



Número: **1011140-23.2026.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **21ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **03/02/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Dano ao Erário, Repasse de Verbas Públicas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
KIM PATROCA KATAGUIRI (AUTOR)		LUIZ FELIPE DA ROCHA AZEVEDO PANELLI (ADVOGADO) CATALINA SOIFER (ADVOGADO)		
UNIÃO FEDERAL (REU)				
LUIZ INACIO LULA DA SILVA - CHEFE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (REU)				
MINISTRO DO TURISMO (REU)				
EMBRATUR - AGENCIA BRASILEIRA DE PROMOCAO INTERNACIONAL DO TURISMO (REU)				
PRESIDENTE DA EMBRATUR (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2236948794	10/02/2026 17:36	Sentença Tipo C	Sentença Tipo C	Interno



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
21ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "C"

PROCESSO: 1011140-23.2026.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

POLO ATIVO: KIM PATROCA KATAGUIRI

REPRESENTANTES POLO ATIVO: CATALINA SOIFER - SP227996 e LUIZ FELIPE DA ROCHA AZEVEDO PANELLI - SP305351

POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

SENTENÇA

Trata-se de ação popular impetrada por KIM PATROCA KATAGUIRI E OUTROS em face de ato praticado pela UNIÃO E OUTROS, objetivando a *imediata sustação dos efeitos do Termo de Cooperação Técnica firmado em 19 de janeiro de 2026, impedindo qualquer novo repasse de recursos públicos dele decorrente e a imediata reintegração dos valores ao erário.*

Aduz que foi firmado, no dia 19 de janeiro de 2026, Termo de Cooperação Técnica entre a Embratur e a Liga Independente das Escolas de Samba do Rio de Janeiro – LIESA, com interveniência do Ministério da Cultura, prevendo o repasse de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), destinados às doze escolas de samba integrantes do Grupo Especial do Carnaval do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para cada agremiação.

Afirma que embora o ato administrativo impugnado ostente, em sua forma, a aparência de fomento cultural e turístico, seus efeitos concretos e previsíveis revelam que o repasse de recursos públicos viabiliza e potencializa evento cultural que promove, enaltece e projeta positivamente a imagem pessoal do Presidente da República em exercício, em período sensível do processo democrático. Configura-se, assim, desde logo, a dissociação entre a finalidade formal do ato administrativo, expressamente declarada em seus fundamentos institucionais, e a finalidade material por ele produzida, circunstância que atrai o controle jurisdicional por meio da presente Ação Popular, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 4.717/1965.



Inicial acompanhada de documentos.

Pela decisão de id. Num. 2235413400 - Pág. 64, houve o declínio de competência a este Juízo.

Despacho de id. 2235425872 determinou a oitiva da União no prazo de 5 (cinco) dias sobre o declínio de competência.

Petição de id. 2235425872 requer a reconsideração do despacho para a imediata apreciação da tutela de urgência.

É o relatório. **Decido.**

De início, recebo os embargos de id. 2235425872 como pedido de reconsideração.

De fato, como o desfile das escolas de samba se avizinha, **revogo** o despacho recorrido e passo a apreciar o pedido.

Sobre a competência, recente decisão do col. STJ decidiu, em caso análogo, caber à Justiça Federal desta Capital a apreciação de ação popular cujos atos foram aqui cometidos (CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 210621 – DF, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues - DJEN/CNJ de 18/02/2025).

Sendo assim, embora com a ressalva pessoal, **acolho** a competência deste Juízo para processamento do feito.

Pois bem.

A ação popular se traduz em instrumento constitucional vocacionado à defesa, pelos cidadãos, do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural (CF, art. 5º, LXXIII).

Como asseverou o Ministro Teori Zavascki, “*o direito à ação popular sempre representou um traço importante nos direitos de cidadania, de muito significado ainda hoje, quando tais direitos assumem novos contornos, mais complexos e multiformes*” (Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 6 ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014 - página 78).

