## *DEPARTAMENTO FEDERAL DE SEGURANÇA PÚBLICA — COMPETÊNCIA PARA CONHECER DOS ATOS DE SEUS AGENTES — MANDADO DE SEGURANÇA*

*— Cabe ao Tribunal Federal de Recursos conhecer, em grau de recurso, das decisões proferidas em mandados de segurança impetrados contra atos dos agentes do Departamento Federal de Segurança Pública.*

*— Interpretação da Lei n.º* 1.533, *de* 1951.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Suscitante: Tribunal de Justiça do Distrito Federal
Conflito de jurisdição n.º 2.017 — Relator: Sr. Ministro BARROS BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de conflito de jurisdição n.º 2.017, do Distrito Federal, sendo suscitante o Tribunal de Justiça e suscitado o Tribunal de Recursos:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, julgar procedente o conflito e competente o Tribunal Federal de Recursos, unânimemente.

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

Custas na forma da lei.

Rio, 6 de maio de 1953. — *José Linhares*, Presidente. — *Barros Barreto*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Barros Barreto* — Contra o fato do Delegado de Costumes e Diversões do Distrito Federal, que vedou a entrada, no Olímpico Club, do sócio Artur Fomm, êste impetrou mandado de segurança ao juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública.

Concedido o *writ* (fls. 72), a Procuradoria da República recorreu para o colendo Tribunal Federal de Recursos, que se deu por incompetente para conhecer do recurso, ordenando a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nos têrmos do acórdão a fls. 99, com a seguinte ementa:

"Mandado de Segurança.

O Departamento Federal de Segurança Pública exerce atribuições de polícia federal, exceto no Distrito Federal, onde acumula as funções de polícia local — Sendo assim, no Distrito Federal, decidido um mandado de segurança contra ato de delegado do dito Departamento e interposto recurso, há que ver a 2.ª Instância se o apontado coator agiu como polícia federal ou como polícia municipal, pois que na primeira hipótese a competência recursal é do Tribunal Federal de Recursos, na segunda, — como aqui sucede, — do Tribunal de Justiça do Distrito Federal."

Também, declinou de sua competência o ilustre Tribunal local, suscitando conflito de jurisdição, como se vê do aresto a fls. 120, *verbis*:

"Mandado de Segurança — Recurso da União Federal, que foi citada como a pessoa jurídica de direito público interessada no feito, de acôrdo com o disposto no art. 322, n.º II, do Código de Processo Civil. Incompetência da Justiça local. A matéria de competência, pelo disposto no art. 2.º da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951.

Vistos, êstes autos de apelação cível n.º 6.573 — Apelante, União Federal; apelado, Artur Fomm:

Acordam os Juízes da Sétima Câmara do Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, julgar incompetente a Câmara para conhecer do recurso e suscitar, perante o egrégio Supremo Tri-

bunal Federal, conflito de jurisdição, por ter o Tribunal Federal de Recursos reconhecido na causa a sua incompetência, ordenando a remessa dos autos a êste Tribunal pelo acórdão de fls. 99.

Impetrou o apelado, no juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, o presente mandado de segurança, com o fim de lhe ser assegurado o exercício dos direitos de sócio do Clube Olímpico, cuja sede está privado de freqüentar, por imposição do Dr. Delegado de Costumes e Diversões.

Concedido o mandado de segurança pela sentença de fls. 72, a União Federal, que havia oferecido a contestação de fls. 64, interpôs o recurso de fls. 76 para o egrégio Tribunal Federal de Recursos. Êste, porém, se deu por incompetente, ordenando a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça local.

Mais de uma vez o Tribunal de Justiça, quando o julgamento dos recursos em mandado de segurança cabia ao Tribunal Pleno, se deu por incompetente, em casos idênticos. E esta Câmara, já decidiu, também, no mesmo sentido, submete, ainda aqui, a questão à alta sabedoria do egrégio Supremo Tribunal Federal.

Apóia-se esta decisão nos fundamentos constantes do acórdão seguinte:

