TRIBUNAL MARÍTIMO ADMINISTRATIVO — PROVIMENTO DE CARGOS — COMPETÊNCIA

— Competência do Presidente da República e do Ministro da Marinha no provimento de cargos dos serviços auxiliares do Tribunal Marítimo Administrativo.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 35.322-59

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E.M. n.º 225, de 9 de novembro de 1959. Encaminha o Parecer n.º 552-Z, da mesma data, sôbre competência do Presidente da República e do Ministro da Marinha no provimento de cargos dos serviços auxiliares do Tribunal Marítimo Administrativo e promoção dos servidores dos mesmos serviços. — "De acôrdo. Em 28-11-59" (Rest. proc. ao M.M., em 21-11-59, por intermédio do Gabinete Militar da P. R.).

*

PARECER

I

O Tribunal Marítimo Administrativo apresenta ao Exmo. Sr. Presidente da Repúblcia projeto de decreto, para provimento de cargos isolados do Quadro do Pessoal de sua Secretaria, bem assim de promoção, por merecimento, de integrantes da carreira de oficial instrutivo, do mesmo Quadro.

O Tribunal Marítimo está vinculado ao Ministério da Marinha, por fôrça da Lei n.º 2.180, de 1954, alterada pela Lei

n.º 3.543, de 11 de fevereiro de 1959, e, em face dessas propostas de provimento e promoção, surgiu controvérsia entre o Ministério da Marinha e o Tribunal, entendendo êsse órgão que a êle cabe, com exclusividade, fazer a proposta, não podendo o Ministério da Marinha manifestar-se a respeito e ao Presidente da República cabe apenas, chancelar o ato, isto é, assinar as nomeações.

O Chefe do Govêrno solicita, a respeito, o pronunciamento desta Consultoria-Geral.

II

Para melhor compreensão da controvérsia, convém recordar a posição do Tribunal Marítimo Administrativo, em face da Constituição e da legislação vigente.

Parece não haver dúvida de que êste Tribunal não tem função judicante, a saber, "as suas sentenças constituem provas preciosas, mas não são sentenças", na expressão do preclaro Ministro Orosimbo Nonato, luzeiro do direito e da jurisprudência nacional.

O antigo Senador Ferreira de Sousa, em lúcido parecer, apreciando no Senado Federal o projeto que se converteu na Lei n.º 2.180, de 1954, deu ao Tribunal a posição que lhe cabe, em nosso direito, "como instituição jurisdicional administrativa, encarregada não de dirimir questões particulares, não de exercer jurisdição no tocante aos interêsses privados de proprietários de embarcações, de locatários, de armadores, de transportadores, de quantos figuram nos negócios de navegação, senão de apurar fatos e acidentes ligados à polícia da navegação. Faz êle as vêzes das puras autoridades administrativas, sem que as suas decisões constituam coisa julgada para o Poder Judiciário, embora deva êste acatá-las sempre que elas não ferirem texto expresso de lei, não contrariarem a prova obtida no processo judicial e não desrepeitarem um direito individual" (*Diário do Congresso Nacional*, de 26-1-51, pág. 1.037).

As decisões do Tribunal Marítimo, com efeito, não têm a eficácia da coisa julgada, o poder de obrigar, "*the final, enforcing power*", precisamente a fôrça das sentenças judiciárias, das decisões proferidas pelos órgãos que, em nosso sistema político-judiciário, monopolizam a função judicante.

Foi precisamente sôbre êsse tema, a apreciação do valor das decisões de órgãos tais, que o eminente Francisco Campos emitiu um dos seus mais notáveis pareceres, no qual mostrou, exaustivamente, que o nosso direito se informou, a propósito, no direito americano, onde os tribunais, inclusive a Côrte Suprema, sempre tiveram por inconstitucionais quaisquer disposições de ordem legislativa que lhes retirem jurisdição, a saber, o poder de declarar o direito não sòmente em relação à matéria pròpriamente legal, mas, igualmente sôbre matéria de fato reservada à competência dos órgãos administrativos, dos tribunais quase judiciais, embora seja exato que a tendência se acentua no sentido de dar fé às conclusões administrativas quanto aos fatos apurados sem que isso importe, convém assinalar, em abdicação da função judicante.

São estas as expressões com que o notável jurisconsulto conclui a respeito a sua apreciação, não sem uma ponta de ironia:

"O quanto é possível demonstrar é óbvio, parece fora de dúvida que no nosso regime só existe um contencioso, que é o judiciário, e como a competência dêste se estende, salvo as exceções constitucionais, a tôda a área coberta pela Constituição e pelas leis, segue-se que outra jurisdição contenciosa não pode existir por não lhe sobrar matéria sôbre que exercer-se ou decidir.

Assim, os órgãos administrativos que exercem função de natureza judicial, embora judiciários na aparência, guardam e mantêm, contudo, o seu caráter administrativo, equiparados os atos que praticam, em virtude de tais funções, aos atos ordinários da administração, e com êstes sujeitos, portanto, ao contrôle

de legalidade, próprio do poder judiciário" (*Pareceres*, 1934, pág. 225; *Direito Administrativo*, pág. 23).

