



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2786571 - DF (2024/0425312-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : FRANCISCO ARAUJO FILHO
ADVOGADOS : CLEBER LOPES DE OLIVEIRA - DF015068
LAURA BRUNO ARAÚJO LOPES - DF079068
NINA RIBEIRO NERY DE OLIVEIRA - DF046126
MURILO MARCELINO DE OLIVEIRA - DF061021
AGRAVANTE : GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO
ADVOGADO : THALES CRUZ SOUSA - PI007954
AGRAVANTE : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR
ADVOGADOS : JULIA RANGEL SANTOS SARKIS - DF029241
ESTEFANIA FERREIRA DE SOUZA DE VIVEIROS -
DF011694
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE CORRENTE
ADVOGADA : HILLANA MARTINA LOPES MOUSINHO NEIVA
DOURADO - PI006544
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA
AGRAVADO : MARIA JOSÉ CONCEIÇÃO MANINHA
AGRAVADO : MARIA FATIMA DE SOUSA
AGRAVADO : LUDMILA WEIZMANN SUAID LEVYSKI
AGRAVADO : RUBENS BIAS PINTO
AGRAVADO : JUAN RICTHELLY VIEIRA DA SILVA
AGRAVADO : RODRIGO DE ARAUJO DA SILVA
ADVOGADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA (EM CAUSA
PRÓPRIA) - SP230043

EMENTA

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.
3. Não há falar em julgamento *ultra* ou *extra petita* quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a petição como um todo, especialmente em ação popular, em que a condenação dos responsáveis decorre da própria lei (arts. 11 e 14 da Lei nº 4.717/65). Súmula 83/STJ.
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.
6. Os efeitos do julgamento favorável aproveitam aos litisconsortes em situação jurídica idêntica, inclusive àquele cujo recurso não foi conhecido, nos termos do art. 1.005 do CPC.
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.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa, por unanimidade, conhecer do agravo de GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO para não conhecer de seu recurso especial e, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Sérgio Kukina, conhecer dos agravos de FRANCISCO ARAÚJO FILHO, IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e DISTRITO FEDERAL e dar provimento aos recursos especiais para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente o pedido da ação popular, estendendo os efeitos

favoráveis desta decisão ao recorrente GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Votaram vencidos os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (voto-vista).

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de setembro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2786571 - DF (2024/0425312-2)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : FRANCISCO ARAUJO FILHO
ADVOGADOS : CLEBER LOPES DE OLIVEIRA - DF015068
LAURA BRUNO ARAÚJO LOPES - DF079068
NINA RIBEIRO NERY DE OLIVEIRA - DF046126
MURILO MARCELINO DE OLIVEIRA - DF061021
AGRAVANTE : GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO
ADVOGADO : THALES CRUZ SOUSA - PI007954
AGRAVANTE : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR
ADVOGADOS : JULIA RANGEL SANTOS SARKIS - DF029241
ESTEFANIA FERREIRA DE SOUZA DE VIVEIROS -
DF011694
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE CORRENTE
ADVOGADA : HILLANA MARTINA LOPES MOUSINHO NEIVA
DOURADO - PI006544
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA
AGRAVADO : MARIA JOSÉ CONCEIÇÃO MANINHA
AGRAVADO : MARIA FATIMA DE SOUSA
AGRAVADO : LUDMILA WEIZMANN SUAID LEVYSKI
AGRAVADO : RUBENS BIAS PINTO
AGRAVADO : JUAN RICTHELLY VIEIRA DA SILVA
AGRAVADO : RODRIGO DE ARAUJO DA SILVA
ADVOGADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA (EM CAUSA
PRÓPRIA) - SP230043

EMENTA

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.
3. Não há falar em julgamento *ultra* ou *extra petita* quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a petição como um todo, especialmente em ação popular, em que a condenação dos responsáveis decorre da própria lei (arts. 11 e 14 da Lei nº 4.717/65). Súmula 83/STJ.
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.
6. Os efeitos do julgamento favorável aproveitam aos litisconsortes em situação jurídica idêntica, inclusive àquele cujo recurso não foi conhecido, nos termos do art. 1.005 do CPC.
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.

RELATÓRIO

Trata-se de agravos em recurso especial interpostos por Francisco Araújo Filho, Gladson Murilo Mascarenhas Ribeiro, Ibaneis Rocha Barros Júnior, Município de Corrente-PI e Distrito Federal contra decisões da Presidência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que inadmitiram os apelos especiais por eles interpostos contra acórdão, que manteve sentença de procedência do pedido formulado em ação popular.

A ação popular foi proposta visando anular ato administrativo de doação de insumos sanitários (luvas descartáveis, aventais impermeáveis, máscaras cirúrgicas e álcool líquido) pelo Distrito Federal ao Município de Corrente-PI, por alegada desconformidade com normas aplicáveis e lesividade ao patrimônio público distrital.

O acórdão recorrido foi sintetizado na seguinte ementa:

APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. NÃO CONHECIMENTO. DESERÇÃO. PRELIMINARES. INÉPCIA INICIAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. VIOLAÇÃO À ADSTRIÇÃO. REJEITADAS. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. PRELIMINAR PREJUDICADA. DOAÇÃO DE INSUMOS A MUNICÍPIO. VÍCIOS E ILEGALIDADES. CONSTATAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO.

1. Não se conhece de apelação por deserção, porquanto não recolhido o preparo no ato da interposição do recurso ou em dobro, após concedido prazo para suprir o vício.
2. Não há que se falar em inépcia da inicial, uma vez que admitido o pedido condenatório de ressarcimento ao erário em sede de ação popular.
3. Presentes os pressupostos para a ação popular, bem como a viabilidade de o Judiciário apreciar a legalidade do ato administrativo de doação ora impugnado, não há que se falar em inadequação da via eleita.
4. À luz da teoria da asserção e diante do teor do artigo 6º da Lei n.º 4.717/65, verifica-se a legitimidade ad causam dos réus para figurarem no polo passivo da demanda, uma vez que o pedido poderá, em tese, alcançar sua esfera jurídica. A análise quanto à efetiva responsabilização deve ocorrer por ocasião da apreciação do mérito, culminando, oportunamente, na procedência ou improcedência do pedido.
5. Diante da natureza desconstitutiva e condenatória da ação popular que visa afastar um ato lesivo ao patrimônio público, incumbe, à luz dos artigos 11 e 14 da Lei n.º 4.717/65, a consequente condenação, legalmente determinada, dos responsáveis e beneficiários quanto ao pagamento de perdas e danos ou ressarcimento, de modo a satisfazer a finalidade precípua da própria da Lei, como decorrência lógica da almejada restituição ao status quo ante.
6. Em atenção ao relevante interesse público indisponível a ser protegido no âmbito da ação popular, o princípio da congruência deve ser relativizado /mitigado, a fim de observar a plena efetividade e a condenação legalmente determinada como consequência da invalidação, não devendo o provimento jurisdicional limitar-se apenas àquelas pessoas expressamente indicadas pelo autor para a reparação do dano.
7. Com amparo nos princípios da celeridade, efetividade e economia processuais, resta prejudicada a análise de preliminar de nulidade por vício de fundamentação por inexistir qualquer efetivo prejuízo à parte, uma vez que as mesmas matérias deduzidas nos embargos de declaração rejeitados constituem o próprio objeto do apelo, o qual se encontra apto a julgamento de mérito.
8. Conforme disciplina o artigo 2º da Lei n.º 4.717/65 (Ação Popular), extrai-se serem passíveis de nulidade os atos lesivos ao patrimônio público quando

incorrer em incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência de motivos e desvio de finalidade.

9. Em se tratando de ato de doação de bens da Administração Pública, a alienação deve observar a existência de interesse público justificado; prévia avaliação; finalidade e uso de interesse social; e avaliação de oportunidade e conveniência sócio-econômica relativo a outra forma de alienação, conforme art. 17, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, ainda vigente.

10. Constatados vícios e ilegalidades em doação de insumos a outro ente federativo, impõe-se decretar a invalidade do ato ora impugnado, por se mostrar lesivo ao patrimônio público distrital.

11. Os artigos 6º e 11 da Lei n.º 4.717/65 dispõem que a ação será promovida contra as entidades, autoridades e administradores que autorizaram, aprovaram, ratificaram ou praticam o ato impugnando, inclusive aqueles que, por omissão, deram oportunidade à lesão, bem como os beneficiários, devendo haver condenação dos responsáveis e dos beneficiários ao pagamento de perdas e danos/ressarcimento.

12. Devida a responsabilização das autoridades e beneficiários do ato ilegal de doação de insumos, seja por conduta ativa ou omissiva.

13. Não evidenciada conduta ativa ou omissiva, tampouco nexos causal, a ensejar a responsabilização por ilegalidades operadas em período anterior ao momento em que um dos réus assumiu como Secretário de Saúde, tampouco benefício pessoal ou evidências em ter contribuído com ato lesivo ao erário distrital ora objeto de análise, não se revela devida a respectiva condenação.