"Trata-se de associação de fins, segundo alega o recorrido, esportivos, cujo funcionamento foi vedado por ato do Dr. Delegado de Costumes e Diversões, do Departamento Federal de Segurança Pública, com fundamento no Decreto n.º 16.590, de 1924, em face de informação prestada pela Divisão de Polícia Pública (também do Departamento Federal de Segurança Pública) sôbre elementos comunistas incluídos na diretoria da associação, e que se destina antes à propaganda e prossecução dos fins do extinto Partido Comunista (fls. 12). A Constituição de 1891 dispunha no art. 34, n.º 30, competir à União legislar sôbre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sôbre polícia, ensino superior e os demais serviços que fôssem reservados para o Govêrno federal", acrescentando, no art. 67 que "salvo as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais" e mais, no seu parágrafo único, que as despesas de caráter local, na Capital da República, incumbem exclusivamente à autoridade municipal. Havia, pois, que distinguir, no que respeita ao Distrito Federal, uma administração federal, quanto aos serviços de polícia e outros "reservados para o Govêrno da União", exercidos por autoridades e funcionários federais, custeados pela União" e, assim, organizados, é preciso, desde logo, salientar, no interêsse político da União, já que não convinha, na Capital Federal, a entrega de todo o Govêrno, tôda a administração a autoridades locais, principalmente em relação à polícia; e uma administração, pròpriamente local, que a Constituição de 1891 denominava, até, municipal, administração exercida pelas "autoridades municipais" (*sic*) e cujas despesas incumbiam, exclusivamente, à autoridade municipal (art. 67 e seu parágrafo único). Êsse regime não se alterou nas Constituições posteriores, nem na vigente, salvo a diferença consistente em não fazer a Carta de 1946 reserva expressa de competência federal quanto à polícia, tal como ocorria na Constituição de 1891, pois, o legislador constituinte preferiu remeter ao ordinário a escolha dos serviços que, no Distrito Federal, deveriam ficar sob a administração do Govêrno da União (arts. 25 e 36). Mas, segundo a legislação ordinária, continuou a polícia do Distrito a ser um serviço federal, a cargo de autoridades e funcionários da União, contempladas as despesas com tal serviço no orçamento da União, sem embargo de existir, ao lado dessa polícia da União, uma polícia local ou polícia municipal do Distrito Federal, serviço êste custeado pelo orçamento do Distrito Federal. Continua, pois, a impor-se a distinção entre a Administração do Distrito Federal, enquanto que município (Administração municipal ou pròpriamente local) e Administração do Distrito, enquanto sede do Govêrno da União, administração esta federal, custeada pela União e exer-

cida por suas autoridades e funcionários. Tal a administração da polícia a cargo do Departamento Federal de Segurança Pública, que não exerce polícia municipal, mas polícia federal, embora no âmbito do Distrito Federal, de acôrdo com a reserva feita à competência da União, por motivo de interêsse político, qual seja o da segurança e indepedência do Govêrno federal na sua própria sede. Entende o Tribunal de Justiça que as ações, em sentido lato, decorrentes de fatos da Administração federal para o Distrito Federal, escapam ao conhecimento da Justiça local do Distrito Federal, sendo competente para das mesmas conhecer, originàriamente, ou em grau de recurso, o Tribunal Federal de Recursos, qualquer que seja a sua forma processual (ação ordinária ou especial ou mandado de segurança). Essa administração é federal, no interêsse da União, cabendo, pois, a esta responder pela regularidade do funcionamento dêsses serviços e pelos danos decorrentes dêste funcionamento, quando imperfeito, irregular ou exorbitante. No tocante à polícia federal para o Distrito Federal (diga-se assim para distingui-la da polícia municipal do Distrito) — trata-se de serviço federal, criado e organizado por lei federal (Departamento Federal de Segurança Pública) e cujos funcionários e autoridades, embora de função limitada às fronteiras do Distrito Federal, são nomeados pelo Govêrno federal, serviço sujeito à Administração federal, subordinado ao Presidente da República, através do Ministro da Justiça, o que tudo assim é, repita-se, no interêsse político da União. E a quem toca o custeio dêsse serviço? À União. Certo, a lei poderia, embora mantendo como federal a administração dêsse serviço, entregar o seu custeio aos cofres do Distrito. Não o fêz, porém, correndo êle pelas verbas do orçamento federal, atualmente, como desde a Constituição de 1891. Assim, se o Chefe de Polícia demite (e ainda pouco há que o Tribunal apreciou a hipótese) um empregado extranumerário, ninguém sustentará que a ação dêsse funcionário para anular o ato de demissão e reclamar os prejuízos não deva ser proposta contra a União, perante um juiz da Fazenda Pública com recursos para o Tribunal Federal de Recursos, e, sim, para o Tribunal de Justiça, pois, aquêle e não êste cabe julgar, em grau de recurso, as causas em que a União fôr autora, ré, assistente ou opoente, salvo as exceções expressas, conforme o disposto no art. 104, n.º II, letra *c*, da Constituição. Da anulação do ato decorreria a consignação de verba para pagamento ao funcionário reintegrado, e isto sòmente poderá ser conseguido em virtude de condenação da União. Supondo-se que o funcionário pleiteasse a anulação do ato, não mediante ação ordinária, mas por mandado de segurança, claro que, nem ontológica, nem lògicamente, se alteraria a posição das partes na causa, nem, por outro lado, se modificaria a competência, que seria sempre do Tribunal Federal de Recursos. O mandado de segurança, como adverte Carlos Maximiliano, não é senão uma ação especialíssima, ou, melhor, uma ação de processo especial, de têrmos mais breves do que o processo ordinário. O acionar por processo ordinário ou por mandado é acionar por processos diferentes, com a mesma ação, com a mesma competência, salvo, apenas, certas exceções quanto à competência originária que, em homenagem à hierarquia, a Constituição entrega aos Tribunais Superiores (Ministro de Estado — Tribunal Federal de Recursos; Presidente da República — Supremo Tribunal Federal, etc.). Mas, em qualquer caso, tanto faz vir por ação ordinária, como por qualquer processo especial (e entre os processos especiais, o Código do Processo Civil incluiu mui acertadamente, o mandado de segurança) — o que não se altera é a posição das partes na demanda, nem a competência para conhecer da causa. Assim, se a parte vem por mandado de segurança, precisa ser citada a pessoa de direito público interessada, no exemplo figurado e no caso atual, a União, tanto quanto citada teria de ser se o processo fôsse ordinário. A lei é expressa