Tais princípios estavam implícitos em tôdas as nossas cartas republicanas e a Consttiuição de 1946 deu-lhe expressão verbal no art. 141, § 4.º, ao afirmar que a lei não poderá excluir de apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

Em face dêsse preceito constitucional, a lei que dispôs sôbre o Tribunal Marítimo, quanto à matéria técnica referente aos acidentes e fatos da navegação têm valor probatório e se presumem certas, sendo suscetíveis de reexame pelo Poder Judiciário sòmente quando forem contrárias a texto expresso da lei, prova evidente dos autos, ou lesarem direito individual".

Assim fixada a posição do Tribunal, a natureza jurídica de suas funções, verifica-se, face à citada Lei n.º 2.180, que deixou êle de ser um departamento integrante do Ministério da Marinha, mas, um órgão com funções próprias e definidas, e, quando assim decide, suas decisões de nenhuma forma são passíveis de revisão pelo Ministro da Marinha ou qualquer autoridade dessa Secretaria de Estado.

Mas, o Tribunal Marítimo Administrativo não é um órgão jurisdicional autônomo, não é integrante do Poder Judiciário, caso único, em que teria competência para prover os cargos de seus serviços auxiliares (Constituição, art. 97, n.º II).

A lei ordinária assim o compreendeu, interpretando com exatidão o preceito constitucional citado, ao preceituar, nos arts. 6.º e 7.º da Lei n.º 2.674, de 1955:

"Art. 6.º Os cargos em comissão de Diretor-Geral e Diretor de Divisão serão providos pelo Presidente da República, mediante proposta do Tribunal Marítimo, encaminhada pelo Ministro da Marinha.

Art. 7.º As propostas de nomeação e promoção de funcionários serão elaboradas pelo Tribunal Marítimo e encaminhadas à assinatura do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Marinha".

Está claro que o art. 7.º transcrito não pode ser tomado ao pé da letra, em interpretação puramente gramatical. Do contrário, ter-se-ia estabelecido para o Tribunal Marítimo o privilégio que a Constituição, sòmente reservou aos Tribunais de Justiça, qual o de "organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos, na forma da lei" (Constituição, art. 97, n.º II).

Nesse caso, com poder de pura chancela, como compreender a participação, nesses provimentos e promoções, do Presidente da República, a quem a Constituição, em linha de princípio, concedeu, no art. 37, o poder de prover os cargos públicos federais?

Não teria sentido, não teria significação a intervenção do Presidente da República nesses atos se não tivesse S. Excia., no exercício de sua relevante função político-constitucional, o poder de decisão e de oportunidade do provimento, em resguardo às normas constitucionais, às leis vigentes, aos altos interêsses do erário conjugados com os da administração.

E veja-se. Para o próprio provimento de cargo de Juiz a Desembargador ou a membro de qualquer Tribunal Federal, ao Chefe do Govêrno se reconhece o poder de escolha em lista tríplice.

Claro que, no caso, ao Presidente da República não pode o Tribunal conceder-lhe o simples poder de assinar os atos propostos, nem mesmo nas promoções, pois, quanto a estas vige a norma, a regra do art. 151 da Lei n.º 2.180: "Aos demais funcionários do Tribunal e no que concerne ao aproveitamento de cargos, direitos e vantagens, deveres e responsabilidades, aplicam-se as disposições da legislação que estiver em vigor para os servidores públicos federais, com as alterações decorrentes da presente lei".

O Ministro de Estado, a seu turno, nos têrmos de explícito dispositivo da Constituição, é auxiliar da confiança imediata do Presidente da República,

cujos atos de maior relevância, os decretos, referenda, asumindo com o Chefe do Executivo, por tais atos, responsabilidade de ordem constitucional.

Em verdade, êsses Secretários de Estado, chefes de grandes departamentos da administração, quando referendam o ato do Presidente da República, mostram, na conhecida lição de Marnoco e Sousa, "que o ato referendado se harmoniza com as regras do ramo de administração confiado ao respectivo Ministro".

Por isso mesmo, nos casos de que se trata, ao submeter ao Presidente da República as propostas de provimento êsse auxiliar direto do Chefe do Govêrno, por êste escolhido para superintender os negócios da Marinha, a cuja Secretaria de Estado o Tribunal está vinculado por expressa disposição legal, tem direito de propor o que lhe parecer conveniente, quanto a êsses provimentos e promoções, o que poderá ou não ser acolhido pela autoridade superior.

O Chefe do Govêrno, escolhido pelo povo para dirigir a Nação, tem o direito de dizer a última palavra, em tantos assuntos de relevância, tem o direito de decisão, no caso concreto, provendo livremente os cargos isolados da Secretaria dêsse Órgão Administrativo, acolhendo ou não as propostas de nomeação, e de escolher, em listas formadas de acôrdo com as leis e regulamentos vigentes, os candidatos à promoção por merecimento.

Do que ficou exposto resulta que questões de tal natureza devem ter solução política e de entendimentos e, para o funcionamento normal do Tribunal Marítimo Administrativo, no que diz respeito ao preenchimento de seus cargos, não pode imperar o espírito de emulação.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 9 de novembro de 1959. — *A. Gonçalves de Oliveira,* Consultor-Geral da República.