O autor popular, assim, atua na condição de substituto processual da coletividade, na defesa de interesses difusos próprios da cidadania. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade.

Assim sendo, o beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor, mas sim o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorgou. (Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, etc. 23a. ed. P. 118).



Justamente por essa característica de ser essencialmente uma ação que visa a tutelar direitos difusos é que se exige como requisito da ação popular que o ato atacado seja ilegal e lesivo.

Com efeito, é justamente na lesividade do ato atacado que se verifica ser a ação popular instrumento exclusivo de proteção do interesse público, dado que a nulidade do ato somente pode ser perseguida através de ação popular se, além da mera ilegalidade (que, é bom deixar claro, é motivo suficiente para anulação do ato, apenas não sendo suficiente para a propositura de ação popular), as consequências do ato sejam aptas a causar um dano ao ente público (em sentido lato).

Assim, são requisitos para a propositura da ação popular que o ato atacado seja a um só tempo ilegal e lesivo ao patrimônio público. Tais requisitos, em especial a lesividade, configuram verdadeira condição especial da ação popular, que ante sua ausência mostra-se como meio inadequado para a tutela pretendida pelo autor.

Nesse contexto, de forma direta, constato que a petição inicial não atende, minimamente, aos requisitos legais postos nos arts. 319 e 320 do CPC/2015.

Compulsando os autos, verifica-se que o intuito da parte postulante não é, propriamente, a anulação de qualquer ato advindo das partes requeridas, mas sim o de condenar os réus ao ressarcimento de valores em tese repassados por intermédio de Nota Técnica não juntada aos autos.

Veja-se, ainda, que pretendem os autores a responsabilização dos agentes públicos que autorizaram, firmaram ou viabilizaram o ato administrativo impugnado, nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717/1965, sem prejuízo das demais consequências legais cabíveis.

Entretanto, a ação popular não é a via adequada para a pretensão em tela.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA LESIVIDADE DO ATO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. REMESSA OFICIAL DESPROVIDA. 1. Remessa oficial em face de sentença proferida em ação popular, ajuizada objetivando o ressarcimento ao erário em razão de supostas irregularidades na gestão e aplicação de recursos do FUNDEB, no exercício de 2008, do Município de Campinas do Piauí/PI. O autor popular também pretende a responsabilização civil e penal dos réus. 2. A Constituição de 1988, pelo art. 5º, inciso LXXVIII, e a Lei n. 4.717/65 asseguram a qualquer cidadão o direito de ingressar com ação popular a fim de desconstituir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio público e cultural. 3. Por sua vez, o art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/1965, que disciplina o procedimento da ação popular, considera patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Entretanto, referido conceito deve ser interpretado de maneira ampla, englobando não somente o patrimônio com expressão pecuniária, mas também os demais valores necessários à lisura na Administração (STF - ARE 824781 Repercussão Geral). Precedente declinado no voto. 4. **No que diz respeito à pretensão de responsabilização civil e criminal dos réus, restou extinto o processo, sem resolução do mérito, pois deveria ter sido demandada na ação própria, ação civil pública de improbidade administrativa, configurando-se, assim, a inadequação da via**



eleita. 5. Quanto à alegação de irregularidades na gestão e aplicação de recursos do FUNDEB, deve também ser mantida a sentença, no sentido de que não constam dos autos elementos suficientes para precisar quais valores teriam sido desviados do erário. De fato, como bem consignado na sentença, o documento anexado nos autos, pelo autor, com o fim de provar o superfaturamento da mão de obra, Relatório de Fiscalização da CGU, apenas menciona que foi feita a inspeção em 7 das 19 escolas e que muitas estavam com avarias, não apontando, com precisão, quais procedimentos foram realizados ou deixaram de ser efetuados em cada escola e nem os valores devidamente empenhados na reforma e os supostamente desviados. 6. Em sede de remessa oficial, confirma-se a sentença se não há quaisquer questões de fato ou de direito, referentes ao mérito ou ao processo, matéria constitucional ou infraconstitucional, direito federal ou não, ou princípio, que a desabone. 7. A ausência de recursos voluntários reforça a higidez da sentença, adequada e suficientemente fundamentada, inclusive no que tange às custas e honorários advocatícios, dispensados em conformidade com o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição. 8. Remessa oficial desprovida. [grifei]

