

03.06.93

TRIBUNAL PLENO

39

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 40-7

DISTRITO FEDERAL

SUSCITANTE : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO

SUSCITADO : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

INTERESSADO: LUIZ ALBERTO DE SOUZA MATOS

COMPETÊNCIA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO VERSUS TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. O envolvimento do Tribunal de Contas da União afasta a pertinência da regra da alínea "g" do inciso I do artigo 105 da Constituição Federal. Define-se a competência do Supremo Tribunal Federal tendo-se em vista os preceitos das alíneas "d" e "g" do inciso I do artigo 102 da referida Lei Básica.

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES - TRIBUNAL DE CONTAS VERSUS TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO - DILIGÊNCIA. A diligência determinada pelo Tribunal de Contas, no sentido de baixa dos autos para a observância de determinado critério, quer quanto a parcela, quer no tocante ao tempo de serviço que a norteia, considerados proventos, não obriga o Órgão que concedeu a aposentadoria. Daí a impropriedade de falar-se em conflito de atribuições.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do conflito.

Brasília, 03 de junho de 1993.

OCTÁVIO GALLOTTI

- PRESIDENTE


MARCO AURÉLIO

- RELATOR



Supremo Tribunal Federal

03.06.93

TRIBUNAL PLENO

40

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 40-7

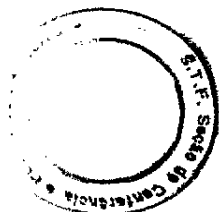
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO
SUSCITANTE : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
SUSCITADO : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INTERESSADO: LUIZ ALBERTO DE SOUZA MATOS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região relata que encaminhou ao Tribunal de Contas da União o processo de aposentadoria de Luiz Alberto de Souza Matos, Vogal representante dos empregados da Sexta Junta de Conciliação e Julgamento de Belém do Pará. Informa que o egrégio Tribunal de Contas da União vem se manifestando no sentido de ser incluída no cálculo dos proventos a gratificação adicional por tempo de serviço, para o que determinou a baixa dos autos em diligência. Ressalta a Corte Regional a contrariedade à legislação em vigor, porquanto, segundo o sustentado, os Juízes Classistas dos Órgãos Trabalhistas de primeiro grau não ocupam cargo e sim função. Também não percebem vencimento, mas gratificação pelo fato de participarem em órgão de deliberação coletiva - artigo 663 da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo certo que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, ao enumerar no artigo 91 e seus quatro incisos os cargos da Magistratura do Trabalho, não

01713010
01820000
00402000
00000290



Supremo Tribunal Federal

CA 40-7-DF

41

inclui os Juizes Classistas dos Órgãos de primeiro grau, havendo referência apenas aos Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, aos Juizes dos Tribunais Regionais, aos Juizes-Presidentes de Junta de Conciliação e Julgamento e aos Juizes Substitutos. Por outro lado, de acordo com as razões expendidas, o exercício de tal função pública não decorre de nomeação, mas de designação, o que atribui aos Juizes Classista de primeiro grau prerrogativas asseguradas aos jurados - artigo 665 da Consolidação das Leis do Trabalho - daí não gozarem da efetividade, sendo designados por um triênio, permitindo a lei apenas uma recondução, o que estaria a revelar a possibilidade de exercício da função pelo prazo máximo de seis anos. A gratificação adicional por tempo de serviço é devida, segundo as razões apresentadas, pelo serviço público efetivo prestado por servidor, considerado este como a pessoa legalmente investida em cargo público - artigo 2º da Lei nº 8.112/90. O fato de leis especiais terem assegurado aos vogais algumas vantagens específicas, como, por exemplo, a aposentadoria, não os transforma em servidores e nem os seus ganhos em vencimentos. Há alusão ao projeto do Estatuto da Magistratura Nacional. O Suscitante, no intróito da peça inicial, nomina a hipótese como configuradora de conflito de competência, muito embora na parte final refira-se a conflito de atribuições, tendo em vista a que lhe cabe e a do Tribunal de Contas da União:

"Afigura-se-nos evidente, e se comprova com a íntegra do processo de LUIZ ALBERTO DE SOUZA MATOS, anexo por cópia xerográfica, que o colendo Tribunal de Contas da União praticou atos conflitantes com as atribuições deste Tribunal Regional, flagrantemente contra legem, criando direito novo, não previsto, para os membros classistas das Juntas de Conciliação e Julgamento".



