

prudência administrativa no sentido de que estavam amparados todos os extranumerários que recebessem, há mais de 5 anos, pela verba "Pessoal", pouco importando a forma de admissão:

"O art. 23... equiparou aos funcionários efetivos, para diversos efeitos, os extranumerários que contassem mais de 5 anos de serviço... escrevia o D.A.S.P.

"Quis se referir, assim, o ato constitucional aos servidores da União que recebem pela verba própria, verba "pessoal", em suas várias designações e sub-designações.

"Por essa razão e diante da multiplicidade de casos concretos submetidos a seu estudo, o D.A.S.P. julgou conveniente fixar um critério geral e uniforme a respeito do assunto.

"Tal norma só poderia ser a de apenas considerar amparados pelo art. 23 os servidores que recebessem vencimentos ou salário pela verba "Pessoal", visto parecer ao D.A.S.P. que esse entendimento era o que melhor se ajustava às intenções do questionado dispositivo do Ato Constitucional" ("Revista de Direito Administrativo", vol. 13, p. 410).

Assim se manifestou o Departamento Administrativo do Serviço Público, admitindo contudo exceções e reconhecendo os mesmos direitos e vantagens a outros servidores que, por circunstâncias especiais, não recebiam pela mencionada verba.

Agora, em face do desenvolvimento da legislação, não se há de mudar o critério: a lei recente se aplica a todos os extranumerários, qualquer que seja a forma de sua admissão, mesmo porque tal admissão em caráter provisório é, como vimos, forma legal de admissão do extranumerário mensalista.

A lei, ora comentada, ao contrário das anteriores, não faz qualquer restrição a respeito.

Por outro lado, o seu projeto até proibia, em dispositivo que foi vetado, a admissão, salvo casos especiais e expressos, de novos extranumerários, o que põe de manifesto o espírito da lei: equiparar aos funcionários efetivos os extranumerários mensalistas, já admitidos no serviço público, que contassem ou viessem a contar, na admi-

nistração centralizada, ou nas autarquias, cinco anos de serviço público.

Como escreveu Black, para boa interpretação ou construção da norma jurídica, o seu aplicador não deve perder de vista o histórico da lei: "*In aid of the interpretation of an ambiguous statute, or one which is susceptible of several different constructions, it is proper for the courts to study the history of the bill*" ("Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws", 2.^a ed., n.º 91, pág. 224).

Perlustrando os anais legislativos, os trabalhos preparatórios, que, reconhecemos, a muitos respeito não são decisivos na interpretação da norma legal, verifica-se que o projeto primitivo de autoria do Deputado *Muniz Falcão*, falava nos extranumerários "admitidos em virtude de prova de habilitação", os quais seriam equiparados a funcionários "após dois anos de serviço" (Projeto n.º 1.713, *Diário do Congresso Nacional* de 6-3-52). Assim tal projeto, anexado ao de n.º 2.080 do Deputado *Celso Peçanha*, passou pela Comissão do Serviço Público e Comissão Especial (*Diário do Congresso Nacional* de 23-10-53, pág. 3.291; de 6-2-54, pág. 474) e foi votado de acordo com o substitutivo da Comissão de Serviço Público (*Diário do Congresso Nacional*, de 9-2-54, pág. 505), para em redação final, haver supressão "do concurso ou prova de habilitação" (*Diário do Congresso Nacional*, de 3-4-54, pág. 1.536), e assim ser votado na Câmara dos Deputados (*Diário do Congresso Nacional*, de 18-5-54, página 2.863) e ser aprovado pelo Senado (*Diário do Congresso Nacional* de 21-7-54).

Na hipótese, pois, a lei, pelo seu histórico, como por sua letra e seu espírito; o desenvolvimento da legislação sobre extranumerário; tôdas essas circunstâncias conduzem a essa inafastável conclusão: a norma se aplica, para beneficiar, a todos os extranumerários mensalistas, inclusive os que exercem suas funções a título provisório, que também são extranumerários regularmente admitidos no serviço público e não foram, de nenhuma forma, excetuados do preceito legal.

