RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO — ATOS DE INTERVENTORES

— Não responde a União pelos atos dos Interventores nos Estados praticados no regime da Constituição de 1937.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Brasil Extrativa S. A. *versus* União Federal e outros
Recurso extraordinário n.º 22.219 — Relator: Sr. Ministro MÁRIO GUIMARÃES

ACÓRDÃO

Acordam, em sessão da 1.ª Turma, por unanimidade de votos, não conhecer do presente recurso extraordinário, em que é recorrente a Brasil Extrativa S. A., e recorrida a União Federal, nos têrmos das notas taquigráficas e do relatório, que se incorporam a êste acórdão.

Rio, 3 de setembro de 1953. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Mário Guimarães*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Brasil Extrativa S. A., como sucessora da antiga Emprêsa Cururupu Ltda., com sede na cidade do mesmo nome, Estado do Maranhão, alega o seguinte:

"Que, em meiados de 1936, a Emprêsa Cururupu Ltda., com sede no lugar denominado Rosário, município de Cururupu, neste Estado, possuidora de grandes e modernos aparelhamentos para exploração da indústria de óleos vegetais e de conservas (mas dedicando-se especialmente à de extração do óleo de babassu), em face do gravame de excessivos impostos, perseguições sofridas pelos seus sócios e grande carência de transportes, afetando a capacidade de produção da fábrica e o embarque dos produtos desta, resolveu mudar o seu

estabelecimento para Belém, capital do Estado do Pará.

Dêste modo, os seus sócios, Francisco José de Miranda e João Pedro Alves, como únicos proprietários da Emprêsa, de pleno acôrdo, resolveram constituir naquela cidade uma nova sociedade em substituição à primeira, que tomou o nome de Brasil Extrativa Ltda., dedicada às mesmas atividades da antecessora, nesse ato incorporada.

Procederam, pois, os aludidos sócios à desmontagem de tôdas as instalações da Emprêsa Cururupu, Ltda., à qual, de direito, já pertenciam por fôrça do contrato.

Com essa transferência visaram os sócios completar o aparelhamento da nova emprêsa, proprietária da usina "Conceição", estabelecida em Icoraci, subúrbio de Belém, e dedicada, também, à exploração de óleos vegetais, em especial babassu;

Que, concluída em princípios de agôsto de 1936, a desmontagem e acondicionamento das máquinas e acessórios, o fisco maranhense, ao saber do intuito de transferí-las para outro Estado, invocando, abusivamente, os dispositivos da Lei n.º 1.311, de 30 de abril de 1928, exigiu, para consentir no seu embarque, o pagamento da taxa de 30% *ad valorem* (documentos ns. XI e XII), sob pena de apreensão dos materiais;

Que, não se conformando com essa exigência inconstitucional, protestaram os dois sócios Francisco José de Miranda e João Pedro Alves, nada logrando, contudo;

Que, diante da falência das justas ponderações dos prejudicados, impetrou a Emprêsa Cururupu Limitada, ainda em agôsto de 1936, mandado de segurança ao Sr. Dr. Juiz de Direito da Comarca de Cururupu, a fim de obter dêste o reconhecimento e a garantia do seu direito certo e incontestável (Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936, art. 1.º), de "trasladar para onde entender, os maquinismos de sua propriedade existentes no lugar Rosário, do município e comarca de Cururupu, obstado por ato manifestamente inconstitucional do govêrno maranhense;

Que, processado regularmente o pedido e ouvido o Dr. Promotor, êste, em explícito parecer (doc. n.º XIII), opinou pela concessão do mandado de segurança, sustentando nessa peça o representante do Ministério Público:

"O mandado de segurança é a garantia judicial do direito certo e incontestável *quando a autoridade exorbita nas suas funções*, ofendendo direitos assegurados pela Constituição ou pela lei", citando Temístocles Brandão Cavalcânti. .....

.....

"No caso presente o mandado de segurança tem por fim evitar a execução, por parte do Poder Executivo, de uma *Lei Inconstitucional*. O direito do requerente já se acha ameaçado" (devia dizer violado) .....

"O direito do requerente é certo e incontestável" .....

..... Portanto, baseado no direito certo e incontestável do requerente, em virtude do art. 17, n.º IX, da Constituição federal (a de 1934), sou de parecer que deve ser concedido o mandado de segurança."

