

ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NA EXECUÇÃO DA AÇÃO POPULAR PROMOVIDA PELA FAZENDA PÚBLICA¹

Michelle Najara Aparecida Silva²

Sumário: 1. Introdução; 2. Ação popular: natureza jurídica e política; 3. Participação da Fazenda Pública na ação popular; 4. Execução da sentença proferida na ação coletiva: o papel da Fazenda Pública; 5. Perspectiva constitucional e jurisprudencial da incidência dos honorários advocatícios na execução da ação popular; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: O artigo examina a incidência de honorários contra a Fazenda Pública na execução da ação popular, defendendo que a isenção do art. 5º, LXXIII, da Constituição também se aplica à fase executiva, em respeito ao princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais e à lógica sincrética do processo civil.

Palavras-chave: Ação Popular. Honorários Advocatícios. Execução. Fazenda Pública. Direitos Fundamentais.

1. INTRODUÇÃO

A ação popular é uma das mais emblemáticas expressões da democracia participativa no ordenamento jurídico brasileiro, permitindo que qualquer cidadão ingresse em juízo para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. Prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, essa ação representa um instrumento de controle social direto sobre a atuação do Estado, conferindo ao indivíduo um papel ativo na fiscalização da coisa pública e na concretização dos princípios republicanos.

1 Artigo apresentado no 51º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, aprovado com louvor. Não houve publicação oficial.

2 Procuradora do Estado de São Paulo, Doutoranda e Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atuou como Coordenadora-Geral da Coordenação de Adoção e Subtração Internacional de Crianças e Adolescentes (ACAF) no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A consagração constitucional da ação popular não se limita à outorga de legitimidade ao cidadão; o texto constitucional também garante, como incentivo à participação política e à proteção do interesse coletivo, a isenção de custas judiciais e de honorários advocatícios ao autor da ação, salvo comprovada má-fé. Essa prerrogativa visa atenuar o desequilíbrio processual existente entre o cidadão e o aparato estatal, assegurando condições mínimas de paridade na disputa judicial.

Contudo, o alcance dessa isenção tem sido objeto de controvérsia na jurisprudência pátria, sobretudo quanto à sua incidência na fase de cumprimento de sentença. A dúvida se intensifica nos casos em que a execução é promovida não pelo cidadão, mas pela Fazenda Pública ou pelo Ministério Público, diante da inércia do autor popular. O Superior Tribunal de Justiça, com base na Súmula 345, tem admitido a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios em execuções frustradas, mesmo quando derivadas de ações populares. Essa interpretação, no entanto, desafia o regime constitucional de isenção e compromete a lógica sincrética do processo civil, consagrada desde a promulgação da Lei nº 11.232/2005.

Diante desse cenário, o presente artigo propõe-se a examinar criticamente a compatibilidade da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com o desenho constitucional da ação popular, defendendo que a isenção de honorários advocatícios deve abranger não apenas a fase de conhecimento, mas também a execução da sentença, ainda que promovida por ente público.

2. AÇÃO POPULAR: NATUREZA JURÍDICA E POLÍTICA

O Estado Democrático de Direito caracteriza-se não apenas pela representatividade formal, exercida por meio de mandatos eletivos, mas também pela efetiva participação popular na formação e controle da vontade estatal. A concepção moderna de democracia transcende o modelo exclusivamente representativo, assumindo a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas como um elemento essencial à legitimidade do poder público. À medida que essa concepção de legitimidade popular avança, inúmeros instrumentos são postos à disposição do cidadão para concretizá-la.

Tem-se, apenas a título de exemplificação, plebiscitos, referendos, iniciativa popular de lei, audiências públicas, sem contar as inesgotáveis possibilidades de

controle social por meio das redes sociais que, atualmente, causam interferências no rumo político da sociedade³.

Entre os instrumentos constitucionais que materializam essa participação cidadã, destaca-se a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Por meio dela, qualquer cidadão pode pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, consolidando-se como um mecanismo de fiscalização e controle político e jurídico.

A ação popular foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1934. À época, discutia-se a eficácia desse novo instrumento de controle social sobre os atos da Administração Pública, especialmente diante do risco de seu uso abusivo para obstar, de forma maliciosa, o regular exercício da função administrativa por meio da judicialização. Apesar dessas preocupações iniciais, a ação popular foi mantida nas constituições subsequentes até ser suprimida durante o Estado Novo. Foi restabelecida na Constituição de 1946, com sensível ampliação de seu escopo, passando a abranger também os entes da administração indireta. O instrumento sobreviveu ao regime autoritário instaurado em 1964 e, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou-se com a conformação atual, reafirmando-se como mecanismo essencial de participação democrática e controle da legalidade dos atos administrativos⁴.

