FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — ATO INSTITUCIONAL — CONTROLE JUDICIAL

— Interpretações dos Atos Institucionais ns. 1 e 2.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
(Tribunal Pleno)

Embargante: José Ribamar Prazeres Coelho. Embargado: Estado do Amazonas. Embargo no Recurso Extraordinário nº 68 464 — AM — Relator: Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de Embargos no Recurso Extraordinário nº 68 464, do Amazonas, em que é embargante José Ribamar Prazeres Coelho e embargado o Estado do Amazonas, decide o Supremo Tribunal Federal, unanimemente, não conhecer dos embargos, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, 14 de junho de 1974. — *Eloy da Rocha,* Presidente. — *Luiz Gallotti,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: — Na Segunda Turma, assim relatou o eminente Ministro Antonio Neder (folhas 141-144):

"José Ribamar Prazeres Coelho integrava o Ministério Público do Amazonas, Promotor de Justiça que era, e foi aposentado mediante decreto que o Governador desse Estado baixou invocando o art. 7º, § 1º, do Ato Institucional nº 1.

Inconformado, o referido juncionário ajuizou ação ordinária para o fim de anular o ato de sua aposentadoria.

Sustentou, em síntese, que, pelo artigo 19 do A.I. nº 2, os atos que os Governadores editaram com o apoio daquela primeira norma podem ser apreciados pelo Judiciário até mesmo quanto ao merecimento dos fatos que os causaram; e analisando tais fatos concluiu que eles não autorizaram a punição que lhe foi imposta.

O juiz de primeiro grau aceitou os fundamentos da ação e julgou-a procedente.

Ao decidir o apelo do Estado, o eg. Tribunal amazonense negou-lhe provimento, e o fez por acórdão fundamentado nestes termos (fls. 93 e 94):

"Não se argua que os atos dos governos dos estados escapam à apreciação do Poder Judiciário, pois que tal já não ocorre.

Não padece dúvida de que, no período anterior, o controle jurisdicional desses atos limitava-se ao exame das formalidades extrínsecas. Entretanto, voltando o País à sua normalidade política, a nova Constituição do Brasil, fixados nos atos institucionais, e modificou outros, entre os quais a permissibilidade da apreciação dos atos dos governadores, sem mencionar qualquer restrição, donde se conclui que os atos ali referidos podem ser revistos pelo Poder Judiciário desde a sua "aparência ao âmago", no dizer do eminente Desembargador Souza Neto.

Quanto ao mérito, a Câmara ressaltou que do ponto de vista da legalidade, nada pode escapar à revisão judicial. Assim,

sendo, se permite ao Poder Judiciário anular o ato administrativo quando praticado com inobservância da lei, ou quando os elementos de prova colhidos não autorizam a prática do ato.

No caso *sub judice*, o apelado não cometeu nenhum ilícito penal capaz de gerar a punição que lhe foi imposta, e para o qual se tornava imprescindível que o mesmo houvesse tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração.

O "ilícito" atribuído ao apelado foi, tão-somente, "falta de exação no cumprimento do dever", por ter pedido a obsolvição de dois acusados.

É sabido que o Ministério Público é uma função que se reveste de um verdadeiro absurdo psicológico, pois que o Promotor deve ser tão parcial como um juiz, o que não o impede de agir de acordo com a lei e a sua consciência.

Conclui-se, portanto, que nenhum ilícito foi praticado pelo apelado, que justificasse a punição que lhe foi imposta, o que justifica plenamente a queda do ato que nele se originou ou que teve como causa declarada e suficiente."

Impugnando essa decisão no presente recurso extraordinário, afirma o Estado vencido que ela nega vigência ao art. 7º, § 1º, do Ato Institucional nº 1, e diverge do acórdão com que esta Corte julgou o RMS 16 258, de Sergipe.

Negada que foi admissão ao apelo, o nobre Ministro Adauto Cardoso determinou-lhe a subida para melhor exame do assunto, como despachou S. Exª no Ag 46 583.

As razões e contra-razões, as partes deduziram-nas assim: ... (*lê*).

A ilustrada Procuradoria-Geral da República emitiu o seguinte parecer (fls. 131):

"1. O Tribunal a *quo*, folhas 92-4, apreciando ato do recorrente que, com base no Ato Institucional nº 1/64, aposentara membro do Ministério Público Estadual, entendeu que o artigo 173 da Constituição Federal de 1967 concedeu ao Poder Judiciário o livre exame do aludido ato punitivo, não somente em relação às formalidades extrínsecas, quanto também aos próprios fatos que o motivaram. Assim, mantendo sentença de primeira instância, tornou nulo o ato de aposentadoria, em face das provas.

2. Daí o recurso extraordinário, com apoio nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional.

3. Somos pelo conhecimento e provimento do recurso, tendo em vista a reiterada jurisprudência do eg. Supremo Tribunal.

Proferiu S. Exª. o seguinte voto (fls. 145-148):

"Conheço do recurso porque a decisão impugnada é contrária ao artigo 7º, § 1º, do A.I. 1, e diverge do acórdão com que esta Corte julgou o RE 67 357, do Amazonas, publicado na *R.T.J.*, 50/67, no qual a eg. Primeira Turma apreciou o mesmo tema ora debatido para julgá-lo em termos diferentes.

