



RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº9076 - PARANÁ

RELATOR : EXMO. SR. MINISTRO VICTOR NUNES  
RECORRENTE : JOSÉ COLOMBINO GRASSANO e out.  
RECORRIDO : GOVERNADOR DO ESTADO

00483030  
04270090  
00762000  
00000220

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES: - O impetran-  
te, primeiro recorrente, José Colombino Grassano, foi  
nomeado Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Para-  
ná, por decreto de 26.1.61 (f. 18), na vaga, por aposen-  
tadoria, de Cândido Machado de Oliveira Neto (f. 18):

Foi, entretanto, tornada sem efeito a sua no-  
meação, por ato do novo governo estadual, de 1.2.61, pu-  
blicado no dia seguinte (f. 17). Deu-se por motivo a  
alegada nulidade da aposentadoria, que também se tornou  
sem efeito.

O Sr. José Colombino Grassano, que renunciara

699

à sua cadeira de deputado estadual (f. 243) para se empossar no cargo, impetrou mandado de segurança contra o ato de seu afastamento, alegando (f. 2):

"O ato impugnado - o sobredito Decreto n. 56 lesou direito líquido e certo do impetrante, cuja nomeação, para o cargo referido, atendeu às formalidades legais;- o cargo se encontrava vago, em virtude da aposentadoria, nele, do seu titular antecedente, bacharel Cândido Machado de Oliveira Neto (Decreto n. 36.230, doc. n.3; Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, art. 86, letra f, e art. 87, parágrafo único, n. II), e o seu provimento é da competência do Governador do Estado (Lei Estadual n. 639, de 6 de março de 1951, art. 1º). Denais, havendo tomado posse do cargo e entrado no exercício de suas funções (doc. n. 4, verso), adquiriu o impetrante direito à vitaliciedade, por força do disposto no art. 5º, da Lei Estadual n. 4.224, de 30 de maio de 1960 (doc. n. 5), que deu nova redação ao art. 5º, da Lei Estadual n. 639, já citada, em razão do que "os auditores terão os mesmos direitos, garantias e vencimentos do Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado" (Constituição Estadual, art. 36, parágrafo único; Decreto-Lei Estadual n. 627, de 2 de junho de 1947, art. 5º)!"

Argumenta ainda que, se não fôsse vitalício, seria estável e, como tal, não podia ser exonerado inactivamente. Sua nomeação, sobretudo tendo êle já tomado posse, era ato irrevogável ao nute da administração. Discute longamente o tema da irrevogabilidade dos atos administrativos e observa que a aposentadoria de seu antecessor já havia sido aprovada pelo Tribunal de Contas (doc. de f. 34). Bastava esta circunstância para que não pudesse aquêlê ato ser tornado sem efeito por iniciativa unilateral da administração.

Em suas informações (f. 42), alegou o Sr. Governador que os decretos questionados não tinham referência ao secretário competente. Também alegou que a aposentadoria do antecessor do impetrante era ilegal, porque se computava tempo de serviço correspondente a exercício da advocacia, quando êsse benefício se devia interpretar restritivamente, em favor apenas dos desembargadores correspondentes ao quinto destinado ao Ministério Público e aos advogados. Diz ainda que aquêlê aposentadoria e a nomeação do impetrante foram atos de finalidade política, lesivos ao patrimônio do Estado. Acrescenta que os auditores não gozam de vitaliciedade, pois somente "os Juizes do Tribunal de Contas", consoante o art. 36 da Constituição do Paraná, "terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça". Também sustenta que, tendo sido o impetrante nomeado antes do julgamento pelo Tribunal

de Contas da aposentadoria do antecessor, esta circunstância invalidava a nomeação. Não aproveitaria, pois, ao impetrante a doutrina segundo a qual o ato aprovado pelo Tribunal de Contas não pode ser reformado, unilateralmente, pela administração.

Juntou originais dos decretos, para comprovar a falta de referenda, respondendo o recorrente que o seu título de nomeação, junto aos autos no original (f. 25), está devidamente referendado.