Decorridos os trâmites legais e com audiência de todos os interessados, foi, a 17 de outubro de 1936, em brilhante e fundamentada sentença (doc. n.º XIV), concedido o mandado requerido;

Que, contraditòriamente, o mesmo Promotor Público, obedecendo a ordens superiores, interpôs recurso da medida concessiva (doc. n.º XV) para o egrégio Tribunal de Apelação dêste Estado, em vista do que o Coletor estadual de Cururupu proibiu que os maquinismos fôssem embarcados, até final pronunciamento do Tribunal, *apesar de os recursos*, em caso de concessão do mandado de segurança não terem caráter suspensivo (Lei n.º 191, art. 11);

Que, remetidos os autos à superior instância, foram os mesmos afinal julgados em sessão plenária de 7 de abril de 1937, do egrégio Tribunal de Apelação dêste Estado, que, por unanimidade, confirmou a sentença (doc. n.º XVI);

Que, em face dessa vitória, os interessados fretaram o iate-motor "Oli-

veira Fôlha", de propriedade do Sr. Abelardo Ribeiro, comerciante nesta praça, a fim de conduzir o referido maquinismo (cêrca de 100 volumes entre peças isoladas e caixotes) para Belém, sede da nova emprêsa Brasil Extrativa, Ltda., que incorporou êsse maquinismo ao seu patrimônio (doc. n.º I), conforme lançamento do dia 30 de outubro de 1936, do Diário da mesma, no valor de Cr$ 1.118.152,60 (um milhão cento e dezoito mil e cento e cinqüenta e dois cruzeiros e sessenta centavos), em moeda atual;

Que, por via do contrato de fretamento, o barco "Oliveira Fôlha" permaneceu, no pôsto de Cururupu desde o dia 26 de abril a 18 de maio de 1937 (docs. ns. XVII e XVIII), conforme anotações da capitania e depoimento de testemunhas, para o fim de ser procedido o embarque e transporte pretendidos;

Que, mais uma vez, nessa ocasião, o Fisco maranhense, utilizando-se da fôrça policial e sob ameaças de prisão — após ter feito violenta intimação (doc. n.º XIX) — fêz com que os tripulantes do barco "Oliveira Fôlha", prestes a zarpar, descarregassem nos barrancos do rio Cururupu os volumes já embarcados, que novamente ficaram jogados ao relento e expostos às intempéries (doc. n.º XVII).

Diante da coação fiscal-policial nenhuma resistência no momento foi possível;

Que, embora tolhendo um legítimo direito e desrespeitando, gravemente, um mandado judicial, confirmado por unanimidade na superior instância, é de salientar que as autoridades policiais ou fiscais nenhuma providência tomaram para resguardar os bens seqüestrados contra eventuais danos, furtos, depredações, corrozões dos metais pela ação dos elementos (águas pluviais e marinhas, ar marinho, etc.) incêndios — apesar desta última possibilidade ser previsível — no estado em que se encontravam os materiais — pela existência de tubos com oxigênio comprimido. Tanto mais imperiosa se mostrava a assistência do govêrno pela circunstância de não poderem estar os sócios prejudicados na fiscalização dos materiais, não só pelo seqüestro, mas à vista das obrigações que os prendiam em Belém, na administração da emprêsa, onde deveriam estar também os aparelhamentos questionados;

Que, transitado em julgado o primeiro "mandado de segurança, o govêrno dêste Estado, pelos seus delegados, fêz aplicar, *retroativamente*, uma lei absurda, *elaborada e promulgada de encomenda para prejudicar a autora*. Fácil se torna constatar que essa lei (Lei n.º 39, de 26 de novembro de 1936, doc. n.º XVIII), foi baixada poucos dias após a publicação da sentença concessiva do mandado de segurança (fins de outubro de 1936), mal escondendo o duplo objetivo de contorná-lo e de burlar o dispositivo do art. 11 da Lei n.º 191, que não atribuía efeitos suspensivos aos recursos sôbre a concessão daquela medida.

Que essa inferência lógica assume aspecto de indubitável certeza ao se proceder a leitura do atrevido ofício expedido a 4 de maio de 1937 pelo então Coletor estadual de Cururupu, Sr. Joaquim Fontoura (doc. n.º XIX), mas, sobretudo, pelas expressões insidiosas do telegrama de 30 de abril de 1937, do Sr. Diretor da Fazenda, no qual essa autoridade acentuava, significativamente, "chamo sua atenção lei 39 *posterior* concessão mandado *segurança*" (doc. n.º XX);

Que, assim, apesar de amparada pela justiça, viu a suplicante baldados os seus esforços no sentido da liberação do maquinário em progressiva deterioração (doc. n.º XVII), pelo que foi obrigada a interpor novo mandado de segurança (em meiados de 1937), desta vez ao M. M. Juiz de Direito dos Feitos da Fazenda desta Comarca. Foi-lhe êste concedido, irrestritamente, em lúcida sentença (doc. n.º XXI) confirmada pelo egrégio Tribunal de Apelação dêste Estado (acórdão de 1 de junho de 1938, documento n.º XXII).

