

6-9-61

Marly

608

TRIBUNAL PLENO

A C Ó R D ã O

Procurador de Contas do Espírito Santo - Dito administrativo que anula outro ato administrativo.

EMENTA: -- É inoperante o ato administrativo que anula outro já aprovado pelo Tribunal de Contas. O fiscalizado não pode converter-se em fiscal de seu próprio fiscal. O ato de anulação só produz efeitos depois que, por sua vez, for aprovado pelo Tribunal de Contas.

00483020
04270080
06571000
00000180

R. ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.657 - ESPÍRITO
SANTO

RECORRENTE: GAUDÊNCIO MARTINS

RECORRIDO : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, dar provimento, nos termos do voto do relator.

BRASÍLIA, 6 de setembro de 1961 (data do julgamento).

Barros Barreto, PRESIDENTE.

Victor Nunes Leal, RELATOR.

6.9.1961

Marly

609

TRIBUNAL LEO

R. ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.657 - ESPÍRITO SANTO

RELATOR : O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

RECORRENTE: Gaudêncio Martins

RECORRIDO : Estado do Espírito Santo

RELATÓRIO00483020
04270080
06572000
00000210

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES LEAL:- O Sr. Governador do Espírito Santo, atendendo ao parecer da Comissão de Revisão de Atos Administrativos (f. 8), analisou (f. 9) a aposentadoria concedida ao recorrente, Gaudêncio Martins, com as vantagens de cargo, em comissão, de Inspetor de Máquinas (f. 10). Foi-lhe, em seguida, negada segurança pelas Turmas Reunidas do Tribunal de Justiça (f. 33), por falta de liquidez e certeza do direito postulado. Entendeu a Comissão que o tempo de serviço não perfazia os 25 anos exigidos na Lei estadual.

Com o recurso ordinário (f. 38), veio certidão de tempo de serviço, mais de 25 anos, com base em justificação judicial, julgada depois da impetração (cfr. f. 2 e 49v). Argumentou, além disso, o recorrente, como já o fizera na inicial, que sua aposentadoria fôra aprovada pelo Tribunal de Contas, o que a tornava irrevisível pela administração. Assim decidira o próprio Tribunal do Estado em outro processo (f. 43 - M.S. 399, de 10.3.59).

610

O acórdão recorrido não se deteve nessa alegação, mas repudiou a preliminar de inconstitucionalidade do Tribunal de Contas (f. 33), levantada pelo Estado (f. 19); e este não recorreu.

Nas contra-razões (f. 54), observa-se que a prova de tempo de serviço foi trazida fora de época, depois do julgamento, devendo ser desentranhada. A douta Procuradoria Geral (f. 58) é pelo não conhecimento e não provimento, por achar que se discute matéria de fato.

V O T O

O SENHOR MINISTRO VICTOR FURNES (Relator): As informações do Sr. Vice-Governador em exercício (f. 17) atribuíram-me prioridade na tese da irrevisibilidade, pela administração, dos próprios atos, quando aprovados pelo Tribunal de Contas, e acrescentam que minhas conclusões sobre o assunto não eram peremptórias. Não me cabe essa prioridade. No mencionado estudo, que data de 1948 (vd. Problemas de Direito Público, p. 223), eu ficara um tanto hesitante entre duas soluções: de um lado, a revisibilidade do ato administrativo, com o assentimento do Tribunal de Contas (o que fôra aceito pelo Supremo Tribunal em um caso concreto - R.D.A. 7/212); de outro, o reexame do ato apenas pelo Judiciário.

Minha preferência tendia para esta segunda solução, mais de lege ferenda do que de iure constituto. Achava estranho que o Tribunal de Contas, cuja função é julgar da legalidade de certos atos administrativos, como a aposentadoria, pu-

610

O acórdão recorrido não se deteve nessa alegação, mas repudiou a preliminar de inconstitucionalidade do Tribunal de Contas (f. 33), levantada pelo Estado (f. 19); e este não recorreu.

Nas contra-razões (f. 54), observa-se que a prova de tempo de serviço foi trazida fora de época, depois do julgamento, devendo ser desentranhada. A douta Procuradoria Geral (f. 58) é pelo não conhecimento e não provimento, por achar que se discute matéria de fato.