Trata-se de um mecanismo que permite ao cidadão interferir na atuação do Estado, não mais apenas por meio da representação parlamentar, mas por meio da

3 No que se refere à interferência da sociedade, por meio das redes sociais, nas decisões políticas, é oportuno mencionar a Resolução BCB nº 475/2025, que determinava às instituições financeiras e instituições de pagamento participantes do Pix a obrigatoriedade de garantir que os nomes de pessoas físicas e jurídicas vinculadas às chaves estivessem em conformidade com os registros de CPF e CNPJ constantes da base da Receita Federal. A medida gerou ampla repercussão negativa nas redes sociais, o que levou o governo federal a revogá-la poucos dias após sua edição. HOLANDA, Márcio; POMPEU, Arthur; SEABRA, Catia. Haddad anuncia que medida da Receita sobre o Pix será revogada. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2025. Seção Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/01/haddad-anuncia-que-medida-da-receita-sobre-o-pix-sera-revogada.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2026.

4 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Justiça. Isso amplia o conceito de vontade estatal, que se manifesta tanto por meio das leis quanto pelas decisões judiciais e pelos atos administrativos⁵.

Por essa razão, a legitimação ativa conferida ao cidadão na ação popular deve ser compreendida dentro do espectro mais amplo de direitos fundamentais de participação.

A condição de uma cidadania ativa, baseada na capacidade de eleger, reforça a natureza política da ação popular, estando ela incluída entre os direitos políticos como uma habilitação do cidadão para a fiscalização no exercício do poder público, ao lado dos direitos de voto e elegibilidade⁶.

Salvo a exigência do binômio brasileiro-eleitor, rejeita-se, portanto, qualquer interpretação que restrinja essa prerrogativa a uma parcela reduzida da população, por contrariar os princípios republicanos e democráticos⁷.

Quanto à natureza da legitimidade ativa do cidadão, a doutrina diverge entre substituição processual e legitimação ordinária. Para justificar o entendimento de que o autor popular atua como substituto processual, sustenta-se que o cidadão não defende o direito próprio, mas sim o direito da coletividade da qual faz parte. A legitimação é, portanto, difusa e concorrente, admitindo-se a propositura da ação por qualquer cidadão, individualmente ou em grupo, caso em que se forma litisconsórcio voluntário, afastando-se a necessidade de litisconsórcio universal⁸.

Nesse sentido, Mancuso⁹ destaca a posição de João José Ramos Schaefer, para quem “o autor, pois, é substituto processual do verdadeiro autor, que é a coletividade, sendo esse um entendimento pacífico na doutrina, acolhido também pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como se vê do voto do Min. Themistocles Cavalcanti no RE 60.422 (RT 396/387)”.

5 ALEGRE, José Sérgio Monte. Ação popular não é direito político. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 123-138, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45287>. Acesso em: 26 ago. 2026.

6 MANCUSO, *Op. cit.*

7 ALEGRE, *Op. cit.*

8 MARTINS, Guilherme Magalhães; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Algumas considerações sobre a Lei da Ação Popular. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 6, 1997. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2847024/Guilherme_Martins____Humberto_de_Pinho.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 26 ago. 2026.

9 MANCUSO, *Op. cit.*, p. 227-229.

Para aqueles que sustentam que o autor popular atua com legitimação ordinária, seu comportamento processual não se ajusta, com precisão, aos contornos da legitimação extraordinária, própria da substituição processual. Em primeiro lugar, o autor popular não exerce, de modo estrito, a função de “substituir” juridicamente os demais membros da coletividade, uma vez que sua principal motivação é promover a tutela jurisdicional do direito público subjetivo a uma administração íntegra e eficiente. Por consequência, caso obtenha êxito, os demais cidadãos serão beneficiados de maneira indireta – característica própria dos interesses difusos, nos quais se verifica uma forma de solidariedade coletiva, em que o ganho de um se projeta em favor de muitos. Em segundo lugar, diversamente do que se observa na substituição processual clássica, inexistente relação jurídica entre o autor popular e os demais cidadãos, o que autoriza que estes ingressem em juízo como litisconsortes (Lei nº 4.717/1965¹⁰, art. 6º, § 5º), o que reforça a conclusão de que o autor popular não exerce papel de “substituto” dos demais.

