MONTEPIO MILITAR — REVERSÃO — MANDADO DE SEGURANÇA

— Efeitos da concessão de medida liminar, em mandado de segurança, contra ato que recusou rtgistro a reversão do Montepio Militar.

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO Nº 12.419/65

REPRESENTAÇÃO

Relator o Sr. Ministro Ewald Pinheiro:

Mandou comunicar à DDP, para os fins do art. 1º letra *b*, da Lei 4.348-64, e pelo prazo ali previsto, que, no Supremo Tribunal Federal, o Exmo. Sr. Ministro Relator deferiu a liminar do mandado de segurança nº 14.745, impetrado em favor de Laura Soares Rollemberg contra decisão dêste Tribunal, de 28 de abril de 1964, que recusou registro à reversão de montepio militar, em seu proveito, dando-se, dessa comunicação, ciência ao egrégio Supremo Tribunal Federal e à Procuradoria Geral da República; tudo isto, nos precisos têrmos da conclusão do seguinte voto do Sr. Ministro Relator:

"Laura Soares Rollemberg, inconformada com a decisão de recusa do registro dêste Tribunal, no processo em que se habilitara à concessão de montepio militar, em grau de reversão, impetrou, perante o Supremo Tribunal Federal, mandado de segurança em 11 de janeiro de 1965.

A 8 de abril próximo findo, deu entrada neste Tribunal o ofício nº 447-P, de 6 anterior, no qual o Exmo. Sr. Ministro Presidente daquela egrégia Côrte solicitava fôssem prestadas, no prazo legal, as informações necessárias à instrução do aludido mandado e comunicava ainda que o Exmo. Sr. Ministro Relator concedera a liminar requerida pela impetrante.

Pelo Aviso nº 0501, de 19 do mesmo mês, atendeu-se àquela solicitação oficiando-se na mesma data, ao Exmo. Sr. Procurador Geral da República transmitindo-lhe cópia das informações, para o fim do art. 3º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964. Em data de 8 de junho último, a Diretoria competente representou ao Exmo. Sr. Ministro Presidente, em complementação às providências que lhes cabiam, propondo "se oficie ao Sr. Diretor da Despesa Pública comunicando-lhe a concessão da liminar e transmitindo-lhe cópia da referida petição inicial e do expediente do Supremo Tribunal Federal."

Recebi a 15 do corrente, por distribuição o processo e hoje o submeto à consideração do egrégio Tribunal. Em linhas gerais, a hipótese dos autos é a seguinte: A 14 de abril de 1936, o ex-Capitão Antônio Rollemberg foi excluído do Exército, sendo, em conseqüência, deferida à sua mãe, D. Maria Rollemberg de Medeiros, a pensão

de montepio a que fazia jus, nos têrmos da legislação vigente. Nas sessões de 21 de agôsto e de 2 de outubro de 1942, decidiu êste Tribunal caber a pensão deixada por aquêle militar à mãe viúva do mesmo, e não à pessoa com quem viera êle, posteriormente, à sua exclusão do Exército, a casar-se.

Em 12 de agôsto de 1949, falecia a mãe viúva do militar e a espôsa dêste, que com êle convolara núpcias em 1937, isto é, *no ano seguinte ao da sua exclusão*, pleiteou junto à Diretoria da Despesa Pública a pensão, que lhe foi indeferida sob o fundamento de que a lei disciplinadora da matéria, em nenhuma das suas hipóteses, abrigava a reverão de pensão da mãe viúva para a espôsa do militar (Decretos ns. 632, de 6 de novembro de 1899; 425, de 24 de maio de 1890; 695, de 28 de outubro de 1890; 5.465, de 9 de fevereiro de 1928 e 4.793, de 9 de janeiro de 1924).

O despacho do Diretor da Despesa Pública está publicado no *Diário Oficial* de 16 de outubro de 1959 e dêle impetrou a interessada mandado de segurança, perante o Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública do então Distrito Federal, em 18 de dezembro de 1959, logrando obter sentença favorável, mantida pela 2ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, conforme Acórdão de 8 de novembro de 1961. A Diretoria da Despesa Pública expediu então o título de montepio em grau de reversão, em favor da espôsa do militar tendo o Tribunal de Contas recusado registro a essa concessão, em sessão de 28 de abril de 1964 (Ata nº 46 publicada no *Diário Oficial* de 7 de maio de 1964, pág. 4.048).

