AÇÃO POPULAR — MINISTÉRIO PÚBLICO — HONORÁRIOS DE ADVOGADO

— O Ministério Público funciona em todos os termos da ação popular.

— Não cabe condenação de honorários contra o autor de ação popular, julgada improcedente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ary Bueno *versus* 1.º) Câmara Municipal de Campos 2.º) Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos de Campos
Recurso extraordinário n.º 70.679 — Relator: Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de Recurso Extraordinário n.º 70.679, do Estado do Rio de aneiro, em que é recorrente Ary Bueno e recorridos: 1.º) Câmara Municipal de Campos e 2.º) Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos de Campos, decide o Supremo Tribunal Federal, por sua primeira Turma, à unanimidade, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, em parte, de acordo com as notas juntas.

Brasília, 11 de dezembro de 1970. *Luiz Gallotti*, Presidente. *Aliomar Baleeiro*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — 1. O Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários de Campos obteve da Câmara Municipal, através da Resolução 1.893-65 (fls. 14) autorização a fim de permutar com terceiro o terreno que antes lhe fora doado pela própria Municipalidade para construção de sua sede (fls. 9).

2. O munícipe e eleitor ora recorrente, intentou ação popular visando à anulação desse ato, tachando-o de lesivo ao patrimônio municipal. Alegou que o donatário não construiu a sede no prazo da lei e a permuta será por terreno de menor valor, com uma torna de Cr$ 16.000 para o Sindicato (Defesa da Câmara, fls. 24).

3. O v. acórdão de fls. 269, reformando a r. sentença de fls. 214, julgou improcedente a ação, por entender não provada a lesão.

4. Daí o recurso ertraordinário (folhas 273-7), pelas letras *a*, *c* e *d*, no qual se alega que : *a*) o v. acórdão ao processar e julgar a ação, em 2.ª instância, sem audiência do Ministério Público, implicitamente, negara vigência à Lei n.º 4.717/65, art. 6.º, § 4.º *b)* implicitamente, entendeu válido ato da Administração municipal contestado em face do Código Civil, recusando-se a examinar a circunstância de estar o imóvel permutando fora do comércio, o que vale por afirmar sua inalienabilidade; *c*) ao condenar o recorrente nos honorários não só feriu o v. acórdão a Lei n.º 4.717, como discrepou de decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, *R. T.*, 226/359; 231/491, segundo o qual "a improcedência da ação popular, só por si, não sujeita o autor ao pagamento de honorários de advogado porque se trata de ação po-

pular julgada improcedente, caso em que não se aplica o art. 64 do Código Processo Civil".

5. O ilustre Presidente do Tribunal recorrido, argumentando que, quanto à letra *c*, a matéria não foi prequestionada, e quanto à letra *d*, já não mais se põe em dúvida que, em razão do princípio da sucumbência, instituída como preceito geral, se não houve temeridade na lide (Lei n.º 4.717, artigo 13), a condenação será acrescida dos honorários de advogado sempre devidos ao vencido, admitiu o recurso somente pela letra *a* (fls. 289-91).

6. A douta Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Mauro Soares opina:

"Somos pelo conhecimento e provimento do recurso, pela letra *a*, visto que a decisão a *quo* negou a Lei federal 4.717/65, não ouvindo o Ministério Público, nulos sendo os atos praticados a partir de fls. 266, inclusive (fls..... 345-6).

É o relatório

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — (Relator) — I. *Data venia* da douta Procuradoria-Geral da República, não acolho o fundamento de que foi denegada a vigência do art. 6.º, § 4.º, da Lei federal n.º 4.717, de 29/6/65, que, disciplinando a ação popular, determina a assistência do Ministério Público em toda as suas fases.

Pelo exame dos autos, observo que, promulgado aquele diploma quatro dias após a distribuição deste feito, o Doutor Juiz determinou, para trazê-lo à ordem, a intimação do Ministério Público (fls. 51).

E o Dr. Promotor participou ativamente do debate, como se vê a fls. 53, 86, 111, 192 e finalmente, de folhas 259-261. Nestas últimas, o Dr. Promotor discutiu a apelação, pronunciando-se contra o provimento desse recurso.