Interveio como assistente do impetrante (f. 78) o ex-titular do cargo, ora segundo recorrente, cuja aposentadoria também fora tornada sem efeito, o Sr. Cândido Machado de Oliveira Neto. Argumenta, com abundante indagação doutrinária e jurisprudencial, que sua aposentadoria, já aprovada pelo Tribunal de Contas, não podia ser tornada sem efeito por ato exclusivo da administração. Neste sentido aponta, inclusive, decisões do Supremo Tribunal. Quanto à falta de referenda, observa que essa formalidade só é essencial à validade dos atos do Executivo no regime parlamentarista. No regime presidencial, de sua falta, mera irregularidade, não resulta a nulidade do ato. Aliás, no caso específico, o secretário competente para a referenda praticou diversos atos de execução do decreto de aposentadoria, os quais documentaram sua inteira aquiescência. Quanto ao tempo de serviço, argumenta do seguinte modo (f. 85):

"Para justificar

702

o ato impugnado - o Decreto nº 56 - quer o Governo que se considere ilegal o acréscimo, ao acôrvo de serviço de assistente, do tempo de exercício da advocacia, que lhe foi atribuído em conformidade com o disposto no art. 286, da Lei Estadual nº 315, de 19 de dezembro de 1949, com a redação esta delecida na Lei nº 2.512, de 14 de dezembro de 1953, restabelecida pela Lei nº 4.310, de 6 de janeiro de 1961, art. 18 (doc. nº 7), que revogou a Lei nº 3.753, de 29 de julho de 1958 (doc. nº 8), e derogou, em consequência, as limitações contidas nesta última lei, à concessão do benefício. O ato atributivo dêsse acréscimo - a Resolução nº 118, de 13 de janeiro de 1961, do Tribunal de Contas (docs. nºs 9 e 10) - como integrante do processo de aposentadoria, é, como o pertinente a esta, por igual irrevogável pela administração; não lhe seria permitido desconhecer resoluções do Tribunal de Contas.

Todos os Juizes, Auditores, Procuradores e Sub-Procuradores do Tribunal de Contas, têm goado dêsse benefício, por serem equiparados, em direitos, prerrogativas e vencimentos, aos desembargadores do Tribunal de Justiça (Constituição Estadual, art. 36, pará-

703

parágrafo único; Lei Estadual nº 4.224, de 30 de maio de 1963, art. 5º; Decreto-Lei Estadual nº 627, de 3 de junho de 1947, art. 11, D.O. nº 76, de 4 de junho de 1947; Lei Estadual nº 2.615, de 2 de março de 1956, art. 3º, D.O. nº 4, de 5 de março de 1956). Não resultou, a concessão feita ao assistente, de prodigalidade governamental ou de aplicação abusiva e fraudulenta de princípios legais, como consta da motivação do Decreto impugnado, que faz direta referência ao período administrativo que findou a 31 de janeiro último.

Vêr de longa data tais concessões (ex.: docs. nos 11, 12, 13 e 14), havendo vários integrantes do Tribunal de Contas, aposentados, inclusive em períodos anteriores ao de último Governo (ex.: docs. nos 15, 16, 17, 18 e 19 a, constando, deste último, decreto de aposentação, com a vantagem em cause, assinado em 4 de maio de 1955, pelo governador Adolfo de Oliveira Franco, a quem, certamente, não se poderá imputar a prática de atos de prodigalidade governamental ou resultantes de aplicação abusiva e fraudulenta de princípios legais, sendo, como é Sua Excelência, eminente jurista) - que desfrutam, sem impugnação, dessa vantagem, cuja aplicação, aos

704

membros do Tribunal de Contas, decorre da interpretação dada nos direitos dos mesmos, o que basta para evidenciar a inexistência de qualquer ilegalidade; não se faz invocar ou contra legem!

Pomora, em seguida, que os atos a êle pertinentes tornados sem efeito pelo atual governador eram irrevogáveis pela administração por um outro motivo, pois não basta a simples invocação de critério administrativo na interpretação de leis para justificar a anulação de atos praticados anteriormente.