E' o meu parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1954. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.

Aposentadoria. Competência do Tribunal de Contas

Aposentadoria — Competência do Tribunal de Contas.

PR 33.043-54 — N.º 227, de 9 de setembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob número 1-U de mesma data relativo à aposentadoria do extranumerário *Ciro Samuel Pessoa*, do Arsenal de Marinha "Aprovo. Publique-se. Em 20-9-54". (Rest. proc. ao M. M. em 25-9-54).

Aposentadoria de extranumerário. Proventos integrais. Competência do Tribunal de Contas no julgamento das aposentadorias e a revisão de suas decisões. Registro sob reserva.

PARECER

N.º de referência — 1-U

I

Ciro Samuel Pessoa, extranumerário aposentado do Arsenal de Marinha, vitimado de tuberculose pulmonar, dirige-se do Sanatório de Correias, onde se acha interna-

do, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, reclamando contra a redução dos proventos de sua aposentadoria. Alega que, calculados os seus proventos em 25 diárias correspondentes a Cr\$ 1.440,00 mensais, vinha recebendo mensalmente, com abono provisório da Lei 1.765, de 18 de dezembro de 1952, a quantia de Cr\$ 2.300,00. Com surpresa, acrescenta, a partir do mês de abril último, o IPASE, sob alegação de determinação do Tribunal de Contas, reduziu-lhe os proventos para Cr\$ 1.758,00 mensais, calculados em 70% do que vinha recebendo com regularidade.

O Ministério da Marinha, convocado a manifestar-se, esclarece que a revisão da aposentadoria desse servidor, como a de muitos outros, foi processada segundo interpretação da Divisão do Pessoal Civil da Secretaria Geral da Marinha, ao tomar conhecimento da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, segundo a qual os proventos da inatividade dos servidores civis e militares atingidos de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e a dos inválidos em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença adquirida no desempenho de profissão seriam "reajustados aos venci-

mentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pósto”.

Para a Divisão de Pessoal, os referidos inativos “deviam ter seus proventos reajustados na base de 100%, isto é, integrais, o que foi feito”. Entretanto, segundo a exposição de motivos do Ministro da Marinha, o Tribunal de Contas devolveu ao Ministério todos os processos concernentes à revisão de proventos de inativos para que fôsem os mesmos calculados na base de 70% baseando-se no art. 10 do Decreto n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, que regulamentou a lei referida, preceito que está assim redigido: “Art. 10 — O reajustamento dos proventos obedecerá ao mesmo critério legal que presidiu à sua fixação e vigorará a partir de 1.º de março de 1950”.

Como o extranumerário reclamante se aposentara com 70% dos seus salários, nos termos da lei que regulava a sua aposentadoria, somente poderia ter os seus proventos reajustados na base de 70% dos vencimentos atuais da respectiva categoria, segundo o Tribunal de Contas.

O Ministério da Marinha, divergindo dessa argumentação, dirigiu ofício ao Tribunal, no sentido de abonar-se proventos integral ao servidor em causa e aos que estavam nas mesmas condições. Não se afastando, porém, o Tribunal de Contas do seu ponto de vista, termina a citada exposição de motivos, “o Ministério não teve outra alternativa senão atender as exigências daquela Instituição, processando tôdas as revisões na base de 70%, com o que os inativos que percebiam proventos integrais tiveram os mesmos reduzidos, inclusive o signatário *Ciro Samuel Pessoa*”.

Para opinar a respeito, em face da reclamação do interessado, vem o processo, por determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a esta Consultoria Geral.

II

A primeira questão a examinar é a de saber se o servidor de que se trata tem direito ao reajuste de seus proventos para que passe a recebê-los no “quantum” dos vencimentos percebidos pelos servidores de sua categoria, em atividade, ou se os tem, apenas, na base de 70%, que era o critério legal que presidiu à fixação de seus proventos, por não ser funcionário, mas, extranumerário (Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, art. 5.º § 4.º).