V O T O

00483020
04270080
06573000
01060300

O SENHOR MINISTRO VICTOR THOMAS (Relator): As informações do Sr. Vice-Governador em exercício (f. 17) atribuíram-me prioridade na tese da irrevisibilidade, pela administração, dos próprios atos, quando aprovados pelo Tribunal de Contas, e acrescentam que minhas conclusões sobre o assunto não eram peremptórias. Não me cabe essa prioridade. No mencionado estudo, que data de 1948 (vd. Problemas de Direito Público, p. 223), eu ficara um tanto hesitante entre duas soluções: de um lado, a revisibilidade do ato administrativo, com o assentimento do Tribunal de Contas (o que fôra aceito pelo Supremo Tribunal em um caso concreto - R.D.A. 7/212); de outro, o reexame do ato apenas pelo Judiciário.

Minha preferência tendia para esta segunda solução, mais de lege ferenda do que de iure constituto. Achava estranho que o Tribunal de Contas, cuja função é julgar da legalidade de certos atos administrativos, como a aposentadoria, pu-

desse, "indefinidamente, rever suas próprias decisões, sem qualquer limitação. (...) Parece mais razoável -- dizia eu -- que, em tais casos, o prejudicado ou a própria administração recorram ao judiciário (...)".

Tomou a liberdade de ocupar o tempo dos eminentes colegas com estas explicações, por dois motivos: para esclarecer que não me cabe prioridade no tratamento do tema, e para acentuar que, refletindo melhor, decidi-me depois pela possibilidade da revisão, por motivo de ilegalidade, contanto que o ato corretivo logre o assentimento do Tribunal de Contas (conclusão que defendi na Bahia, em 1960); caso contrário, a via própria, mesmo para a administração, há de ser a judiciária.

Fui levado a esta solução pela peculiaridade dos atos administrativos sujeitos a aprovação; pela jurisprudência sobre o poder de anulação da administração pública; pelo precedente, há pouco citado, do Supremo Tribunal; finalmente, pelo conhecimento mais íntimo, que as circunstâncias me proporcionaram, do mecanismo e funcionamento dos Tribunais de Contas.

Por duas vezes, embora mais sucintamente, já tive ocasião de externar aos eminentes colegas o entendimento que ora exponho.

A primeira foi no julgamento do RMS 7.543, de 14.12.60, referente a juizes de Paraná, promovidos e aposentados. Disse eu: "Se os titulares dessas comarcas tiveram suas aposentadorias julgadas pelo Tribunal de Contas, essa situação, do ponto de vista formal, só poderá ser alterada com a aprovação também do Tribunal de Contas. Ainda recentemente, no Congresso de Tribunais de Contas da Bahia, a que tive a honra de comparecer, foi firmada uma deliberação nesse sentido: o ato administrativo que se integra com a aprovação do Tribunal de Contas, não poderá ser

desfeito unilateralmente pela administração. No caso, o Tribunal de Justiça agiu como órgão administrativo".

Essa mesma tese já havia sido acolhida por este Plenário, em caso idêntico, de outros juizes do Paraná, onde se decidiu que, "em face da aposentadoria (...), registrada pelo Tribunal de Contas, não podia o Tribunal de Justiça, em sessão administrativa, rever o seu próprio ato" (RMS 7.539, de 24.8.60, relator o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, que se reportara a três precedentes iguais: R.M.S. 4.538, 6.859 e 7.523).

A segunda manifestação, a respeito, foi no julgamento do RMS 7.753 (12.7.61), interessado o ilustre Ministro Alcindo Bueno Assis, do Tribunal de Contas de São Paulo. Disse eu então: "... em trabalho de natureza doutrinária (...) susten-teiqque ato administrativo, aprovado, na forma da lei, pelo Tribunal de Contas, não pode, mesmo por motivo de ilegalidade, ser reformado ao exclusivo critério da administração. Admite-se que o faça com o assentimento do Tribunal. Como o ato anterior só se completou com o provimento daquele órgão, a anulação também deve depender do seu pronunciamento. Esse mau trabalho, ainda impreciso, fôra inspirado em opinião de Seabra Fagundes e considerações de um aresto do Supremo. Tal ponto de vista foi aprovado pelo Congresso Nacional de Tribunais de Contas, realizado na Bahia, em 1960, do qual tive a honra de participar".

No citado precedente do Supremo Tribunal (R. D.A. 7/212), o eminente relator, Ministro Castro Nunes, negava ao Tesouro Nacional, isto é, à administração, anular o ato de aposentadoria aprovado pelo Tribunal de Contas, por ser este "o fiscal constitucional (...) do Poder Executivo", por ser um "tribunal sobranceiro à própria Administração". E afirmava, pe-

reemptório: "A administração não pode invalidar os seus atos".