É certo que o ilustre Des. Relator não mandou abrir vista dos autos à Procuradoria da Justiça, mas, até a prova em contrário, não feita, o Doutor Procurador-Geral ou seu substituto assiste sistematicamente às sessões do eg. Tribunal, e, portanto, esteve presente ao julgamento da apelação, tem do podido nele intervir.

Invoco o art. 273, I. A ação do Ministério Público visa, sobretudo, a promover a responsabilidade civil ou criminal dos responsáveis pelos atos lesivos.

II. Todavia, conheço do recurso em parte, porque feita a indicação do dissídio, quanto à condenação aos honorários, ainda que os padrões ofereridos fossem anteriores à Lei n.º 4.632/65, que modificou a letra e ampliou o alcance do art. 64 do Código de Processo Civil.

Parece-me que essa ampliação e aquela modificação não se aplicam ao caso especial da ação popular. Isso porque a Lei n.º 4.717-65, posterior à 4.632-65, a meu ver, colocou tal ação num regime diverso e específico por sua natureza e finalidade. Em verdade, regulou o processo, em sistema apartado, a exemplo de análoga orientação do legislador em matéria de mandado de segurança e de executivo fiscal. Então, acredito, é de invocar-se a ressalva do art. 1.º, *in fine*, do Código de Processo Civil.

Ora, a Lei n.º 4.717/65, posterior à de n.º 4.632, modificadora do art. 64 do Código de Processo Civil — saliento mais uma vez, — tem regras próprias sobre custas e despesas judiciais. *Só fala de honorários do advogado em favor do autor*, se lograr a condenação dos réus (art. 12). Se o réu fôr vencido, a sanção esta no

"Art. 13. A sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide manifestamente temerária, condenará o autor ao pagamento de décuplo das custas".

Essa a sanção única contra o autor vencido, mas ainda assim se foi temerária a lide. Isso não foi afirmado pelo v. acórdão. Logo, só pelas custas simples deverá responder no caso dos autos.

O Código de Processo Civil só é aplicável à ação popular naquilo em que não contrariar "dispositivos desta lei (a n.º 4.717), *nem à natureza específica da ação*" (art. 22).

Hely Lopes Meireles, que escreveu concisa e prestimosa monografia exatamente sobre o mandado de segurança e a ação popular, conceitua esta última:

"Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de *qualquer cidadão* para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos — ou a estes equiparados — *lesivos* do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos próprios, mas sim direitos da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição lhe outorga art. 150, § 31). (*MS e Ação Popular*, *RTJ*, 1969, p. 53-4).

É verdade que esse abalizado escritor admite os honorários em favor dos réus, mas, no meu entender, se o Supremo Tribunal Federal excluiu tais honorários no mandado de segurança, em que o particular defende direito individual e privado, seu, com mais razão devem ser repelidos numa ação em que o cidadão e eleitor apenas pugna pelo interesse da coletividade, colaborando na probidade da Administração e na fiscalização do patrimônio público.

A Constituição e a Lei n.º 4.717 encorajam o cidadão à luta em prol do patrimônio coletivo e da moralidade da Administração. Esse fim do legislador se malograria se sobre a cabeça do autor, na ação popular, pendesse a ameaça da prova pelas dificuldades.

III. No mais, o recurso visa o reexame de matéria de fato, desde que o v. acórdão se fundamenta em falta de prova da lesão.

Dou provimento, em parte, para excluir da condenação do autor a parcela de honorários. E só para isso.

EXTRATO DA ATA

RE 70.679 — RJ — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Ary Bueno (Adv., Agenor Ferreira Rabello). Recdos., 1.ª) Câmara Municipal de Campos (Adv., Waldemar Zveiter), 2.º) Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos de Campos (Adv., Nelson Gomes Lourenço).

Decisão: Conhecido e provido, em parte. Unânime. Falou pelo segundo recorrido, o Dr. José Francisco Boseli.

Presidência do Sr. Ministro Luiz Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Amaral Santos, Djaci Falcão, Aliomar Baleeiro e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.