TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 9.262/90

Anexo I da Ata nº 70, em 13.12.90
(Sessão Extraordinária do Plenário)

Projeto de Resolução, cumprimento das deliberações do TCU (nas concessões de aposentadorias, reformas e pensões)

— Relator, Ministro Homero dos Santos
Processo: 009.262/90-3

Órgão técnico de instrução: 2ª Inspetoria Geral de Controle Externo

Representante do Ministério Público: Dr. Francisco de Salles Mourão Branco

Assunto

Processo originado de representação feita em 28 de maio de 1990, pela 2ª Inspetoria-Geral de Controle Externo, em que suscita a possibilidade de inclusão, no texto do Projeto de Lei Orgânica do Tribunal, em tramitação no Congresso Nacional, de dispositivo capaz de assegurar permanentemente a plena eficácia de decisões do TCU, conforme Declaração de Voto apresentada pelo Ministro Homero dos Santos na Sessão de 15 de maio de 1990, quando apreciadas pelo Tribunal as Contas do Governo relativas ao exercício de 1989 (Ata nº 20/90, Anexo III in *DOU*, 6 de junho seguinte).

Após parecer do Procurador-Geral, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, sobre a matéria, o Relator, Ministro Homero dos Santos, apresentou na Sessão Administrativa, realizada em 17 de outubro de 1990, Projeto de Resolução, que dispõe sobre a apreciação da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como sobre o cumprimento, na matéria, das deliberações e, inclusive, diligências, com o acompanhamento pelo Controle Interno dessas decisões do Tribunal de Contas da União.

Deliberação

O Tribunal Pleno, ao acolher as conclusões do Relator, resolveu, ante todas as razões expostas, 1º) aprovar — com alterações feitas nesta data, em Plenário, pelos Ministros Luciano Brandão Alves de Souza, Carlos Átila Álvares da Silva, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça e Paulo Affonso Martins de Oliveira, e acolhidas, inclusive, pelo Relator Ministro Homero dos Santos — o Projeto de Resolução, bem como a sua redação final, que "disciplina o cumprimento das deliberações e diligências do Tribunal', no tocante à "apreciação da legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões" (Constituição, art. 71, itens III e IX); 2º) determinar, em conseqüência, que as Unidades Técnicas da Secretaria Geral deste Tribunal, em especial a 2ª IGCE, responsáveis pelo exame e instrução de processos de concessões, expedissem circulares a todos os órgãos de administração pública, direta e indireta, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário, notadamente dos Tribunais Regionais de Trabalho, para assegurar o fácil e eficaz cumprimento da resolução ora aprovada.

Determinou, ainda, por sugestão oral do Relator, Ministro Homero dos Santos, que a resolução aprovada nesta data — que obteve o nº 250/90, com vigência a partir da data de sua publicação — em face do interesse externo, fosse publicada no *Diário Oficial da União*, em separado da respectiva Ata, incluindo-se nesta, apenas, para efeito de divulgação ampla, os relatórios e

voto ou parecer do Relator, Ministro Homero dos Santos, bem como o parecer do Procurador-Geral, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, com a presente Decisão do Plenário.

Faz parte integrante deste anexo a declaração de voto apresentada pelo Ministro Ivan Luz, na sessão de 28 de novembro de 1985, quando do exame do processo sob nº 019.924/80-1, relatado pelo Ministro Alberto Hoffmann (Ata nº 88/85, Anexo XVI. in *DOU*. 3 de janeiro de 1986.

TC-009.262/90-3

RELATÓRIO

Na Sessão Reservada de 17.10.90 submeti à consideração dos meus eminentes pares proposta de edição de normas para disciplinar as medidas subseqüentes ao julgamento de ilegalidade das concessões e a aplicação de multa na hipótese de descumprimento de deliberações e diligências do Tribunal, cujo projeto de resolução foi analisado e aperfeiçoado pela 2ª IGCE.

Vencidos todos os prazos regimentais, e sem que tenha havido emendas ou sugestões apresento, nesta oportunidade, o meu parecer sobre a matéria.