Dessa decisão denegatório de registro impetrou Laura Soares Rollemberg mandado de segurança perante o egrégio Supremo Tribunal Federal, em 11 de janeiro de 1965. Quer nas informações prestadas pela nossa Diretoria, quer no brilhante e judicioso parecer do Sr. Procurador Adjunto, Dr. Luís Otávio Gallotti, foi a matéria ampla e suficientemente esclarecida. Argüiu-se, de início, com inteira procedência, a intempestividade da segurança, em face do disposto no art. 18 da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, tendo em vista que, da decisão dêste Tribunal prolatada em Sessão de 28 de abril de 1964 (*Diário Oficial*, de 7 de maio de 1964, pág. 4.048), *sòmente decorridos mais de oito meses*, houve apêlo ao remédio judicial.

Comentários da mais legitima oportunidade foram também suscitados em tôrno dos têrmos nem sempre exatos da petição que impetrou a segurança, nomeadamente no que se refere aos itens 17, 18 e 19. Com efeito, no primeiro daqueles itens, afirma o ilustre advogado da impetrante que a Diretoria da Despesa Pública encaminhou a êste Tribunal o processo "a fim de que êste procedesse aos registros necessários." A frase, tal como ficou redigida, dá a impressão de que êsse registro é mera formalidade burocrática, quando, na verdade, o de que se trata é do exercício pelo Tribunal de Contas de uma competência de caráter constitucional (Constituição, art. 77, III), qual seja a de "Julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e Pensões". Julgar da legalidade de um ato não consiste evidentemente em ater-se apenas "aos registros necessários". É mais, muito mais do que isto. Implica necessàriamente em declará-lo sob todos os seus aspectos, em perfeita consonância com a lei que o disciplina, proclamando-o apto assim a produzir todos os efeitos que o texto legal lhe assegura. No item 18 da sua petição, declara o ilustre patrono da impetrante que "... o Tribunal de Contas resolveu desconhecer não só a sentença do Dr. Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública do antigo Distrito Federal, mas também o acórdão do Tribunal Federal de Recursos, para considerar ilegal a pensão da Suplicante, a quem intimou para restituir, como se indevidas fôssem, tôdas as importâncias recebidas, como faz certo o seguinte documento".

Segue-se o documento devidamente transcrito).

Ora, os autos nos dão conta de que as coisas não se passaram exatamente como afirma o ilustre advogado. D. Laura Soares Rollemberg, quando impetrou mandado de segurança perante o Juiz da Fazenda Públi-

ca, o fêz contra ato da Diretoria da Despesa Pública. Concedido o mandado e mantida a sentença pelo Tribunal Federal de Recursos, dirigiram-se òbviamente aquêles decretos judiciais à autoridade dada como coatora (Diretor da Despesa Pública) e não a êste Tribunal.

O Tribunal de Contas não desconheceu a sentença nem o acórdão do Tribunal Federal de Recursos. Apenas entendeu e com acêrto, que ambos eram endereçados à Diretoria da Despesa Pública, que os cumpriu expedindo o título de montepio. Tanto é procedente êsse entendimento que o próprio advogado da impetrante, ao postular mandado de segurança contra ato dêste Tribunal, o fêz diretamente ao Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 101, I, letra *i* da Constituição. E por que assim agiu o ilustre advogado? Porque provocou de saída, a manifestação da Instância Excelsa? A resposta é óbvia.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência firmada no sentido de que lhe cabe *processar e julgar originàriamente os mandados de segurança contra ato dêste Tribunal.*

Sustentar, em conseqüência, a sujeição do Tribunal de Contas aos efeitos de um mandado conseguido contra ato da Diretoria da Despesa Pública, é pretender conseguir através de via oblíqua, aquilo que, por via direta, a Constituição em seu art. 101, I, letra *i*, veda desenganadamente.