Aqueles que reconhecem no autor popular um legitimado ordinário contribuem para o reforço da natureza política da ação, conforme ressalta José Afonso da Silva, citado por Mancuso, ao afirmar que:

a ação popular constitui um instituto de democracia direta, e o cidadão, que a intenta, fá-lo em nome próprio, por direito próprio, na defesa de direito próprio, que é o de sua participação na vida política do Estado, fiscalizando a gestão do patrimônio público, a fim de que esta se conforme com os princípios da legalidade e da moralidade¹¹.

3. PARTICIPAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA NA AÇÃO POPULAR

A evolução do direito processual coletivo no Brasil permitiu o reconhecimento da legitimidade ativa de uma pluralidade de sujeitos – inclusive pessoas jurídicas – para tutelar interesses metaindividuais. O ordenamento jurídico brasileiro admite há muito tempo a possibilidade de pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, bem como órgãos com capacidade processual, exercerem mecanismos de

10 BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

11 *Ibid.*, p. 195.

controle da atividade estatal. Essa compreensão, todavia, não se estende à ação popular, cujo regime jurídico é restritivo por natureza¹².

De fato, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 52.398/BA¹³, ainda em 1963, o STF consolidou o entendimento de que pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular, posicionamento que veio a ser sintetizado na Súmula 365 do STF: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

O fundamento da Corte é de que a ação popular configura um direito político individual, reservado exclusivamente ao cidadão.

A Lei nº 4.717/1965, que regula o procedimento da ação popular, reforça esse entendimento ao estabelecer, no art. 1º, § 3º, que a legitimação ativa pertence ao “cidadão”.

Apesar da previsão legal e do consolidado entendimento jurisprudencial, a legitimação ativa exclusiva conferida ao cidadão para a propositura da ação popular não se encontra isenta de críticas. Nesse sentido, Mancuso chama atenção para as dificuldades práticas enfrentadas pelo cidadão ao litigar contra a Administração Pública, especialmente diante do desnível de forças entre o indivíduo isolado e o aparato estatal.

Durante os trabalhos legislativos que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, chegou-se a propor a ampliação do rol de legitimados ativos, incluindo partidos políticos com representação no Congresso Nacional, associações e sindicatos. A proposta, contudo, não foi acolhida. José Carlos Barbosa Moreira¹⁴ já advertia que o cidadão, ao intentar a ação popular, defronta-se com adversários detentores de considerável poder político e econômico. Segundo ele:

[...] muitas vezes acontece que um indivíduo isolado, para sustentar em juízo esse tipo de pleito, defronta-se com adversários de grande poder político e econômico. De sorte que a sua luta – para repetir uma imagem que teve oportunidade de

12 ALEGRE, *Op. cit.*

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 52.398**. Relator: Ministro Victor Nunes. Segunda Turma. Brasília, 1963. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=151253>. Acesso em: 26 ago. 2026.

14 MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Processo coletivo: do surgimento à atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

usar em algum artigo – poderia assemelhar-se à que travaria contra Golias um Davi sem funda¹⁵.

Não obstante tais críticas – e sem ignorar o desafio que representa essa forma de enfrentamento judicial –, é possível sustentar que a escolha constitucional de reservar ao cidadão a legitimação exclusiva para a ação popular reforça seu caráter simbólico como mecanismo de participação direta no controle da coisa pública. Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro contempla outros instrumentos de controle judicial dos atos administrativos, como a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que conferem legitimidade a entes como o Ministério Público, associações civis, partidos políticos e sindicatos. Esses instrumentos coexistem e se complementam, compondo um sistema de tutela do interesse público plural e articulado, no qual a ação popular ocupa papel singular e relevante.

Cumpra lembrar, por fim, que o art. 6º, § 3º, da Lei da Ação Popular (LAP) prevê que a pessoa jurídica de direito público ou privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a critério de seu dirigente legal.

A participação da pessoa jurídica prejudicada, ao lado do cidadão, ocorre por meio de intervenção processual de terceiros, seja na forma de litisconsórcio, nos termos dos arts. 113 a 118 do Código de Processo Civil (CPC), seja na forma de assistência, prevista nos arts. 119 a 124 do CPC¹⁶.