Nessa conformidade, e para fins de simplificar e facilitar a deliberação, passo à leitura do texto do relatório e voto anteriormente proferido.

(*Ler fls. 30-4*).

Leio, também, a redação da resolução proposta.

(*Ler fls. 35-6*).

É o Relatório.

PARECER

Considerando os fundamentos constantes na representação da 2ª IGCE (fls. 1-3), no brilhante Parecer do nobre Procurador-Geral (fls. 5-11) e na erudita declaração de voto, proferida em 28.11.85, pelo então Ministro Ivan Luz (fls. 15v-27), bem como os termos de minha manifestação já apresentada e acima referida, sou de parecer que este Egrégio Tribunal Pleno aprove o projeto apresentado, convertendo-o em resolução, para que possa integrar o ordenamento e a regulamentação própria desta Corte de Contas.

Na hipótese de aprovação, entendo perfeitamente cabível que as Unidades Técnicas da Secretaria-Geral da Casa, em especial a 2ª IGCE, responsáveis pelo exame e instrução de processos de concessões, venham a expedir circular a todos os órgãos de pessoal da administração pública, direta e indireta, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário, notadamente dos TRTs, para assegurar o fácil e eficaz cumprimento da presente resolução.

É o Parecer.

Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 1990. — *Homero Santos*, Ministro Relator.

Representação da 2ª IGCE

RELATÓRIO

Adoto como relatório o brilhante pronunciamento da D. Procuradoria, subscrito por seu nobre Procurador-Geral, Prof. Francisco de Salles Mourão Branco (fls. 5-11), e o faço inclusive como "justificativa" do *projeto de resolução* que pretendo oferecer nesta oportunidade à consideração de meus eminentes pares, como instrumento de complementação das normas já existentes, sobre apreciação da legalidade dos atos de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, aprovadas pela Resolução nº 187/77.

Acrescentaria, apenas, como sugere a própria manifestação do Ministério Público junto a esta Corte, como forma de dar maior publicidade, a memorável *declaração de voto* apresentada na Sessão de 28.11.85 (cf. Proc. TC-019.924/80-1, anexo XVI da Ata nº 88/85 — *Diário Oficial*, 3.1.86), quando o ínclito Ministro Ivan Luz legou a este Tribunal e aos estudiosos da ciência

administrativa brasileira, páginas de insuperável valor exegético acerca da função de controle que constitucionalmente lhe é atribuída, "e *até constitucionalmente regulada*".

É o relatório.

VOTO

Assim também entendo. O Controle *constitucionalmente* atribuído ao Tribunal de Contas da União é, da mesma forma, *constitucionalmente* regulado, não dependendo, portanto, sequer de legislação ordinária complementar para que possa fazer valer suas deliberações, diligências e recomendações.

A recente Constituição Federal, como assinalei na minha "declaração de voto", publicada no *Diário Oficial* de 6.6.90, p. 10.829/31, introduziu profundas modificações e acrescentou novas atribuições ao TCU (arts. 70/75), estabelecendo, dentre outros, o poder desta Corte de:

a) *aplicar* aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidades de contas, as sanções previstas em lei;

b) *assinar* prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

c) *sustar*, se não atendida a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e

d) *representar* ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Com efeito, como salientei no TC-020.340/82-0, têm sido freqüentes o não-acatamento das deliberações, diligências e entendimentos do TCU sobre aposentadorias, pensões e reformas (cf. Parecer da CGR Y-9/85 — Darcy Bessone e SR-29/87 — Saulo Ramos, Ofício-Circular nº 07/SRH/Seplan — PR).