Para comprovar o acêrto da decisão do Tribunal de Contas nesse caso típico de conflito de devolução de competência, basta invocar o texto constitucional.

Assim, segundo o art. 92 da nossa Carta Magna: "Os Ministros de Estado serão, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos conexos com os do Presidente da República pelos órgãos competentes para o processo e julgamento dêste." Quer dizer: a competência se devolve, na hipótese de autoridades de nível hierárquico diverso, ao órgão competente para processar e julgar a autoridade de nível mais elevado.

No caso pleiteia-se exatamente o contrário. Pretende-se que o juiz singular tenha proferido sentença que obrigue, ao mesmo tempo, à Diretoria da Despesa Pública e ao Tribunal de Contas, quando a sua competência é legalmente adstrita ou limitada àquela autoridade.

Quanto à afirmativa de que o Tribunal julgou ilegal a pensão, convém acentuar que nada mais fêz esta Côrte do que exercer normalmente a atribuição que o art. 77, nº III, da Constituição lhe confere. É evidente que a atribuição de julgar legal tem forçosamente, como corolário ou contrapartida, a de julgar ilegal, desde que o exame do processo leve a essa conclusão. Isso é inquestionável e juridicamente irrefutável.

A respeito da intimação feita à Suplicante para recolher tôdas as importâncias recebidas, o expediente lhe foi dirigido pela Diretoria da Despesa Pública, conforme está comprovado no processo.

Nenhuma intimação nesse sentido, partiu dêste Tribunal pelo que a afirmativa é inteiramente inconsistente.

No item 19 de sua petição, o ilustre advogado dá a decisão do Tribunal de Contas como atentatória à coisa julgada.

Sob êsse aspecto, o assunto já está sôbejamente examinado.

Pretender que a segurança obtida contra a Diretoria da Despesa Pública obrigue também a êste Tribunal, importa em suprimir a competência constitucional dêste órgão para *julgar da legalidade das pensões e em transferir do Supremo Tribunal Federal para o juiz singular* a competência inscrita no art. 101, I, letra *i*, da Constituição, no que diz respeito ao Tribunal de Contas.

Tal conclusão constitui, sem dúvida, rematado exagêro.

Sob êsse prisma, algumas considerações podem ainda ser formuladas.

Em 1959, quando a suplicante impetrou o primeiro mandado de segurança, que pretensa ilegalidade ou abuso de poder pra-

ticara o Tribunal de Contas contra ela, violando-lhe direito líquido e certo? Nenhuma.

O ato impugnado partira da Diretoria da Despesa Pública e contra esta fôra o remédio judicial solicitado.

Sòmente em 20 de abril de 1964, *decorridos portanto mais de cinco anos da impetração daquele mandado,* proferiu o Tribunal de Contas decisão no processo. Como inquinar de ilegal em 1959, uma decisão tomada em 1964? Que violação de direito líquido e certo, ou que justo receio de sofrê-la poderia a impetrante temer, da parte dêste Tribunal, *cinco anos antes do julgamento do seu processo,* se a petição de montepio inclusive lhe vinha sendo paga desde 15 de março de 1960?

São êsses os comentários e as indagações que julgo oportuno fazer ao submeter o processo ao Plenário do Tribunal de Contas. Silenciar a respeito, poderia dar a impressão de que nada, no terreno jurídico caberia invocar na defesa da decisão dêste Tribunal.

O Exmo. Sr. Ministro Relator do mandado de segurança, impetrado em favor de Laura Soares Rollemberg, concedeu a liminar requerida, conforme declara o ofício nº 447-P, de 6 de abril último, do Exmo. Sr. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Cabe a liminar (Lei nº 1.503, cit., art. 7º, II) "... quando fôr relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida." Por outro lado, sua concessão (Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, art. 1º, letra *b*) "sòmente terá eficácia pelo prazo de (90) noventa dias a contar da data da respectiva concessão, prorrogável por (30) trinta dias, quando provadamente o acúmulo de processos pendentes de julgamento justificar a prorrogação."