AS novas informações do Sr. Governador (f. 208), provocadas pelo pedido de assistência, insistem nos argumentos anteriores.

O Tribunal de Justiça (f. 227) denegou a segurança. Foi o acórdão a seguinte omença:

"Mandado de segurança. Assistente, equiparado ao litisconsorte, em solicitação de segurança.

Possibilidade de revogação ou anulação de ato administrativo, pela própria autoridade administrativa, quando se evidenciam a respectiva nulidade e invalidade.

A falta de referência de Secretário de Governo, em atos de aposentadoria e de nomeação, motiva a invali



invalidade dêsses atos, por inobservância de preceito constitucional.

É nula a aposentadoria de funcionário, se decretada ao arrepio das determinações legais.

O tempo de serviço, que a lei expressamente prevê para determinação da classe de servidores públicos, não pode ser concedido, por interpretação extensiva, a funcionário de outra classe.

quanto à circunstância de já ter sido a aposentadoria aprovada pelo Tribunal de Contas, argumentou o acórdão (f. 23b) que "os Tribunais de Contas, quando julgam dos atos de inatividade dos servidores públicos, exercem função meramente administrativa, suas decisões não fazem coisa julgada". Em tais condições, considerando nula a aposentadoria, o provimento do primeiro impetrante teria sido em vaga inexistente.

Foi vencido o Ilustre Desembargador Paula Xavier Filho, que argumentou com julgados do Supremo Tribunal sobre a impossibilidade de serem revogados, somente pela administração, atos já aprovados pelo Tribunal de Contas. Lembrou, além disso, outro julgado do Supremo Tribunal, sobre a recondução, ao cargo do Procurador do Tribunal de Contas, Dr. Alcides Pereira Júnior, que, em governo anterior, havia sido exonerado em situação semelhante à do atual impetrante.

706

No recurso ordinário para este Tribunal (f. 235), reiteraram os recorrentes que "o computo do período de exercício da advocacia, em favor dos membros daquele Tribunal (de Contas), tem sido admitido, de longa data, pacificamente, pois - como testemunha o lúcido voto vencido - a contagem de tempo impugnada a outros foi reconhecida legítima, mesmo em governo anterior, encontrando-se alguns elementos do Tribunal de Contas gozando as vantagens respectivas". Quanto à falta de referenda (que só haveria em relação ao decreto de aposentadoria, e não ao de nomeação do impetrante, que está devidamente referendado no original a êle entregue), argumentam que "a omissão constituiu simples irregularidade, sem comprometimento material da legitimidade dos atos de nomeação e aposentadoria, devidamente publicados no órgão oficial (f. 18), com a firma do secretário que, nada objetando, referendou o título de nomeação do recorrente (f. 26) e encaminhou ao Tribunal de Contas, mediante officio de sua assinatura, o processo de aposentadoria do antecessor do recorrente (f. 195), isso após despacho seu no mesmo processo (f. 194v), do qual consta a anexação de cópias autenticadas dos decretos nºs 36.228/9/30 (f. 194v), sendo o de nº 36.230 referente ao ato de aposentadoria (f. 18). Onde, pois, a falta de referendum? (...). E quem se aposentou, contenta-se com o julgamento da legalidade da sua aposentadoria pelo Tribunal de Contas, o qual, evidentemente, para proferir o julgamento, se dispensa de mandar verificar junto ao governo se o ato foi referendado no original: a publicação do decreto e o encaminhamento do

processo, pelo próprio Secretário, é o suficiente para demonstrar a co-responsabilidade d'este no ato". Junta ram certidão de precedente sôbre direitos e vantagens do Procurador Fiscal do Tribunal de Contas (f.224) e parecer do Prof. Vicente Rão, em favor da procedência do pedido de segurança.

