EXTRANUMERÁRIO — APOSENTADORIA — REAJUSTAMENTO DE PROVENTOS — TRIBUNAL DE CONTAS — COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

— Os proventos do extranumerário aposentado, beneficiário da Lei n.º 1.050, de 1950, devem ser reajustados com base no vencimento percebido na atividade pelos servidores de sua categoria.

— A decisão do Tribunal de Contas, a propósito de aposentadoria, não é de natureza jurisdicional; pode, portanto, ser revogada, como todo o ato administrativo, desde que assente em falsos pressupostos, ou por violação manifesta da lei.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 33.043-54

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E. M. n.º 227, de 9 de setembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o parecer sob n.º 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).

*

PARECER

I — Ciro Samuel Pessoa, extranumerário aposentado do Arsenal de Marinha, vitimado de tuberculose pulmonar, dirige-se do Sanatório de Correias, onde se acha internado, ao Excelentíssimo Sr. 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 n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, a quantia de Cr$ 2.300,00. Com surprêsa, 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 percebendo com regularidade.

O Ministério da Marinha, convocado a manifestar-se, esclarece que a revisão da aposentadoria dêsse 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 conseqüência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença adquirida no desempenho de profissão seriam "reajustados aos vencimentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pôsto".

Para a Divisão do Pessoal, os referidos inativos "deveriam 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 fôssem 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 têrmos da lei que regulava a sua aposentadoria, sòmente 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 provento 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 às 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 Sr. 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 presidira 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 n.º 28.140, de 1950, está, *data venia*, 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 pôsto".

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 conseqüência 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 pôsto".

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*, vol. 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 têrmos 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.

Sòmente dando aos têrmos 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 n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, estabelecer que o reajustamento dos proventos obedeceria ao mesmo critério legal que presidira à sua fixação para assim reduzir vantagens concedidas a aposentados de moléstias graves, e seduzir, com a sua sofística, o egrégio Tribunal de Contas.

É 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 Pre-

sidente da República, na sua competência, de ordem constitucional, de expedir decretos para a "fiel execução" das leis (Constituição federal, 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 pôsto.

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 1-11-1952, arts. 30, § 3.º, n.º XI; 103, § 11; Rubens Rosa, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 13, pág. 308).

É, porém, ao Executivo, e não ao Tribunal, que cabe a decretação das aposentadorias ou reformas. Di-lo o próprio texto constitucional competir ao Tribunal de Contas sòmente "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 reformará a decisão do Chefe do Govêrno (Constituição federal, 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 sòmente 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 contrôle constitucional", êle a exerce "em nome, por autoridade e com a sanção do Parlamento" (*Direito Constitucional*, pág. 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 Govêrno, que lhe incumbe, não compreende mais do que a verificação da exata aplicação da despesa, do ponto de vista do interêsse 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 art. 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 Govêrno a conceder a aposentadoria a qualquer serventuário a quem o Govêrno entenda negá-la, ou no momento e nas condições em que não se considere ainda obrigado à 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, pág. 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 compelir o Govêrno a modificar o ato" (lv. 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 acôrdo 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 fôssem os proventos calculados diversamente de como os calculara a Divisão do 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 (Constituição federal, art. 141, § 4.º).

Em regra, como escreveu Seabra Fagundes, não são revogáveis nem anuláveis os atos de contrôle. 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 de sua interferência. A revogação, dependente, necessàriamente, de iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão dêsse órgão" (*Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*, "Re-

vista 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 inequìvocamente ilegais — ou, na frase de Recaredo F. de Velasco, *"cuando los que anulan o modifican contienen alguna infración manifesta de ley"* (*El Acto Administrativo*, 1929, pág. 225) e também quando fundados em êrro ou falsa causa (voto do Ministro Orosimbo Nonato na apelação cível n.º 7.704, *Revista Forense*, vol. 96, pág. 312).

O ato de contrôle, 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, pág. 201; ver votos dos Ministros Aníbal Freire e Castro Nunes).

V — Diante do exposto, estou em que o Ministério da Marinha, considerando que sòmente 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 (*Revista de Direito Administrativo*, 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 sôbre 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 art. 252, n.º II; Lei n.º 2.284, de 9 de agôsto 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 decididas, com espírito de justiça, as suas questões com a Administração pública.

É o que me parece, s. m. j.

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