14. Recurso de GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO não conhecido. Recursos de FRANCISCO ARAÚJO FILHO, do MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI, do DISTRITO FEDERAL e de IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR conhecidos, rejeitadas as preliminares, e, no mérito, não providos. Recurso de OSNEI OKUMOTO conhecido, preliminares rejeitadas, e, no mérito, parcialmente provido.

O Tribunal de origem não conheceu da apelação de Gladson Murilo Mascarenhas Ribeiro, por deserção; rejeitou as preliminares e desproveu as apelações de Francisco Araújo Filho, Município de Corrente-PI, Distrito Federal e Ibaneis Rocha Barros Júnior; e deu parcial provimento à apelação de Osnei Okumoto, excluindo sua responsabilidade.

Nos embargos de declaração opostos pelos recorrentes, o TJDF não encontrou omissões, contradições ou obscuridades que justificassem sua acolhida.

Os agravantes apresentam os seguintes argumentos em recurso especial:

Gladson Murilo Mascarenhas Ribeiro sustenta a violação ao art. 5º da Lei nº 11.419/2006, alegando tempestividade do recurso de apelação com base na contagem do prazo de 10 dias prevista na Resolução 185/2013 do CNJ.

Argumenta que sua apelação foi protocolada em 07/03/2023, com pagamento das custas em 23/03/2023, e que o pagamento em dobro determinado em 07/08/2023 foi realizado em 28/09/2023, dentro do prazo legal, considerando o período de ciência automática. Defende também a legalidade do ato administrativo de doação durante o período pandêmico (e-STJ fls. 3186/3199).

Ibaneis Rocha Barros Júnior aponta violação do art. 1.022, I e II, do CPC, alegando nulidade do acórdão por contradição e omissão quanto ao princípio da adstrição, à ausência de lesividade e à inexistência de ilegalidade no ato de doação.

Sustenta violação do art. 373, II, do CPC, pleiteando análise das provas referentes à existência de fato extintivo do direito dos recorridos.

Alega julgamento *ultra petita* por condenação solidária não solicitada (violação do art. 492 do CPC).

Defende que a doação foi realizada com base em análise prévia do estoque e sem prejuízo à população (arts. 2º da Lei 4.717/1965 e 17, III, da Lei 8.666/1993), considerando que não foram avaliados os obstáculos enfrentados durante a pandemia (art. 22 da LINDB) (e-STJ fls. 3229.3252).

Francisco Araújo Filho alega violação dos arts. 2º da Lei 4.717/1965, 20 e 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), sustentando que a doação não gerou lesão ao patrimônio das entidades distritais, pois havia estoque suficiente dos materiais enviados. Invoca ainda os arts. 4º e 4º-B da Lei 13.979/2020; 17, II, da Lei 8.666/1993; e 76, II, "a", da Lei 14.133/2021, argumentando que a legislação flexibilizou formalidades para contratação de serviços e aquisição de insumos destinados ao enfrentamento da pandemia (e-STJ fls. 3258/3281).

O Município de Corrente-PI sustenta também nulidade do acórdão por contradição e omissões (violação do art. 1.022, I e II, do CPC), julgamento *ultra petita* (violação do art. 492 do CPC), e que a doação foi efetuada sem causar prejuízo à comunidade, com avaliação rigorosa do estoque e consumo, considerando o contexto de urgência pandêmica (arts. 2º da Lei 4.717/1965 e 17, III, da Lei 8.666/1993) (e-STJ fls. 3320/3329).

O Distrito Federal alega deficiência de fundamentação e negativa de prestação jurisdicional (contrariedade dos arts. 489, §1º, IV, e 1.022 do CPC), sustentando que a doação foi realizada com base na discricionariedade administrativa em situação de urgência pandêmica, após avaliação prévia de conveniência, sem risco de desabastecimento (violação dos arts. 2º, "a" e "e", da Lei 4.717/1965, 17 da Lei 8.666

/1993, 4º da Lei 13.979/2020 e 76 da Lei 14.133/2021), e que as dificuldades enfrentadas pela administração durante a pandemia justificariam a flexibilização das exigências formais (arts. 20, 21 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942) (e-STJ fls. 3337/3356).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo conhecimento dos agravos para que o recurso especial de Gladson Murilo Mascarenhas Ribeiro não seja conhecido, e os recursos de Francisco Araújo Filho, Ibaneis Rocha Barros Júnior, Município de Corrente-PI e Distrito Federal sejam parcialmente conhecidos e, nesta extensão, desprovidos, ante a ausência de vícios no acórdão recorrido.

Sem contrarrazões.

É o relatório.

VOTO

Antecipo que os agravos preenchem os requisitos necessários ao seu conhecimento, sendo o caso de exame do recurso especial, na forma do art. 1.042, §5º, do CPC.

Dito isso, quanto ao recurso interposto por GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO, verifico que o recorrente alega violação do art. 5º da Lei nº 11.419/2006, sustentando que seus embargos de declaração seriam tempestivos, pois a contagem do prazo deveria considerar o prazo de 10 dias corridos para ciência do intimando.

No entanto, observo que o recorrente não impugnou especificamente o fundamento adotado no acórdão, que considerou que ele teve ciência da decisão em 13/11/2023, em razão da publicação no DJe.

Segundo a Corte local:

Destaque-se que a alegação do embargante de que não foi levado em consideração o prazo de 10 (dez) dias corridos para ciência, na forma do art. 5º, § 3º, da Lei n. 11.419/2006, não se sustenta, uma vez que **referida modalidade de intimação se aplica àqueles que se cadastrarem na forma do art. 2º de referida lei para recebimento em portal próprio, conforme disciplinado pelos órgãos do Poder Judiciário, o que não restou comprovado.** (Grifos acrescidos)

O recorrente limitou-se a reiterar seus argumentos sobre o art. 5º da Lei nº 11.419/2006, sem rebater o fundamento específico adotado pelo Tribunal, de que o referido artigo não poderia ser aplicado ao réu.

Incide, portanto, por analogia, o óbice da Súmula 283 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles."

Ainda que assim não fosse, tanto o acórdão recorrido quanto o recorrente fazem alusão a uma série de marcos temporais, cujo exame demandaria rever matéria fático-probatória, inviável por conta da aplicação da Súmula 7 do STJ.

Assim, deve ser mantida a decisão que considerou intempestivos os embargos de declaração aviados por GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO e, nesse passo, não houve interrupção do prazo para a interposição do recurso especial, pelo que este é igualmente intempestivo, o que impede o conhecimento das demais matérias nele desenvolvidas.

Passo, agora, à análise conjunta dos recursos especiais interpostos por FRANCISCO ARAÚJO FILHO, IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e DISTRITO FEDERAL, que preenchem os requisitos formais de admissibilidade.

Todos os recorrentes alegam, inicialmente, violação ao art. 1.022 do CPC, sustentando a existência de omissões, contradições e obscuridades no acórdão impugnado.

Ao examinar o acórdão impugnado, contudo, constato que não há os referidos vícios.

No que tange à alegada contradição sobre o princípio da adstrição, o Tribunal de origem enfrentou expressamente a questão, consignando que "diante da natureza desconstitutiva e condenatória da ação popular que visa afastar um ato lesivo ao patrimônio público, incumbe, conforme inteligência dos artigos 11 e 14 da Lei n.º 4.717/65, a consequente condenação, legalmente determinada, dos responsáveis e beneficiários quanto ao pagamento de perdas e danos ou ressarcimento, de modo a satisfazer a finalidade precípua da própria Lei, como decorrência lógica da almejada restituição ao status quo ante" (e-STJ 2824).

Quanto à alegada omissão sobre as provas que demonstrariam a ausência de lesividade, verifica-se que o acórdão apreciou expressamente essa questão, mas concluiu em sentido contrário. O Tribunal, portanto, não ignorou os elementos probatórios indicados pelos recorrentes, mas chegou a conclusão diversa daquela por eles pretendida, o que não configura omissão.

Da mesma forma, não houve omissão quanto à alegada ausência de ilegalidade do ato de doação, pois o acórdão enfrentou expressamente as questões relacionadas à competência do Secretário de Saúde e à flexibilização das formalidades durante a pandemia, tendo concluído pela ilegalidade do ato com base na LODF e na necessidade de observância dos requisitos formais mesmo durante o período de enfrentamento à COVID-19.

Com relação à aplicação dos arts. 20, 21 e 22 da LINDB, embora o acórdão não tenha feito menção expressa a esses dispositivos, o Tribunal de origem considerou o contexto da pandemia e as circunstâncias enfrentadas pelos gestores, tendo concluído, contudo, que "mesmo em tempo de enfrentamento à pandemia, referidos requisitos formais têm por finalidade garantir a própria validade do ato de disposição de bens, (...) não sendo razoável, apenas por critérios de urgência e emergência, relativizar, mitigar e afastar excepcionalmente os aspectos formais".