Contra-arrazou o Estado (f.273), e o Dr. Procurador Geral da República, impugnando as razões do Procurador Geral do Estado (f. 288), opinou pelo provimento do recurso, em longo parecer (f. 297), onde se lê (f. 298):

"O primeiro fundamento do venerando acórdão recorrido é o de que CÂNDIDO MACHADO DE OLIVEIRA NETTO não poderia contar, para o efeito de aposentadoria, os 15 anos de que trata o artigo 286 da Lei de Organização Judiciária do Estado, direito reservado aos magistrados da classe de juristas nomeados para o quinto de composição do Tribunal de Justiça. E como lhe computaram esses 15 anos seria nulo o ato que o aposentou.

A aposentadoria integral é com 30 anos de serviço público. Se o funcionário não tem 30 anos e é aposentado, não seria nulo o ato de aposentadoria mas, tão só, imperfeito. Podem ser reduzidos os proventos do aposentado. Mas no caso, o compute dos 15 anos era legal. A

708

Constituição estadual, artigo 36, parágrafo único, atribui sim aos juizes do Tribunal de Contas os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça.

Logo, por que não lhe contar esses 15 anos na mesma forma computada para os magistrados juristas ?

E, assim, devem ter as vantagens do artigo 286, da Lei Orgânica Judiciária, vantagens que pertencem a todos os desembargadores, pois, ao parecer, a discriminação seria inconstitucional (artigo 141 § 1º, da Constituição Federal).

Não há, assim, nulidade alguma, no ato de aposentadoria!

quanto à alegada falta de referenda, diz o parecer (f. 299):

"... tal nulidade não existe, os referenda encontram-se, realmente, oficialmente, provados nos autos (fls. 18, 26, 61 e 119), em documentos oficiais, merecedores de fé pública, até prova em contrário. O ato oficial de nomeação é o título, que é entregue ao nomeando com as assinaturas das autoridades provenientes. É esse título que está nos autos (fs. 26)."

No que respeita à possibilidade de anulação dos atos anteriores, diz o parecer (f. 230):

"De outra parte, a decisão do Tribunal de Contas, declaratória da legalidade dos atos impugnados, não pode ser nulificada por qualquer ato administrativo; só ao Judiciário, em ação própria, pertenceria desconstituí-la. Principalmente porque tais decisões reconheciam vencimentos e proventos de cargo equiparado à Magistratura"

Acrescenta o parecer, acentuando o aspecto da vitaliciedade (f. 230):

"Na espécie é necessário distinguir dois atos diversos de diferente extensão e de diferente ingerência da administração sobre eles.

O 1º, é de aposentadoria, que se afirmou e reconheceu ser ilegal, e a Administração poderia rever.

O 2º de nomeação para membro do Tribunal de Contas, cargo que a lei empresta a mesma vitaliciedade dos cargos da Carreira da Magistratura, os quais, depois da respectiva nomeação e posse, fica vedado à Administração rever o ato, salvo apoiada em sentença judiciária proferida sobre a invalidez do mesmo.

Argumenta ainda o Sr. Procurador Geral (f.

710

230):

"E, no caso, desde que a nomeação vitalícia não padece de defeito insanável em si mesma, e sem decorreria de defeito da vacância anterior, não seria nula a nomeação, e, conseqüentemente, não se poderia tirar o nomeado do exercício de seu cargo vitalício. Ao menos teria êle direito de ficar em disponibilidade, sem os respectivos vencimentos integrais, porque, irredutíveis, desde que se tratava de assalarição de magistratura"

---

SENHOR MINISTRO VICTOR HUGES (RELATOR): -

Concessão pela anulação do ato de aposentadoria do assistente do impetrante, ora segundo recorrente. Esse ato, quando tornado sem efeito, já se achava aprovado pelo Tribunal de Contas (S. 3ª e 119). Não podia, pois, ser anulado por ato exclusivo da administração, conforme já tem decidido este Tribunal. Peço vônia para me reportar ao longo voto que a respeito proferi, com a aprovação dos eminentes colegas, no R.M.S. 8.657, julgado por este Plenário, no dia 6.9.61, o cuja suenta é a seguinte:

"É inoperante o ato administrativo que anula outro já aprovado pelo Tribunal de Contas. O fiscalizado não pode converter-se em



711

fiscal do seu próprio fiscal. O ato de anulação só produz efeitos depois que, por sua vez, for aprovado pelo Tribunal de Contas".

