da ação popular.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por ISAAC NEWTON SOUSA, com fundamento nas alíneas *a* e *c*, do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO na Apelação n. 0819475-81.2022.8.10.0001.

Na origem, o recorrente ajuizou ação popular objetivando compelir as empresas Be Beauty, T & C Recreação e Buffet Infantil LTDA., Unidas S.A., Casuale Casa de Massas LTDA., R. S. Bastos e P. de Moura Neto a construírem calçadas adequadas às normas de acessibilidade e mobilidade urbana, bem como o Município de São Luís a adotar medidas administrativas para garantir o cumprimento das normas constitucionais e ambientais acerca da função social da propriedade urbana e do direito de vizinhança. Além disso, pleiteou indenização por danos ambientais coletivos (fls. 732-733).

O juízo de primeiro grau julgou procedentes os pedidos formulados na inicial, impondo às empresas Casuale Casa de Massas LTDA., R. S. Bastos e P. de Moura Neto a obrigação de corrigir as inadequações de acessibilidade existentes nas calçadas de seus estabelecimentos, nos termos da norma 9050 da ABNT e da Lei Municipal n. 6.292/2017, além de condená-las ao pagamento de indenização por danos morais coletivos no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada réu. O Município de São Luís foi condenado a promover medidas administrativas necessárias para impor aos demais réus a construção, sinalização e manutenção das calçadas (fls. 734-735).

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão manteve, em sede de agravo interno, decisão monocrática que, dando provimento à apelação, reformou a sentença,

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

extinguindo o processo sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, inciso VI, do CPC, sob o entendimento de que a ação popular não é via adequada para postular condenação consistente em obrigação de fazer, sendo inadequada sua utilização como sucedâneo de ação civil pública (fls. 1019-1021).

Eis a ementa do julgado (fls. 1020-1021):

> AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. REFORMA DE CALÇADAS. IMPOSBILIDADE. ENTENDIMENTO DO TJ/MA. REFORMA DA SENTENÇA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
>
> 1. No caso em exame, 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 Nº 4.590, DE 11 DE JANEIRO DE 2006 e normas vigentes.
>
> 2. Nota-se, 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.
>
> 3. É nesse sentido a serena jurisprudência desta Corte: [...]
>
> 4. Agravo de instrumento desprovido.

Os embargos de declaração opostos ao julgado foram rejeitados (fls. 1057-1061).

No recurso especial, interposto com fundamento nas alíneas *a* e *c*, do permissivo constitucional, o recorrente alega violação do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, dos arts. 83 e 84 da Lei Federal n. 8.078/90 e daLei n. 4.717/65, sustentando que a ação popular é instrumento processual adequado para proteger interesses difusos e coletivos, incluindo a defesa do meio ambiente artificial e a garantia de acessibilidade. Aponta dissídio jurisprudencial, citando como paradigma o AgInt no AREsp n. 2.580.392/MA, que reconheceu a adequação da ação popular para pleitear a proteção de interesses difusos e coletivos (fls. 1103-1105).

Admitido o recurso especial (fls. 1103-1108).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo provimento do recurso especial (fls. 1129-1133).

É o relatório.

VOTO

A (in)adequação da ação popular para veicular pretensão de obrigação de fazer ou não fazer e a ausência (ou não) do interesse de agir constituem o cerne do recurso especial.

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

O art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, assegura a qualquer cidadão a legitimidade para propor ação popular com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A acessibilidade é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal e pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional (Decreto n. 6949 /2009). Nesse aspecto, o art. 244 da Constituição Federal determina que a lei disporá sobre a adaptação dos logradouros e edifícios de uso público para garantir acesso adequado às pessoas com deficiência.

Por outro lado, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estabelece, em seu art. 9º, que os Estados Partes devem adotar medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso ao meio físico, incluindo a eliminação de barreiras à acessibilidade. A recusa de adaptação razoável é considerada uma forma de discriminação.