*AÇÃO POPULAR. AFASTAMENTO DE MINISTRO DE ESTADO. PEDIDO CONSISTENTE EM OBRIGAÇÃO DE FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. Remessa necessária de sentença, proferida em ação popular, na qual se indeferiu a petição inicial e se extinguiu o processo sem resolução do mérito, com base no art. 330, III, c/c art. 485, I, ambos do Código de Processo Civil (CPC). Deixou-se de apreciar o pedido de determinar a definitiva vedação ao exercício do cargo de Ministro de Estado pelo Senhor Marcelo Álvaro Antônio, até o deslinde definitivo das investigações que correm em seu desfavor. 2. Na sentença, considerou-se que os autores populares não se insurgem contra a anulação de qualquer ato específico. Na verdade, pretendem impor aos réus uma obrigação de fazer (afastamento do Sr. Marcelo Henrique Teixeira Dias do cargo de Ministro de Estado do Turismo). **A ação popular revela-se via processual inadequada para prestar tutela jurisdicional diversa da desconstitutiva.** Logo, a tutela mandamental (obrigações de fazer e não-fazer) mostra-se juridicamente impossível por tal via processual. 3. Esta Corte já entendeu pelo não cabimento de ação popular que visa `a obter [...] o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer, objetivo para o qual é adequada a ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 3º), e não a ação popular, voltada para a invalidação de atos estatais ou de particulares, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Lei 4.717/65, art. 1º; Carta Magna, art. 5º, LXXIII) (TRF-1, REO 0020686-71.2016.4.01.3400, Rel. Juiz Federal Leão Aparecido Alves (Conv.), Quinta Turma, e-DJF1 de 15/02/2019). 4. Negado provimento à remessa necessária. (REO 1018698-90.2019.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, TRF1 - SEXTA TURMA, PJe 07/07/2020 PAG.) [grifei]*

Nessa linha, verifica-se que a parte autora utiliza a ação popular para 'assumir' um papel de ação civil pública de improbidade administrativa, embora sem todos os requisitos que essa última envolve para poder ser ajuizada – a começar pela legitimidade ativa muito mais restrita, pois, para manejar a ação popular, como se sabe, basta a condição de cidadão, que atua como legitimado extraordinário em prol da coletividade.

Assim, não pode o Poder Judiciário permitir o prosseguimento desta ação popular, sob pena de concretizar o descumprimento da lei, como também permitir a usurpação da legitimidade estabelecida pelo art. 17 da Lei de improbidade administrativa.

Ademais disso, o autor popular indica que *A lesividade, nesse contexto, manifesta-se na deterioração da neutralidade administrativa, na quebra da confiança pública quanto ao uso desinteressado dos recursos estatais e na instrumentalização do orçamento público para fins incompatíveis com os princípios constitucionais da*



Administração Pública.

Veja-se que estamos, a toda evidência, no campo da **especulação**.

Reitere-se que a ação foi instruída apenas com matérias jornalísticas. Nenhum documento, nem mesmo o suposto ato administrativo, acompanhou a inicial.

Ora, a ação popular não pode se basear em convicções pessoais de qualquer autor popular, pressupondo a existência do binômio ilegalidade-lesividade, com indispensável indicação da lesão à moralidade e ao patrimônio público violado para fins de quantificação do dano e consequente responsabilização dos agentes públicos responsáveis.