E encerra pleiteando sejam declarados nulos os atos praticados pelo Suscitado.

Aos autos vieram os documentos de folhas 8 a 64.

À folha 65, despachei determinando a remessa do processo ao Ministério Público Federal, que, no pronunciamento de folhas 67 a 75, manifesta-se, em síntese, no sentido da competência desta Corte para dirimir eventual conflito de atribuições entre Tribunal Judiciário e o Tribunal de Contas da União. Quanto à matéria de fundo, opina pela declaração de inexistência de conflito positivo de atribuições, ante o fato de o Tribunal de Contas da União não se haver declarado competente para a prática do mesmo ato que incumbe ao Órgão que concede a aposentadoria.

À folha 76, determinei o conserto da autuação, colocando em plano secundário o fato de o Suscitante haver nominado a classe do processo como conflito de competência. Assim procedi considerando que a nomeação decorrente de ato da parte não tem relevância maior. Dentre os requisitos do artigo 282 do Código de Processo Civil, não se encontra a denominação da demanda, fórmula convencional que não prejudica, em si, os direitos do litigante, cabendo ao Órgão julgador a emenda respectiva. O silêncio da legislação quanto à exigibilidade do nome correto do remédio legal é conducente ao aproveitamento do ato praticado.

É o relatório.

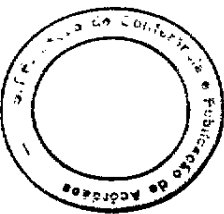
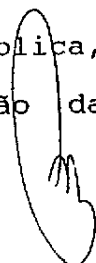


V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -

Inicialmente, sem mesmo adentrar à configuração, ou não, do conflito, esta Corte deve decidir a respeito da própria competência para apreciá-lo. A Constituição Federal anterior atribuía ao Supremo Tribunal Federal a competência para dirimir os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e as administrativas de outro, ou do Distrito Federal e dos Territórios, ou entre as destes e as da União - alínea "f" do inciso I do artigo 119. O preceito legal foi transportado para a Carta em vigor, ocorrendo, no entanto, deslocamento quanto ao Órgão a quem cabe dirimir o conflito. Deu-se a inserção, na Seção III, do Capítulo alusivo ao Poder Judiciário, passando o Superior Tribunal de Justiça a ter a incumbência dos julgamentos dos referidos conflitos. Quanto a estes, no que apresentados sob o ângulo da mera atribuição e, portanto, a envolver órgãos administrativos ou órgão administrativo e judiciário, o artigo pertinente ao Supremo Tribunal Federal é silente a respeito. Verifica-se que se cuidou, tão-somente, da definição da competência - alínea "o" do inciso I do artigo 102. Contudo, a Constituição Federal é um grande todo e não se pode pinçar determinado preceito de forma isolada e concluir à base da mera interpretação gramatical. Conforme salientado pelo ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, a definição da

01713010
01820000
00403000
01570320



competência há de ser feita sopesando-se as outras regras atinentes ao tema e, em especial, a circunstância se ter como envolvido o Tribunal de Contas da União. Assim, deve se levar em conta o fato de a Carta definir como competente o Supremo Tribunal Federal para julgar mandado de segurança e habeas corpus quando o ato que se aponta como a constranger foi praticado pelo Tribunal de Contas da União, o mesmo ocorrendo relativamente ao mandado de injunção - alíneas "d" e "q" do inciso I do artigo 102. No caso, não prevalece o disposto na alínea "g" do inciso I do artigo 105 da Constituição Federal, como também não preponderaria se houvesse um conflito a abranger, por exemplo, o Tribunal de Contas da União e o próprio Superior Tribunal de Justiça ou o Tribunal Superior do Trabalho. Assim, concluo pela competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar eventual conflito de atribuições entre o Tribunal de Contas da União e Tribunal integrante do Poder Judiciário.