Ainda, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13146/2015) reforça a acessibilidade como direito fundamental, estabelecendo, em seu art. 53, que "a acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social". Além disso, o art. 56 do Estatuto impõe que "a construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis".

No caso em análise, a ausência de adequação das calçadas às normas de acessibilidade compromete o direito de ir e vir das pessoas com deficiência, violando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

O Tribunal de origem extinguiu a ação popular sob o fundamento de que não haveria interesse de agir, por se tratar de pedido de obrigação de fazer, e não de anulação de ato administrativo.

Confira-se (fls. 1024-1030):

> [...]
>
> Cuida-se aqui de ação de índole constitucional que visa tutelar a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural por meio de tutela jurisdicional desconstitutiva e, eventualmente, condenatória ou obrigatória, em consonância com seu objetivo de anular ato ilícito e de ato que causa fato danoso. Em caso de omissões do poder público, há, inclusive, corrente doutrinária que defende possibilidade de obtenção de tutela declaratória (por todos, cito: NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Ações constitucionais. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013). Não se presta, todavia, para condenação de ente

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

público em obrigação de fazer – destina-se, a esse desiderato, a Ação Civil Pública, nos termos do artigo 3º da Lei nº 7.347/1985.

No caso em exame, 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 Nº 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.

Nota-se, 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.

[...]

O caso é, portanto, de se reformar a sentença, a fim de que o feito seja extinto sem resolução do mérito por ausência de interesse de agir, na forma do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. No mais, não há elementos suficientes nos autos para corroborar a alegação de atuação de má-fé por parte do autor popular; noto, aqui, mero desacerto na utilização de instrumento processual inadequado. O autor da ação popular é isento do pagamento de custas processuais e de ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 5º, LXXIII, da Constituição da República). Por conta disso, deixo de condená-lo ao pagamento das verbas de sucumbência e de multa por litigância de má-fé.

Forte nessas razões, NEGO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO.

Denota-se, pois, que a conclusão do Tribunal de origem contraria a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que admite a utilização da ação popular para a imposição de obrigações de fazer, especialmente no contexto do microssistema de tutela coletiva.

A Lei n. 4717/1965, que regulamenta a ação popular, deve ser interpretada em conformidade com os princípios constitucionais e com o microssistema de tutela coletiva, do qual faz parte, juntamente com a Lei n. 8078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei n. 7347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Conforme destacado pelo Ministério Público Federal, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que a ação popular pode ser utilizada para a tutela de direitos difusos e coletivos, incluindo a imposição de obrigações de fazer, como no caso da adequação de calçadas às normas de acessibilidade (AgInt no AREsp n. 2.580.392/MA, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, DJEN de 2/12/2024).

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

Conforme destacado na sentença de fls. 732-800, a responsabilidade pela construção, manutenção e conservação das calçadas é dos proprietários dos imóveis, nos termos do art. 8º da Lei Municipal n. 4590/2006. Ademais, o Município de São Luís tem o dever de exercer seu poder de polícia para garantir o cumprimento das normas de acessibilidade, conforme previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência e na Lei n. 10098/2000.

A omissão do poder público em fiscalizar e impor a adequação das calçadas às normas de acessibilidade configura ato lesivo ao meio ambiente artificial, que integra o conceito de patrimônio público protegido pela ação popular.

A propósito:

> ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO POPULAR. REGULARIDADE DAS CALÇADAS COM NORMAS DE ACESSIBILIDADE. CABIMENTO. MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO.**
>
> 1. A ação popular é instrumento processual adequado para proteger os interesses difusos e coletivos da sociedade, podendo ser utilizada nas hipóteses de atos lesivos ao patrimônio público, proteção ao meio ambiente (incluindo o meio ambiente artificial), defesa da moralidade administrativa, do patrimônio histórico e cultural, bem como atos lesivos ao patrimônio social.
>
> 2. A ação popular integra um microssistema de tutela de direitos difusos e coletivos, não havendo nenhum problema na aplicação subsidiária da Lei da Ação Civil Pública.
>
> 3. Agravo interno a que se nega provimento.
>
> (AgInt no AREsp n. 2.580.392/MA, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Segunda Turma, julgado em 27/11/2024, DJEN de 2/12/2024.)