A propósito, cito o teor da decisão proferida pelo eg. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 185835/RJ, sob a relatoria do Min. Francisco Falcão, publicada no DJ de 28/11/2000, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS SEM LICITAÇÃO – AÇÃO POPULAR – LESIVIDADE NÃO COMPROVADA – IMPOSSIBILIDADE DE DAR CONTINUIDADE À AÇÃO – PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL – RECURSO ESPECIAL – NÃO CONHECIMENTO. Na linha de orientação jurisprudencial prevalecente no âmbito do STJ, para a propositura de ação popular, não basta a alegação de ser o ato ilegal, mas é necessária a comprovação da lesividade ao erário público.

No mesmo sentido, outros precedentes:

AÇÃO POPULAR PEDIDO DE OBRIGAÇÃO PARA OS CARTÓRIOS DE PROTESTOS DE SÃO PAULO DE NÃO FAZEREM OS PROTESTOS DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA E PARA A FAZENDA DE SE ABSTER EM LEVAR OS MESMOS TÍTULOS PARA PROTESTO ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA DO ART. 25 DA LEI 12.767/2012. Sentença que julgou extinto o processo, por carência de ação pela inadequação da via eleita. Manutenção da sentença. Flagrante desvio de finalidade da ação popular, com violação da sua destinação e utilidade constitucionais e dos requisitos previstos na Lei 4.717/1965 (LAP). Duplo grau de jurisdição previsto no art. 19 da LAP como condição da eficácia da sentença extintiva da ação popular. Ação Popular como medida constitucional que objetiva apenas a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Pretensão voltada a obter provimento de obrigação de não fazer e declaração de inconstitucionalidade de Lei Federal. Objetivo defeso pela via eleita. Inconstitucionalidade somente cabível pela via da ADI perante o Plenário do STF. Sentença extintiva mantida em REMESSA NECESSÁRIA. (TJ-SP - REEX: 10175755420148260053 SP 1017575-54.2014.8.26.0053, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 29/04/2015, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/04/2015)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. NULIDADE DO 80º TERMO DE COOPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA NO ÂMBITO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Cuida-se de remessa oficial em razão de sentença que julgou extinta ação popular, sem julgamento de mérito, cujo objeto era a declaração de nulidade do Termo de Cooperação entre Brasil, OPAS e Cuba, relativamente ao Programa Mais Médicos. 2. A ação popular visa defender a coletividade de ato que cause dano ao patrimônio público sendo necessária a demonstração de ilegalidade do ato e a ocorrência da lesão. 3. Na hipótese, não havendo comprovação da efetiva lesão ao patrimônio Público, caracterizada ausência de uma das



condições da ação. 4. Remessa oficial a que se nega provimento. TRF1, REEXAMENECESSÁRIO N. 0012205-72.2014.4.01.3600/MT, Relatora: DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, Decisão20/11/2019. - sem negrito no original.

Ora, não cabe à parte autora pleitear, por meio de ação popular, a tutela de interesses políticos, uma vez que a ação constitucional tem por escopo a proteção de interesses e direitos difusos e coletivos, conforme já explicitado.