Quanto à matéria de fundo, verifica-se, pela narração contida na inicial e ante as peças anexadas aos autos, que o Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região concedeu a aposentadoria a Luiz Alberto de Souza Matos, Vogal representante dos empregados da Sexta Junta de Conciliação e Julgamento de Belém - Pará. O procedimento teve como base a Lei nº 6.903, de 30 de abril de 1981. Na oportunidade, deixou-se de incluir nos cálculos dos proventos devidos a gratificação por tempo de serviço. Considerou-se o valor correspondente a $\frac{31}{35}$ de vinte sessões mensais das Juntas de Conciliação e Julgamento,



Handwritten signature or initials, possibly "MB", written in black ink.

calculando-se o quantitativo à base de 1/30 do vencimento dos Juizes-Presidentes de Junta por sessão (folha 28). A Inspeção Regional de Controle Externo do Tribunal de Contas da União houve por bem determinar o retorno dos autos ao Regional, a fim de que se observasse a diretriz fixada no processo TC - 12068/85-3 (folha 35). Não obstante, a Corte autora do ato de concessão da aposentadoria persistiu no enfoque relativo à exclusão da parcela e assim surgiu a determinação de que voltassem os autos ao Tribunal de Contas (folha 38), que, no entanto, insiste na ilegalidade da concessão (folhas 39 a 45). Constata-se, portanto, que não se tem, na verdade, dois Órgãos que se declaram competentes para a prática do mesmo ato. A jurisprudência desta Corte está sedimentada no sentido da inexistência de força obrigatória do ato do Tribunal de Contas da União, no que encerre conclusão a respeito de certa vantagem a ser inserida nos cálculos dos proventos da aposentadoria. A controvérsia acerca desta questão deve ser dirimida não pelo aludido Órgão administrativo, mas pelo Judiciário, mediante provocação do interessado. Valho-me, sobre o assunto, das razões expendidas no parecer do Ministério Público Federal, especialmente quanto aos precedentes da Corte:

"3. Não está, porém, a nosso ver caracterizado um conflito positivo de atribuições.

O Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e o Tribunal de Contas da União não se declaram competentes para a prática do mesmo ato, mas sim de atos diversos: questiona o suscitante a competência do suscitado para a diligência tendente a retificação da aposentadoria, entendendo que o ato de



CA 40-7-DF

concessão é de sua exclusiva alçada. Em contrapartida, não se arroga o Suscitado a competência para praticar o ato retificativo da concessão inicial, mas simplesmente a prerrogativa constitucional de assinar prazo para que o Suscitante adote as providências necessárias à correção do ato tido por ilegal.

Na verdade, o que está positivada é uma controvérsia quanto à legalidade da aposentadoria de um Vogal de Junta de Conciliação e Julgamento, no tocante à existência ou não de direito à gratificação adicional por tempo de serviço, e, se, muito, quanto à obrigatoriedade ou não de retificação do ato de concessão, em face da decisão do Tribunal de Contas da União, na parte em que entendeu devida a vantagem, e da diligência determinada para esse fim.

A concessão de aposentadoria ao servidor público, em sentido lato, insere-se na atribuição constitucional e legal de cada Poder competente para a nomeação, como acentuou o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira, em voto proferido no RMS nº 14.424-RJ (RTJ nº 37/451). No caso da aposentadoria dos Juizes classistas das Juntas de Conciliação e Julgamento, a competência do Tribunal Regional do Trabalho para a nomeação está prevista no art. 116, parágrafo único, da Constituição Federal.

Ao Tribunal de Contas da União compete apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, podendo inclusive determinar a realização de diligência com a finalidade de corrigir eventual ilegalidade e, se não atendido, sustar a execução do ato, nos termos do disposto no art. 71, incisos III, IX e X, da Constituição Federal, **in verbis:**

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

III. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em



comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)

IX. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X. sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;"

A fórmula da Constituição vigente sobre o procedimento da colenda Corte de Contas, na hipótese de ilegalidade, não é inovadora. A Constituição de 1967 já dispunha que, verificada a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de aposentadorias, reformas e pensões, deveria o Tribunal de Contas da União "assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei" (art. 73, § 5º), acrescentando que lhe caberia "no caso de não atendimento, sustar a execução do ato" (art. 73, § 6º). Essas regras foram reproduzidas na EC nº 1, de 1969 (art. 72, § 5º, a e b) e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Dec.-lei nº 199, de 1967, art. 31, V e VI).

O pronunciamento da ilegalidade da aposentadoria impõe-se ordinariamente à observância do órgão ou entidade que a concedeu, pela força de convencimento jurídico das próprias decisões emanadas do Tribunal de Contas da União, órgão estatal constitucionalmente qualificado para o controle desse e de outros atos da Administração.