Sustenta o acórdão impugnado que o art. 173 da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda nº 1, não se referindo aos atos que os Governadores editaram com base no A.I. 1, na verdade permitiu o exame do merecimento dos mesmos.

Estou em que o art. 173 da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda nº 1, não comporta essa interpretação, visto que o seu *caput*, aprovando todos os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31.3.64, na realidade aprovou o A.I. 1, inclusive seu

art. 7º, § 1º, e que sua derrogação só poderia verificar-se em termos *expressos*, considerada a natureza político-revolucionária ou excepcional da matéria regulada nessa norma.

O sistema político-revolucionário aprovado pelo art. 173 da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda nº 1, e pelos arts. 181 e 182 dessa Emenda, não foi derrogado, como sustenta o acórdão agora discutido, porque a derrogação importaria no alterar o sistema que o constituinte revolucionário insistiu em manter.

O caso versado neste recurso é regulado por direito excepcional e não por direito comum; assim, a interpretação das normas que o regulam deve ser feita em termos que se harmonizem com a inspiração revolucionária que as redigiu.

É de se relembrar a propósito a seguinte lição de Karl Engish, autorizado professor alemão (*Introdução ao Pensamento Jurídico*, trad. de J. Baptista Machado, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1965, p. 149):

"É mesmo possível que, após uma revolução, o método da interpretação seja duplo: "um relativamente ao Direito anterior e outro em face do Direito novo. O Direito antigo será, por vezes, adaptado ao novo estado de coisas, criado pela revolução, através de uma metódica objetivista; o Direito novo, pelo contrário, será interpretado ponto por ponto segundo a vontade do legislador revolucionário que conquistou o poder".

Ora, aprovando o A.I. 1, o art. 173 da Constituição Federal de 1967 anterior à Emenda nº 1 (a que corresponde o art. 181 dessa emenda) deixou clara a vontade de aprovar os atos editados por força do art. 7º, § 1º, daquele primeiro diploma revolucionário.

Se a vontade do constituinte revolucionário fosse a de permitir o exame do merecimento dos atos praticados pelos Governadores, ele o diria expressamente, derrogando, assim, no que respeita ao assunto, como acima foi dito, o sistema por ele próprio instituído, qual seja o de afastar da apreciação judiciária os atos politicamente punitivos editados pela Revolução de 31.3.64.

Note-se que o supracitado artigo 173 versa direito *excepcional*, e que este tem seus próprios princípios, que formam uma brecha no direito geral sem se confundir com as exceções das leis, de alcance e sentido limitados (Bielsa, *Metodologia Jurídica*, p. 89).

Conhecendo, como disse, do recurso, dou-lhe provimento para julgar o recorrido carecedor da ação, devendo ele pagar as custas e os honorários advocatícios, estes na quantia que for calculada em vinte por cento do valor da causa."

E acrescentou o eminente Relator (fls. 149-152):

"Este assunto tem sido versado no Supremo Tribunal em várias oportunidades, em ambas as Turmas.

A.R.T., 50/67, traz um acórdão da Segunda Turma, Relator o eminente Ministro Djaci Falcão, em que S. Exª votou no mesmo sentido do voto que acabei de proferir. Refere-se ao art. 19, do A.I. 2, que está repetido no art. 173, da Constituição de 1967, texto anterior ao da Emenda nº 1.

Desse voto do eminente Ministro Djaci Falcão, destaco o seguinte trecho, que aborda o tema agora discutido:

"Infere-se do que ficou explícito no citado artigo que os atos dos Governadores continuaram sujeitos à apreciação judicial dentro dos limites traçados pelo § 4º, do art. 7º, do A.I. 1. A toda evidência, o

A.I. 2 não alargou o âmbito do controle jurisdicional dos atos praticados pelos Governadores dos estados, de modo a permitir uma revisão de fundo, como, *data venia*, de modo errôneo, entendeu o respeitável acórdão recorrido. O legislador revolucionário não quis, em nenhuma oportunidade, ampliar os limites do controle jurisdicional fixados no § 4º do art. 7º do A.I. 1, consoante se depreende, inclusive da leitura das normas editadas após o A.I. 2 (ver, por exemplo, art. 173 da Constituição de 1967)".

Esse acórdão versou, portanto, o mesmo princípio que está sendo apreciado aqui. O mesmo tema foi versado no RE 67 478, também do Amazonas, bem como nos Recursos n.os 67 356, 67 479, 69 400 e 69 444. Um dos acórdãos foi elaborado pelo eminente Ministro Thompson Flores, e estou bem lembrado de que a matéria foi muito debatida na sessão de julgamento. Aconteceu até que o eminente Ministro Evandro Lins, que compunha o Tribunal na ocasião, pediu vista do processo, estudou-o e sustentou no seu voto a tese ora sustentada pelo ilustre advogado do recorrido na tribuna.