> PROCESSUAL CIVIL. ART. 1º, § 1º, DA LEI 4.717/1965. CONCEITO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO NA AÇÃO POPULAR. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. ALEGAÇÃO DE LESIVIDADE AO POVO E À CRENÇA RELIGIOSA. MORALIDADE ADMINISTRATIVA SANITÁRIA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.
>
> 1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular ajuizada contra Decretos do Prefeito Municipal de Cassilândia e ato da Câmara dos Vereadores (PL 006/2020), editados durante a pandemia de covid-19. Alega-se, em síntese, que referidos atos limitam a atuação de profissionais de saúde privados, ferindo o direito à vida e à saúde, bem como tudo que esteja relacionado à liberdade de consciência e à crença religiosa, dados o impedimento de reunião para cultos e para vigílias durante a madrugada e, ainda, a impossibilidade de locomoção durante o toque de recolher.
>
> 2. A Ação Popular é instrumento processual imprescindível de controle judicial, pelo cidadão, de atos estatais potencialmente capazes de causar lesão direta e indireta ao patrimônio público.

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

Logo, na hermenêutica e manejo da Lei 4.717/1965, ao juiz incumbe - com olhos atentos à *ratio* e aos valores ético-políticos, explícitos e implícitos, adotados pelo legislador - cuidado acentuado para evitar o estabelecimento de obstáculos jurídico-materiais, inclusive probatórios, que dificultem e até inviabilizem a atuação legítima e louvável do autor popular.

3. **Se virou lugar-comum afirmar que tudo evolui, a ninguém deve surpreender que núcleos normativos como patrimônio público, moralidade administrativa, ilegalidade e lesividade experimentem permanente mudança, fenômeno que suscita a correlata necessidade de reavaliação e atualização da jurisprudência na temática. Sem essa plasticidade hermenêutica, a base normativa da lei envelhece e se distancia da visão presente de mundo, paralisando no passado as expectativas do povo acerca da boa Administração. Trata-se de fluidez de entendimento que também se impõe em razão da perene metamorfose das próprias patologias públicas e privadas que ameaçam e pervertem o Estado, contra as quais a Ação Popular se antepõe como um dos mais poderosos remédios reconhecidos na legislação brasileira.**

4. Nessa linha de pensamento, parece óbvio não ser exaustivo, nem de intelecção literal, o conceito de patrimônio público do art. 1º, § 1º, da Lei 4.717/1965 ("os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"). Do contrário, m esmo com a ampliação do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal (moralidade administrativa, meio ambiente), sobraria compreensão absurda de que outros bens e direitos fundamentais - absoluta e inequivocamente essenciais - do ordenamento brasileiro estariam excluídos do guarda-chuva do instituto, como aqueles com "valor" associado à saúde pública, à educação, à segurança nacional, à dignidade da pessoa humana. Correto, então, dizer que moralidade administrativa inclui a "moralidade administrativa sanitária", a "moralidade administrativa educacional", a "moralidade administrativa da segurança nacional", a "moralidade administrativa da dignidade humana".

5. Na hipótese dos autos, em tese, a Ação Popular até seria cabível se buscasse, com supedâneo, entre outros, nos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, I (princípio da solidariedade), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos), o propósito diametralmente oposto ao perseguido pelo autor da presente demanda.

Ou seja, se atacasse, com base na defesa da moralidade sanitária (art. 5º, LXXIII, CF), eventual ação ou omissão da Administração que contrariasse os indicativos científicos de proteção da vida e da saúde pública; que incentivasse aglomerações sociais em época de pandemia; que impedisse ou dificultasse o uso de máscaras, a vacinação da população ou outras medidas de proteção das pessoas, especialmente das mais carentes. No caso, contudo, o que se tem é exatamente o contrário, isto é, ataca-se ato da administração pública que, seguindo os indicativos das autoridades sanitárias, estabeleceu medidas restritivas de combate à pandemia da covid-19, em conformidade com a moralidade administrativa e demais predicados constitucionais.