a respeito (art. 322, n.º II, do Código do Processo Civil). A exigência dessa citação estava contida até mesmo nas Constituições anteriores. Desapareceu da atual, por se tratar de norma processual, estranha à definição do instituto. E a pessoa de direito público interessada, no caso, é a União, cuja fazenda responderia pelo dano porventura decorrente do ato ilegal. O que não se pode admitir, quer se trate de pedido de anulação de ato do Chefe de Polícia em relação a funcionário de polícia, quer se cogite de pedido de anulação de ato de autoridade policial, de natureza do que deu causa a êste mandado de segurança, é que varie a competência e se modifique a posição das partes, segundo o meio processual usado — se o pedido é formulado em ação ordinária, a União deve ser citada e o julgamento do recurso cabe ao Tribunal Federal de Recursos; se a anulação é pleiteada através de mandado de segurança, prescinde-se daquela citação e o processo é julgado pelo Tribunal de Justiça. Argumenta-se em favor da competência do Tribunal de Justiça quando se trata de mandado de segurança contra ato de autoridade policial do Distrito Federal, que êste é federal pela investidura e local quanto à função. Coloca-se o problema de competência em face dessa situação, criando-se, assim, uma fronteira nítida e intransponível. Põe-se, porém, de lado, um elemento fundamental, que não pode ser esquecido ou afastado: é a presença da União na causa. Se a pessoa de direito público interessada é a União, se desta não se pode fazer abstenção, se a sua citação, por isso mesmo, é necessária, manifesta é a incompetência do Tribunal de Justiça para o recurso. Certo, a Constituição poderia ter disposto que as causas decorrentes de fatos dos serviços federais para o Distrito fôssem da competência da Justiça local, que também é Justiça da União pela investidura é mantida, igualmente, no interêsse político da União, pelos cofres da União. Mas assim não dispõe; estabelece, assim, que a segunda instância de tôdas as causas da União é o Tribunal Federal de Recursos. Suponhamos, no caso dos autos, que o requerente tivesse decaído do mandado por ter, *v.g.*, excedido o prazo de decadência. Qual a Justiça competente para a ação que êle, requerente, poderia propor, senão a dos feitos da União? Quem suportaria os danos acaso decorrentes do ato visado a não ser a União? E como condenar o Tribunal de Justiça à União Federal, quando a Constituição dispõe, bem ou mal, que nas causas em que fôr a União interessada e do Tribunal Federal de Recursos a competência. Tudo que se acabou de dizer a respeito da ação que restaria ao requerente pode ser aplicada ao mandado de segurança. As autoridades policiais do Distrito Federal são nomeadas pelo Govêrno da União e pagas pelos cofres da União; prestam e devem obediência, dentro das normas legais, ao Govêrno federal. E' a União, pois, e não a Prefeitura, a pessoa de direito público interessada, que devia ser e foi citada. Não é, pois, êste Tribunal, o competente para o julgamento do recurso da União. Custas *ex-lege*. Rio, 2 de dezembro de 1949. — *Adelmar Tavares*, Presidente sem voto. — *Antônio Vieira Braga*, Relator. À conclusão dêsse acórdão aderiram alguns votos, pelo fundamento de que, embora, em regra, seja da Justiça local a competência nos processos decorrentes de atos de autoridades de investidura federal com funções locais, no caso era fundamental o interêsse da União Federal, dado que os atos da autoridade policial visavam garantir a segurança pública e a estrutura das instituições. Aos fundamentos do julgado acima transcrito, que fazem parte integrante dêste acórdão, como razões de decidir, há agora a acrescentar que o art. 2.º da Lei n.º 1.533, de 31-12-1951, veio consagrar a solução a que havia chegado êste Tribunal, pois, reputa autoridade federal, isto é, exercendo função de Administração pública federal, a autoridade coatora se as conseqüências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer mandado de segurança houvessem de ser suportadas pela União Federal. Embora apoiada