Trago à colação a jurisprudência do e. TRF da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. NOMEAÇÃO DE MINISTRO DE ESTADO. ATO DE CONOTAÇÃO POLÍTICA. TUTELA DE NATUREZA PRIVADA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA LESIVIDADE DO ATO. DIREITOS INDIVIDUAIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. REMESSA OFICIAL DESPROVIDA. 1. Remessa oficial em face de sentença proferida em ação popular, ajuizada objetivando a anulação do ato de nomeação ao cargo de Ministro de Minas e Energia, em 10/04/2018, sob a alegação de risco ao patrimônio público devido ao suposto envolvimento do nomeado com atos de corrupção. 2. A Constituição de 1988, pelo art. 5º, inciso LXXVIII, e a Lei n. 4.717/65 asseguram a qualquer cidadão o direito de ingressar com ação popular a fim de desconstituir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio público e cultural. 3. Por sua vez, o art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/1965, que disciplina o procedimento da ação popular, considera patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Entretanto, referido conceito deve ser interpretado de maneira ampla, englobando não somente o patrimônio com expressão pecuniária, mas também os demais valores necessários à lisura na Administração (STF - ARE 824781 Repercussão Geral). Precedente declinado no voto. 4. In casu, a parte autora não logrou êxito em demonstrar a existência de ato lesivo que permitiria a propositura de ação popular, até porque, como bem consignado na sentença ora em reexame, a ação popular não se presta à tutela de interesses políticos, visto que tais interesses não são primariamente coletivos, ainda que, obliquamente, possam repercutir sobre interesses de ordem coletiva assegurados pelo comando do art. 5º, LXXII, da Carta Magna. Desse modo, correta a extinção do processo, sem resolução do mérito, por inépcia. Precedentes declinados no voto. 5. Em sede de remessa oficial, confirma-se a sentença se não há quaisquer questões de fato ou de direito, referentes ao mérito ou ao processo, matéria constitucional ou infraconstitucional, direito federal ou não, ou princípio, que a desabone. 6. A ausência de recursos voluntários reforça a higidez da sentença, adequada e suficientemente fundamentada, inclusive no que tange às custas e honorários advocatícios, dispensados em conformidade com o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição. 7. Remessa oficial desprovida. (REO 1000413-13.2018.4.01.3100, DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA, TRF1 - SEXTA TURMA, PJe 01/02/2022 PAG.)

Ainda, o argumento segundo o qual a Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, veda expressamente, em seu art. 7310, a prática de condutas que possam afetar a igualdade de chances entre candidatos ou influenciar indevidamente o eleitorado, proibindo o uso promocional de bens, serviços e recursos públicos em benefício de agentes políticos, ainda que de forma indireta ou simbólica, **não é sindicável** por intermédio do presente remédio constitucional, devendo ser perseguido junto à Justiça Eleitoral.

Por fim, antes que se pretenda politizar a função do Poder Judiciário quanto ao entendimento deste Juízo, cito, por coerência, recente sentença de **extinção**, por mim proferida, em sede de Ação Popular, na qual se pretendia a **condenação de EDUARDO**



NANTES BOLSONARO e HUGO MOTTA WANDERLEY DA NOBREGA, ao ressarcimento dos danos causados ao erário, relativo a recebimento de proventos e verbas de gabinete e demais despesas realizadas a partir de março 2025 pelo primeiro réu, *in verbis*:

Trata-se de Ação Popular movida por JOÃO CARLOS DOS SANTOS contra o EDUARDO NANTES BOLSONARO, HUGO MOTTA WANDERLEY DA NOBREGA, CÂMARA DOS DEPUTADOS E UNIÃO – FAZENDA NACIONAL, objetivando a condenação dos réus ao ressarcimento dos danos causados ao erário, relativo a recebimento de proventos e verbas de gabinete e demais despesas realizadas a partir de março 2025 pelo primeiro réu.

Narra que o réu Eduardo Nantes Bolsonaro foi eleito Deputado Federal para a legislatura 2023 a 2026 para desempenhar seu mister na Câmara Federal, no espaço territorial do Brasil. No entanto, por vontade própria, saiu do país, em viagem para USA (Estados Unidos da América), no início de março 2025, deixando de atuar no cargo no qual foi eleito.

Aduz que, em Ato da Mesa nº 229 de 18 de dezembro de 2025, foi declarada a perda de mandato de Eduardo Nantes Bolsonaro, consoante o contido nas páginas 3 a 5 do Diário Oficial da Câmara dos Deputados.

Sustenta, em razão disso, a necessidade de ressarcimento ao erário de R\$ 1.407.226,00.

Com a inicial vieram documentos.

*É o relatório. **Decido.***

A ação popular se traduz em instrumento constitucional vocacionado à defesa, pelos cidadãos, do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural (CF, art. 5º, LXXIII).

Como asseverou o Ministro Teori Zavascki, “o direito à ação popular sempre representou um traço importante nos direitos de cidadania, de muito significado ainda hoje, quando tais direitos assumem novos contornos, mais complexos e multiformes” (Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 6 ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014 - página 78).