Acontece que os autores e responsáveis por tais posicionamentos se esquecem que a natureza das funções da judicatura do TCU é tão constitucional e democrática quanto são as dos demais órgãos, instituições e poderes constituídos, podendo, dentre outras:

1) *exercer*, no que couber, as atribuições no art. 96 da Constituição Federal, destinada privativamente aos "Tribunais Superiores";

2) *examinar* a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. consoante Súmula 347-STF;

3) *fazer* executar suas decisões, cuja eficácia é a mesma de título executivo (cf. § 3º do art. 71 da Constituição Federal), condição que lhe produz a imutabilidade, nos limites objetivos e subjetivos das questões examinadas e decididas;

4) *apreciar* denúncia de irregularidades ou ilegalidades de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; e

5) *gozar* das mesmas garantias e prerrogativas inerentes às atribuições da jurisdição e judicatura (cf. art. 73 e parágrafos 3º e 4º).

Significa, com isso, que se o TCU pode examinar a *legalidade maior* (aspecto constitucional da lei ou ato do poder público, ilegalidades ou irregularidades que lhe forem denunciadas), como excluir de sua apreciação a *legalidade menor* (aspectos dos atos administrativos obrigatoriamente sujeitos à sua jurisdição)?

Portanto, o exame do TCU, nas concessões, é exercido, de forma a verificar se o ato está conforme o Direito (juridicidade e legitimidade), uma vez que todas as atividades e gestão da administração pública devem rigorosamente obedecer ao princípio da legalidade (CF, art. 37).

Essa apreciação, para fins de registro dos atos concessórios de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato, *importa em duplo exame*:

I — a *legalidade* do ato administrativo, e II — a *exatidão* do cálculo dos valores atribuídos.

Daí, corretamente, dizer-se que *apreciar a legalidade* não encerra apenas a regularidade formal, mas todas as condições intrínsecas da legalidade.

Por todas essas razões, tenho propugnado que, ocorrendo a hipótese de não-atendimento, no prazo fixado, de decisão, diligência ou recomendação emanada do Tribunal, dever-se-ia aplicar aos infratores e demais responsáveis *a multa* prevista na Lei Orgânica que rege a espécie, mesmo nos processos de aposentadorias, reformas e pensões.

Aliás, e disso nunca se teve dúvida, a multa prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67 é aplicável também na hipótese de processos de aposentadorias, reformas e pensões, uma vez que o exame dessas concessões *constitui*, conforme proclama expressamente o art. 37 do mesmo diploma legal, uma modalidade de *exercício da fiscalização financeira e orçamentária*, por parte do TCU, consoante antigas e novas concepções (v.g. Resolução nº 193/78, Decisões de 10.05.90, anexos VI e VII da Ata nº 11/90 — 2ª C. Rel. Min. Élvia Lordello Castello Branco — *DO* de 5.6.90 e de 15.2.90, TC-625.582/89-6, anexo V da Ata nº 02/90 — 2ª c. Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha).

Assim procedendo, o Tribunal adotaria, objetiva e facilmente, *duplo papel*, ao invés de ficar discutindo e debatendo como fazer diante da recusa ou relutância de determinados órgãos públicos no pronto atendimento de suas diligências e recomendações, baixadas no exercício privativo e pleno de sua competência:

1º) a imposição da multa funcionaria como meio de coerção e como força intimidativa;

2º) transferiria para a órbita da eficácia constitucional de suas decisões os debates e discussões acadêmicas e jurídicas que venham a surgir; e

3º) permitiria a instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 22 e parágrafos da Res. 206/80, com a redação dada pela Res. 213/83, no caso de concessões consideradas ilegais, para indicação dos responsáveis e do volume financeiro correspondente.

Tanto que, na futura Lei Orgânica do TCU, em tramitação no Congresso Nacional (cf. Projeto de Lei nº 4.064, de 1989), estará sendo inserido, dentre outras previsões importantes, um dispositivo complementar à previsão constitucional, graças ao brilho e à inteligência de seu elaborador, Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, no sentido de que:

"Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de até mil vezes o maior valor de referência, ou outro valor unitário que venha a substituí-lo em virtude de dispositivo legal superveniente, aos responsáveis por:

(...)

IV — não-atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal."