O Tribunal, por sua maioria, repeliu a tese e ficou com a que era sustentada pelo eminente Ministro Thompson Flores, que foi o Relator.

Acompanharam o Ministro Evandro Lins os eminentes Ministros Victor Nunes e Hermes Lima. Mas o Tribunal não aceitou essa tese por uma razão da maior valia: seria contraditório que o legislador constituinte, tendo inscrito no *caput* do *art.* 173 da Constituição de 1967, que é o dispositivo invocado no presente acórdão recorrido (a cuja luz o Tribunal do Amazonas julgou o caso), que ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando da Revolução de 31 de março, quisesse derrogar o § 1º do art. 7º da A.I. 1. Se o legislador, que editou o dispositivo do *caput*, que é a regra principal que comanda a sua regulamentação, quisesse derrogar o § 1º, tratando-se como se trata de matéria excepcional e constitucional, deveria dizê-lo.

Daí por que não aceito aquela interpretação que o eminente Ministro Luiz Gallotti ofereceu no julgado citado de tribuna pelo ilustre advogado, porque se trata de uma interpretação inspirada exclusivamente no direito ordinário, no direito privado. A norma em discussão é constitucional e excepcional, porque não é constitucional ordinária. É constitucional excepcional e revolucionária, e tem sido inserida em todos os atos adotados pela Revolução, desde 31.3.64.

Entendo, pois, que só mediante derrogação expressa do constituinte, poderíamos aceitar o contrário. Como vamos dar eficácia ao *caput* do art. 173 da Constituição de 1967, no texto anterior à Emenda nº 1, e, ao mesmo tempo, dizer que esse texto admite a derrogação do § 1º do art. 7º: Ora, se todos os atos do Comando Supremo da Revolução estão aprovados, é evidente que o Ato nº 1 também o está. E, como não há nenhuma regra expressa derrogando uma norma do Ato nº 1, é evidente que está aprovado em todo o seu teor.

Com estes fundamentos, repito que conheço do recurso e lhe dou provimento, para julgar o recorrente carecedor da ação."

O eminente Ministro Thompson Flores assim votou (fls. 153):

"Desde já adianto que, como o eminente Relator, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

Continuo pensando, que, nem o Ato Institucional nº 2, nem os textos das Constituições de 1967 ou 1969 permitiram a

revisão dos atos revolucionários, salvo na hipótese do art. 7º, § 4º, com as limitações aí insculpidas.

Esta é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reiterada desde sua composição com 16 juízes, quando aqui ingressei e quando maior foi a discussão a respeito.

Não fora assim e de nada valeriam os preceitos que integram o artigo 173 e seus incisos da Carta de 1967, ou os que lhes seguiram, na de 1969, art. 181 e seus incisos.

A admitir-se tal procedimento, passaria o Poder Judiciário a revisar o próprio merecimento dos atos revolucionários, o que seria por demais absurdo, face ao critério que os teriam inspirado.

Foi o que, em verdade, fez o aresto recorrido, o qual, por isso mesmo, não pôde prevalecer."

A decisão da Segunda Turma foi unânime.

Oferecidos embargos de divergência, não impugnados, a Procuradoria-Geral opina que se não conheça dos embargos, ou que sejam rejeitados.

O saudoso Ministro Barros Monteiro pediu dia para julgamento.

Mas o embargante pediu adiamento.

O Estado, quando em licença o saudoso Ministro Barros Monteiro, pediu redistribuição, que foi deferida.

Designado relator o eminente Ministro Thompson Flores, ponderou Sua Excelência que participara da decisão embargada.

Foram então os autos a mim distribuídos em 28 de maio do corrente ano.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti (Relator): — Minha opinião é divergente, como se vê da referência feita no voto do eminente Ministro Antonio Neder. Apenas peço vênia para esclarecer que não foi o direito comum que invoquei e, sim, o art. 19 do A.I. 2, bem como os arts. 173 da Constituição de 1967, e 181 da Carta de 1969, os quais, fazendo a enumeração dos atos aprovados e excluídos de apreciação judicial, desde os praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31.3.64, nesse elenco não incluíram os atos de Governadores (voto no RE 69 444).

Seja como for, porém, o entendimento do Supremo Tribunal firmou-se no mesmo sentido da decisão ora embargada, estando, assim superado o dissídio (ver, por exemplo, o acórdão, proferido em grau de embargos no referido RE 69 444 e do qual foi relator o eminente Ministro Aliomar Baleeiro).

Não conheço, por isso, dos embargos.

EXTRATO DA ATA

ERE 68 464 — AM — Rel., Ministro Luiz Gallotti. Embte., José Ribamar Prazeres Coelho (Adv., Oldeney de Carvalho). Embdo., Estado do Amazonas (Adv., Célio Silva) (Dec. embda. Segunda Turma, 8.2.73).

Decisão: Não conhecidos. Unânime. Impedido o Sr. Ministro Xavier de Albuquerque.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

Brasília, 14 de junho de 1974. — *Álvaro Ferreira dos Santos.* Diretor do Departamento Judiciário.