Assim, rejeito a alegação de violação ao art. 1.022 do CPC, uma vez que o acórdão impugnado enfrentou de maneira clara e coerente todas as questões relevantes para o deslinde da controvérsia, não havendo vícios a serem sanados.

Ainda em matéria preliminar, os recorrentes MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR alegaram violação ao art. 492 do CPC (princípio da adstrição), sustentando que a sentença e o acórdão teriam condenado todos os réus ao ressarcimento solidário quando o pedido condenatório havia sido direcionado apenas contra o réu Francisco Araújo Filho.

No ponto, o Tribunal fundamentou que:

Em que pese a última emenda à inicial direcionar o ressarcimento, em princípio, apenas em desfavor de um dos réus, impõe-se, observar, contudo, que diante da natureza desconstitutiva e condenatória da ação popular que visa afastar um ato lesivo ao patrimônio público, incumbe, conforme inteligência dos artigos 11 e 14 da Lei n.º 4.717/65, a consequente condenação, legalmente determinada, dos responsáveis e beneficiários quanto ao pagamento de perdas e danos ou ressarcimento, de modo a satisfazer a finalidade precípua da própria da Lei, como decorrência lógica da almejada restituição ao . status quo ante Neste aspecto, e em atenção ao relevante interesse público indisponível a ser protegido no âmbito da ação popular, o princípio da congruência deve ser relativizado/mitigado, a fim de observar a plena efetividade e a condenação legalmente determinada como consequência da invalidação, não devendo o provimento jurisdicional limitar-se apenas àquelas pessoas expressamente indicadas pelo autor para a reparação do dano. (e-STJ fl. 2923)

Observa-se que aquela Corte decidiu a questão alinhada à jurisprudência consolidada do STJ, no sentido de que “não há falar em julgamento *ultra* ou *extra petita* quando o julgador, mediante interpretação lógico-sistemática, examina a petição apresentada pelo insurgente como um todo” (AgInt no REsp 1312009/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 14/03/2022, DJe 18/03/2022).

Nesse mesmo sentido: AgInt no AREsp 1.177.242/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2019, DJe

19/12/2019; AgInt no AREsp 1736144/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 29/11/2021, DJe 01/12/2021; AgInt no REsp 1700929/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/02/2022, DJe 16/02/2022.

Portanto, aplico, neste ponto, a Súmula 83 do STJ.

No mérito, contudo, verifico que os recursos merecem provimento.

A princípio, saliento que cogitei ser o caso de aplicação da Súmula 7 do STJ. Num exame mais superficial da controvérsia, parecia-me que a análise da existência ou não dos requisitos para se considerar ilegais os atos impugnados na presente ação popular demandaria a revisão das provas produzidas nos autos.

Porém, após ler cuidadosamente o acórdão recorrido, verifiquei que levando em consideração a própria moldura fática narrada na decisão, a conclusão jurídica deveria ser outra, pelo que inaplicável o óbice sumular.

Os recorrentes sustentam, em síntese, a ausência de lesividade do ato de doação dos EPIs ao Município de Corrente-PI, argumentando que não houve desabastecimento no sistema de saúde do Distrito Federal ou prejuízo econômico ao erário.

Alegam que o acórdão não considerou adequadamente o contexto da pandemia e a necessidade de cooperação entre os entes federativos, além de não ter demonstrado concretamente a ocorrência de lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

Após detida análise da sentença e do acórdão, verifico que assiste razão aos recorrentes quanto à ausência de demonstração da lesividade do ato impugnado, requisito essencial para a procedência da ação popular, conforme preconiza a Lei nº 4.717/1965.

Para a anulação de um 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.

O STJ compreende que "a condenação no âmbito da ação popular demanda a existência comprovada de atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º da Lei 4.717/65, de modo que tal lesividade enseja a nulidade do ato administrativo" (REsp n. 1.761.406/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/8/2021, DJe de 26/8/2021).

O acórdão recorrido dedicou-se principalmente a apontar supostas irregularidades formais na doação dos EPIs, como a ausência de competência do Secretário de Saúde, o vício de forma consistente na entrega dos bens antes da formalização do termo de doação, e a alegada deturpação da motivação e da finalidade do ato. Contudo, não desenvolveu fundamentação jurídica robusta para demonstrar a efetiva lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

Com efeito, o acórdão dedica vários parágrafos à descrição das supostas ilegalidades formais, como se observa nos seguintes trechos:

Não restou observada a competência para o ato de doação, porquanto não assinado ou autorizado, mediante delegação, pelo Governador do Distrito Federal, a quem incumbe a administração dos bens do Distrito Federal (artigos 52 e 87 da LODF). Há vício de forma porquanto realizada a efetiva entrega de bens ao Município de forma prévia e sem a devida observância ao devido processo legal administrativo e às formalidades previstas em lei. Quanto ao ponto, destaca-se que, mesmo em tempo de enfrentamento à pandemia, referidos requisitos formais tem por finalidade garantir a própria validade do ato de disposição de bens, especialmente em se tratando de insumos que também se fizeram necessários no âmbito do Distrito Federal, não sendo razoável, apenas por critérios de urgência e emergência, relativizar, mitigar e afastar excepcionalmente os aspectos formais, porquanto relevantes para a análise quanto ao cumprimento dos requisitos legais atinentes à efetivação de regular doação, em atenção ao interesse público. Ademais, ainda que a Lei n.º 13.979/20 possibilitasse a dispensa de licitação referente a insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, mesmo em se tratando de hipótese de federalismo cooperativo, extrai-se de seu teor haver apenas presunção relativa quanto às condições de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, o que pode ser, portanto, afastada, caso evidenciado a ocorrência de vícios. A ilegalidade se revela evidente na medida em que não preenchidos os pressupostos do art. 17, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, necessários para o ato de doação.[...] Logo, constatados vícios e ilegalidades atinentes à doação de insumos ao Município de Corrente/PI, em razão de inobservância das normas que regem o ato administrativo em questão, impõe-se, tal como contido na sentença ora recorrida e ratificado pelo Ministério público em suas manifestações, decretar a invalidade do ato ora impugnado, por se mostrar lesivo ao patrimônio público distrital. (e-STJ fls. 2893/2894).

Todavia, quando se trata de demonstrar o efetivo prejuízo causado ao erário ou à moralidade administrativa, limita-se a afirmações lacônicas, sem apontar evidências concretas de lesão, como se vê:

Impõe-se ainda observar que poucos dias após a entrega das luvas P/M (em 27/05/2020), houve abertura de contratação emergencial (em 18/06/2020) especificamente para aquisição de luvas, incluindo os mesmos tamanhos P/M, para atendimento às necessidades do IGES – Instituto de Gestão Estratégica de

Saúde, também integrante do sistema de saúde do Distrito Federal, mediante justificativa de que os quantitativos em estoque estavam insuficientes e a fim de evitar desabastecimento da rede (Id 46593112).

[...]

A motivação e a finalidade também se mostram deturpadas porquanto demonstrado que a entrega dos insumos a outro ente federativo foi realizada sem a devida averiguação quanto ao interesse público da comunidade distrital, a qual também se encontrava em combate à pandemia, em maior necessidade dos referidos itens, inclusive com necessidade de posterior aquisição de bens, a ratificar o risco de desabastecimento e insuficiência de estoques. (e-STJ fls. 2891/2894)

Note-se que o acórdão fala em "risco de desabastecimento", mas não há evidência direta de ter ocorrido desabastecimento em razão da doação (nexo de causalidade). A mera referência à necessidade de posterior aquisição de bens não é suficiente para caracterizar lesão ao patrimônio público, especialmente considerando que a aquisição daqueles insumos (luvas) era atividade ordinária e constante da Administração Pública, ainda mais no contexto de uma pandemia.

Não se verifica, a partir da fundamentação da decisão da origem, evidência de que a doação tenha resultado em prejuízo concreto, direto e mensurável à Administração do Distrito Federal, sendo insuficiente a referência ao risco de desabastecimento para caracterizar lesividade nos termos do art. 1º da Lei 4.717/65.

O Tribunal local ainda reconhece que a Diretoria de Programação de Medicamentos e Insumos para a Saúde (DIPRO) manifestou-se parcialmente favorável à doação de luvas, e que a GEPROLAB/DIPRO manifestou-se favorável à doação de 50 unidades de álcool gel 70% em galão de 5L, "ante a elevada disponibilidade em estoque".

Essas manifestações técnicas, expressamente mencionadas no acórdão, indicam que houve (minimamente) avaliação prévia sobre a disponibilidade dos insumos e a viabilidade da doação sem prejuízo ao abastecimento local.