Por outro lado, por inspiração do Eminente Ministro Carlos Átila, verifico que nada a rigor impede a presença do *controle interno*, ao contrário até se recomenda nos atos de concessões, uma vez que *deles resultam sempre a realização de despesa*, consoante disposições a seguir transcritas do vigente Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986, que "dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e dá outras providências":

"Art. 2º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem as seguintes finalidades:

I — criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e *regularidade à realização* da receita e da despesa;

(...)

Art. 8º A fiscalização compreende as atividades destinadas a verificar:

I — a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento, a modificação ou a extinção de direitos e obrigações.
(...)

Tanto assim que as normas relacionadas com Tomadas e Prestações de Contas dispõem expressamente:

— Resolução nº 206/80 — TCU:

"Art. 22. Ocorrendo a movimentação de recursos destinados a pagamentos de inativos e pensionistas, constará do processo indicação do montante das despesas decorrentes de concessões julgadas legais pelo Tribunal.

§ 1º As concessões não remetidas ao Tribunal e as que hajam sido julgadas ilegais, se tiverem produzido efeitos financeiros no período, serão relacionadas por exercício em que foram concedidas, com indicação do volume financeiro correspondente.

§ 2º No caso de concessão julgada ilegal, serão também indicadas a data da decisão do Tribunal e as razões da permanência do inativo ou da pensionista em folha de pagamento."

— Instrução normativa nº 16 de 21.12.88 — STN:

"O processo de Tomada de Contas de unidade gestora será único, por exercício financeiro, devendo representar a origem e aplicação de todos os recursos geridos pelos agentes responsáveis, discriminados por gestão e fontes, em demonstrativos distintos, e será constituído dos seguintes elementos:

3.13. demonstrativo dos pagamentos a inativos e pensionistas, constando:

3.13.1 — concessões consideradas legais pelo Tribunal de Contas da União;

3.13.2 — concessões remetidas ao Tribunal de Contas da União;

3.13.3 — concessões consideradas ilegais com menção da data da decisão do Tribunal e as razões da permanência em folha; e

3.13.4 — concessões não remetidas ao Tribunal de Contas da União."

Portanto, se a apreciação da legalidade dos atos de aposentadoria, reformas e pensões constitui parte do Controle Externo e tais concessões e alterações resultam sempre em Despesa para o Tesouro Nacional, justifica-se perfeitamente a presença do Controle Interno, como preconiza S. Exª, Min. Carlos Átila.

No entanto, nesta oportunidade, estou oferecendo à consideração do E. Plenário *projeto* que objetiva, em essência, disciplinar tão-somente às hipóteses de *julgamento de ilegalidade* de atos de aposentadoria, reformas e pensões e *não cumprimento de diligências e recomendações do TCU*. Circunstâncias, aliás, que, por si sós, importam, sem sombra de dúvida, na atuação obrigatória do Controle Interno, para fins de acompanhamento, supervisão e controle, razão pela qual achei por bem incluir, com imensa satisfação, a sugestão do Ministro Carlos Átila, embora apenas para tais ocorrências, deixando para outra ocasião, de preferência pós-Lei Orgânica e Regimento Interno, o exame da possibilidade de se exigir a presença dos órgãos do Sistema de Controle Interno em todos os atos iniciais e posteriores de concessões.

Nessas condições, acolhendo as manifestações da 2ª IGCE e da D. Procuradoria, por seus jurídicos e pertinentes fundamentos, proponho que este Egrégio Tribunal Pleno examine, aprimore e aprove o anexo projeto de resolução ora apresentado, consoante preconizei no TC-020.340/82-6, objetivando estabelecer, junto às Inspetorias de Controle Externo, sistemas de controle e acompanhamento das diligências saneadoras, bem como disciplinar as relações da Corte com as repartições de origem e órgãos de pessoal, concedentes de aposentadorias, reformas e pensões.

Sala das Sessões, em 17 de outubro de 1990. — *Homero Santos*, Ministro-Relator.

PARECER

Originam-se estes autos da *Representação* nº 001, de 28 de maio pp., da zelosa 2ª IGCE, em que suscita a possibilidade de inclusão, no texto do Projeto de Lei Orgânica deste Tribunal, em tramitação no Congresso Nacional, de dispositivo capaz de assegurar permanentemente a plena eficácia de suas vv. decisões, nos termos constantes da r. declaração de voto que o eminente Ministro Homero Santos proferiu na Sessão de 15 do mês transato, quando da apreciação das contas do Governo da República.