Não tem, porém, a egrégia Corte de Contas o poder de proceder, ela própria, à retificação do ato, nem o pronunciamento de ilegalidade e a realização de diligência compelem a Administração à sua alteração. A retificação pelo órgão ou entidade que concedeu a aposentadoria - repita-se - não é obrigatória, tanto assim que a Constituição prevê o caso de não atendimento à diligência, estabelecendo como única consequência a sustação da execução do ato (art. 71, X).



Ainda hoje não é pacífica a questão em torno da natureza jurídica do registro, se constitui ato que integra o ato de concessão de aposentadoria, para a formação de um ato único (ato complexo), ou se é ato autônomo de controle da legalidade, sem função integrativa, do qual depende a eficácia ou executoriedade definitiva do primeiro.

Parece-nos mais acertada esta última posição, já sustentada por Francisco Campos em 1926, segundo a qual o registro pressupõe acabado, integrado e perfeito o ato administrativo - já dotado de uma executoriedade provisória - correspondendo a uma função de controle, que não colabora na formação do ato, sendo apenas condição de sua executoriedade definitiva (Tribunal de Contas - Registro sob Protesto in Direito Constitucional, 1956, v.II, p.140). No mesmo sentido, entende Themístocles Cavalcanti que a exigência de registro não torna o ato complexo porque o registro é ato de controle da legalidade (voto no RMS nº 15.164-BA, RTJ 45, p.759).

Em qualquer caso, porém, o certo é que o registro das aposentadorias, reformas e pensões, da competência do egrégio Tribunal de Contas da União, constitui atividade inserida na esfera de controle externo, a cargo do Congresso Nacional (CF/88, art. 71), não lhe cabendo a prática do próprio ato administrativo, em substituição ao Poder competente.

Proferindo parecer como Consultor-Geral da República, em 30.03.37, Francisco Campos já considerava a hipótese de ilegalidade por ausência de inserção de vantagem, advertindo que não podia o Tribunal de Contas coagir o Poder competente à alteração do ato inicial (Pareceres do Consultor Geral da República, set./1936 a nov./1937, v. III, p. 172):

"Quando o cálculo parecer inferior ao Tribunal, terá este apenas o direito de efetuar diligências ou submeter o caso novamente ao exame da Administração com o intuito de mera cooperação em favor da maior eficiência do servidor público, e nunca o de compelir o governo a modificar o ato. Ao funcionário caberá obter do Judiciário -- poder competente para julgar -- a declaração do seu direito e as providências adequadas e garanti-lo."



Handwritten mark or signature

Na vigência da Constituição de 1946, não tão clara a respeito, considerava-se, por igual, que os Tribunais de Contas não proferiam decisões retificadoras no julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Assim, no RMS nº 14.615-RJ, julgado em 10.06.65, decidiu o Supremo Tribunal Federal que não cabia ao Tribunal de Contas conceder vantagem que não constava do ato de aposentadoria levado a registro (Relator Ministro Hermes Lima, RTJ 34/624). No RMS 14.424-RJ, julgado em 03.03.66, o Supremo Tribunal Federal negou provimento a recurso de serventuário da Justiça, que pretendia a prevalência de decisão do Tribunal de Contas, mais favorável, do que o ato de aposentadoria. Em seu voto, assinalou o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira (RTJ 37/451-2):

"Nesse ponto, não se acha, nem explícita nem implícita, a função de alterar o ato de aposentadoria. Esse é da função do Poder que nomeia - ou do Poder Executivo, em se tratando de funcionários públicos da administração centralizada, ou dos Tribunais, em se tratando de funcionários de sua Secretaria.

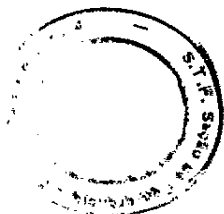
Pode o Tribunal de Contas converter o processo em diligência, para que a autoridade administrativa, que aposenta, ponha o ato de acôrdo com a lei, como parecer ao Tribunal.

Mas ao Executivo sempre é lícito manter seu ato.

Então, o Tribunal de Contas, como assinalou o eminente Ministro Carlos Medeiros, registra ou não. Se não registra, declarando que os proventos então aquém do que merece, legalmente, o funcionário, a este fica ressaltado recurso ao Judiciário. O Judiciário, então, fixará a quantia exata dos proventos, proventos êsses que o Tribunal de Contas também fica adstrito a observar.