O julgamento dêsse mandado de segurança teve de apreciar a constitucionalidade e a retroatividade de apli-

cação (!!) da Lei n.º 39, pela qual ficava vedada a exportação de qualquer maquinismo para os demais Estados da União (!!);

Que, expedido o segundo *writ* (doc. n.º XXIII), o Estado, com abuso de direito, pleiteou a sua suspensão, alegando (ó escândalo!) grave ameaça de perturbação da ordem e à segurança coletiva (!!) na hipótese de os maquinários virem a sair (doc. n.º XXIV), completamente deslembrado de que já havia, a respeito, um mandado concedido e passado em julgado, sem que o Estado o obedecesse...

Despachou o pedido favoràvelmente o ilustre Desembargador Pires Sexto, que, aliás, já se dera por impedido de funcionar em ambos os feitos, por ser irmão de uma das autoridades coatoras (docs. ns. XXV e XXVI), eivando, assim, de nulidade substancial o seu pronunciamento;

Que, em conseqüência, reforçado ficou o esbulho dos bens da suplicante, sendo ordenado, incisivamente, a continuação do seqüestro, por parte do próprio Dr. Paulo Ramos, do Diretor da Fazenda e do Chefe de Polícia (docs. ns. XXVII, XXVIII e XXIX);

Que, não obstante a plena confirmação da sentença pelas egrégias Câmaras Reunidas do colendo Tribunal de Apelação dêste Estado em acórdão que classificou, justa e expressivamente, de violação *arbitrária*, apuração indébita, ato inconstitucional, as determinações dos coatores (acórdão de 1 de junho de 1938, documento já citado), mais uma vez não quis ouvir o Estado a voz da Justiça, procrastinando a execução com recursos inadmissíveis, expedientes de mera chicana, tais os infantis embargos de declaração (doc. n.º XXX) rejeitados, como não poderiam deixar de o ser, por unanimidade (acórdão, doc. n.º XXXI);

Que, apesar de esgotados os recursos cabíveis e incabíveis (tais os embargos) e publicado o definitivo acórdão na audiência de 31 de agôsto de 1938 (doc. n.º XXXII), nenhuma providência tomaram as autoridades para liberar os maquinários, eis que as suas ordens determinavam *apreensão, detenção ou impedimento*, até segunda ordem, conforme os documentos juntos. Tão férteis em expedientes de baixa manobra para acobertar as suas perseguições, como leis pessoais (Lei n.º 39), recursos contraditórios (apelação do mesmo Promotor, que opinara favoràvelmente à concessão do mandado...) ou exdrúxulos recursos (os embargos de declaração num acórdão claríssimo...) ou requerimentos de monstruosas alegações (o de suspensão da execução, no qual era alegada grave ameaça à ordem pública e prejuízo à economia coletiva, se os maquinários da suplicante saíssem...), tão férteis em expedientes de baixa manobra para a facilitação de seus intuitos ilícitos, as autoridades coatoras não se dignaram de atender ao pronunciamento final da mais alta instância no Estado, que lhe foi desfavorável. Ao contrário, perseveraram na mesma opressão que vinham exercendo;

Que, estando o país, a êsse tempo, sob intervenção federal, desde o dia 10 de novembro de 1937, recorreu a suplicante, inúmeras vêzes, às autoridades da União, para garantia dos seus direitos e obter do então interventor, Dr. Paulo Martins de Sousa Ramos, ao menos, a obediência às decisões judiciárias;

Que, não logrando êxito algum, se viu forçado o sócio-gerente da suplicante e principal visado, Francisco José de Miranda, a fazer uma reclamação diplomática, por intermédio da Embaixada Portuguêsa na Capital Federal, na qual eram relatados os danos enormes impostos ao patrimônio da autora e pedidas providências para libertação dos maquinismos (doc. n.º XXXIII). Essa reclamação foi remetida de Belém do Pará a 27 de setembro de 1936 e logo encaminhada à Presidência da República;