Estou em que a orientação tomada pelo Tribunal de Contas, fundada, de resto, no art. 10 do citado Decreto 28.140, de 1950, está data vênia, ao arrepio da disposição expressa do art. 1.º da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950.

Que dispõe êsse dispositivo legal? Dispõe que os proventos da inatividade dos servidores, que especifica, “serão reajustados aos vencimentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pósto”.

Veja-se, na íntegra, o preceito invocado:

“Art. 1.º Os proventos da inatividade dos servidores públicos civis e militares, atingidos de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei e os dos inválidos em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença, adquirida no desempenho da profissão, serão reajustados aos vencimentos da atividade da respectiva categoria padrão ou pósto”.

Ora, na acepção comum e também resultante de disposições legais, provento é “a quantia paga ao funcionário inativo, aposentado ou em disponibilidade” (*Carlos Medeiros Silva, Pareceres do Consultor Geral da República*, volume IV, pág. 45), assim como vencimento é a retribuição paga ao funcionário da ativa, a contraprestação que êste recebe pelo exercício do seu cargo (Estatuto dos Funcionários, art. 119).

Fixada a exata significação dos termos empregados pelo legislador no art. 1.º transcrito, temos que a quantia paga ao servidor inativo deverá ser reajustada àquela

que o servidor da mesma categoria estava, na data da lei, recebendo na ativa.

Somente dando aos termos da lei significação arbitrária para servir às necessidades de uma interpretação contrária ao texto, ou neste enxertando expressões que o legislador não usou, podia o Decreto 28.140, de 19 de maio de 1950, estabelecer que o reajustamento dos proventos obedeceria ao mesmo critério legal que presidiu à sua fixação para assim reduzir vantagens concedidas a aposentados de moléstias graves, e seduzir, com a sua sofística, o Egrégio Tribunal de Contas.

E’ sabido que os regulamentos “não podem contrariar o texto, nem as deduções lógicas da lei”, como há cem anos discursava o *Marquês de São Vicente*, pois que são baixados pelo Presidente da República, na sua competência, de ordem constitucional, de expedir decretos para a “fiel execução” das leis (Const. Fed., art. 87, n.º I).

O escopo do legislador foi atualizar os proventos dos que se aposentaram pelas moléstias graves enumeradas no preceito e por acidentes em trabalho ocorridos com servidores, via de regra, aposentados, por isso mesmo, com vencimentos integrais e que, no entanto, no decorrer dos anos, vêem os vencimentos dos que permaneceram na ativa tornarem-se superiores às vantagens de sua aposentadoria. Daí a determinação da Lei n.º 1.050 de reajustamento de proventos aos vencimentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pósto.

Estou, assim, em que, na hipótese, o aposentado deveria ter os seus proventos fixados no mesmo valor do vencimento do servidor de sua categoria, na atividade, não tendo, destarte, fundamento em lei a redução determinada pelo Tribunal de Contas, falando-se com a devida vênia.

III

A segunda questão, diz respeito à competência do Tribunal de Contas, no julgamento das aposentadorias, em face dos preceitos constitucionais e legais.

Compete a êsse Tribunal, por expressa determinação da Constituição Federal, entre outras funções, “julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões” (art. 77, n.º III).

No exercício dessa função, cabe ao Tribunal de Contas “a prévia verificação da legalidade da concessão e do direito aos vencimentos, isto é, constatar-se-á se a mesma se acha de acôrdo com o preceito das leis que regulam, se a contagem do tempo do efetivo serviço está feita com exatidão e se os vencimentos da inatividade estão devidamente fixados nos títulos, de conformidade com as leis e guardada a proporção com o tempo de serviço” (Decreto n.º 15.770, de 1-11-1922, arts. 30, § 3.º, n.º XI; 103, § 11; *Rubens Rosa, “Revista de Direito Administrativo”*, vol. 13, pág. 308).

E’, porém, ao Executivo, e não ao Tribunal, que cabe a decretação das aposentadorias ou reformas. Dí-lo o próprio texto constitucional competir ao Tribunal de Contas somente “julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões”, pressupondo, assim, estarem as aposentadorias decretadas pelo Executivo.