Essa intervenção, todavia, depende da demonstração de interesse jurídico na causa e da utilidade de sua atuação para o resultado da demanda. O interveniente ingressa no processo no estado em que este se encontra e assume os riscos decorrentes do julgamento.

O reconhecimento da possibilidade de intervenção de pessoas jurídicas no processo, desde que respeitados os limites da legislação e da jurisprudência, não compromete o caráter individual da legitimidade ativa da ação popular, mas permite o fortalecimento do interesse público no processo. A preservação da titularidade da ação em mãos do cidadão é essencial à manutenção de sua função como instrumento de controle popular.

15 MANCUSO, *Op. cit.*, p.155.

16 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

4. EXECUÇÃO DA SENTENÇA PROFERIDA NA AÇÃO COLETIVA: O PAPEL DA FAZENDA PÚBLICA

A despeito de ser conferida exclusivamente ao cidadão a legitimidade para o ajuizamento da ação popular, a legitimidade para a execução da sentença condenatória é significativamente ampliada.

Com efeito, nos termos dos artigos 16 e 17 da Lei nº 4.717/1965, decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória proferida em segunda instância, sem que o autor ou terceiro interessado promova sua execução, caberá ao Ministério Público fazê-lo nos 30 (trinta) dias subsequentes, sob pena de falta grave.

Adicionalmente, é assegurado às pessoas jurídicas prejudicadas pelo ato lesivo, ainda que tenham apresentado contestação à ação, o direito de promover, a qualquer tempo e no que lhes for favorável, a execução da sentença em face dos demais réus.

A ampliação da legitimidade para a fase executória da ação popular tem plena justificativa. Inicialmente, a ação popular tem por escopo imediato a anulação do ato lesivo ao patrimônio público, ambiental, histórico ou cultural, funcionando como instrumento de controle social colocado à disposição do cidadão diante de decisões estatais potencialmente danosas.

Entretanto, a fase de execução, que envolve a liquidação do valor da condenação e a individualização da responsabilidade pecuniária entre os réus, demanda conhecimento técnico e estrutura institucional que extrapolam o papel do cidadão na tutela do interesse coletivo.

O autor popular, conforme observa Mancuso, passa a atuar na condição de:

Legitimação extraordinária (já que executa um título judicial em benefício de outrem, qual seja a entidade pública sindicada, e, por extensão, a própria coletividade); ao passo que essa entidade, mesmo tendo optado por contestar a ação (vale dizer, mesmo tendo se oposto à tese sustentada pelo autor), assume, depois, uma legitimação ativa superveniente, pois, e de tipo ordinário, já que agora ela labora em nome próprio, na defesa de interesse próprio¹⁷.

Dessa forma, a efetiva recuperação do prejuízo causado ao erário – mediante a execução da sentença –, na maioria das vezes, incumbe à Fazenda Pública,

¹⁷ Mancuso, *Op. cit.*, p. 170.

diretamente interessada na recomposição do patrimônio público. A ela compete, entre outras atribuições, cobrar os valores devidos, aplicar as sanções cabíveis aos responsáveis e adotar medidas administrativas para garantir o ressarcimento.

Os dados levantados no Painel Cacol (Cadastro Nacional de Ações Coletivas), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), confirmam essa tendência¹⁸. Atualmente, tramitam 8.851 ações populares no país. Destas, 162 encontram-se em fase de execução. A análise da classificação das partes revela que apenas pessoas jurídicas figuram no polo ativo das execuções.

Nesse contexto, revela-se acertada a opção legislativa de atribuir legitimidade também ao Ministério Público e às entidades públicas lesadas para promover a execução da sentença condenatória proferida na ação popular, assegurando a efetividade da tutela do interesse público inicialmente impulsionada pelo cidadão.

5. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL E JURISPRUDENCIAL DA INCIDÊNCIA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NA EXECUÇÃO DA AÇÃO POPULAR

Com o objetivo de viabilizar e incentivar a participação da sociedade no controle dos atos praticados pelo Poder Público, a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXXIII, assegura ao autor da ação popular isenção do pagamento de custas judiciais e dos ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé.

Trata-se de uma garantia voltada à efetivação do controle social e à tutela dos interesses difusos, por meio de um instrumento processual que busca anular atos lesivos ao patrimônio público ou a bens de relevância coletiva. O propósito da norma é, portanto, fomentar a atuação cidadã na defesa do interesse público.