Basta, portanto, a argumentação anteriormente desenvolvida para que eu dê provimento ao 2º recurso, pela ineficácia do ato que anulou a aposentadoria, até que seja ele, se fôr o caso, aprovado pelo Tribunal de Contas.

Desaparece, assim, o primeiro e mais sério fundamento da anulação do ato de investidura do impetrante, José Colombino Grassano. Ao ser ele nomeado, havia vaga, tendo sido, pois, sob êste aspecto, perfeitamente regular a nomeação.

Uma vez nomeado e empossado, não podia ser demitido, sem que se apurasse, em processo próprio, haver cometido falta que o incompatibilizasse com a função.

Por outro lado, os auditores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - que era o cargo do impetrante - têm, por força de lei, os mesmos direitos e prerrogativas dos Ministros efetivos do Tribunal, e êstes são equiparados, para tais efeitos, aos Desembargadores do Tribunal de Justiça, conforme dispõe a Constituição Estadual.

Argumenta o Sr. Governador que a lei estadual não lhes podia estender aquella equiparação. A jurisprudência



jurisprudência do Supremo Tribunal, entretanto, é no sentido de que a legislação estadual pode ampliar as garantias concedidas aos servidores públicos na Constituição Federal, salvo no que contrariar esta mesma Constituição

A propósito, especificamente, da vitaliciedade atribuída a Ministros de Tribunal de Contas, quero relembrar as ponderações que fez a respeito o eminente Ministro Mahnemann Guimarães, no famoso Caso do Amazonas (R.E. 21.198, de 29.5.53, R.D.A. 45/66):

"... a Constituição Federal, no art. 16, <sup>ajunta</sup> ~~que~~ <sup>ajunta</sup> que cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição. Assim, é perfeitamente admissível que as Constituições e leis estaduais ampliem os favores concedidos pela Constituição Federal aos servidores públicos. O que as Constituições e as leis estaduais não podem é negar ou restringir os favores concedidos na Constituição Federal aos servidores públicos, mas podem ampliar, aumentar esses favores. A lei estadual pode dar vitaliciedade, ainda que não a conceda a Constituição Federal".

Temos, aqui, a propósito de tempo de serviço, estabelecido uma ressalva, a saber, que a extensão de direitos, por lei estadual, não infrinja a Constituição

Federal. Mas, no caso, seria essa equiparação dos auditores aos juizes efetivos do Tribunal de Contas contrária à Constituição Federal? Evidentemente não. A Constituição Federal declara os Ministros do Tribunal de Contas vitalícios, e o Auditor, substituto legal dos Ministros, merece que se lhe reguarde a independência, nos mesmos termos. Não foi a um servidor subalterno que a lei estadual deu vitaliciedade, mas a um alto titular que exerce, em substituição, as próprias funções de Ministro do Tribunal de Contas. A lei estadual, longe de contrariar a Constituição Federal, com ela se harmoniza. Tratando-se, assim, de ocupante de cargo vitalício, com mais forte razão não poderia a administração pública tornar sem efeito a sua nomeação por ato próprio, pois exige a Constituição (art. 139, I) precedência de decisão judiciária.

Note-se, por último, que o auditor do Tribunal de Contas, funcionando frequentemente na qualidade de Ministro do Tribunal de Contas, é um juiz da administração, juiz, em última instância, do próprio Governador do Estado. A que consequências absurdas conduziria a tese que permitisse ao Governador, jurisdicionado do Tribunal de Contas, demitir os seus próprios julgadores, por ato de sua exclusiva iniciativa!

Por tais motivos, também era procedente a segurança impetrada por José Colombino Grassano.

Deu provimento ao recurso de ambos, do impetrante e do seu litisconsorte.