Se o título do aposentado não se acha de acôrdo com a lei, pode o Tribunal, a título de cooperação, sugerir à administração pública alterações e diligências para pô-lo de acôrdo com as normas legais. Mas, não são obrigatórios, nem definitivos para a administração pública a aceitação e o cumprimento das diligências ordenadas pelo Tribunal de Contas. Deve acatar aquelas que lhe pareçam conforme as leis e o Tribunal, em face da atitude que tomarem as repartições encarregadas dos expedientes, o Diretor da Despesa do Tesouro Nacional, a administração financeira, fazendária, o que poderá fazer será negar registro ao ato respectivo. Mas, então, também poderá o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, se o entender determinar, por despacho, o registro da aposentadoria, sob reserva: o Tribunal fará o registro e recorrerá *ex-officio* para o Congresso Nacional, que manterá ou re-

formará a decisão do Chefe do Governo (Const. Fed. art. 77, § 3.º).

A função do Tribunal de Contas, a propósito do julgamento das aposentadorias, não é de qualquer forma, de natureza jurisdicional. Antes "é somente para eficácia administrativa" (*Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1946, 2.ª ed., pág. 364*), ou, melhor, como diz o Prof. *Francisco Campos*, é "de controle constitucional", êle a exerce "em nome, por autoridade e com a sanção do Parlamento" (*Direito Constitucional, página 139*).

Por isso mesmo é que êsse eminente jurisconsulto, quando Consultor Geral da República, analisando as atribuições do Tribunal de Contas, a propósito mesmo de aposentadoria de servidor público, teve ensejo de assim se manifestar: "A função de fiscal do ato do governo, que lhe incumbem, não compreende mais do que a verificação da exata aplicação da despesa, do ponto de vista do interesse do erário público, ou por outra, o Tribunal impede a Administração de pagar mais do que é devido. Êle apura o direito aos vencimentos estipulados, como diz o artigo 23 da Lei n.º 156, o que significa apurar se o ato não concedeu vencimentos maiores do que aquêles a que o funcionário tem direito. Do contrário, e uma vez que a lei fala em verificar a regularidade da concessão tanto quanto o direito aos vencimentos estipulados, seríamos levados a reconhecer também ao Tribunal o direito de, procedendo *ex-officio* ou mediante representação do interessado, coagir o Governo a conceder a aposentadoria a qualquer serventário a quem o governo entenda negá-la, ou no momento e nas condições em que não se considere ainda obrigado a concessão. O Tribunal é que, portanto, faria essa concessão, praticando o ato administrativo que lhe escapa por definição constitucional e legal" (*Pareceres do Consultor Geral da República, vol. III, 1936-1937, página 172*).

E, em seguida, esclarece o emérito constitucionalista: "Quando o cálculo parecer inferior ao Tribunal, terá êste apenas o direito de efetivar diligências ou submeter o caso novamente ao exame da Administração com o intuito de mera cooperação em favor da maior eficiência do serviço público, e nunca o de compêlir o governo a modificar o ato" (liv. cit., loc. cit.), aconselhando que, na persistência do Tribunal nas suas diligências e insatisfeitas estas, caber-lhe-á negar registro à aposentadoria, rendendo, então, ensejo ao Chefe do Executivo do poder de registro sob reserva, garantido, como vimos, por disposição de ordem constitucional. O Tribunal de Contas registrará a aposentadoria e recorrerá, de ofício, para o Congresso Nacional.

Desta sorte, não é jurídica — fala-se com o devido respeito — a praxe do Tribunal de retificar o título, "o que é muito freqüente, para pôr a despesa de acordo com a lei", segundo o depoimento de *Castro Nunes*, tratadista de renome e que honrou uma das cátedras do Tribunal de Contas do Supremo Tribunal Federal (Ver voto dêsse eminente Juiz na apelação cível n.º 8.442, *Revista de Direito Administrativo, vol. VII, pág. 212*).