2. A presente representação é motivada pelos fatos que a Inspetoria Técnica alinha, relacionados com a edição do Parecer CGR nº SR-81, de 17.1.89, e da Portaria EMFA nº 1.160/SC-5 (in *DO*, 8.5.90), além do v. *decisum* do Pretório Excelso no MS-020.835-0-DF (in *DJ*, 26.5.89), fatos esses que envolvem a competência deste Tribunal haurida do art. 71, inciso III, da Constituição promulgada em 5.10.88.

3. Buscando respaldo no comando constitucional em referência, argumenta a Segunda Inspetoria-Geral, *verbis*:

"Ora, se o Tribunal tiver que acatar a interpretação do órgão concedente, como quer a Consultoria-Geral da República, não tiver suas Decisões acatadas pelos órgãos sob sua jurisdição, como os da Justiça do Trabalho, ou não puder manifestar-se quanto às alterações de fundamento legal posteriores à aposentadoria, como entende o STF, exaurida estará a sua competência, pois as suas decisões passarão a ter o caráter meramente homologatório, tornando ineficaz até mesmo a recusa do registro, uma vez que, neste caso, os prejudicados serão sempre os inativos ou os pensionistas, que serão excluídos da folha de pagamento."

II

4. Somos distinguidos com a audiência que sobre a espécie solicita o eminente Ministro Homero Santos, Relator do feito, mediante o v. despacho de 19 do mês em curso.

III

5. Encontra, com efeito, a *representação* em causa estímulo bastante na incisiva e oportuna *declaração de voto* do eminente Relator deste processo acima referido, quando S. Exª deu ênfase à necessidade de se tornar a ação deste Tribunal "mais firme, rigorosa e austera em relação àqueles que se recusem a cumprir as decisões e adotar as providências recomendadas por esta Corte ou dificultem o exercício pleno de sua competência constitucional".

6. Nessa assentada, S. Exª conforta-se do excepcional magistério do insigne jurista que tanto enalteceu este Órgão do Ministério Público quanto o Plenário deste Tribunal — o eminente Ministro Ivan Luz, o qual, em memorável *declaração de voto* apresentada na Sessão de 28.11.85 (cf. proc. TC 019.924/80-1, anexo XVI da Ata nº 88/85), legou, a este Tribunal e aos estudiosos da ciência administrativa brasileira, páginas de insuperável valor exegético acerca da função de controle constitucionalmente que lhe é atribuída, "e *até constitucionalmente regulada*".

7. Torna-se, destarte, mais do que nunca oportuno dar-se a maior publicidade àquele documento em hora como esta, em que, conforme bem-avisadamente enfatiza o eminente Relator deste processo, faz-se presente, de modo "pouco feliz", "a elaboração e a redação de certos pareceres, ofícios e até portarias que tentam subtrair a competência desta Corte de Contas".

IV

8. Vale transcrever, aqui, as ilações que, de forma lógico-jurídica irrepreensível, extrai o mesmo jurista, ao cabo do arrazoado que sustenta sobre a natureza da decisão deste Tribunal ao exercer a competência

que a Constituição lhe confere em tema concessório. Asseria S. Exª, *verbis*:

"a) a Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas uma competência de controle da despesa pública *constitucional* pela origem, e *constitucional quanto aos procedimentos* indispensáveis a seu exercício (§ 5º, letras *a, b* e *c* do art. 72);

b) o controle atribuído é controle *de legalidade*;

c) como consectário lógico da *autonomia* do órgão, atributo indesligável de sua função fiscalizatória, deu-lhe, *expressamente*, competência para agir *de ofício*, explicitando o que, por óbvio, estaria implícito no sistema independência de ação;