Sôbre a natureza da liminar, o entendimento é tranqüilo. "A medida liminar não é concedida como antecipação dos efeitos da sentença final; é procedimento acautelador do possível direito do impetrante, justificada pela iminência do dano irreversível de ordem patrimonial, funcional ou moral, se mantido o ato coator até a apreciação definitiva da causa.

Por isso mesmo, não importa em prejulgamento; não afirma direitos; nem nega podêres à Administração (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 73, julho-setembro, 1963, *Problemas do Mandado de Segurança,* Hely Lopes Meireles, pág. 50).

Outra não é a opinião de J. M. Othon Sidou (*Do Mandado de Segurança,* págs. 153 e segs.): "Por não condenar, não criar garantia, não induzir direito, não formar preceito, a medida liminar não é recorrível." "O juiz, sem ater-se à questão de fundo da controvérsia, ordena o sobrestamento do ato. Tão só."

Perfilha o mesmo ponto de vista Castro Nunes (*Do Mandado de Segurança,* pág. 322): "Não será preciso dizer que o despacho, seja deferindo, seja indeferindo a suspensão requerida, não envolve prejulgamento do pedido: o juiz que denegou a suspensão *liminar* não poderá conceder o mandado, ou vice-versa; ainda que nesta última hipótese tenha de justificar que o direito *certo,* ao primeiro exame, *incerto* se tornou no curso do processo".

Cabe, por certo, verificar que decisão deve o Tribunal de Contas proferir, em face da concessão da liminar.

Reconhecido que esta acarreta a suspensão do ato contra o qual o mandado de segurança foi impetrado entendemos que o Tribunal deve comunicar à Diretoria da Despesa Pública o seu deferimento, para que ela produza os seus jurídicos efeitos.

Poder-se-ia objetar que deveria o Tribunal suspender os efeitos de sua decisão, até que a sentença no mérito seja proferida.

Tal entendimento, todavia, não nos convence, em face do que dispõe o art. 1º, letra *b* da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, segundo o qual os efeitos da liminar começam "a contar da data da respectiva concessão".

Assim, deferida a medida, as conseqüências do ato impugnado cessam concomitantemente.

Não vejo, portanto, como deva o Tribunal em face da comunicação que lhe foi feita, mandar sobrestar uma decisão que já se acha, de direito sobrestada. Entendo, por isso, que se deve oficiar à Diretoria da Despesa Pública, comunicando-lhe para os fins do art. 1º, letra *b*, da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, e pelo prazo ali previsto, que o Exmo. Sr. Ministro Relator deferiu a liminar no Mandado de Segurança nº 14.745, impetrado em favor de Laura Soares Rollemberg, contra a decisão dêste Tribunal, de 28 de abril de 1964, que recusou registro à reversão de montepio militar, em seu proveito.

Entendo, outrossim, que dessa comunicação se deve dar ciência ao Egrégio Supremo Tribunal Federal e ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República.

É a conclusão a que nos conduz o exame detido que fizemos do processo." *Ewald Pinheiro*, Ministro-Relator.

O Sr. Ministro Carlindo Hugueney, depois de declarar que não entrava no mérito do pedido, uma vez que já fôra examinado pela Presidência dêste Tribunal, objeto de informações ao Egrégio e Supremo Tribunal Federal, estando, pois, *sub judice*, passou a apreciar, tão-sòmente, a representação da 4ª DFF, e proferiu o seguinte voto: "As funções atribuídas ao Tribunal de Contas da União, como Órgão Auxiliar do Congresso Nacional (Constituição, art. 22), são exercidas, *ex vi* do artigo 77, itens I a III da Lei Magna, por dois processos distintos, a saber:

a) através de "registro prévio ou posterior, conforme a lei estabelecer", de qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste" (Constituição, art. 77, III, parágrafo 2º e Lei 830, de 1949, art. 36);

b) por meio do julgamento das contas de todos os responsáveis por bens, dinheiros ou valôres públicos, inclusive os administradores das entidades autárquicas, caso em que funciona como Tribunal de Justiça e suas decisões têm fôrça de sentença judicial (Lei nº 830, arts. 69 e 70). A competência estabelecida na alínea a do item anterior tem como escopo principal habilitar o Tribunal a, encerrado o exercício financeiro, exercer as atribuições que lhe são cometidas pelo parágrafo 4º, do art. 77 da Constituição e, subsidiàriamente, dar-lhe elemento para, quando examinar as contas dos responsáveis secundários (item I, alínea *b*), impor sanções aos gestores de dinheiros e bens públicos.