Quanto às máscaras doadas, consta do acórdão que a Subsecretaria de Logística em Saúde justificou que a doação ocorreu "para uso administrativo, em razão de terem sido recebidas do Ministério da Saúde, com reprovação para uso assistencial, em razão de Resolução da ANVISA, *sem impacto no abastecimento*" (e-STJ fl. 2892).

Porém, segundo ainda consta do acórdão:

Quanto ao ponto, restou demonstrado na demanda que em procedimento junto ao TCDF (proc. 00600-5263/2020-99) foi apurado que a grande parte das máscaras doadas (10.436) era proveniente de lote objeto de aquisição pela própria Secretaria, sem quaisquer evidências de que as máscaras adquiridas do

fornecedor estivessem impróprias/inservíveis para uso médico-hospitalar, além de não constar qualquer ato de autorização formal, seja do Secretário de Saúde ou do Governador do Distrito Federal para a doação (Id 46593187). (e-STJ fl. 2892)

Essas informações evidenciam que não havia sequer certeza de que as máscaras doadas poderiam efetivamente ser usadas em ambiente hospitalar no Distrito Federal, muito menos que a doação destas máscaras tenha impactado o abastecimento distrital, ao ponto de se exigir reposição capaz de causar abalo ao erário.

Tais informações, extraídas do próprio acórdão, põem em xeque a conclusão sobre a lesividade do ato.

No mais, entendo que não se pode afirmar que houve lesão ao erário, uma vez que os bens doados foram destinados ao uso da saúde pública, ainda que em outro ente federativo. A doação de bens públicos a outro ente público, para fins de uso de interesse social, estava expressamente prevista na legislação (art. 17, II, "a", da Lei nº 8.666/93 e art. 76, II, "a", da Lei nº 14.133/2021), não configurando, por si só, ato lesivo ao patrimônio público, ainda que tenha se operado por meios irregulares.

Não se desconhece a orientação no sentido de 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" (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).

Acontece que tampouco há evidência de lesão à moralidade administrativa, considerando que o ato encontra justificativa, em tese, na existência de solidariedade entre os entes federativos, princípio que decorre do próprio pacto federativo estabelecido na Constituição Federal.

A doação de insumos para o enfrentamento da pandemia a um município com menor capacidade econômica, durante uma grave crise sanitária mundial, não evidencia, *prima facie*, ofensa à moralidade administrativa.

Vale ressaltar que a ação popular não é instrumento adequado para o controle da conveniência e oportunidade dos atos administrativos, devendo o Judiciário promover sua (auto)contenção, evitando o controle político (em vez de jurídico) dos atos do Executivo.

No caso, a escolha política de doar insumos a outro ente federativo, ainda que possa ser bastante questionável do ponto de vista da gestão pública, insere-se na discricionariedade administrativa e deve ser escrutinada e levada em conta pelo eleitor

no momento do voto, não pelo Poder Judiciário, salvo se comprovada efetiva lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, o que, repito, não consegui ver no caso em análise.

Saliente-se que a Corte Especial do STJ, quando do exame da suspensão de liminar relacionada à mesma ação popular, apresentou raciocínio semelhante, ainda que nos limites daquele incidente:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DISTRITO FEDERAL. DOAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA A CONTAMINAÇÃO DA COVID-19. PREVISÃO LEGAL AUTORIZATIVA. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. BLOQUEIO DAS CONTAS PESSOAIS DE AGENTES PÚBLICOS. VIOLAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DE VIOLAÇÃO DOS BENS JURÍDICOS TUTELADOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA.

1. O deferimento do pedido de suspensão está condicionado à cabal demonstração de que a manutenção da decisão impugnada causa efetiva lesão ao interesse público.

2. A suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma.

3. Configura-se interesse público em não se permitir o bloqueio de valores, sem justificativa legal, nas contas pessoais do Governador do Distrito Federal e do Secretário de Saúde, em razão de suas atuações estatais, destacando que houve a devida autorização jurídico-administrativa no Distrito Federal para embasar a doação de acordo com a legislação pertinente.

4. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar os fundamentos da decisão impugnada de que o Poder Judiciário não deve imiscuir-se na seara administrativa, substituindo o Poder Executivo na tomada da decisão administrativa sobre a doação de equipamentos de proteção contra a contaminação da covid-19, sem a caracterização de flagrante desvio de finalidade(a nova Lei n. 14.133/2021 dispensa a licitação para a doação de bens móveis, nos termos do art. 76, inciso II, alínea a).

5. Não apontou a parte agravante situações específicas ou dados concretos que efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação dos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência.

Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS n. 2.938/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 17/11/2021, DJe de 24/11/2021.)

Ante o exposto:

1. CONHEÇO DO AGRAVO para NÃO CONHECER do recurso especial interposto por GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO, por incidência da Súmula 283 do STF e por intempestividade;

2. CONHEÇO DOS AGRAVOS e DOU PROVIMENTO aos recursos especiais interpostos por FRANCISCO ARAÚJO FILHO, IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e DISTRITO FEDERAL para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente o pedido da ação popular;

3. ESTENDO os efeitos favoráveis desta decisão ao recorrente GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO, nos termos do art. 1.005 do CPC, em razão da identidade de situação jurídica com os demais litisconsortes, cujos recursos foram providos.

Custas pelos autores da ação popular, ficando, contudo, isentos do seu pagamento nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Sem honorários advocatícios.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0425312-2

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.786.571 /
DF

Números Origem: 07060524720208070018 7060524720208070018

PAUTA: 03/06/2025

JULGADO: 03/06/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : FRANCISCO ARAUJO FILHO
ADVOGADO : CLEBER LOPES DE OLIVEIRA - DF015068
ADVOGADOS : NINA RIBEIRO NERY DE OLIVEIRA - DF046126
MURILO MARCELINO DE OLIVEIRA - DF061021
ADVOGADA : LAURA BRUNO ARAÚJO LOPES - DF079068
AGRAVANTE : GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO
ADVOGADO : THALES CRUZ SOUSA - PI007954
AGRAVANTE : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR
ADVOGADA : ESTEFANIA FERREIRA DE SOUZA DE VIVEIROS - DF011694
ADVOGADA : JULIA RANGEL SANTOS SARKIS - DF029241
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE CORRENTE
ADVOGADA : HILLANA MARTINA LOPES MOUSINHO NEIVA DOURADO - PI006544
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA
AGRAVADO : MARIA JOSÉ CONCEIÇÃO MANINHA
AGRAVADO : MARIA FATIMA DE SOUSA
AGRAVADO : LUDMILA WEIZMANN SUAID LEVYSKI
AGRAVADO : RUBENS BIAS PINTO
AGRAVADO : JUAN RICTHELLY VIEIRA DA SILVA
AGRAVADO : RODRIGO DE ARAUJO DA SILVA
ADVOGADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA (EM CAUSA PRÓPRIA) -
SP230043

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. MARCIA GUSTI ALMEIDA(Protestará por Juntada), pela parte AGRAVANTE:
DISTRITO FEDERAL

Dra. ESTEFANIA FERREIRA DE SOUZA DE VIVEIROS, pela parte AGRAVANTE:
IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR

CERTIDÃO

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

2024/0425312-2 - AREsp 2786571

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2024/0425312-2

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.786.571 /
DF

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo dos agravos para não conhecer do recurso especial de GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO, e conhecer dos demais apelos especiais e dar-lhes provimento, com extensão dos seus efeitos, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

C525859620@

2024/0425312-2 - AREsp 2786571



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2786571 - DF (2024/0425312-2)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **FRANCISCO ARAUJO FILHO**
ADVOGADOS : **CLEBER LOPES DE OLIVEIRA - DF015068**
 LAURA BRUNO ARAÚJO LOPES - DF079068
 NINA RIBEIRO NERY DE OLIVEIRA - DF046126
 MURILO MARCELINO DE OLIVEIRA - DF061021
AGRAVANTE : **GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO**
ADVOGADO : **THALES CRUZ SOUSA - PI007954**
AGRAVANTE : **IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR**
ADVOGADOS : **JULIA RANGEL SANTOS SARKIS - DF029241**
 ESTEFANIA FERREIRA DE SOUZA DE VIVEIROS - DF011694
AGRAVANTE : **MUNICIPIO DE CORRENTE**
ADVOGADA : **HILLANA MARTINA LOPES MOUSINHO NEIVA DOURADO -**
 PI006544
AGRAVANTE : **DISTRITO FEDERAL**
AGRAVADO : **MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA**
AGRAVADO : **MARIA JOSÉ CONCEIÇÃO MANINHA**
AGRAVADO : **MARIA FATIMA DE SOUSA**
AGRAVADO : **LUDMILA WEIZMANN SUAID LEVYSKI**
AGRAVADO : **RUBENS BIAS PINTO**
AGRAVADO : **JUAN RICTHELLY VIEIRA DA SILVA**
AGRAVADO : **RODRIGO DE ARAUJO DA SILVA**
ADVOGADO : **MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA (EM CAUSA PRÓPRIA) -**
 SP230043

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

Trata-se de Agravos de **FRANCISCO ARAÚJO FILHO, GLADSON MURILO MASCARENHAS, IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE /PI E DISTRITO FEDERAL** contra as decisões mediante as quais foram inadmitidos os Recursos Especiais interpostos em face de acórdão prolatado, por maioria, pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no julgamento de Apelação, assim ementado (fls. 2.862/2.864e):

APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. NÃO CONHECIMENTO. DESERÇÃO. PRELIMINARES. INÉPCIA INICIAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. VIOLAÇÃO À ADSTRIÇÃO. REJEITADAS. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO.