Que a obstinada posição do Govêrno maranhense, de então, de não se afastar de sua conduta odiosa já se tornava insustentável pela pressão dos acontecimentos e da opinião pública conhecedora da extraordinária operosida-

de dos dois sócios Francisco José de Miranda e João Pedro Alves — elementos, àquela época, já integrados na comunhão brasileira a mais de um trintênio — e dos lamentáveis atos de prepotência, quando, de 27 para 28 de outubro de 1938, às caladas da noite, foi ateado criminoso incêndio aos volumes dos maquinários, determinando, pràticamente, prejuízos totais. Ante a indiferença total das autoridades o fogo tomou tal vulto que sòmente no decorrer do dia 28 — quando já avançado estava o dia, puderam populares debater, tardiamente, as chamas dos escombros;

Que é significativo o fato de, logo após a tremenda ocorrência, ter o Govêrno maranhense dado instrução às autoridades competentes para facilitarem elas aos interessados o transporte dos resíduos do incêndio para Belém ou onde melhor entendessem!

Que, cessada que foi a oposição das autoridades maranhenses à disposição e ao transporte dos ditos maquinários para fora do Estado do Maranhão, a autora mandou proceder vistoria nos destroços do incêndio (doc. n.º XXXIII) e fretou de novo o iate-motor "Oliveira Fôlha" e por êste os fêz conduzir para Belém. Aí chegados, foram os maquinários, no deplorável estado em que se encontravam, submetidos, *incontinenti*, à nova vistoria, constante do doc. n.º XXXIV, procedida por técnicos e com audiência e assistência dos representantes da Fazenda Pública. Mostraram essas perícias judiciais que os maquinários estavam de tal maneira estragados que não era mais possível o seu aproveitamento, e que só podiam ser vendidos como ferro velho ou sucata".

Propôs, com base nos fatos acima referidos, ação de indenização contra a União Federal, o Estado do Maranhão e Paulo Martins de Sousa, que era, ao tempo de tais fatos, Interventor federal naquele Estado. Defenderam-se os réus amplamente e, após vários incidentes de ordem processual, foi proferida longa sentença (fls. 823), que concluiu pela absolvição do ex-Interventor e julgou prescrita a ação. Houve agravo, a que o Tribunal de Recursos deu provimento (fls. 977), para cassar um segundo despacho saneador, que havia nos autos. O Juiz proferiu nova decisão a fls. 1.399.

Tomando conhecimento, mediante recurso de apelação, da preliminar de incompetência do Tribunal de Recursos, dada a circunstância de não ser a União responsável pelos atos dos Interventores federais, foi essa preliminar acolhida pelo acórdão de fls. 1.666. Recorreu, extraordinàriamente, a autora, alegando que a decisão recorrida, considerando o Interventor autoridade local para os efeitos de responsabilidade civil, atribuiu vigência retroativa ao preceito consagrado no art. 42 do Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, pois que os fatos originários da causa se passaram de agôsto de 1936 a 26 de janeiro de 1939, e dessa forma vulnerou o art. 6.º do Decreto-lei n.º 4.567, de 4 de setembro de 1942, uma vez que o art. 56, do Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, ordena a vigência da lei a partir de sua publicação. Cita vários acórdãos que teriam decidido, em casos semelhantes, pela responsabilidade da União por ato dos Interventores. Foi o recurso admitido e processado. O Dr. Procurador Geral é pelo seu não conhecimento.

É o relatório.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) — Não conheço do recurso. Para enquadrá-lo na letra *d*, não encontro jurisprudência discrepante. Poderão apontar-se votos isolados, ainda que de eminentes julgadores, mas nenhum acórdão do Supremo Tribunal Federal ou de qualquer outro tribunal do país, sufragou, que me conste, a tese de que, no domínio da Constituição de 37, responde a União por atos dos Interventores.

Não há equiparar estas autoridades aos que, ao tempo da Constituição de 91, eram designados, por aplicação do art. 6.º, para intervir nos Estados, substituindo-se aos governos locais. Quando

ocorria, então, uma situação anômala, que demandasse intervenção federal, o Govêrno nomeava preposto seu, com poderes especificados, que variavam, de caso para caso, conforme os motivos que houvessem determinado a intervenção. O que êsse preposto praticasse, praticava-o por ordem e conta do Govêrno que o nomeara. Suspendia-se, temporàriamente, a autonomia estadual. Daí o ter-se julgado, várias vêzes, transferida a responsabilidade do Estado, pelos atos do Interventor, para o Govêrno da União (acórdão em *Arquivo Judiciário*, vols. 56-82; *Revista Forense*, 47-53; *Pandectas*, vols. 7-438, etc.).

