AÇÃO POPULAR — ATO ADMINISTRATIVO — NULIDADE

— A ação popular, contra atos lesivos do patrimônio público, restringe-se a apurar se êles são nulos ou anuláveis.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sebastião Aleixo da Silva e outro *versus* Fazenda do Estado de São Paulo
Recurso extraordinário n.º 42.054 — Relator: Sr. Ministro
BARROS BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 42.054, de São Paulo, sendo recorrentes, Sebastião Aleixo da Silva e outros e recorrida a Fazenda do Estado:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, não conhecer do recurso, unânimemente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 6 de agôsto de 1959. — *Barros Barreto,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Tratam os presentes autos de ação popular, ajuizada por Sebastião Aleixo da Silva e outros objetivando, sob alegação de haver sido lesiva ao patrimônio público, a anulação da permuta de imóveis localizados na cidade de Bauru, transação levada a efeito pelo Govêrno do Estado de São Paulo.

Julgou os autores carecedores da ação proposta a sentença de fls. 219 a 229, confirmada, à unanimidade de votos, pelo ilustre Tribunal de Justiça de São Paulo, que negou provimento à apelação, nos têrmos do acórdão de fôlhas 258, *verbis*:

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 84.346, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes Sebastião Aleixo da Silva e outros e são apeladas a Fazenda do Estado e outra.

Acordam, em Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, por votação unânime, negar provimento ao recurso.

A doutrina e a jurisprudência estão acordes em sustentar que o exame judicial, nas ações populares, contra atos lesivos do patrimônio público, se restringe à sua legitimidade. Ao Poder Judiciário cabe o contrôle de ditos atos, se nulos ou anuláveis. Não pode, por isso, discutir a sua conveniência e oportunidade. Isso se explica por que a função judicial tem por fim a aplicação do direito, alheia às porfias políticas. Não se atém, todavia, ao aspecto formal, ao perquirir a sua legitimidade. Busca, mesmo, apreciar o seu aspecto material, o próprio conteúdo do ato. Por conseguinte, cabe-lhe verificar se o ato teve a sua legitimidade perturbada por vício de vontade e tal verificação cumpre ser feita no decorrer da ação popular. O êrro de avaliação se examina, portanto, na própria ação. Mas na verdade, do exame dos autos não se convence dêsse êrro. Os laudos quanto à avaliação dos imóveis são divergentes. As críticas feitas pelo perito indicado pelos autores e pelo desempatador são mais quanto ao mérito do negócio, à mudança da sua orientação inicial. Em vez da construção pelo terceiro de um prédio igual ao existente no terreno permutado, substituiu-se tal cláusula pelo recebimento da importância correspondente ao seu valor. Diferença de valor que, pelos laudos, era a real na época, tanto para o laudo do

perito indicado pelo réu, como pelo do desempatador. Êste último pretende encontrar a disparidade de valor nos terrenos. Observe-se, no entanto, que relativamente a um dêles elevou o seu valor em razão de ser de esquina, enquanto na avaliação do outro não considerou tal circunstância. Procura explicar essa diversidade de atuação quanto à influência de esquina, distinguindo terrenos em zona comercial dos em zona residencial. Pura questão de caráter subjetivo, pois L. C. Berrini, conhecido tratadista nacional na matéria, cuja fórmula foi adotada pelo próprio perito desempatador para cálculo dos valores, não faz tal distinção. Aliás, êsse publicista informa que os especialistas americanos fazem essa distinção, entre lotes residenciais e comerciais, mas atribuem a ambos a influência de esquina, apenas em proporções diferentes (cf. *Avaliação de Imóveis*, págs. 148-168, ano 1949). Portanto, oscilação de valor existente em razão de critério, de exame pessoal do problema. Assim, embora se possa admitir tenha sido inconveniente e inoportuna a permuta, não se provou ter sido ilegal, feita pelo Govêrno do Estado, através do legislativo e executivo, porque laborara em êrro na manifestação da vontade, pela falsa apreciação dos valores dos imóveis permutados, em virtude de avaliação defeituosa por parte dos técnicos. Ao contrário, os próprios autores se encarregam de mostrar que o Govêrno do Estado fôra advertido pelos funcionários da Secretaria da Educação da inconveniência e inoportunidade do negócio, e nêle persistiu.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 31 de julho de 1958. — *Moura Bittencourt*, Presidente. — *Bandeira de Melo*, Relator — *Ítalo Gall*, Revisor. — *Jonas Vilhena*, 3.º Juiz".