PRELIMINAR PREJUDICADA. DOAÇÃO DE INSUMOS A MUNICÍPIO. VÍCIOS E ILEGALIDADES. CONSTATAÇÃO. RESPONSABILIZAÇÃO.

No Recurso Especial, **GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO**, aponta ofensa ao art. 5º da Lei n. 11.419/2006 e ao art. 17, II, *a*, da Lei n. 8.666/1993, alegando a tempestividade dos seus Embargos Declaratórios opostos na origem (fls. 3.191/3.195e) e a ausência de lesividade-ilegalidade da doação em análise (fls. 3.195 /3.196e; fl. 3.199e).

Por sua vez, **IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR** sustenta a violação aos (i) art. 1.022, I e II, do CPC, ante a ocorrência de contradição e omissões (fls. 3.233/3.240e), (ii) art. 492 do CPC, pelo julgamento *extra petita*, (iii) arts. 2º da Lei n. 4.717 /1965 e 17, III, da Lei n. 8.666/1993, porquanto não configuradas a nulidade e a ilegalidade do ato analisado (fls. 3.242/3.250e), e (iv) art. 22 da LINDB, não tendo ocorrido a avaliação dos obstáculos e dificuldades durante a Pandemia da Covid-19 (fls. 3.250/3.251e).

De seu turno, **FRANCISCO ARAÚJO FILHO**, assevera a contrariedade aos (i) arts. 2º da Lei n. 4.717/1995, e 20 e 22 LINDB, diante da ausência de consideração quanto às dificuldades enfrentadas durante a Pandemia, para análise da lesividade e do desvio de finalidade da doação (fls. 3.267/3.274e), e (ii) arts. 4º e 4º-B da Lei n. 13.979/2020, 17, II, da Lei n. 8.666/1993 e 76, II, *a*, da Lei n. 14.133/2021, pela necessidade de observância ao contexto de calamidade pública, tendo sido evidenciada a ocorrência de prévia avaliação de conveniência e oportunidade da doação (fls. 3.274/3.281e).

O **MUNICÍPIO DE CORRENTE/PI** aduz a ofensa aos (i) art. 1.022, I e II, do CPC, ante a ocorrência de vícios integrativos (fls. 3.325/3.326e), (ii) arts. 373, II, do CPC, 2º da Lei n. 4.717/1965 e 17, III, da Lei n. 8.666/1993, pois não demonstrada a lesividade e a ilegalidade do ato analisado (fls. 3.326/3.329e), e (iii) art. 492 do CPC, à vista do julgamento *ultra petita* (fl. 3.329e).

Por fim, o **DISTRITO FEDERAL** argumenta ter ocorrido a violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do CPC (fls. 3.344/3.347e), e aos arts. 2º *a a e* da Lei n. 4.717 /1965, 17 da Lei n. 8.666/1993, 4º da Lei n. 13.979/2020, 76 da Lei n. 14.133/2021 e 20, 21 e 22 da Lei n. 13.655/2018, em razão da não constatação da ilegalidade na doação, observados o caráter humanitário envolvido e o contexto do gestor em período de pandemia (fls. 3.348/3.356e).

Sem contrarrazões (certidão de fl. 3.402e).

O Ministério Público Federal manifestou-se, na qualidade de *custos iuris*, às fls. 3.597/3.618e.

Por ocasião da sessão de julgamento realizada em 03.06.2025, o Sr. Relator, Ministro Gurgel de Faria, apresentou voto mediante o qual conhece dos Agravos, não conhece do Recurso Especial de **GLADSON MURILO MASCARENHAS**, bem como conhece dos demais apelos especiais para efeito de dar-lhes provimento, *entendendo não ser aplicável o óbice sumular n. 7 desta Corte* quanto à caracterização da lesividade do ato de doação analisado, especialmente ante a sua realização no

contexto de grave crise sanitária mundial e, consequentemente, *julgando improcedente o pedido da Ação Popular*, com a extensão dos seus efeitos, nos termos do art. 1.005 do CPC.

Na mesma oportunidade, solicitei vista antecipada dos autos, a fim de analisá-los com maior detença.

Por conseguinte, preenchidos os requisitos de admissibilidade dos Agravos interpostos, **passo à análise dos Recursos Especiais**, conforme previsão do art. 1.042, § 5º, do CPC.

Inicialmente, adiro ao entendimento do Sr. Relator pelo não conhecimento do recurso de **GLADSON MURILO MASCARENHAS**, ante a incidência da Súmula n. 283/STF e a intempestividade do aclaratórios.

De outra parte, acompanho o Ministro Gurgel de Faria quanto (i) à negativa de provimento, estando ausente a ofensa aos arts. 489 e 1.022 – suscitada pelos Recorrentes –, uma vez que o tribunal de origem analisou detidamente as teses relativas (i) aos arts. 20, 21 e 22 da LINDB (fls. 3.139/3.140e), ao princípio da adstrição (fls. 2.884/2.896e; 3.135/3.136e), e à lesividade-ilegalidade do ato em análise (fls. 2.884 e; 2.887/2.893e), e (ii) ao não conhecimento dos recursos por contrariedade ao art. 492 do CPC – alegada pelo **MUNICÍPIO DE CORRENTE/PI** e por **IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR** –, por força da incidência da Súmula n. 83/STJ.

No entanto, no que se refere à *lesividade do ato impugnado na Ação Popular*, com a devida vênia ao Sr. Relator, a meu ver, incide a aplicação do óbice da Súmula n. 7 desta Corte, *devendo ser mantida a condenação dos Agravantes*, fazendo-se necessária a incursão na moldura normativa e no ambiente jurisprudencial, a seguir delineados.

Nos moldes do art. 5º, LXXIII, da CR, qualquer cidadão detém legitimidade ativa para a propositura de ação popular visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade da qual o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

No plano infraconstitucional, os arts. 1º e 2º da Lei n. 4.717/1965, recepcionados pela nova ordem constitucional, prescrevem o seguinte acerca do cabimento da *actio popularis* e seus requisitos

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

[...]

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*

- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-seão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Diante desse quadro normativo, extrai-se que a ação popular constitui direito fundamental, atribuído ao cidadão, de acionar o Poder Judiciário com o objetivo de invalidar atos lesivos ao patrimônio material e imaterial do Estado, ampliando, assim, as formas pelas quais os titulares da soberania exercem prerrogativas fiscalizatórias dos afazeres públicos.

No tocante às lições doutrinárias referentes a tal *remedium iuris*, José Afonso da Silva destaca o seu relevante papel para *boa gestão do patrimônio público* – mencionando as lições de Seabra Fagundes –, e ensina que a ação tem por objetivo o restabelecimento do *princípio da legalidade* e o seguimento da *rigorosa probidade*, *in verbis*:

A ação popular possibilitou a interferência do judiciário em setores de inegável relevância, até aqui quase totalmente subtraído a seu controle: o da moralidade do ato administrativo, segundo observação de Seabra Fagundes, objeto esse agora explicitado na Constituição. “É auspicioso” – aplaude o consagrado publicista – “essa possibilidade que se abre ao controle jurisdicional da boa gestão do patrimônio público. E só por existir já se pode esperar maior cuidado no dispor e fazer aplicação dos dinheiros do povo”.

[...]

O objetivo, que fundamenta o próprio conceito da ação popular, é a manutenção do princípio da moralidade na conduta dos poderes públicos, ou das entidades privadas, relativamente à gestão do patrimônio público. Se seu objetivo imediato, num caso concreto, é a obtenção de uma sentença que desfaça o ato lesivo ao patrimônio público, seu objetivo mediato se constitui no restabelecimento do princípio da legalidade, fulcro do Estado Democrático de Direito, e na observância de rigorosa probidade no exercício da coisa pública, princípio nuclear do Estado Democrático.

O restabelecimento do estado da moralidade, por meio da ação popular, importa numa técnica de controle jurisdicional de atos do poder público, observado o requisito da lesividade dos atos atacáveis por esse remédio.

(Ação Popular Constitucional. 2ª.ed., rev., ampliada e aumentada, 2ª tiragem – São Paulo: Malheiros, 2007, p. 86; p. 108 – destaques meus).