essa qualificação da função federal simplesmente no critério das conseqüências eventuais do ato no plano da indenização, enquanto, pela decisão dêste Tribunal outros elementos, não menos importantes, concorrem para a caracterização de natureza federal da função, em cujo desempenho se exerceu o ato impugnado, o certo é que a nova lei reforça a posição que adotou êste Tribunal no problema. Suscitado agora o conflito de jurisdição, terá o egrégio Supremo Tribunal Federal oportunidade de resolver, em sua alta sabedoria, a questão, declarando qual o Tribunal competente para o julgamento do recurso".

Sejam remetidos os autos ao Exmo. Sr. Presidente do egrégio Supremo Tribunal Federal.

Foi voto vencido o Des. Mem Reis.

Rio, 24 de junho de 1952. — *Antônio Vieira Braga*, Presidente e Relator".

Teve vista dos autos o eminente Dr. Procurador Geral da República, que oficiou a fls. 131:

"O colendo Tribunal Federal de Recursos e o ilustre Tribunal de Justiça do Distrito Federal julgaram-se incompetentes para conhecer do recurso de mandado de segurança interposto pela União Federal da respeitável sentença de fls. 72-74, que concedeu a segurança impetrada por Artur Fomm contra o ato do Delegado de Costumes e Diversões do Distrito Federal.

Casos idênticos ao presente foram objetos dos conflitos de jurisdição ns. 1.987 e 1.989, que êste egrégio Tribunal julgou procedente, tendo declarado que a competência para o julgamento do recurso era do colendo Tribunal Federal de Recursos, por ter entendido que, para a fixação da competência, não se justifica a distinção entre funções locais e federais das autoridades do quadro do Departamento Federal de Segurança Pública, por isso que elas pertencem à Administração federal, pela sua investidura e organização, subordinadas que estão ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e sendo pagos pelos cofres da União.

Os fundamentos do brilhante voto do eminente Desembargador Vieira Braga, transcrito às fls. 120-128 dêstes autos, foi acolhido, também, nos referidos conflitos de jurisdição ns. 1.987 e 1989.

Assim, somos por que se julgue procedente o conflito e competente o colendo Tribunal Federal de Recursos.

Distrito Federal, 17 de dezembro de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Barros Barreto* (Relator) — Dispunha a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal que cabia ao Tribunal de Justiça local julgar os mandados de segurança contra atos do Chefe de Polícia. E, daí, a competência para julgamento de recursos de decisões sôbre mandados de segurança, contra atos praticados por funcionários do Departamento Federal de Segurança Pública.

Mudou-se, porém, a situação, em face do art. 104, n.º II, da Carta Constitucional de 1946, fixando a competência do Tribunal Federal de Recursos, então criado.

Pondo-se de lado a distinção, entre funções locais e federais das autoridades do referido Departamento, há-de se atender a que as mesmas pertencem à Administração federal, dada a sua investidura e organização, sendo subordinadas ao Ministério da Justiça e custeadas pelos cofres da União.

Além disso, a Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, no art. 2.º, considera federal a autoridade coatora, quando as conseqüências de ordem patrimonial do ato, contra o qual se requer a segurança, houverem de ser suportadas pela União Federal ou pelas autarquias federais.

Pronunciando-se a 29 de agôsto do ano findo, sôbre hipóteses idênticas à presente, nos conflitos de jurisdição ns. 1.987 e 1.989, por mim relatado o primeiro e pelo eminente Ministro Orosimbo Nonato o segundo, a Suprema Côrte, unânimemente decidiu que a

competência para o julgamento do recurso era do Tribunal Federal de Recursos.

À vista do exposto, julgo procedente o conflito e competente o ilustre Tribunal Federal de Recursos.

VOTO

*O Sr. Ministro Nelson Hungria* — Sr. Presidente, em face da vigente lei sôbre mandado de segurança — Lei n.º 1.533, de 1951 —, em que a matéria é expressamente regulada, não tenho dúvida em aderir ao voto do eminente Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Foi julgado procedente o conflito e competente o Tribunal Federal de Recursos, unânimemente.

Por motivo justificado, ausentou-se o Sr. Ministro Edgar Costa.