6. Considerando as peculiaridades do caso concreto, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, afastando a tese esposada na origem de que houve má-fé na conduta da parte autora, é necessário exceder as razões

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme a Súmula 7 desta Corte: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial".

7. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 2.097.035/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/4/2023, DJe de 28/6/2023.)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. **AÇÃO POPULAR.** COMPETÊNCIA TERRITORIAL. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ESPECÍFICA NA LEI 4.717/65. **MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** FORO DO LOCAL DO DANO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO AUTOR POPULAR. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1.Na hipótese em apreço, segundo se extrai do acórdão recorrido, cuida-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão interlocutória que, nos autos da Ação Popular, declinou da competência para processar e julgar a Ação Popular em favor da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luíz/MA. O Tribunal de origem deu provimento ao recurso, para declarar competente o Juízo da 16ª Vara Cível de Brasília para processo e julgamento da Ação Popular.

2. A controvérsia recursal cinge-se à competência territorial para julgamento de Ação Popular proposta em face de Estado por autor que tem seu domicílio em outro Estado da Federação, tendo em vista a previsão do artigo 52, parágrafo único, do CPC/2015. A Lei 4.717/65, ao disciplinar a Ação Popular, não traz regras para a definição da competência de foro. O artigo 5º do referido diploma normativo apenas prevê que: "Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município".

3. À época da edição da Lei 4.717/65, ainda não vigorava a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), de modo que a competência de foro era determinada segundo as regras vigentes no Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente, nos termos de seu artigo 22. Essa situação foi alterada com o advento do chamado Microssistema de proteção dos interesses e direitos coletivos, em especial a partir da edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e do Código de Defesa do Consumidor. Nesse sentido: "Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microssistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados com o escopo de 'propiciar sua adequada e efetiva tutela'" (art. 83 do CDC)" (REsp 695.396/RS, Primeira Turma, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 27.4.2011). Assim, a aplicação subsidiária do CPC nas Ações Populares passou a ser reservada àqueles casos para os quais as regras próprias do processo coletivo também não se revelassem suficientes.

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

4. Não se ignora que a jurisprudência do STJ, num primeiro momento, se fixou no sentido de que, tendo em vista a importância do instrumento da ação popular posto à disposição "de qualquer cidadão" para defesa dos interesses previstos no inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal/88, e visando evitar a imposição de restrições ao exercício desse direito, a competência para seu conhecimento seria disciplinada pelas normas constantes no Código de Processo Civil. (CC 47.950/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2007, DJ 07/05/2007, p. 252; CC 107.109/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2010, DJe 18/03/2010).

5. Recentemente, **a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ainda que ainda que em precedente baseado nas especificidades do caso concreto que envolvia grave dano ambiental de elevada magnitude, reconheceu a aplicação subsidiária da Lei de Ação Civil Pública, que prevê a competência absoluta do foro do local do dano (artigo 2, Lei 7.348/85), para determinar a competência para o julgamento de Ação Popular (CC 164.362/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, DJe 19/12/2019).**

6. Conforme considerado no CC 164.362/MG, as dificuldades, antes apresentadas ao autor popular para a propositura e acompanhamento da instrução e julgamento da ação popular em foro distante de seu local de domicílio, atualmente foram excluídas, ou, ao menos, significativamente reduzidas, ante a evolução da tecnologia e o advento do processo eletrônico, bem como da possibilidade de participação em audiências em tempo real através de videoconferência. Por isso é que se conclui que, na atual conjuntura, não se verifica prejuízo significativo para o autor da ação popular na redistribuição da ação para o local do dano, ainda que distante geograficamente de seu domicílio.

