— Ação popular sobre pólo petroquímico.

— A competência para processar e julgar ação popular é determinada pela origem do ato a ser anulado.

— O fenômeno da recepção assegura a continuidade do direito anterior, quando compatível com a Constituição.

— A medida que beneficia pólo petroquímico no Rio Grande do Sul não constitui desvio de poder, mas exercício de poder.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Consultoria Geral da República
Proc. nº 400-000-011/90

Origem: Of. 973, de 5.4.90, da Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

Assunto: Ação Popular nº 90.3146, da 20ª Vara Federal.

Adoto, para os fins e efeitos do art. 24 do Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, as informações em anexo, elaboradas pelo eminente Consultor da República, Dr. Galba Magalhães Velloso.

Encaminha-se à Procuradoria da República.

Célio Silva.

Informação nº CR/GV-01/90

Referência: Ação Popular 90.3146-0, proposta por Barbosa Lima Sobrinho e outros contra o ex-presidente da República Dr. José Sarney, a União e a Petroquímica Triunfo S.A. (20ª Vara Federal, Rio de Janeiro).

I

Objeto da ação

Através da Ação Popular, os autores visam anular ato do então Ex.mo Sr. Presidente da República, em face de recurso interposto, que através do despacho exarado na Exposição de Motivos EM/GM nº 038/89, acolhendo proposição do então Ministro do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, aprovou projeto da Petroquímica Triunfo S.A. para construção de uma fábrica de 130.000 tpc de polietileno linear de baixa densidade (PELBD) junto ao Pólosul, ampliando, assim, o pólo petroquímico do estado do Rio Grande do Sul e modificando, com isso, o Programa Nacional de Petroquímica 1987/1995 (PNP), o que teria tra-

zido dano direto ao pólo petroquímico do estado do Rio de Janeiro, que teria sua implantação prejudicada, bem como argumentam os autores que o impugnado ato causaria lesão ao patrimônio da União, em face do investimento que o Governo Federal precisará efetuar no referido projeto, enquanto que o pólo do Rio de Janeiro é financiado, majoritariamente, por capitais privados.

Alegam ainda os autores que o ato seria ilegal em virtude de vícios capitulados no art. 2º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965: incompetência, vício de forma e desvio de finalidade.

II

Informações do Ministério da Economia

Solicitado por esta Consultoria Geral a manifestar-se, o Ministério da Economia o fez através de parecer anexo e integrante deste, de que ressaltamos os principais pontos.

a) Cabimento de exceção declinatória do Foro:

"De conformidade com o art. 5º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, a competência para processar e julgar ação popular é determinada pela origem do ato a ser anulado. No caso vertente, o ato foi praticado pelo então chefe do Poder Executivo da União; desse modo, a competência é do Juiz Federal da Seção Judiciária em que se consumou o ato, ou seja, de um dos Juízes Federais da Seção Judiciária do Distrito Federal.

(...)

O autor somente poderá escolher uma das outras hipóteses do art. 105 da Constituição Federal, quando lei não determinar qual a Seção Judiciária da Justiça Federal de 1º grau competente para processar e julgar o caso.

In casu, a Lei nº 4.717/65 previu que a Seção Judiciária da Justiça Federal da 1ª instância competente é a da ocorrência do ato que deu origem à lide, ou seja, do Distrito Federal."

b) Competência:

"Argumentam os autores que, diversamente do que ocorria na Constituição de 1969, na Carta Política de 1988, de acordo, especialmente, com o art. 48, *caput*, e inciso IV, bem como com o art. 49, *caput*, inciso IX, art. 165, § 4º, e art. 166, inciso II, a competência para dispor sobre os planos nacionais, sua elaboração e execução, passou a ser atribuída ao Congresso Nacional, com a sanção presidencial no primeiro preceito citado e exclusiva nos demais, razão pela qual o Ex.mo Sr. Presidente da República não teria mais competência para alterar, isoladamente, o Plano Nacional de Petroquímica, com a aprovação da construção de nova fábrica de polietileno linear de baixa densidade, conforme planta da Petroquímica Triunfo S.A., sob pena de usurpação da competência do Congresso Nacional e violação da reserva legal.