Surge, contudo, a indagação sobre o alcance do termo “autor” no referido dispositivo constitucional: essa isenção aplica-se exclusivamente ao cidadão que propôs a ação ou deve ser estendida ao Ministério Público (art. 16) e à Fazenda Pública (art. 17), quando estes assumem a execução da sentença condenatória, na hipótese de inércia do autor popular?

A doutrina ainda não se debruçou de forma sistemática sobre essa questão. No entanto, as Cortes Superiores vêm consolidando entendimento no sentido de

18 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Cacol**. 2026. Disponível em <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-cacol/> Acesso em: 16 maio 2025.

que a isenção prevista na Constituição é restrita ao cidadão, afastando a sua aplicação à Fazenda Pública, especialmente em hipóteses de execução frustrada da sentença de procedência.

O Superior Tribunal de Justiça tem firmado jurisprudência no sentido de admitir a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios em execuções improcedentes decorrentes de ação popular¹⁹. Essa orientação se ampara na Súmula 345, segundo a qual “são devidos honorários advocatícios pela Fazenda Pública nas execuções individuais de sentença proferida em ações coletivas, ainda que não embargadas”.

Entretanto, as circunstâncias que fundamentaram a edição da Súmula 345 não se aplicam diretamente ao contexto da ação popular. Naquela hipótese, a ação coletiva e a execução individual contam com partes distintas e objetivos diversos. Normalmente, a ação é ajuizada por entidade legitimada extraordinária, como associação ou sindicato, enquanto a execução é promovida por beneficiários individuais, representados por advogados próprios.

Já na ação popular, a execução da sentença não é facultativa ao Ministério Público, e a Fazenda Pública tem o dever institucional de buscar o ressarcimento dos prejuízos decorrentes do ato anulado. Portanto, não se pode aplicar mecanicamente a lógica da Súmula 345 à ação popular, sob pena de violação ao programa normativo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

A ampliação, no contexto normativo, da aplicação da Súmula 345 do Superior Tribunal de Justiça às ações populares tem sido justificada também com base no princípio da causalidade, segundo o qual deve arcar com os ônus da sucumbência aquele que deu causa ao processo. Assim, se a Fazenda Pública, atuando como exequente na ação popular, promove execução malsucedida – por exemplo, contra a parte já exonerada de responsabilidade ou com valor indevido –, é ela quem teria dado causa à movimentação jurisdicional inútil. Nessas hipóteses, entende o STJ que não seria justo isentá-la do pagamento de honorários advocatícios, sobretudo quando o executado não contribuiu para o ajuizamento da demanda.

19 A título de exemplificação, cite-se: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.764.898/RJ. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em: 3 mar. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=1764898&O=JT>. Acesso em: 26 ago. 2026.

Pode-se argumentar ainda que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal confere isenção de custas e honorários apenas ao autor cidadão, não se estendendo ao Ministério Público nem à Fazenda Pública. Nesse sentido, sustenta-se que a Fazenda não atua como substituta do cidadão, mas como titular de interesse próprio – a recomposição do erário. Ademais, a Fazenda Pública dispõe de estrutura institucional, prerrogativas processuais e plena capacidade jurídica, o que afasta a *ratio* da norma isentiva, cuja finalidade é proteger o cidadão diante da desigualdade de forças na relação processual. Logo, não haveria identidade subjetiva nem funcional que justificasse a extensão da isenção prevista no texto constitucional.

Contudo, essa interpretação contraria o espírito do art. 5º, inciso LXXIII, voltado ao fortalecimento da participação popular, inclusive em articulação com a Fazenda Pública. Ao criar uma exceção não prevista no texto constitucional – permitindo a exclusão da isenção quando a execução da sentença é promovida pelo Ministério Público ou pela Fazenda –, limita-se indevidamente a efetividade da norma. Tampouco há qualquer indício, na Constituição, de que a incidência de honorários seria admissível na fase executiva, especialmente após o advento da Lei nº 11.232/2005, que consolidou o sincretismo processual entre as fases de conhecimento e de execução.

Nesse contexto, a imposição de honorários advocatícios contra a Fazenda Pública, quando esta atua como litisconsorte do autor popular no cumprimento de sentença, contraria a garantia constitucional prevista no art. 5º, inciso LXXIII, e compromete a própria lógica do regime jurídico da ação popular.