Ainda sobre os lineamentos do referido remédio constitucional, Rodolfo de Camargo Mancuso, ao tratar de seu objeto, ressalta a *limitação ao agir do gestor no setor público*:

De observar-se, em passant, que essa ampliação constitucional do objeto da ação popular provoca ainda reflexos outros, que eventualmente poderão vir a integrar o pedido em uma dessas ações, v.g.: na boa gestão dos dinheiros públicos, o agente responsável deve agora atentar também para os aspectos da eficiência (CF, art. 37, caput) e da economicidade (CF, art. 70), ou seja, além de efetuar a despesa prevista na dotação orçamentária correta, deve ainda cuidar para que a escolha feita seja a mais razoável do ponto de vista do custo financeiro; isso porque, no setor público, onde predominam os atos e condutas vinculados, o agente não é livre para escolher, simplesmente, uma qualquer opção, dentre as possíveis, mas está jungindo a buscar aquela que represente o ponto ótimo para a resolução do caso concreto ou para a prevenção do dano temido.
(Ação Popular. 8ª.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 90 – destaques meus).

A par disso, em análise à jurisprudência desta Corte quanto à constatação da lesividade ao patrimônio público, Daniel Amorim Assumpção Neves faz a seguinte colocação:

“Registre-se posicionamento consolidado no Superior Tribunal de Justiça pela negativa de apreciação em sede de ação popular da decisão a respeito da existência ou não de lesividade ao patrimônio público no julgamento de recurso especial. Segundo o entendimento do tribunal, trata-se de matéria fática, e seu enfrentamento levaria necessariamente a um revolvimento da matéria probatória, o que é obstado pelo entendimento consagrado no enunciado da Súmula 7 desse tribunal”.
(Manual de Processo Coletivo – volume único. 8ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 91/92 – destaque meu)

Depreende-se disso que a *actio popularis* é reconhecida como instrumento do cidadão para que haja a adequada gestão do patrimônio público *em consonância com a probidade rigorosa e a legalidade, destacando-se que a constatação da lesividade, em sede de ação popular, envolve matéria probatória.*

Sob outro giro, em consonância com as lições referidas, a Primeira e a Segunda Turmas deste Tribunal Superior firmaram, *há muito*, o entendimento segundo o qual *a verificação da lesividade e da ilegalidade – para efeito de Ação Popular –, em sede de Recurso Especial, encontra óbice no enunciado da Súmula n. 7/STJ* (cf. AgRg no REsp n. 916.010/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 19/2/2008, DJe de 2/4/2008; AgRg no REsp n. 1.277.931/MG, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 13/8/2013, DJe de 21/8/2013), *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC/1973. VIOLAÇÃO. INEXISTÊNCIA. AÇÃO POPULAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INTERESSE DE AGIR. PERDA SUPERVENIENTE NÃO CONSTATADA. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. AFERIÇÃO NA VIA ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. ERÁRIO. RESTITUIÇÃO INTEGRAL. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO. CASO CONCRETO. CONSTATAÇÃO.

1. [...]

3. A jurisprudência do STJ é pródiga em reconhecer a impossibilidade de rever, na via do apelo especial, a lesividade e a ilegalidade do ato impugnado na ação popular, dada a imperiosa necessidade de revolvimento fático-probatório dos autos, medida obstada pela Súmula 7 desta Corte.

4. [...]

7. *Agravo interno parcialmente provido para afastar a condenação ao ressarcimento integral dos valores recebidos pela execução do contrato reputado nulo.*

(AgInt no AREsp n. 1.055.944/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/5/2019, DJe de 30/5/2019).

Nessa linha: REsp n. 997.141/SC, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, j. em 13.08.2024, DJe de 30.08.2024; AgInt no REsp n. 1.651.178/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. em 18.02.2020, DJe de 05.03.2020; AgInt no REsp n. 1.705.597/SP, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, j. em 04.12.2018, DJe de 12.12.2018; AgInt no AREsp n. 862.808/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. em 22.05.2018, DJe de 03.08.2018.

Espelhando tal compreensão, mister destacar os julgados das referidas turmas desta Corte – *em especial*, o de relatoria do Ministro Herman Benjamin, por *tratar do contexto da Pandemia da Covid-19, envolvendo, quanto à lesividade ao erário, valor inferior ao do presente caso* –, conforme as ementas a seguir transcritas:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ANULAÇÃO DE CONTRATO. ÉPOCA DE PANDEMIA DE COVID-19. AQUISIÇÃO DE MÁSCARAS. LEGALIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. DEVER DE PRECAUÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AUSÊNCIA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. ENUNCIADO DA SÚMULA 211/STJ. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. ART. 1.022, II, DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO INADEQUADA. SÚMULA 284 DO STF. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7 DO STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Popular com o escopo de anular o contrato administrativo emergencial entabulado entre a Prefeitura da Cidade de São Paulo e a empresa Pratika para a aquisição de 3.500 máscaras descartáveis pelo valor unitário de R\$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos), no total de R\$19.500,00 (dezenove mil e quinhentos reais), porquanto os valores dos produtos seriam muito superiores aos praticados no mercado. Além disso, requereu-se o ressarcimento do valor da compra aos cofres públicos.

2. [...].

4. O Tribunal bandeirante, soberano na análise do conjunto fático-probatório produzido nos autos, interpretando o art. 4º da Lei 13.979/2020 ratificou o entendimento do juízo a quo sobre a necessidade de dispensa do procedimento licitatório na hipótese dos autos - aquisição de máscaras -, no período de enfrentamento do surto de coronavírus.

5. Portanto, não há que se falar em infringência a essa norma, já que a Corte estadual a interpretou corretamente. Entretanto, o dever de realizar efetiva pesquisa de mercado a fim de contratar a proposta mais vantajosa continuava íntegro, mesmo diante da pandemia de Covid-19 e do aumento de preços.

6. Assim sendo, apesar de a norma permitir ao ente público firmar contratos durante o período emergencial sem a obrigatoriedade do procedimento de licitação, "por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preço", o gestor possui a obrigação de evitar gastos desnecessários e buscar preços justos dos produtos e/ou serviços, de maneira a não onerar em demasia o Poder Público, principalmente na época em que este necessitava de todos os recursos financeiros disponíveis para enfrentar os gastos extraordinários advindos da pandemia de Covid-19.

7. No caso sub judice, ficou demonstrado que havia outras empresas no mercado que vendiam produto similar por preço muito mais baixo - R\$ 0,90 (noventa centavos), mesmo assim o município pagou R\$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos) -, diferença inaceitável, porquanto a oscilação nos

preços das máscaras não exime a responsabilidade; muito pelo contrário, exige precaução na realização das compras ou na contratação de serviços pela Administração Pública, corroborando a tese firmada na ADI 6421/MC.

8. Por outro lado, o exame do argumento de que a empresa Pratika foi a única a responder à solicitação de venda dos produtos exigiria o revolvimento do acervo documental produzido nos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7 do STJ.

9. [...]

10. Agravo Interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.465.559/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024).

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. "ESCÂNDALO DOS PRECATÓRIOS". EMISSÃO DE LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREIRO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (LFTSC) SUPOSTAMENTE PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS, MAS COM DESTINAÇÃO DIVERSA PARA O DINHEIRO CAPTADO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DE DEVOLUÇÃO AO ESTADO DAS LFTSC IRREGULARMENTE EMITIDAS E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO POR IBF FACTORING FOMENTO COMERCIAL LTDA. ALEGAÇÕES DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 47, 165, 267, XI, 282, III, E 295, I, PARÁGRAFO ÚNICO, I, E 458, II, TODOS DO CPC/73, E DOS ARTS. 6º E 7º, III, AMBOS DA LEI 4.717/65. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

1. [...]

9. Violação aos arts. 1º e 2º, parágrafo único, c, da Lei 4.717/65 pela alegada ausência de conduta do recorrente reveladora de ilicitude ou causadora de lesividade ao erário. Não conhecimento.

Tribunal de origem que, debruçando-se sobre o arcabouço fático-probatório da causa, concluiu que o recorrente praticou conduta ilícita e lesiva ao erário catarinense. Entendimento que, para ser revisto na forma pretendida pelo recorrente, demandaria inevitável revolvimento dos fatos e provas da causa, o que não se coaduna com a cognição estreita própria do recurso especial, nos termos do entendimento jurisprudencial consolidado na Súmula 7/STJ..

[...]

15. Alegação de violação aos arts. 1º, 2º e 7º, da Lei 4.717/65 e ao art. 59 da Lei 8.666/93 por suposta ausência de lesividade do ato impugnado (edição da Ordem de Serviço 5/88). [...]. Foi sob o exame dos fatos e provas da causa, ademais, que o acórdão recorrido reconheceu a lesividade ao erário catarinense da emissão e negociação das LFTSCs, o que, ainda segundo o acórdão, teria sido feito com deságio e mediante pagamento de corretagem ao Banco Votorantim S/A, no importe histórico de R\$ 33.275.009,10.