Observa-se, contudo, que o art. 43, *caput*, e inciso IV, da Constituição Federal de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, repetia, praticamente, o disposto no art. 48, *caput*, e inciso IV, da nova Carta Política, ao estabelecer que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente os planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento.

É fato que a Lei nº 6.803, de 2.7.80, dispõe sobre diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e que o Decreto-Lei nº 2.433, de 19.5.88, dispõe sobre instrumentos financeiros relativos à política industrial, seus objetivos e incentivos fiscais, no entanto, quanto ao Programa Nacional de Petroquímica, este não decorreu de lei, nem foi alguma vez apreciado pelo Congresso Nacional, não se confundindo com aqueles a que se refere o Estatuto Político de 1988.

A atuação, no caso, do ex-presidente da República, tem como supedâneo a norma do art. 84, *caput*, e inciso II da Carta Magna de 1988, inerente ao regime presidencialista adotado pela Assembléia Nacional Constituinte, segundo a qual cabe, privativamente,

ao chefe do Executivo exercer, com auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal."

(...)

"Ressalte-se que o PNP-1987/1995 foi aprovado pelo Sr. Presidente da República, em 3.8.87, com base na Exposição de Motivos nº 017, de 3.8.87, e que o pólo petroquímico do estado do Rio de Janeiro, mesmo em face do disposto no art. 43, *caput*, e inciso IV da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela EC nº 1/69, foi criado pelo Decreto nº 94.745, de 6.8.87, que regulamentou a citada Lei nº 6.803/80, o que demonstra a improcedência do critério jurídico adotado pelos autores, tendo em vista que, em caso contrário, a criação do pólo petroquímico do Rio de Janeiro só poderia ter ocorrido através de lei, sob pena de inconstitucionalidade.

Ademais, se a tese dos autores merecesse acolhimento, a revisão do PNP por despacho presidencial do dia 1º.11.88, após promulgada a nova Carta Política, que destinou ao pólo petroquímico fluminense uma produção de 200 t/a de polietileno BD, também, seria nulo, por descuramento da Constituição e usurpação de competência."

c) Vício de forma:

"Através de processo de outorga, a Petroquímica Triunfo S.A. pleiteou a aprovação do projeto de construção de fábrica de polietileno linear de baixa densidade. De início, este pleito foi indeferido, como se observa nos atos aprovados pelo presidente do Conselho de Desenvolvimento Industrial (*DOU* do dia 21.3.89).

Sabe-se que o direito de reclamar, no âmbito administrativo, é amplo e se estende a toda pessoa física ou jurídica que se sentir lesada ou ameaçada de lesão pessoal ou patrimonial por atos ou fatos administrativos.

Desse modo, a Petroplastic S.A., acionista da Petroquímica Triunfo S.A., impetrou pedido de reconsideração dirigido à mesma autoridade para que fosse reformulada a decisão anterior.

Enfatiza-se que se o prazo para o recurso referido não constar de lei, extingue-se o direito de pedir a reconsideração ao término de um ano da data da decisão administrativa anterior, segundo o Decreto nº 20.848, de 23.12.1931.

Desse modo, não há que se falar, *in casu*, de ilegitimidade da parte que pediu a reconsideração, nem de perempção para tanto."

d) Requisitos:

"Por outro lado, além da não existência de ilegitimidade do ato, também não há, na presente ação, comprovação de outro requisito a lesividade ao patrimônio público, nem da União, nem do estado do Rio de Janeiro."

III

Exame da matéria

Considerando a questão sob análise pela ordem das controvérsias suscitadas, cabe, quanto a competência para processar e julgar a ação, citar Hely Lopes Meirelles, *Mandado de Segurança e Ação Popular*, p. 91:

"A competência para processar e julgar ação popular é determinada pela origem do ato a ser anulado. Se este foi praticado, autorizado, aprovado ou ratificado por autoridade, funcionário ou administrador de órgão da União, entidade autárquica ou paraestatal da União ou por ela subvencionada, a competência é do juiz federal da Seção Judiciária em que se consumou o ato. Se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade do estado ou por ele subvencionado, a competência é do juiz que a organização judiciária estadual indicar como competente para julgar as causas de interesse do estado. Se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade de município ou por este subvencionado, a competência é do juiz da comarca a que o município interessado pertencer, e que, de acordo com a organização judiciária do estado respectivo, for competente para conhecer e julgar as causas de interesse da Fazenda Municipal (Lei nº 4.717, de 1965, art. 5º, e Lei nº 5.010, de 1966, arts. 10 a 15)."