Mediante petição a fls. 262, recorreram extraordinàriamente os postulantes, buscando assento, no art. 101, n.º III, alíneas *a*, *c* e *d*, da Constituição federal, por isso que contrariado dispositivo constitucional (art. 141, § 38), ferida a letra dos arts. 86, 87 e 147, II, do Código Civil, julgados válidos a Lei estadual n.º 1.552, de 1951 e o ato do govêno estadual (escritura de permuta de 19-12-1953), entretanto em conflito o aresto com decisões do Tribunal de Justiça de Goiás e da Suprema Côrte.

As partes juntaram razões e contra-razões, pronunciando-se, no seguinte parecer, a douta Procuradoria-Geral da República:

"Sebastião Aleixo da Silva manifestou recurso extraordinário, à base das alíneas *a*, *c* e *d* do permissivo constitucional (fls. 261-268).

Negando provimento a recurso da apelação, para confirmar decisão de primeiro grau, fê-lo o venerando aresto recorrido, pelos fundamentos, em compêndio, de que, *verbis*:

"A doutrina e a jurisprudência estão acordes em sustentar que o exame judicial, nas ações populares, contra atos lesivos do patrimônio público, se restringe à sua legitimidade. Ao Poder Judiciário cabe o contraste de ditos atos, se nulos ou anuláveis. Não pode por isso, discutir a sua conveniência e oportunidade. (fôlhas 258)."

Procura o recorrente discutir, em fundamento do apêlo excepcional, *quaestio facti*, o que é inadmissível no julgamento do extraordinário, conforme os princípios.

Diante do exposto e dos próprios fundamentos da douta decisão recorrida, estamos em que, preliminarmente, se não conheça do extraordinário; e, se conhecido, que o excelso Supremo Tribunal Federal lhe negue provimento.

Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 1959. — *Firmino Ferreira Paz*, Procurador da República.

Aprovado: *Carlos Medeiros Silva*, Procurador-Geral da República".

É o relatório,

VOTO

O *Sr. Ministro Barros Barreto* (Relator). — Por sem dúvida, consoante é pacífico, ao Poder Judiciário não é dado rever os atos administrativos, salvo quanto à sua legalidade ou legitimidade. E, de conseguinte, na ação popular, contra atos lesivos do patrimônio público, há de se restringir a apurar se êles são nulos ou anuláveis, sem discutir a sua conveniência ou oportunidade, visto que a função judicial tem por fim a aplicação do direito.

Ora, o desate da questão resultou de exame da prova produzida pelos interessados, realçando o colendo Tribunal *a quo* que, ainda admitida a sua inconveniência ou inoportunidade, não se demonstrou tenha sido ilegal a malsinada permuta, feita pelo Govêrno do Estado, através do legislativo e do executivo. E, se laborou em êrro, na manifestação da vontade, pela falsa apreciação dos valores dos imóveis permutados, isso decorreu de avaliação defeituosa por parte dos técnicos.

Carece de fundamento a alegação de ofensa a preceito constitucional e a pressupostos do Código Civil, assim à validade de lei ou ato do Govêrno local, contestado em face da Carta de 1946 ou de lei federal, não se verificando, outrossim, o apregoado atrito jurisprudencial.

Ex positis, deixo, preliminarmente, de conhecer do recurso, a que no mérito, negaria provimento, por considerar improrrogável o venerando acórdão de fls. 258.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: À unanimidade, não conheceram do recurso.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Barros Barreto (Relator), Ari Franco, Luís Gallotti e Cândido Mota Filho.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Nélson Hungria.

Presidente da Turma: Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.