16. Reexaminar as conclusões do acórdão impugnado de modo a concluir pela ausência de lesividade ou de imoralidade decorrente da edição da OS 5/88, na forma pretendida pelo recorrente, demandaria inevitável revolvimento de todos os elementos fáticos e probatórios da demanda, pretensão essa que, uma vez mais, esbarra no entendimento consolidado na Súmula 7/STJ.

[...]

21. Recurso especial interposto por Paulo Afonso Evangelista Vieira e Oscar Falk não conhecido. Recursos especiais interpostos por IBF Factoring Fomento Comercial Ltda., Fernando Ferreira de Mello Júnior e Votorantim Negócios e Participações S/A conhecidos em parte, e, nessa extensão, aos quais se nega provimento.

(REsp n. 997.141/SC, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 13/8/2024, DJe de 30/8/2024 – destaque meu).

Dessarte, considerando a relevância da ação constitucional, concebida como mecanismo concretizador da soberania e viabilizador do controle judicial

repressivo de condutas ilegítimas do Poder Público e, conforme a supramencionada interpretação consolidada desta Corte, uma vez caracterizada a lesividade e a ilegalidade do ato, não cabe afastá-las, na via especial, sob pena de contrariedade ao enunciado sumular n. 7/STJ.

In casu, trata-se de Ação Popular com o objetivo de declarar a invalidade da doação de Equipamentos de Proteção Individual efetivada pelo Governo do Distrito Federal ao Município de Corrente/PI, sem a observância dos procedimentos legais, bem como de buscar a responsabilização pelos danos ao erário causados ao Distrito Federal (fls. 4/31e).

Por conseguinte, houve a condenação dos ora Agravantes em primeira instância (fl. 2.392e), mantida pelo tribunal de origem, após minucioso exame dos elementos fáticos contidos nos autos, *in verbis* (fls. 2.881/2.896e):

Fixadas tais premissas, observa-se da leitura à inicial a expressa indicação de que o ato de doação de insumos ora objeto de insurgência teve como destinatário o Município de Corrente/PI, local onde IBANEIS cresceu, havendo, ainda, constatação pela assessoria jurídico-legislativa de que o ato de doação praticado pelo então Secretário de Saúde incorreu em nulidade por vício de incompetência, uma vez que a doação somente poderia ocorrer por ato próprio do Governador ou mediante autorização/delegação, o que não ocorreu.

Extraí-se, também, a fundamentação dos autores no sentido de que o único motivo a justificar a referida doação seria o fato de se tratar da cidade onde cresceu o Governador, tendo ele próprio afirmado em reportagem ter tentado ajudar referida cidade, o que, em tese, incorreria em violação ao princípio da impessoalidade, sendo vedado benefício por motivos de ordem pessoal do gestor.

Após observado pelo Ministério Público, que atua na demanda como fiscal da lei, que os fatos imputados pelos autores também se relacionavam com o Governador, havendo, inclusive, notícia em matéria indicada na petição inicial quanto à afirmação pelo próprio IBANEIS no sentido de que tentou ajudar a prefeitura de Corrente/PI (Id 46593125), foi determinada a emenda à inicial (Id 46593130), em observância às disposições legais, o que restou cumprido pelos autores (Id 46593141).

[...]

Em detida análise à primeira emenda à inicial de 21/09/2020 (Id 46593141), verifica-se ter os autores expressamente postulado que diante de eventual impossibilidade da restituição dos Equipamentos de Proteção Individual ilegalmente doados, sejam bloqueados valores nas contas dos réus de forma equivalente aos prejuízos causados aos cofres públicos do Distrito Federal, indicado no montante de R\$ 106.201,44.

[...]

Cinge-se, portanto, a controvérsia recursal em verificar se houve ilegalidade e lesividade ao patrimônio público no ato ora impugnado, de modo a acarretar a invalidação da doação e consequente responsabilização dos réus.

[...]

Em se tratando de ato de doação de bens da Administração Pública, verifica-se, ainda, que a alienação deve observar a existência de interesse público justificado; prévia avaliação; finalidade e uso de interesse social; e avaliação de oportunidade e conveniência sócio-econômica relativo a outra forma de alienação.

[...]

Oportuno observar que logo no dia 27/05/2020, houve o registro de saída de estoque de 5.000 luvas tamanho P; 5.000 luvas tamanho M e 12.560 máscaras de proteção (Id 46593111, p.22).

Tal entrega ocorreu antes mesmo de encaminhada a questão ao setor competente para formalização da doação.

[...]

Somente em 13/07/2020, muito tempo após a entrega dos bens, é que foi realizada a minuta de Termo de Doação (Id 46593111, p.31), com consequente envio à Assessoria Jurídica.

Na Nota Jurídica n.º 808/2020, datada de 28/07/2020 e assinada em 06/08/2020, restou, contudo, consignado relevantes aspectos atinentes a vícios na doação (Id 46593111, p.37), dentre os quais:

a) a necessidade de prévio exame e aprovação pela própria assessoria da Administração, para realização de controle prévio de legalidade, o que não ocorreu;

b) a inexistência de ampla liberdade para a doação de bens públicos, devendo-se observar os requisitos legais e a existência de interesse público e prévia avaliação, tendo, contudo, havido manifestação contrária à doação das máscaras em que pese já terem sido entregues;

c) a necessidade de observar a competência do Governador do Distrito Federal por ato próprio ou mediante delegação/autorização ao Secretário para realizar a doação de bens públicos;

d) inexistência de motivação mediante análise de resultado social mais bem assegurado a partir da doação em lugar de outras formas de alienação, destacando que a pandemia também criou necessidade dos itens objetos de doação na comunidade distrital.

Verifica-se que, apenas em 13/08/2020, houve apresentação de esclarecimentos pela Subsecretaria de Logística em Saúde, na qual justificou, em suma, que a doação das máscaras ocorreu para uso administrativo, em razão de terem sido recebidas do Ministério da Saúde, com reprovação para uso assistencial, em razão de Resolução da ANVISA, sem impacto no abastecimento (Id 46593111, p.50/51).

Quanto ao ponto, restou demonstrado na demanda que em procedimento junto ao TCDF (proc. 00600-5263/2020-99) foi apurado que a grande parte das máscaras doadas (10.436) era proveniente de lote objeto de aquisição pela própria Secretaria, sem quaisquer evidências de que as máscaras adquiridas do fornecedor estivessem impróprias/inservíveis para uso médico-hospitalar, além de não constar qualquer ato de autorização formal, seja do Secretário de Saúde ou do Governador do Distrito Federal para a doação (Id 46593187).

Impõe-se ainda observar que poucos dias após a entrega das luvas P/M (em 27/05/2020), houve abertura de contratação emergencial (em 18/06/2020) especificamente para aquisição de luvas, incluindo os mesmos tamanhos P/M, para atendimento às necessidades do IGES – Instituto de Gestão Estratégica de Saúde, também integrante do sistema de saúde do Distrito Federal, mediante justificativa de que os quantitativos em estoque estavam insuficientes e a fim de evitar desabastecimento da rede (Id 46593112).

Neste aspecto, extrai-se dos documentos coligidos ao feito, a manifesta existência de ilegalidades e lesividade ao patrimônio público, tendo em vista que não preenchidos os requisitos legais, tampouco observadas as formalidades necessárias para a perfectibilização do ato de doação ao Município.

Não restou observada a competência para o ato de doação, porquanto não assinado ou autorizado, mediante delegação, pelo Governador do Distrito Federal, a quem incumbe a administração dos bens do Distrito Federal (artigos 52 e 87 da LODF).

Há vício de forma porquanto realizada a efetiva entrega de bens ao Município de forma prévia e sem a devida observância ao devido processo legal administrativo e às formalidades previstas em lei.

Quanto ao ponto, destaca-se que, mesmo em tempo de enfrentamento à pandemia, referidos requisitos formais tem por finalidade garantir a própria validade do ato de disposição de bens, especialmente em se tratando de insumos que também se fizeram necessários no âmbito do Distrito Federal, não sendo razoável, apenas por critérios de urgência e emergência, relativizar, mitigar e afastar excepcionalmente os aspectos formais,

porquanto relevantes para a análise quanto ao cumprimento dos requisitos legais atinentes à efetivação de regular doação, em atenção ao interesse público.

Ademais, ainda que a Lei n.º 13.979/20 possibilitasse a dispensa de licitação referente a insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, mesmo em se tratando de hipótese de federalismo cooperativo, extrai-se de seu teor haver apenas presunção relativa quanto às condições de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, o que pode ser, portanto, afastada, caso evidenciado a ocorrência de vícios.

A ilegalidade se revela evidente na medida em que não preenchidos os pressupostos do art. 17, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, necessários para o ato de doação.