Menos lúcida se apresenta a situação dos Interventores nomeados após a revolução de 30, e em conseqüência dela, ou depois do golpe de 37.

Quando se estudam as instituições de um período revolucionário e se quer saber até que ponto se devem considerar destruídas as instituições anteriores, cumpre indagar os fins objetivados pela revolução ou pelo golpe. Tudo quanto se oponha a êles estará, implìcitamente, derrogado. O que lhe não fôr contrário, salvo decreto expresso, continua vigente.

Ora, a revolução de 30, ao que diziam os seus corifeus, tinha apenas em vista a moralização dos costumes políticos (refiro-me aos fins declarados, pois os ocultos, se existiam acaso, não podem interessar ao Judiciário), não objetivava submeter o regime federativo implantado em 1889. O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituíu o Govêrno Provisório, tornou, nos arts. 4.º, 6.º, 11 e 12, nítido o espírito conservador. Eram, por todos os títulos, sucessores dos Governadores.

O golpe político de 37, por sua vez, declarou que visara restabelecer "a paz política e social perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da agravação dos dissídios partidários" e pôr côbro à infiltração comunista. Os meios para consecução dêsse fim foram corporificados nos textos da Carta política então assinada pelo Chefe da Nação e seus Ministros.

Se é exato que essa Carta apresenta, a muitos respeitos, caráter unitário, não se animou a derribar, de vez, a federação. Os Estados continuaram na sua vida normal. Vários de seus dispositivos, como nas Constituições precedentes e na subseqüente, mantiveram órbitas distintas de ação para o Govêrno Central, para os Estados e para os Municípios.

E' verdade que tanto o Código dos Interventores de 1930, como a Carta de 37, reservaram ao Chefe do Govêrno da União a prerrogativa de designar os Chefes dos Governos estaduais, chamados Interventores.

Foi essa, porém, simples medida de defesa, que tomava o Govêrno Central para ter assegurada a sua estabilidade, de govêrno de fato, ao qual faltava, a sustentá-lo, o prestígio da vontade do povo, manifestada por meio de eleições.

O argumento de que se aos Estados se retirara o poder de escolha de seus governantes, não se podia conferir-lhes responsabilidade pelo que estas fizessem, se é forte, não nos parece decisivo. Ainda hoje, os prefeitos em vários municípios do Brasil, inclusive na Capital da República, são nomeados e ninguém sustenta que a responsabilidade pelos atos irregulares dêsses Prefeitos deva ser imputada aos Governos estaduais, nos Estados, ou à União, na Capital da República.

O acórdão, pois, que não aceitou a responsabilidade da União por ato de um Interventor, nomeado em 1937, nem se apartou do que decidiram outros acórdãos em relação a Interventores designados, quando vigente a Constituição de 91, nem feriu de frente qualquer dispositivo legal. O acórdão não amparou a tese da retroatividade do Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, tese que não precisava ser invocada para concluir, como concluiu, o venerando acórdão recorrido.

Não conheço do recurso.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Sr. Presidente, também não conheço do re-

curso. Recebi um memorial do recorrente, que li com a maior atenção.

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Relator) — Muito bem redigido, aliás, pelo ilustre advogado.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Mas o eminente Sr. Ministro Relator mostrou muito bem a diferença que há entre aquela figura do Interventor excepcional, que ocorria em face da Constituição de 1891, como poderá ocorrer em face da Constituição atual, e aquela figura do interventor depois da revolução de 1930 ou na vigência da Constituição de 1937. Êste era incumbido da administração normal dos Estados. Mesmo em face da Constituição de 1891, sempre distingui, para admitir a responsabilidade da União pelos atos dos interventores, entre os atos que êstes praticavam, ligados diretamente à imissão que recebiam do Govêrno federal, e os atos praticados no exercício da própria administração do Estado. Só na primeira hipótese se poderia cogitar de responsabilidade da União. Por mais forte razão, esta há de ser excluída no tocante aos atos dos interventores da fase posterior a 1930, ou do regime de 1937, e, mormente, em se tratando de matéria fiscal. Se se trata de impôsto estadual, se o Estado é que aufere o tributo, como responsabilizar a União, que não é beneficiária dêle, por qualquer abuso visando assegurar a sua cobrança?

Quanto a dizer-se que o Código de Interventores não poderia retroagir, não há tal. Êle não inovou nesse ponto, apenas confirmou o que decorria do próprio sistema consagrado na Constituição de 1937.

Estou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: À unanimidade de votos, não teve conhecimento o recurso.