7. Assim, reconhecer a aplicabilidade das regras do microssistema de processo coletivo, na espécie, a competência absoluta do foro do local do dano, não pode ser considerado como uma forma de dificultar o direito fundamental do cidadão de propor ação popular (artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal) ou de desprestigiar o exercício da fiscalização pelo cidadão. **O direito fundamental ao ajuizamento de ação popular não é um fim em si mesmo, mas um meio à disposição do cidadão para ver anulados os atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.** Ora, os bens jurídicos protegidos pela ação popular serão tutelados de forma mais eficaz se o juízo competente para processar e julgar a demanda for o juízo com maior proximidade do local do dano, o qual tem capacidade de colher as provas de maneira célere e sem necessidade de expedientes por via de cartas precatórias.

8. Destarte, não se deve concluir que a máxima efetividade do direito fundamental previsto no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal se concretiza através da garantia de que as Ações Populares devam ser sempre distribuídas no foro mais conveniente ao autor, qual seja, o de seu domicílio. Pelo contrário, o propósito do remédio constitucional consubstanciado na previsão constitucional da ação popular, qual seja, a defesa do interesse coletivo, será melhor realizado no local do ato que o cidadão pretenda ver anulado.

Conforme consignado no precedente citado, "Nessas hipóteses, a sobreposição do foro do domicílio do autor ao foro onde ocorreu o dano ambiental

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

acarretará prejuízo ao próprio interesse material coletivo tutelado por intermédio desta ação, em benefício do interesse processual individual do cidadão, em manifesta afronta à finalidade mesma da demanda por ele ajuizada". (CC 164.362/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, DJe 19/12/2019.)

9. Na determinação do foro competente para o processamento da ação popular, cujo objetivo é a tutela de interesse coletivo latu sensu, o que deve ser buscado não é a conveniência do autor popular, mas a escolha do foro com maior aptidão para melhor e celeremente tutelar o interesse coletivo que o autor popular visa defender.

10. Nesse contexto, a definição do foro competente para a apreciação da Ação Popular reclama a aplicação analógica da regra prevista no artigo 2º da Lei 7.347/85, que prevê a competência funcional e, portanto, absoluta, do foro do local onde ocorrer o dano.

11. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.883.545/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 4/10/2021, DJe de 7/10/2021.)

Diante do exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial para reformar o acórdão recorrido, reconhecendo a adequação da via eleita e o interesse de agir, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem para prosseguimento do julgamento da ação popular.

É o voto.

Documento eletrônico VDA51922003 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 05/11/2025 14:30:51
Código de Controle do Documento: f79bdbd1-3259-4fbc-814f-5ba11f4e9542

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

REsp 2.218.020 / MA

Número Registro: 2025/0212875-9 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
08194758120228100001 8194758120228100001

Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	ISAAC NEWTON SOUSA SILVA
ADVOGADO	:	ISAAC NEWTON SOUSA SILVA (EM CAUSA PRÓPRIA) - MA018165
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE SAO LUIS
PROCURADOR	:	ELIAS SUZANO MENDES - MA022230A
RECORRIDO	:	R. S. BASTOS
RECORRIDO	:	P MOURA SERVICOS LTDA
ADVOGADOS	:	JEDEILSON PENHA PEREIRA - MA019474
		RENATA CRISTINA DE OLIVEIRA LIMA MOURA - MA015784
RECORRIDO	:	CASUALE PIZZARIA E RESTAURANTE
ADVOGADO	:	SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - GARANTIAS CONSTITUCIONAIS - PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

TERMO

Documento eletrônico VDA52268158 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 13/11/2025 00:55:45
Código de Controle do Documento: f593a0ee-6565-4e86-99b6-b123a589151d

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, decidiu dar provimento ao recurso, 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. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 12 de novembro de 2025

Documento eletrônico VDA52268158 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 13/11/2025 00:55:45
Código de Controle do Documento: f593a0ee-6565-4e86-99b6-b123a589151d