20-9-1061

IJS.

714  
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº. 9.076 - PARANÁ.

V I S T A

O EXMO SR MINISTRO RIBEIRO DA COSTA :- Sr. Presidente, peço vista dos autos.

00483030  
04270090  
00763010  
00960460

\*\*\*

20.9.1961

Jurema

713

TRIBUNAL PLENO

REC. MANDADO DE SEGURANÇA Nº 9.076 - PARANÁ

RECORRENTES: José Colombino Grassano e outro  
RECORRIDO : Governador do Estado

D E C I S Ã O

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: A-  
DIALO, DEPOIS DOS VOTOS DOS SRS. MINISTROS RELATOR E AFRÂN-  
NIO COSTA, PELO PROVIMENTO DO RECURSO, POR PEDIDO DE VISTA  
DO SR. MINISTRO RIBUIRO DA COSTA.

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

---

HUGO MÔSCA - Vice Diretor Geral

4-10-61

716 Tribunal Pleno

mdd

Machado

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 9 076 - Pernambuco.

= V O T O =

00483030  
04270090  
00763020  
00960510

O SENHOR MINISTRO RIBEIRO DA COSTA - Cf. Presidente, o eminente relator, Sr. Ministro Victor Nunes, deu provimento aos recursos interpostos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, para conceder a segurança, em favor do impetrante e do assistente.

O caso é o seguinte: o impetrante, ora primeiro recorrente, José Colombino Grassano, foi nomeado auditor do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por decreto de 26 de janeiro de 1961, na vaga, por aposentadoria, de Cândido Machado de Oliveira Neto. Foi, entretanto, tornada sem efeito a sua nomeação, por ato do novo Governo estadual, de 1 de fevereiro de 1961, publicado no dia seguinte, dando-se por motivo a alegada nulidade da aposentadoria.

Cândido Machado de Oliveira Neto exercia, ao ser aposentado, o cargo de auditor do Tribunal de Contas do Estado e fôra aposentado com adição de tempo de serviço, 15 anos, a exemplo do que ocorre com os membros do Tribunal de Justiça, desembargadores, que vêm da classe dos advogados - porque estendidas aos auditores do Tribunal de Contas as regalias concedidas aos membros do Tribunal de Justiça, como a vitaliciedade, a contagem de tempo de serviço, etc.

717

Quando o eminente relator proferiu seu doutíssimo voto, solicitei vista, porque tive dúvidas sobre alguns pontos focalizados em torno da questão, sobre a qual na fundamentação de seu voto, S. Excia., expendeu motivos de todo relevantes, com os quais, aliás, declaro-me de pleno acôrdo. No momento, eu não me apercebera bem das questões suscitadas pelo que julguei necessário o pedido de vista.

Procederei a leitura do douto voto do Sr. relator, que deixa de todo esclarecida a controvérsia; S. Excia. assim se manifesta: (Lê).

Este foi o voto do eminente relator, com o qual, Sr. Presidente, me declaro de acôrdo, para também dar provimento aos recursos.

...

4.10.1961

Jurema

718  
TRIBUNAL PLENO

REC. DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 9.076 - PARANÁ

RECORRENTES: José Colombino Grassano e outro  
RECORRIDO : Governador do Estado

## D E C I S Ã O

00483030  
04270090  
00764000  
00000600

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: DERAM PROVIMENTO AO RECURSO, POR VOTAÇÃO UNÂNIME.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro BARROS BARRETO.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro VICTOR NUNES LEAL.

Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Ministros GONÇALVES DE OLIVEIRA, CÂNDIDO MOTTA FILHO e LAFAYETTE DE ANDRADA.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros AFRÂNIO COSTA (substituindo o Exmo. Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI, que se acha licenciado), PEDRO CHAVES, VICTOR NUNES LEAL, VILLAS BÔAS, ARY FRANCO, HAHNEMANN GUILMARÃES e RIBEIRO DA COSTA.

---

HUGO MÓSCA - Vice Diretor Geral