O autor popular, assim, atua na condição de substituto processual da coletividade, na defesa de interesses difusos próprios da cidadania. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade.

Assim sendo, o beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor, mas sim o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorgou. (Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, etc. 23a. ed. P. 118).

Justamente por essa característica de ser essencialmente uma ação que visa a tutelar direitos difusos é que se exige como requisito da ação popular que o ato atacado seja ilegal e lesivo.

Com efeito, é justamente na lesividade do ato atacado que se verifica ser a ação popular instrumento exclusivo de proteção do interesse público, dado que a nulidade do ato somente pode ser perseguida através de ação popular se, além da mera ilegalidade (que, é bom deixar claro, é motivo suficiente para anulação do ato, apenas não sendo suficiente para a propositura de ação popular), as consequências do ato sejam aptas a causar um



dano ao ente público (em sentido lato).

Assim, são requisitos para a propositura da ação popular que o ato atacado seja a um só tempo ilegal e lesivo ao patrimônio público. Tais requisitos, em especial a lesividade, configuram verdadeira condição especial da ação popular, que ante sua ausência mostra-se como meio inadequado para a tutela pretendida pelo Autor.

Nesse contexto, de forma direta, constato que a petição inicial não atende, minimamente, aos requisitos legais postos nos arts. 319 e 320 do CPC/2015.

Compulsando os autos, verifica-se que o intuito da parte postulante não é, propriamente, a anulação de qualquer ato advindo das partes requeridas, mas sim o de condenar o ex-Deputado ao ressarcimento de valores gastos pelo então Deputado quando estava nos EUA.

Entretanto, a ação popular não é a via adequada para a pretensão constitutiva.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO . APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA LESIVIDADE DO ATO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. REMESSA OFICIAL DESPROVIDA. 1. Remessa oficial em face de sentença proferida em ação popular, ajuizada objetivando o ressarcimento ao erário em razão de supostas irregularidades na gestão e aplicação de recursos do FUNDEB, no exercício de 2008, do Município de Campinas do Piauí/PI. O autor popular também pretende a responsabilização civil e penal dos réus. 2. A Constituição de 1988, pelo art. 5º, inciso LXXVIII, e a Lei n. 4.717/65 asseguram a qualquer cidadão o direito de ingressar com ação popular a fim de desconstituir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio público e cultural. 3. Por sua vez, o art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/1965, que disciplina o procedimento da ação popular, considera patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Entretanto, referido conceito deve ser interpretado de maneira ampla, englobando não somente o patrimônio com expressão pecuniária, mas também os demais valores necessários à lisura na Administração (STF - ARE 824781 Repercussão Geral). Precedente declinado no voto. 4. **No que diz respeito à pretensão de responsabilização civil e criminal dos réus, restou extinto o processo, sem resolução do mérito, pois deveria ter sido demandada na ação própria, ação civil pública de improbidade administrativa, configurando-se, assim, a inadequação da via eleita.** 5. Quanto à alegação de irregularidades na gestão e aplicação de recursos do FUNDEB, deve também ser mantida a sentença, no sentido de que não constam dos autos elementos suficientes para precisar quais valores teriam sido desviados do erário. De fato, como bem consignado na sentença, o documento anexado nos autos, pelo autor, com o fim de provar o superfaturamento da mão de obra, Relatório de Fiscalização da CGU, apenas menciona que foi feita a inspeção em 7 das 19 escolas e que muitas estavam com avarias, não apontando, com precisão, quais procedimentos foram realizados ou deixaram de ser efetuados em cada escola e nem os valores devidamente empenhados na reforma e os supostamente desviados. 6. Em sede de remessa oficial, confirma-se a sentença se não há quaisquer questões de fato ou de direito, referentes ao mérito ou ao processo, matéria constitucional ou infraconstitucional, direito federal ou não, ou princípio, que a desabone. 7. A ausência de recursos voluntários reforça a higidez da sentença, adequada e suficientemente fundamentada, inclusive no que tange às custas e honorários advocatícios, dispensados em conformidade com o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição. 8. Remessa oficial desprovida. [grifei]