Não foi assim jurídica a determinação do Tribunal ao Ministério da Marinha, aludida na exposição de motivos do titular da Pasta, no sentido de que fôsem os proventos calculados diversamente de como os calculara a Divisão de Pessoal, nem tampouco a insistência do mesmo Tribunal de modo a que "êste Ministério não tivesse outra alternativa senão atender as exigências daquela Instituição, processando tôdas as revisões na base de 70%, com o que os inativos que percebiam proventos integrais tiveram os mesmos reduzidos, inclusive o signatário *Ciro Samuel Pessoa*", nas textuais expressões da mencionada exposição de motivos.

IV

Resta examinar, agora, se a decisão do Tribunal de Contas, no caso de que se trata, é ou não passível de revisão pelo próprio Tribunal. Sem dúvida que o é pelo

Poder Judiciário, em face mesmo do preceito da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma lesão de direito poderá ser excluída da apreciação dêsse Poder (Const. Fed., art. 141, § 4.º).

Em regra, como escreveu *Seabra Fagundes*, não são revogáveis nem anuláveis os atos de controle. A autoridade que ratifica um procedimento (caso, por exemplo, de aprovação), no exercício de missão fiscalizadora, confere-lhe o cunho de autenticidade definitiva, pois esta é a razão de ser da sua interferência. A revogação, dependente, necessariamente, de iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão dêsse órgão" (*Revogação e Anulamento do Ato Administrativo, "Revista de Direito Administrativo", vol. III, págs. 6-7*).

Mas, o ato do Tribunal, não sendo de natureza jurisdicional, é revogável como todo o ato administrativo quando assente em falsos pressupostos ou por violação manifesta de lei.

Os atos administrativos, com efeito, são passíveis de anulamento quando inequivocamente ilegais — ou, na frase de *Recaredo F. de Velasco*, "quando los que anulan o modifican continen alguna infracción manifiesta de ley (*El Acto Administrativo, 1929, pág. 225*) e também quando fundados em erro ou falsa causa (Voto do Ministro *Orozimbo Nonato* na Ap. Cível n.º 7.704, *Revista Forense, vol. 96, pág. 312*).

O ato de controle, porém, só se pode desfazer pela ação conjugada do órgão que solicitou e do que deu a autorização (*Vitor Nunes Leal, Valor das Decisões do Tribunal de Contas, Revista de Direito Administrativo, vol. 12, pág. 433; Seabra Fagundes, liv. cit. loc. cit.*).

O Supremo Tribunal reputou jurídica uma revogação dessa natureza: o Tribunal de Contas depois de haver registrado a concessão de montepio militar a uma pessoa, aprovou mais tarde o ato do Tesouro que a transferiu a outrem (ac. na ap. cível n.º 8.442, de 3-7-44, *Revista de Direito Administrativo, vol. 7.º, página 201; ver votos dos Ministros Aníbal Freire e Castro Nunes*).

V

Diante do exposto, estou em que o Ministério da Marinha, considerando que somente fêz a retificação do ato de revisão de aposentadoria no pressuposto de que era obrigado a cumprir a determinação nesse sentido do Tribunal de Contas, deverá formar novo processo de aposentadoria e, invocando o precedente apontado placitado pelo Supremo Tribunal (*Rev. Dir. Adm., vol. 7.º, pág. 201*), solicitar ao Tribunal de Contas novo registro da aposentadoria, agora com proventos integrais. Mesmo porque tem sido a orientação da legislação sobre servidores públicos equiparar o extranumerário ao funcionário para todos os efeitos, inclusive nas vantagens da aposentadoria (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 23; Estatuto dos Funcionários, art. 178, ns. II e III combinado com o artigo 252, n.º II; Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, art. 1.º).

Como tive ensejo de declarar no discurso em que assumi o exercício desta Consultoria Geral, é preciso que, principalmente, aos desfavorecidos da fortuna, aos quais são difíceis e ásperos os acessos à Justiça, com suas custas extorsivas, sejam desembaraçadas as vias administrativas, para que tenham sempre prontamente decididos, com espírito de justiça, as suas questões com a administração pública.

E' o que me parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1954. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.