Em regra, a execução da sentença de procedência em ação popular é promovida pela Fazenda Pública lesada, especialmente quando há lesão a bens públicos, visto que o ressarcimento obtido se reverte aos cofres públicos, e não ao cidadão autor. Assim, o risco de condenação em honorários desestimula a atuação estatal e dificulta a efetiva reparação dos prejuízos decorrentes de atos ilícitos praticados contra o patrimônio público.

Além disso, a Fazenda Pública tem interesse jurídico próprio e específico em promover a reparação dos danos econômicos, ainda que o autor popular tenha como objetivo apenas a invalidação do ato. Os valores devidos à Fazenda são usualmente objeto de discussão e eventual revisão no cumprimento de sentença, o que reforça a necessidade de afastar o ônus sucumbencial nesses casos.

O STJ, ao aplicar a Súmula 345 à ação popular, introduziu uma limitação interpretativa incompatível com o texto constitucional e com o espírito da norma,

que visa justamente estimular o controle social dos atos administrativos lesivos ao interesse público.

A eventual condenação da Fazenda Pública em honorários pode desincentivar sua atuação como litisconsorte do autor popular, enfraquecendo a efetividade da ação popular como instrumento de defesa do patrimônio público.

O julgamento do Tema 1232²⁰, sob o rito dos recursos repetitivos, sinaliza, no entanto, para uma possível revisão desse entendimento. Na ocasião, o STJ firmou a tese de que, nos termos do art. 25 da Lei nº 12.016/2009, não é cabível a fixação de honorários de sucumbência em cumprimento de sentença proferida em mandado de segurança individual, ainda que dela decorram efeitos patrimoniais a serem executados nos mesmos autos.

Nas razões de decidir, o STJ apresentou os seguintes fundamentos contrários à fixação de honorários na execução do mandado de segurança individual:

Primeiro, trata-se de uma ação constitucional, uma garantia inserida no rol dos direitos fundamentais, a qual tem a finalidade de permitir o controle judicial dos atos administrativos, possuindo um rito especialíssimo, que não se coaduna com a condenação de honorários.

Segundo, há expressa vedação legal na lei de regência do *mandamus*. É dizer, o legislador, dentro do âmbito de suas competências institucionais, quando resolveu atualizar o diploma legislativo que regula esse remédio constitucional (substituindo a Lei n. 1.533/1951 pela Lei n. 12.016/2009), escolheu positivar a orientação jurisprudencial pacífica, tal como emanada do Supremo Tribunal Federal (Súmula n. 512) e do Superior Tribunal de Justiça (Súmula n. 105), ou seja, pelo descabimento da condenação em honorários no âmbito do *writ*.

Ressalte-se, por necessário, que está a tramitar na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 296/2024 (autor Deputado Marangoni, do União – SP), contemplando, de modo expresse, o cabimento de honorários de sucumbência na fase de cumprimento em mandado de segurança, a sinalizar que, por ora e de lege lata, tal providência não encontra agasalho na vigente legislação [...]

20 Tese jurídica firmada no Tema 1.232: Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.016/2009, não se revela cabível a fixação de honorários de sucumbência em cumprimento de sentença proferida em mandado de segurança individual, ainda que dela resultem efeitos patrimoniais a serem saldados dentro dos mesmos autos. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recursos Especiais nº 2.053.306/MG, 2.053.311/MG e 2.053.352/MG. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgados em: 27 nov. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

E, como dito, antes mesmo da expressa vedação legal, os Tribunais Superiores já haviam editado súmulas a esse respeito, nessa mesma linha (Súmulas n. 512/STF e 105/STJ).

Para além disso, é certo que o vigente CPC, ao adotar a figura do processo sincrético, acabou com a ideia de que haveria processos distintos de conhecimento e execução, mas apenas fases do mesmo processo. Assim, não há falar que a natureza do cumprimento de sentença é distinta daquela do *mandamus* que lhe deu origem.

Por fim, o STF, em ação direta de constitucionalidade julgada já sob a égide do CPC/2015, teve a oportunidade de reafirmar sua jurisprudência pelo não cabimento da condenação em honorários na via mandamental, bem como a constitucionalidade do art. 25 da Lei n. 12.016/2019, consoante resume a seguinte ementa (g.n.) [...] ²¹.