*AÇÃO POPULAR. AFASTAMENTO DE MINISTRO DE ESTADO. PEDIDO CONSISTENTE EM OBRIGAÇÃO DE FAZER. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. Remessa necessária de sentença, proferida em ação popular, na qual se indeferiu a petição inicial e se extinguiu o processo sem resolução do mérito, com base no art. 330, III, c/c art. 485, I, ambos do Código de Processo Civil (CPC). Deixou-se de apreciar o pedido de determinar a definitiva vedação ao exercício do cargo de Ministro de Estado pelo Senhor Marcelo Álvaro Antônio, até o deslinde definitivo das investigações que correm em seu desfavor. 2. Na sentença, considerou-se que os autores populares não se insurgem contra a anulação de qualquer ato específico. Na verdade, pretendem impor aos réus uma obrigação de fazer (afastamento do Sr. Marcelo Henrique Teixeira Dias do cargo de Ministro de Estado do Turismo). **A ação popular revela-se via processual inadequada para prestar tutela jurisdicional diversa da desconstitutiva.** Logo, a tutela mandamental (obrigações de fazer e não-fazer) mostra-se juridicamente impossível por tal via processual. 3. Esta Corte já entendeu pelo não cabimento de ação popular que visa `a obter [...] o cumprimento de obrigação de fazer e de não fazer, objetivo para o qual é adequada a ação civil pública (Lei 7.347/85, art. 3º), e não a ação popular, voltada para a invalidação de atos estatais ou de particulares, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Lei 4.717/65, art. 1º; Carta Magna, art. 5º, LXXIII) (TRF-1, REO 0020686-71.2016.4.01.3400, Rel. Juiz Federal Leão Aparecido Alves (Conv.), Quinta Turma, e-DJF1 de 15/02/2019). 4. Negado provimento à remessa necessária. (REO 1018698-90.2019.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA, TRF1 - SEXTA TURMA, PJe 07/07/2020 PAG.) [grifei]*

Nessa linha, verifica-se que a parte autora utiliza a ação popular para 'assumir' um papel de ação civil pública de improbidade administrativa, embora sem todos os requisitos que essa última envolve para poder ser ajuizada – a começar pela legitimidade ativa muito mais restrita, pois, para manejar a ação popular, como se sabe, basta a condição de cidadão, que atua como legitimado extraordinário em prol da coletividade.

Assim, não pode o Poder Judiciário permitir o prosseguimento desta ação popular, sob pena de concretizar o descumprimento da lei, como também permitir a usurpação da legitimidade estabelecida pelo art. 17 da Lei de improbidade administrativa.

Ademais disso, convém explicitar que a ação popular não pode se basear em convicções pessoais de qualquer autor popular, pressupondo a existência do binômio ilegalidade-lesividade, com indispensável indicação da lesão à moralidade e ao patrimônio público violado para fins de quantificação do dano e conseqüente responsabilização dos agentes públicos responsáveis.

A propósito, cito o teor da decisão proferida pelo eg. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 185835/RJ, sob a relatoria do Min. Francisco Falcão, publicada no DJ de 28/11/2000, in verbis:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS SEM LICITAÇÃO – AÇÃO POPULAR – LESIVIDADE NÃO COMPROVADA – IMPOSSIBILIDADE DE DAR CONTINUIDADE À AÇÃO – PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL – RECURSO ESPECIAL – NÃO CONHECIMENTO.

Na linha de orientação jurisprudencial prevalecente no âmbito do STJ, para a propositura de ação popular, não basta a alegação de ser o ato ilegal, mas é necessária a comprovação da lesividade ao erário público.”