No que concerne à competência presidencial para praticar o ato impugnado, é de se

lembrar que a tramitação do pedido, inicialmente indeferido, fizera-se com fundamento no Decreto-Lei nº 2.433/88, alterado pelo Decreto-Lei nº 2.451/88 e regulamentado pelo Decreto nº 96.670/88.

O referido diploma legal com as alterações e regulamento referidos, estabeleceu a política industrial do país, mecanismos e órgãos para sua implementação.

Com o advento da nova Carta, entendemos aplicável à espécie o princípio da recepção, de que trata o Parecer SR-71:

"*O fenômeno da recepção constitucional*:

"Como se sabe, o fenômeno da recepção assegura a preservação do ordenamento jurídico infraconstitucional, existente anteriormente à vigência do novo texto constitucional.

Essa ordem normativa — anterior e inferior ao estatuto fundamental —, uma vez recebida pela nova Constituição, desde que ausente qualquer conflito de natureza material, passa a ter, nela, o seu novo fundamento de validade e de eficácia.

A recepção garante a prevalência do princípio da continuidade do direito, esclarecendo-se conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, que 'a Constituição, por si só, não prejudica a vigência das leis anteriores (...), desde que não conflitantes com o texto constitucional...' (v. *RTJ*, vol. 71/289-293).

Foi igualmente o Pretório Excelso, aplicando o princípio da recepção, nos moldes concebidos pela doutrina, que proclamou permanecer válida e eficaz a lei ordinária anterior à Constituição, 'desde que não contratante com os seus princípios e normas, ou com o seu espírito' (v. *RTJ*, vol. 77/657-659).

Registra-se, nesse mesmo sentido, o pronunciamento da doutrina a respeito do tema:

'(...) Na verdade, o que ocorre, sempre, é que salvo incompatibilidade entre a legislação ordinária anterior e as normas da nova Constituição, se considera que essas normas ordinárias anteriores persistem válidas e eficazes (...) Mas, se havendo texto expresso, como era o caso da Carta de 1937, plenamente está justificada a permanência da legislação anterior, essa permanência também é aceita no silêncio da Constituição nova (...). Ocorre, portanto, segundo Kelsen, uma recepção do direito anterior não incompatível com a nova Constituição. A legislação anterior permanece em vigor, mas com um novo fundamento, que é a nova Constituição. Como diz Mortati, 'ocorre uma novação de fontes'...' (v. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Direito Constitucional Comparado — I — O Poder Constituinte*, p. 116-118, itens 77 e 79, 1974, Bushatsky, Edusp).

'Onde, segundo nos parece, está o encaminhamento da questão é no *princípio da recepção*, estudado no *Direito Constitucional Comparado*.

Por esse princípio, quando se cria novo ordenamento jurídico-político fundamental (nova Constituição), a ordem jurídica preexistente, no que não conflite, *materialmente*, com aquele, permanece vigorando, é aceita pela nova ordem constitucional, *qualquer que tenha sido o processo de sua elaboração*: (desde que conforme ao previsto na época dessa elaboração, pois, não o sendo, a invalidade teria atingido a legislação já desde o seu nascimento).

(...)

O dilema é inafastável: ou a legislação anterior (cujos comandos não conflitem materialmente com os da nova Carta) é aceita pela nova ordem, mantendo-se vigente, ou é repelida totalmente (tenha a designação que tiver: lei ordinária, lei complementar, lei delegada, decreto-lei, etc.). Na segunda alternativa, porém, ter-se-ia que, num átimo, ao entrar em vigor a nova Carta, legisla-se de pronto sobre todas as matérias que exijam disciplina legal. Como tal providência é inviável, a alternativa lógica é acolher-se a legislação preexistente, até que o órgão legislativo criado pela nova Carta entenda conveniente ou oportuno revogá-la ou modificá-la, impondo novos comandos legais' (v. Luciano da Silva Amaro, *Comentários ao Código Tributário Nacional*, vários autores, v. 3, Bushatsky, 1977).