A medida liminar concedida se limitou a mandar sustar o ato do Tribunal denegatório do registro da concessão, donde se conclui que restabeleceu o *statu quo ante*. Entendo, *data venia*, não caber, no caso, qualquer intervenção do Tribunal, pôsto que, se o Tesouro Nacional anteriormente vinha pagando o benefício era, sem qualquer interferência sua.

Se não pode o Tribunal obstar a efetivação de pagamentos sem seu prévio pronunciamento, muito menos compete-lhe ordenar pagamentos que o Tesouro haja por bem sustar.

Sòmente detinha, por decisão administrativa, competência para expedir ordens de pagamento, no que diz respeito às dotações que lhe fôssem consignadas, Já agora, com o advento da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, o faz com as restrições impostas pelo art. 10, parágrafo 1º, dêsse diploma legal, *verbis* "As decisões dos Tribunais em processos administrativos que importem elevação de vencimentos e vantagens não obrigam o Tesouro Nacional a efetuar o pagamento resultante da decisão". Sòmente quando se trata de matéria de tomada de contas, quando funciona, como Tribunal de Justiça, tem o Tribunal de Contas podêres para mandar executar seus julgados (Lei nº 830, de 1949, art. 116, *usque* 126).

No mais, o Tribunal de Contas se limita a acompanhar a execução orçamentária e, encerrado o exercício financeiro, em seu parecer, expondo o que ocorre ao Con-

gresso Nacional, para que êste exerça o poder político de que dispõe e julgue as contas do Presidente da República.

A despesa decorrente da concessão sòmente é apreciada, na forma da lei, quando da tomada de contas do pagador, ocasião em que o Tribunal aprecia a legalidade dos pagamentos efetuados. Assim, em cumprimento ao venerando Despacho que concedeu a liminar, estou em que nenhuma providência suplementar cabe ao Tribunal.

Se o beneficiário com a medida deseja, à luz da mesma, compelir o Tesouro Nacional a praticar ou deixar de praticar atos que lhe estão afetos, deverá fazê-lo por via judicial, único meio adequado.

Outra parece não ter sido a interpretação do ilustrado Sr. Ministro Freitas Cavalcanti, no exercício da Presidência quando o pedido de informações, pôsto que não submeteu a matéria à deliberação do Plenário.

Diga-se, ainda, que no ano que se findou, consoante o Parecer Prévio das Contas do Presidente da República, foram, pelo Tesouro Nacional, pagas as seguintes despesas:

a) de Cr$ 2.558.892.288, suleitas a registro prévio e de Cr$ 363.301.952.900, registro *a posteriori* sem que fôssem satisfeitas essas formalidades, muitas delas sem crédito ou além do respectivo crédito;

b) de Cr$ 20.252.457, relativas a exercícios anteriores, sem dotação especifica no Orçamento.

Como muito bem expôs o Sr. Ministro Relator, a Diretoria da Despesa Pública se esteia na decisão dêste Tribunal para negar cumprimento à Segurança que fôra concedida para que se efetuasse o pagamento do benefício por aquêle órgão.

Assim, entendo, *data venia*, em face do que ocorre e pelo muito respeito que merecem as decisões da Suprema Côrte de Justiça do País, que nada impedia, nem nada impede, que a Presidência dêste Tribunal, ao seu prudente arbítrio, adotasse ou adote, as seguintes providências:

a) comunicar à Diretoria da Despesa Pública a concessão da liminar;

b) requisitar o respectivo processo para que êsse Tribunal fique habilitado a, tão logo receba comunicação do Excelso Pretório sôbre o julgamento da Segurança impetrada, adotar a decisão que fôr pertinente de imediato.

É o meu voto."

Carlindo Hugueney.

Não participaram no julgamento do presente processo os Srs. Ministros Pereira Lira e Jurandir Coelho, que se declararam impedidos de funcionar no caso.