No caso concreto, como salientou o eminente Relator, o Tribunal de Contas alterou o ato de aposentadoria Justiça, o que lhe era defeso, tanto mais que o fez em desacordo com as lei estaduais."

Na vigência da Emenda nº 1, de 1969, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS nº 20.038, entendeu que o Tribunal de



Contas não tem competência para alterar o fundamento da concessão inicial de aposentadoria como requerida e deferida, acentuado, então, o eminente Relator, Ministro Moreira Alves (RTJ 80/394):

Portanto, no caso presente, o Tribunal de Contas da União, no exercício da atribuição que lhe compete por força do disposto no § 8º, do art. 72, da Emenda Constitucional nº 1/1969, só tem uma alternativa: ou julga, válida a aposentadoria voluntária nos termos em que foi concedida, ou a julga nula, por ilegal. **O que não pode é determinar o registro da aposentadoria em termos diversos dos em que foi ela requerida e deferida,** o que implicaria aposentadoria compulsória fora dos casos em que a lei a permite."

A mesma orientação foi adotada no julgamento do MS nº 20.691-8-DF, entendendo o egrégio Tribunal Pleno que o Tribunal de Contas da União não tem o poder de apreciar originariamente o ato de aposentadoria, para concedê-la ou negá-la, devendo limitar-se a pronunciar a legalidade ou ilegalidade da concessão (Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 18.12.87).

Esse é o entendimento corrente na Consultoria Geral da República, manifestado por vários Consultores-Gerais, entre os quais Gonçalves de Oliveira (Parecer 1-U), Antonio Balbino (Parecer D-32), Rafael Mayer (Parecer L-186), Ronaldo Rebelo de Brito Poletti (Parecer R-010) e, mais recentemente, Darcy Bessone (Parecer Y-009, DO de 11.07.85, p. 9923-6).

Dessa forma, não está caracterizado o conflito, porque o suscitado, ao assinar prazo para a retificação do ato, e o suscitante, ao reafirmar o entendimento quanto a legalidade da concessão inicial, limitaram-se a atuar na esfera de suas respectivas competências, sem interpenetração.

Embora haja controvérsia quanto à legalidade da inclusão da gratificação adicional por tempo de serviço nos proventos da aposentadoria do interessado, Vogal de Junta de Conciliação e Julgamento, essa divergência não se refere a competência para a prática do ato.

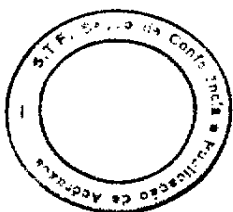


O conflito positivo de atribuições só se configura quando duas ou mais autoridades se declaram igualmente competentes para o mesmo ato, o que não ocorre na espécie.

Por tais razões, o parecer é no sentido do não conhecimento do conflito."

Realmente assim o é. É certo que a decisão proferida pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União consigna a determinação de retorno dos autos à origem para ser incluída nos cálculos dos proventos a gratificação adicional por tempo de serviço. Todavia, o que decidido tem alcance harmônico com o artigo 71 da Constituição Federal. Determinou a Corte de Contas a baixa dos autos e assim podia fazer, a teor do disposto do inciso IX do artigo 71 citado. No entanto, quanto à inclusão veiculada, apenas se tem a revelação do objeto da diligência. Conforme dispõe o inciso X do artigo 71 referido, tal atitude não obriga a Corte concedente da aposentadoria, pois, na hipótese de ausência de acatamento, cumpre ao Tribunal de Contas, tão-somente, sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Este resultado é fruto da atribuição conferida constitucionalmente ao Tribunal de Contas - de mero controle externo e não de definição dos atos que tenham implicado concessão de aposentadoria, muito menos a ponto de incluir ou excluir esta ou aquela parcela. Concluo, portanto, pela inexistência do conflito positivo de atribuições. No caso, como salientado pela Procuradoria, não existem duas ou mais autoridades declarando-se igualmente competentes para a prática do mesmo ato.

É o meu voto.



EXTRATO DE ATA

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES N. 40-7

ORIGEM : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURELIO

INTRSDO. : LUIZ ALBERTO DE SOUZA MATOS

SUSTE. : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8A. REGIAO

SUSDO. : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Célio Borja e Paulo Brossard. Plenário, 19.12.91.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal não conheceu do Conflito. Votou o Presidente. Plenário, 03.6.93.

01713010
01820000
00404000
00000460

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Se púlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Il mar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Ma chado da Silva.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