Entretanto, o mesmo Castro Nunes, esclarecido pelos colegas, concordou em dar validade ao ato anulatório, porque também êle fôra aprovado pelo Tribunal de Contas.

Seabra Fagundes, a cuja lição eu recorrera, ensina (R.D.A. 3/9): "Em alguns casos, o poder de revogar ou anular se extingue para a autoridade inferior logo que praticado o ato. Tal sucede, por exemplo, se êle depende de autorização ou aprovação do Superior hierárquico. A autorização, uma vez utilizada, impede o desfazimento da medida sem reexame do caso pelo agente que a autorizou. A aprovação converte o ato em procedimento da autoridade que o outorga, fazendo extinguir-se a competência do autor originário".

As considerações anteriores, especialmente a análise do referido precedente do Supremo Tribunal, levaram-me a não aceitar tôdas as consequências da premissa do consagrado especialista. S.Exa. impugnava, ao Tribunal de Contas, "o poder de revogamento ou anulação", o que seria, no seu autorizado modo de ver, "negar a própria missão daquele órgão". Pareceu-me razoável, como já disse, admitir a possibilidade da anulação, com o assentimento do Tribunal de Contas.

Nesse mesmo sentido parece ter-se manifestado, em outro caso, o Supremo Tribunal, sendo relator o eminente Ministro Nelson Hungria, que assim se expressou: "... julgar da legalidade não é apenas apreciar a regularidade formal do ato administrativo (...): é julgar de tôdas as condições intrínsecas e extrínsecas da sua legalidade. Assim, a decisão do Tribunal de Contas, quando aprobatória, não apenas dá executoriedade ao ato, como cria uma situação definitiva na órbita administrativa. Depois dela, não pode o executivo, que não tem hierarquia sobre o dito Tribunal, declarar, unilateralmente (grifo nosso),

a nulidade do ato" (cit. por Carlos Casimiro Costa, R.T. 275/25).

Essa foi a doutrina que, embora vencido, já havia sustentado, nesta Casa, o eminente Ministro Hahnemann Guimarães: "... entendo que, havendo sido a aposentadoria registrada pelo Tribunal de Contas, não é possível a sua revogação por ato unilateral do Governo. Assim já votei em casos anteriores" (R.M.S. 4.404, de 22.11.57, Rev. For. 191/96).

O Tribunal de São Paulo tem decidido nossa conformidade (R.T. 253/301, 287/177), como também o Departamento Administrativo do Serviço Público (cf. Pinto Pessoa, Manual dos Servidores do Estado, II/619 ss).

Assentado o princípio, acima enunciado, segue-se que o ato anulatório, originário da autoridade fiscalizada (no caso, o Sr. Governador do Estado), constitui apenas a primeira fase do processus de anulação, que só se completa com a aprovação do órgão de controle.

Neste ponto, devemos distinguir, para exame das consequências, entre a decisão do Tribunal de Contas, que julga legal a aposentação e, por isso, a aprova, e a decisão posterior, do mesmo Tribunal, que aprova o ato anulatório da aposentadoria.

No primeiro caso, o ato é da competência da autoridade administrativa que o pratica; depois de consumado, é submetido à chancela do Tribunal, para que possa ter execução definitiva. A aprovação do Tribunal não integra o ato mesmo; em relação a ele, é um plus, de natureza declaratória quanto à sua legitimidade em face da lei. Não é a validade, mas a executoriedade, em caráter definitivo, do ato que fica a depender do julgamento de controle do Tribunal de Contas.

Este é o ensinamento, entre nós, de Francisco Campos, que analisou o problema com aguda visão. Observou ele que a eficácia de certos atos administrativos, em razão do interesse público, fica suspensa, até que outro órgão o aprove, mas este "nada acrescenta ao ato: declara-lhe, apenas, a conformidade com a lei", e dessa declaração "decorre, para o ato em foco, uma força nova, a saber, a aptidão a gerar efeitos". Tal é a natureza da função de controle, que não integra, nem completa o ato, já anteriormente acabado e perfeito, diversamente da função de aprovação, pela qual "a autoridade, a quem é cometida a aprovação do ato, colabora com a sua vontade no acabamento ou aperfeiçoamento do mesmo". A função de controle, portanto, não sendo integrativa do ato, constitui "apenas condição de sua executoriedade" (Direito Constitucional, II/140). Em muitos casos, aliás, observamos nós, a execução se faz condicionalmente, antes da chancela do órgão de controle.