No mesmo sentido, outros precedentes:

“AÇÃO POPULAR PEDIDO DE OBRIGAÇÃO PARA OS CARTÓRIOS DE



PROTESTOS DE SÃO PAULO DE NÃO FAZEREM OS PROTESTOS DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA E PARA A FAZENDA DE SE ABSTER EM LEVAR OS MESMOS TÍTULOS PARA PROTESTO ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA DO ART. 25 DA LEI 12.767/2012. Sentença que julgou extinto o processo, por carência de ação pela inadequação da via eleita. Manutenção da sentença. Flagrante desvio de finalidade da ação popular, com violação da sua destinação e utilidade constitucionais e dos requisitos previstos na Lei 4.717/1965 (LAP). Duplo grau de jurisdição previsto no art. 19 da LAP como condição da eficácia da sentença extintiva da ação popular. Ação Popular como medida constitucional que objetiva apenas a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Pretensão voltada a obter provimento de obrigação de não fazer e declaração de inconstitucionalidade de Lei Federal. Objetivo defeso pela via eleita. Inconstitucionalidade somente cabível pela via da ADI perante o Plenário do STF. Sentença extintiva mantida em REMESSA NECESSÁRIA". (TJ-SP - REEX: 10175755420148260053 SP 1017575-54.2014.8.26.0053, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 29/04/2015, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/04/2015)

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. NULIDADE DO 80º TERMO DE COOPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA NO ÂMBITO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Cuida-se de remessa oficial em razão de sentença que julgou extinta ação popular, sem julgamento de mérito, cujo objeto era a declaração de nulidade do Termo de Cooperação entre Brasil, OPAS e Cuba, relativamente ao Programa Mais Médicos. 2. A ação popular visa defender a coletividade de ato que cause dano ao patrimônio público sendo necessária a demonstração de ilegalidade do ato e a ocorrência da lesão. 3. Na hipótese, não havendo comprovação da efetiva lesão ao patrimônio Público, caracterizada ausência de uma das condições da ação. 4. Remessa oficial a que se nega provimento. TRF1, REEXAMENECESÁRIO N. 0012205-72.2014.4.01.3600/MT, Relatora: DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, Decisão20/11/2019. - sem negrito no original.

No caso, inexistente qualquer documento acerca do montante pleiteado a título de ressarcimento pelo alegado dano ao patrimônio público.

À vista de todo o exposto, necessário concluir que a demanda não reúne as condições necessárias para seu prosseguimento, por inadequação da via eleita.

*Ante o exposto, **INDEFIRO** a petição inicial e **JULGO EXTINTO** o processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, inciso I, c/c arts. 319, 320 e 300, todos do CPC.*

Sem custas e honorários advocatícios, posto que ausente a má-fé (Lei 9.289/96, art. 4º, IV e CF, art. 5º LXXIII).

Sentença registrada eletronicamente e sujeita a reexame necessário (Lei 4.717/1965, art. 19).

Intimem-se.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

FRANCISCO VALLE BRUM
Juiz Federal Substituto da 21ª Vara/SJDF



(processo n. 1000085-75.2026.4.01.3400)

Necessário concluir, portanto, no mesmo sentido, ou seja, que a demanda não reúne as condições necessárias para seu prosseguimento, por inadequação da via eleita.

Ante o exposto, **INDEFIRO** a petição inicial e **JULGO EXTINTO** o processo, sem resolução de mérito, com fundamento no art. 485, inciso I, c/c arts. 319, 320 e 300, todos do CPC.

Sem custas e honorários advocatícios, vez que ausente a má-fé (Lei 9.289/96, art. 4º, IV e CF, art. 5º LXXIII).

Prejudicado o pedido de id. Num. 2235413400 - Pág. 56.

Havendo recurso, intimem-se para contrarrazões e encaminhem-se ao TRF1.

Sentença registrada eletronicamente e sujeita a reexame necessário (Lei 4.717/1965, art. 19).

Intimem-se.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

FRANCISCO VALLE BRUM
Juiz Federal Substituto da 21ª Vara/SJDF