A *teoria da recepção*, em última análise, objetiva resolver, em bases científicas e doutrinárias, a questão referente à aplicação das

normas jurídicas no tempo, em face da superveniência de um novo ordenamento constitucional.

Essa relação, de caráter normativo, para legitimar a subsistência do direito ordinário preconstitucional, depende, necessariamente, da congruência material das normas infraconstitucionais com o novo estatuto fundamental.

Na realidade, a perspectiva da Constituição nova deve ser único critério a orientar o intérprete na investigação e análise do fenômeno da recepção.

Essa questão mereceu precisa abordagem doutrinária, efetuada por Jorge Miranda (*Manual de Direito Constitucional*, tomo II/244-5, item nº 62, 2. ed. revista, 1983, Coimbra Ed. Ltda.), eminente constitucionalista e professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa:

"(...) A subsistência de quaisquer normas ordinárias anteriores à nova Constituição depende de um único requisito: que não sejam desconformes com ela."

Portanto, através do Ministério da Indústria e Comércio, âmbito no qual tramitara a pretensão inicial, indeferida, processou-se a submissão de pedido revisional ao Ex.mo Sr. Presidente da República, nos termos da legislação citada, para não falar de novo em sua competência como chefe do Governo e na possibilidade de avocar qualquer matéria no âmbito da administração federal, como dispõe o art. 170 do Decreto-Lei nº 200/67.

No que diz respeito à legitimidade para recorrer, também impugnada, citemos de novo Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 572 a 576:

"Já vimos precedentemente que o recurso administrativo é todo *meio hábil a propiciar o reexame da atividade da administração*, por seus próprios órgãos. Esses meios, em sentido amplo, compreendem a representação, a reclamação e o pedido de reconsideração, e, em acepção restrita, abrange unicamente os recursos hierárquicos próprios e os recursos hierárquicos impróprios. Vejamos separadamente cada uma dessas modalidades."

E ainda na mesma obra chega a admitir até mesmo que:

"A intervenção de terceiros nos recursos administrativos se nos afigura cabível, desde que a decisão interna da Administração possa atingir direitos do interveniente. O necessário é que o terceiro demonstre, liminarmente, um interesse direto e efetivo na solução do recurso em que pretende intervir. Comprovado esse interesse legítimo é de toda conveniência que a Administração admita a participação do terceiro, para obviar novo recurso ou futuras demandas judiciais, que bem poderiam ser evitadas pela apreciação oportuna da pretensão do interveniente."

E assinala, quanto a prazos, tratando de recursos em sentido amplo, que a representação pode ser feita a qualquer tempo, a reclamação e o pedido de reconsideração no prazo de um ano, se outro não estiver fixado em lei (Decreto nº 20.910, de 6.1.1932, art. 6º).

No que tange ao desvio de finalidade, é indispensável recordarmos seus parâmetros para avaliar a pretensão dos autores.

Hely Lopes Meirelles, em *Direito administrativo brasileiro*, p. 84, ensina que o *desvio de finalidade*, ou de poder, "se verifica quando autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, por exemplo, quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública, mas visando, na realidade, satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subseqüente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; ou ainda quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação.

O ato praticado com desvio de finalidade — como todo ato ilícito ou imoral — ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçada sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disto, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelam a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. Dentre os elementos indiciários do desvio de finalidade está a falta de motivos ou discordância dos motivos com o ato praticado. Tudo isto dificulta a prova do desvio de poder ou de finalidade, mais não o torna impossível se recorremos aos antecedentes do ato e à sua destinação presente e futura por quem o praticou.

A propósito observou Sayagués Laso com muita agudeza que "la prueba de la desviación de poder se busca generalmente en la documentación que figura en el expediente administrativo o que se incorpora luego al expediente judicial. También se ha admitido la prueba estimonial, así como la prueba indiciaria, pero apreciándolas con critério restrictivo y exigiendo que las presunciones sean graves, concordantes y precisas. No pueden establecerse reglas generales sobre cuales circunstancias o detalles dan base para afirmar que existe desviación de poder. Pero, indudablemente, uno de los más característicos es la inexatitud o discordancia de los motivos que aparentemente justifican el acto'."