Por tais razões é que o julgamento favorável da aposentadoria, pelo Tribunal de Contas, tem efeito ex tunc. O ato de aposentadoria, mesmo antes de julgado pelo Tribunal de Contas, produz efeitos condicionados àquele julgamento; o principal deles é a vacância do cargo, que pode ser imediatamente provido com outro titular.

Muito diversa é a situação, quando se trata de anular aposentadoria, já sancionada pelo Tribunal de Contas. "A aprovação - como diz Seabra Fagundes - converte o ato em procedimento da autoridade que o outorga". Sendo o ato, em tal caso, do Tribunal de Contas, e não mais da autoridade administrativa, a competência para torná-lo sem efeito se desloca desta para aquele. Por isso, nessa hipótese, não pode ter qualquer efeito executório, nem mesmo condicionalmente, o ato anulatório emanado

da autoridade administrativa, o qual representa apenas, como há pouco notamos, a primeira etapa do processus de anulação.

Não se nega, com isso, que a administração possa, por motivo de ilegalidade, anular os próprios atos. O que ela não pode é anular os atos do Tribunal de Contas. O contrassenso seria imperdoável, se o fiscalizado pudesse converter-se em fiscal do seu próprio fiscal. É, pois, em tal caso, inoperante, para qualquer efeito, o ato de anulação, antes de confirmado pelo Tribunal de Contas.

Dou, assim, provimento ao recurso, em parte, para declarar sem eficácia o ato de anulação da aposentadoria do recorrente, até que o aprove, se fôr o caso, o Tribunal de Contas do Estado.

6-9-1961

IJS.

617

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº. 8.657 - ESPÍRITO SANTO

V O T O

O EXMO.SR.MINISTRO PEDRO CHAVES- Sr. Presidente, não obstante a minha manifestação em sentido contrário, no caso do Ministro Alcino Bueno de Assis, no Tribunal de Contas de São Paulo, estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, neste caso, porque a conclusão a que eu cheguei não colide com a conclusão a que chegou S. Exa. E, além do mais, há uma matéria de fato em que os dois casos / divergem.

Ali, se tratava de um ato administrativo do Tribunal, em benefício de um de seus membros. E, aqui se trata de um ato de origem dupla, ato complexo. Começou com o administrativo e terminou com o Tribunal de Contas. Acho / que, ali, o ato já estava completo.

Assim, conheço do recurso e dou-lhe provimento em parte.

00483020
04270080
06573010
01070440

6-9-61

ELZIR

618

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.657 - ESPÍRITO SANTOV O T O00483020
04270080
06573020
01050530

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA :
 Senhor Presidente, recordo-me que, neste Supremo Tribunal Federal, julgamos caso absolutamente idêntico, com a mesma conclusão a que chegou o eminente Sr. Ministro Victor Nunes. Tratava-se de caso do Espírito Santo, de um funcionário que, com certidões falsas, conseguiu apresentar-se, sendo o ato registrado no Tribunal de Contas.

O Governador, depois, anulou o ato de apresentação, mas pareceu realmente injusto negar validade a êsse ato do Governador, porque o funcionário havia falsificado documentos para comprovar que tinha tempo de serviço para a aposentadoria.

A conclusão, a que cheguei e tive a honra de ser apoiado pelo Supremo Tribunal, foi a mesma do eminente Sr. Ministro Relator, porque se negou, então, o provimento no recurso que concedera mandado de segurança, mas, ressaltou-se expressamente ao Governador submeter o seu ato ao Tribunal de Contas. A solu-

ção é a mesma que, ainda agora, adota o eminente Sr. Mi
nistro Victor Nunes, em seu voto erudito e lúcido.

Assim, acompanho Sua Ex^{sa}.

* * *

6-9-61

PL.

620

RECURSO ORD. MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.657 - ESPÍRITO SANTO

RECOLENTE: Gaudêncio Martins

RECORRIDO: Estado do Espírito Santo

D E C I S ã O

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:
TERAM PROVIMENTO, NOS TERMOS DO VOTO DO SR. MINISTRO RELATOR.
DECISÃO UNÂNIME.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro BAEROS BARRETO.
Relator, o Exmo. Sr. Ministro VICTOR NUNES.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros PEDRO CHAVES, VICTOR NUNES, GONÇALVES DE OLIVEIRA, VILAS BOAS, CÂNDIDO MOTTA, ARY FRANCO, LUIZ GALLOTTI, HAENEMANN GUIMARÃES, RIBEIRO DA COSTA e LAFAYETTE DE ANDRADA.

00483020
04270080
06574000
00000690

HUGO MÓSCA - Vice-Diretor Geral