*A motivação e a finalidade também se mostram deturpadas porquanto demonstrado que **a entrega dos insumos a outro ente federativo foi realizada sem a devida averiguação quanto ao interesse público da comunidade distrital**, a qual também se encontrava em combate à pandemia, em maior necessidade dos referidos itens, **inclusive com necessidade de posterior aquisição de bens, a ratificar o risco de desabastecimento e insuficiência de estoques.***

Logo, constatados vícios e ilegalidades atinentes à doação de insumos ao Município de Corrente/PI, em razão de inobservância das normas que regem o ato administrativo em questão, impõe-se, tal como contido na sentença ora recorrida e ratificado pelo Ministério público em suas manifestações, decretar a invalidade do ato ora impugnado, por se mostrar lesivo ao patrimônio público distrital.

Como consequência, resta avaliar a responsabilização dos réus.

[...]

Quanto aos demais, devida a manutenção da sentença à condenação, em solidariedade, ao pagamento/ressarcimento da quantia atinente ao valor dos produtos doados indevidamente (destaques meus).

À vista do panorama retratado – qual seja, a manutenção da condenação pela Corte a qua de forma devidamente fundamentada –, compreendo incidir o óbice da Súmula n. 7 desta Corte no tocante à pretensão de rever o reconhecimento da doação como ato lesivo na forma preconizada pela Lei n. 4.717/1965, porquanto restaram consignados no acórdão recorrido:

1. As *diversas ilegalidades* no procedimento de doação de insumos sanitários a ente municipal, *sem sequer ter ocorrido a devida constatação prévia quanto ao interesse público da comunidade distrital em enfrentamento da pandemia, e ante a posterior necessidade de aquisição de bens (mediante contratação emergencial)*, a ratificar o risco de desabastecimento e a insuficiência de estoques;
2. O *efetivo prejuízo ao erário direto e mensurável* à Administração do Distrito Federal de R\$ 106.201,44 (valor dos produtos doados indevidamente), para efeitos de caracterização da lesividade, *nos termos do art. 1º da Lei n. 4.717/1965*; e
3. O descumprimento ao disposto no art. 17, II, da Lei n. 8.666/1993 (vigente à época da doação), não sendo a existência de solidariedade entre os entes federativos justificativa para afastá-lo, em observância à situação da comunidade distrital – em enfrentamento de crise sanitária e com maior necessidade dos itens objetos da doação –, não constatada

motivação para tal ato com a devida análise do resultado social mais bem assegurado.

Nesse contexto, a meu ver, rever o entendimento do tribunal de origem – que assentou expressamente, nos termos previstos nos arts. 1º e 2º da Lei da Ação Popular, a *demonstração (i) de diversas ilegalidades*, quais sejam, a incompetência de quem praticou o ato, o vício de forma, a deturpação da motivação e da finalidade, e o descumprimento dos pressupostos necessários para doação na forma prevista no art. 17, II, da Lei n. 8.666/1993, *já considerando o contexto de enfrentamento da Pandemia do Covid-19, bem como (ii) da lesividade ao patrimônio público* do Distrito Federal, no valor dos produtos de saúde pública doados indevidamente em detrimento da população necessitada de tais recursos em razão da crise sanitária–, com o objetivo de acolher a pretensão recursal, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, em virtude do óbice da Súmula n. 7/STJ.

Ademais, penso ser irrelevante, *in casu*, o efetivo desabastecimento, sendo suficiente o seu risco para a configuração de ato ilegal e lesivo ao patrimônio público do Distrito Federal, *em se tratando de contexto da Pandemia da Covid-19*, nos termos da análise fático-probatória realizada no *decisum* e conforme inteligência constante do julgado supramencionado sobre a aquisição de máscaras descartáveis em tal período, segundo a qual “[...], apesar de a norma permitir ao ente público firmar contratos durante o período emergencial sem a obrigatoriedade do procedimento de licitação, [...], o gestor possui a obrigação de evitar gastos desnecessários e buscar preços justos dos produtos e/ou serviços, de maneira a não onerar em demasia o Poder Público, *principalmente na época em que este necessitava de todos os recursos financeiros disponíveis para enfrentar os gastos extraordinários advindos da pandemia de Covid-19*” (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.465.559/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024).

Em outras palavras, o fato de a doação eivada de vícios ter ocorrido em período de grave crise sanitária foi devidamente analisado pela Corte *a qua*, e não é circunstância que, por si só, desconstitui a lesividade ao patrimônio público do Distrito Federal – pelo contrário –, torna a situação mais grave.

Com efeito, *o afastamento da condenação, em meu sentir, desvirtua a função da actio popularis como instrumento fundamental do cidadão na defesa dos interesses da coletividade* através da provocação do controle jurisdicional, para a preservação da moralidade administrativa e da legalidade, na tutela da boa gestão no âmbito da Administração Pública, sendo de rigor a manutenção do acórdão recorrido.

Ante o exposto, adiro à compreensão do Ministro Gurgel de Faria, segundo a qual *(i)* não conhece do Recurso Especial de **GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO**, ante a incidência da Súmula n. 283/STF e a intempestividade dos embargos aclaratórios opostos na origem, e dos recursos do **MUNICÍPIO DE CORRENTE/PI** e de **IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR**, quanto à suscitada contrariedade ao art. 492 do

CPC, por força da incidência da Súmula n. 83/STJ, bem como (ii) nega provimento aos recursos de **IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e DISTRITO FEDERAL**, estando ausente a ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC.

No entanto, divirjo quanto à desconstituição da condenação via *actio popularis*, não sendo o caso, como exposto, de considerar ausente a lesividade da doação a outro ente federativo de recursos destinados à saúde pública, especialmente no contexto da Pandemia da Covid-19 – com a consequente extensão dos efeitos aos demais litisconsortes nos termos do art. 1.005 do CPC, *em razão do óbice da Súmula n. 7 desta Corte*.

Posto isso, acompanho o Sr. Relator para **CONHECER** dos Agravos e **NÃO CONHECER** do Recurso Especial de **GLADSON MURILO MASCARENHAS**. Outrossim, peço vênias para dele divergir, pelo quê **NÃO CONHEÇO** do recurso de **FRANCISO ARAÚJO**, bem como **CONHEÇO PARCIALMENTE** dos apelos especiais de **IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e DISTRITO FEDERAL** e, nessa extensão, **NEGO-LHES PROVIMENTO**, nos termos expostos.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0425312-2

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.786.571 /
DF

Números Origem: 07060524720208070018 7060524720208070018

PAUTA: 02/09/2025

JULGADO: 09/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA**

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : FRANCISCO ARAUJO FILHO
ADVOGADO : CLEBER LOPES DE OLIVEIRA - DF015068
ADVOGADOS : NINA RIBEIRO NERY DE OLIVEIRA - DF046126
MURILO MARCELINO DE OLIVEIRA - DF061021
ADVOGADA : LAURA BRUNO ARAÚJO LOPES - DF079068
AGRAVANTE : GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO
ADVOGADO : THALES CRUZ SOUSA - PI007954
AGRAVANTE : IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR
ADVOGADA : ESTEFANIA FERREIRA DE SOUZA DE VIVEIROS - DF011694
ADVOGADA : JULIA RANGEL SANTOS SARKIS - DF029241
AGRAVANTE : MUNICIPIO DE CORRENTE
ADVOGADA : HILLANA MARTINA LOPES MOUSINHO NEIVA DOURADO - PI006544
AGRAVANTE : DISTRITO FEDERAL
AGRAVADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA
AGRAVADO : MARIA JOSÉ CONCEIÇÃO MANINHA
AGRAVADO : MARIA FATIMA DE SOUSA
AGRAVADO : LUDMILA WEIZMANN SUAID LEVYSKI
AGRAVADO : RUBENS BIAS PINTO
AGRAVADO : JUAN RICTHELLY VIEIRA DA SILVA
AGRAVADO : RODRIGO DE ARAUJO DA SILVA
ADVOGADO : MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA (EM CAUSA PRÓPRIA) - SP230043

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento a Dra. MÁRCIA GUSTI ALMEIDA, pela parte agravante: DISTRITO FEDERAL.

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa, a PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conheceu do agravo de GLADSON

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2024/0425312-2

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.786.571 /
DF

MURILO MASCARENHAS RIBEIRO para não conhecer de seu recurso especial e, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Sérgio Kukina, conheceu dos agravos de FRANCISCO ARAÚJO FILHO, IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, MUNICÍPIO DE CORRENTE-PI e DISTRITO FEDERAL e deu provimento aos recursos especiais para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedente o pedido da ação popular, estendendo os efeitos favoráveis desta decisão ao recorrente GLADSON MURILO MASCARENHAS RIBEIRO, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Votaram vencidos os Srs. Ministros Sérgio Kukina e Regina Helena Costa (voto-vista).

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.



2024/0425312-2 - AREsp 2786571