Darcy Bessone, ao tratar de desvio de poder, salienta:

"A teoria da relatividade dos direitos, extraída por Josserand da jurisprudência francesa, conduziu à do abuso de direito, que o nosso direito positivo acolheu até em textos constitucionais (art. 35, § 1º, e art. 154, da Constituição.

Dessas concepções, derivou a teoria do *détournement de pouvoir*, segundo a qual são ilegítimos os atos da administração que, embora fiéis à norma, atentem contra o fim inspirador de sua elaboração.

Na caracterização do abuso ou desvio do poder, não importa que o agente haja procedido dentro de sua competência legal e respeitando as formas legais, pois esse tipo de procedimento, aparentemente regular, constitui até elemento conceitual da figura, como bem se pode ver na lição de Raphael Alibert:

'Le détournement de pouvoir est le fait de l'agent administratif qui, tout en accomplissant un acte de sa competence et en respectent les formes imposés par la legislation, use de son pouvoir, dans ces cas, pour des motifs et dans des desseins autres qui ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conferé. Le détournement de pouvoir est un abus du droit' (*Le controle jurisdictionel de l'administration*, p. 236).

Como resulta claro dessa conceituação, o que desvia o ato do fim para que foi autorizado são os motivos e os desígnios que se instalam no agente, repercutindo no seu comportamento funcional, ainda que consiga dar-lhe a melhor aparência de regularidade.

Trata-se, assim, de pesquisar, menos no foro íntimo da autoridade do que nos motivos e desígnios que se tenham traduzido em atos (comissivos ou omissivos), o elemento teleológico, que é o fim que inspirou a atribuição do poder a certo organismo ou a certa autoridade. Não é necessário, por isso mesmo, como fez Hauriou, recorrer à idéia de moralidade administrativa ou, como Welter, invocar a consciência da administração.

Para não tirar os pés do chão jurídico, será mais apropriado, como querem conspícuos administrativistas, manter a questão no terreno da competência ou da legalidade, para partir-se da idéia de que esta não se outorga para a prática de abusos ou de desvios, nem para os caprichos, mas, sim, para a realização de fins inspirados unicamente no interesse público ou nos interesses gerais.

Logo se evidencia que se substitui o critério simplista da aparência de regularidade pelo recurso a um parâmetro mais refinado, em que se busca, através da investigação inteligente, apurar aquilo que o véu se propõe a ocultar."

Chega-se, assim, a uma sofisticação dos processos da análise jurídica.

Entende-se, então, a tese de Duez e Debeyre:

"Ce ne sont plus les élements externes (forme et competence) — qui sont verifiés, ce ne sont plus même soulement les éléments internes rélatifs à l'objet de l'acte qui son passés au crible de la critique, c'est la psychologie de l'auteur de l'acte qui va être examinée e apreciée par le juge" (*Traité de droit administratif*, nº 581).

Generalizou-se a compreensão de que os instrumentos de análise do comportamento funcional, para a identificação de suas razões não confessadas, devem ser bastante sutis para que possam atingir a própria psicologia do autor do ato, tanto que também Laubadère a formula:

'Il améne en effet géneralement le juge a rechercher les intentions subjectives de l'agente public, à scruter ses mobiles psychologiques (cf. en droit privé la notion d'abus de droit). Cette confrontation est souvent délicate. Elle est en tou cas sensiblement différent de la pure confrontation avec la régle de droit d'éléments tels que la competence, la forme, le contenu de l'acte' (*Traité élémentaire de droit administratif*, nº 691).

Laubadère complementa a constatação com uma correta distinção entre as causas ou fins determinantes (*mobiles*) e os motivos (*motifs*):

'C'est par son caractére subjectif qui le but déterminant ou mobile de l'acte se différencie de ses motifs. Ceux-ci sont les antécédants objectifs qui ont précédé l'accomplissement de l'acte et l'ont provoqué (motifs impulsifs), alors qui le but est la réprésentation dans l'esprit de l'auteur d'un certain résultat à atteindre' (ob. cit., nº 692).