A lógica adotada no Tema 1.232 aplica-se, com mais razão, à ação popular. Ambos os instrumentos contam com previsão constitucional e legal expressa – o art. 5º, inciso LXXIII, no caso da ação popular, e o art. 25 da Lei nº 12.016/2009, no caso do mandado de segurança –, afastando a condenação do autor ao pagamento de honorários advocatícios. Nesse contexto, o entendimento firmado no Tema 1.232 do STJ deve ser estendido à ação popular, seja por se tratar de uma isenção de natureza constitucional, seja porque a finalidade da ação é a reparação de lesão à coisa pública, não a tutela de interesses patrimoniais privados.

Portanto, o entendimento firmado no Tema 1.232 deve ser estendido à ação popular, especialmente por se tratar, neste caso, de uma isenção constitucional, com o objetivo precípuo de garantir o acesso à Justiça e a proteção dos bens públicos.

Por fim, registra-se que o STF ainda não se pronunciou sobre a matéria, o que mantém aberta a possibilidade de revisão da jurisprudência infraconstitucional à luz da garantia prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República.

6. CONCLUSÃO

O STJ construiu uma exegese que desfigura o espírito estimulante de controle social por meio da ação popular, criando duas exceções ao benefício da isenção: no cumprimento de sentença da ação popular, caso seja julgada procedente, total ou parcialmente, a impugnação do executado, e caso o exequente seja Fazenda Pública.

21 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recursos Especiais nº 2.053.306/MG, 2.053.311/MG e 2.053.352/MG, Op. cit.

Ao negar a isenção quando há litisconsórcio entre cidadão e entidade pública, o STJ cria uma barreira não prevista na Constituição, promovendo uma indevida distinção de tratamento entre ações ajuizadas exclusivamente por cidadãos ou em conjunto com entidades públicas.

A Carta Magna busca incentivar a tutela coletiva do interesse público, e a atuação conjunta de um ente administrativo com um cidadão não altera a natureza essencial da ação popular nem afasta sua finalidade de proteger o patrimônio público e a moralidade administrativa. Interpretar de forma restritiva esse direito constitui uma afronta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal), uma vez que não há previsão constitucional ou legal que condicione a isenção de custas e do ônus da sucumbência à ausência de participação da Administração.

Além disso, com a reforma processual promovida pela Lei nº 11.232/2005, que extinguiu a autonomia da fase executiva em relação ao processo de conhecimento, o procedimento tornou-se sincrético. Ou seja, não há mais uma nova relação processual na fase de cumprimento da decisão, mas sim a continuidade da mesma ação inicial.

E, nesse contexto, se a Constituição previu a isenção ao pagamento de honorários na fase de conhecimento das ações coletivas, tal benefício deve ser estendido também à fase de cumprimento de sentença, uma vez que não consta no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal expressa menção de que a isenção se aplicaria apenas à fase de conhecimento.

Dessa forma, admitir a imposição de honorários advocatícios na fase de cumprimento de sentença contradiz a sistemática processual vigente e afronta a própria isenção constitucional prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. A vedação à condenação ao pagamento da verba honorária nas ações populares deve abranger todas as etapas do processo, sob pena de esvaziamento da garantia constitucional e desincentivo à execução das sentenças de procedência nas ações populares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE, José Sérgio Monte. Ação popular não é direito político. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 123-138, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45287>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em: 27 ago. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.764.898/RJ. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em: 3 mar. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=1764898&O=JT>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recursos Especiais nº 2.053.306/MG, 2.053.311/MG e 2.053.352/MG. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgados em: 27 nov. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional**, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 52.398**. Relator: Ministro Victor Nunes. Segunda Turma. Brasília, 1963. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=151253>. Acesso em: 26 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Cacol**. 2026. Disponível em <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-cacol/> Acesso em: 16 maio 2025.

HOLANDA, Márcio; POMPEU, Arthur; SEABRA, Catia. Haddad anuncia que medida da Receita sobre o Pix será revogada. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2025. Seção Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/01/haddad-anuncia-que-medida-da-receita-sobre-o-pix-sera-revogada.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2026.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINS, Guilherme Magalhães; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Algumas considerações sobre a Lei da Ação Popular. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 6, 1997. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2847024/Guilherme_Martins___Humberto_de_Pinho.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 26 ago. 2026.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Processo coletivo**: do surgimento à atualidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.