A pesquisa das causas móveis (*mobiles*) seria impraticável sem a análise da psicologia do autor do auto, exigida agora em elemento decisivo quanto ao fim e, portanto, à própria legalidade que quer traduzi-lo.

Aliás, na apuração da ilicitude dos atos, por culpa ou dolo, tanto no campo do Direito Privado quanto no do Direito Penal (a Lei nº 4.898 define como crime o desvio de poder ou abuso de autoridade), sempre se admitiu, e até considerou imprescindível, a análise de suas causas, de seus motivos determinantes não declarados, o que conduz necessariamente ao mundo sutil da psicologia de quem o praticou.

Convém ouvir novamente a voz de Duez e Debeyre, ao definirem três grupos de desvios do poder:

a) propósito de satisfazer uma animosidade pessoal;

b) ou de satisfazer não o interesse geral, mas certos interesses privados;

c) ou de satisfazer um interesse geral diferente daquele querido pela lei ao conferir-lhe a função.

Dos três, consideram o mais vil precisamente o primeiro: 'Cás oú l'auteur de l'acte a agi en vue de satisfaire une animosité personelle, soit d'origine privé, soit d'origine politique, soit d'origine commerciale. C'est le cas le plus vil de détournement de pouvoir' (ob. cit., nº 580).

Alibert reputa abuso grosseiro aquele que atinge os limites da má-fé, por buscar a realização de um desígnio estranho à administração (ob. cit., p. 237).

(...)

Convém destacar, no texto supra, os seguintes pontos:

a) 'o interesse público e a finalidade legal constituem limites do chamado poder discricionário da administração';

b) 'não existe no estado de direito qualquer poder absoluto, especialmente quando restritivo de direito de terceiros, não sendo legítimo, portanto, o desvirtuamente dos objetivos ou da apreciação técnica';

c) poderes discricionários não se confundem com arbitrários, sendo certo, ainda, que 'mesmo quanto aos elementos discricionários do ato, há limitações impostas pelos princípios gerais de direito e pelas regras de boa administração, que, em última análise, são preceitos de moralidade administrativa';

d) na caracterização de abuso ou desvio de poder, não importa que o agente haja procedido dentro de sua competência legal e respeitado as formas legais, pois esse tipo

de procedimento, aparentemente regular, constitui até elemento conceitual da figura.

Cabe, entretanto, extrair destas colocações o aspecto mais refinado da teoria do abuso de autoridade o desvio de poder, que, na lição de Alibert, é o uso do poder 'pour des motifs e dans des desseins autres qui ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conferé', ou, na de Duez e Debeyre, que ferem o ponto nevrálgico quando dizem que não são os elementos externos (forma e competência) que se apuram, nem mesmo são os elementos internos que se submetem ao crivo da crítica, pois o que se deve examinar e apreciar é a psicologia do autor do ato."

Isto posto, resulta claro que o desvio de finalidade não se verifica na questão sob exame.

Trata-se, com efeito, de conflito de interesse entre os estados, governos e coletividades do estado do Rio de Janeiro e do estado do Rio Grande do Sul.

A alegação poderia até prosperar se feita contra autoridade gaúcha que beneficiasse o Rio de Janeiro, ou fluminense que beneficiasse o Rio Grande do Sul.

O presidente, no entanto, a menos que se faça abstração da República e se ignore a Federação, não zela apenas por uma ou outra região, mas pelo país.

Em conseqüência, não se pode considerar que é contra o interesse público a medida que beneficia o pólo petroquímico já implantado no Rio Grande do Sul, a menos que se admitisse que é contra o interesse nacional a implantação do pólo no Rio de Janeiro, quando já existe o do Rio Grande.

Não se trata de desvio de poder, mas de exercício do poder.

IV

Conclusão

Pelas razões expostas, a que se somam aquelas apresentadas pelo Ministério da Economia, é improcedente a ação, que a União deve contestar, não podendo calar-se nem aderir aos autores, como eles pretendem.

É imprescindível, ainda, a argüição de incompetência, já que só pode ser processado e julgado no Distrito Federal o feito a que falta, ainda, comprovação de lesividade ao patrimônio público.

Brasília, 3 de maio de 1990. — *Galba Magalhães Velloso*, Consultor da República.