d) outorgou a esta ação *força mandamental, compulsiva*, sobre a administração, ao conferir-lhe poder para, ante a ilegalidade de *qualquer despesa*, determinar aos órgãos daquela que adotem providências saneadoras, senão cumpridas, *deve* o Tribunal sustar a execução do ato impugnado, exceto quando se trate de contrato. Nessa hipótese, instituiu procedimento especial;

e) *substantiva* e *adjetivamente*, pois, o controle de competência deste Tribunal, sobre as despesas da administração, é *constitucional, mais que administrativo*, este é *ponto fundamental* a ser considerado no exame das questões relativas a sua competência, à natureza e efeitos dos atos que pratica no desempenho de suas funções. Se essas, *no particular*, são de natureza judicante, ou não, é aspecto que ficou secundarizado com a Emenda nº 7 à Constituição. A força obrigatória das decisões do Tribunal decorre do próprio sistema constitucional de organização de Poder e controle das despesas que realiza. Da mesma fonte, *e expressa* (§ 5º do art. 72 da Lei Maior), decorre sua *competência correcional* (letras *a, b* e *c* do mesmo parágrafo) e força cogente para fazer-se obedecido;

f) os atos de controle de legalidade, *ainda mesmo os daquele menor*, isto é, os do controle administrativo (autocontrole), são *extrínsecos ao ato* controlado, não o integram, não compartilham de sua elaboração, não exprimem uma *vontade* do órgão controlador. Com muito mais forte razão assim é com as decisões do Tribunal tomadas em função de sua competência fiscalizatória, outorgada *imediatamente* pela Constituição;

g) conseqüentemente, não ocorrendo uma *soma de vontades* indispensável ao acabamento ou "aperfeiçoamento" do ato, não estão presentes os pressupostos teóricos que conceituam, em doutrina, o *ato complexo*;

h) se o ato concessivo não pode ser reformado apenas pela administração, não é, assim, porque seja ato complexo mas porque a declaração de sua *legalidade* pelo Tribunal só por este pode ser revista, como decisão de controle que empresta *eficácia* àquele e obriga a administração, ressalvada sempre a hipótese de revisão pelo Poder Judiciário (art. 153, § 4º da Constituição);

i) as diligências determinadas pelo Tribunal, com o fim de corrigir atos concessivos ilegais, geradores de despesas, igualmente ilegais, constituem *decisões corretivas*, etapas decisórias saneadoras que preparam a decisão final sobre o seu registro. Estão, indubidosamente, incluídas na competência direta e imediatamente lhe é atribuída na letra *a* do § 5º do art. 72 da Constituição Federal, não resta, pois, à Corte, como equivocadamente se sustentou, apenas a alternativa entre *conceder e negar* o registro: (1) se contestada essa competência correcional, por absurdo, restaria, em caso de decisão negativa, aos interessados, a via excepcional aberta com o § 8º do art. 72 da Constituição ou a judicial, nas hipóteses em que entrevista, na denegação, lesão a direito individual. As conseqüências, em ambos os casos, dispensam qualificativos."

9. Fora da inteligência que se firma nessas conclusões luminosamente expostas, as quais nada perdem de sua prestimosidade em face da vigente Constituição, ter-se-ia que retomar a perplexidade que o mesmo jurista espelhava, de forma lúcida e insti-

gante, em duas questões que suscitava na mesma e notável *declaração de voto*:

"Realmente, de que valeria instituir-se este Tribunal controlador, e esta é mais uma vez que isso se indaga, se mais não lhe coubesse que emitir sugestões de consultoria, a modo de *pareceres não-obrigatórios* (a tanto ficariam reduzidas as suas atribuições...) sobre a legalidade dos atos submetidos à sua apreciação?

Como compatibilizar essa minimizadora conceituação das decisões do Tribunal, com o poder, constitucionalmente lhe outorgado, de *intervir*, até, *na execução do ato*, sustando-a se o órgão da administração pública não adotar as providências que haja determinado (§ 5º, letras *a* e *b*, art. 72 da Constituição)?!"

V

10. De justiça é assinalar-se que S. Exª em mais de uma assentada se fez "o impertérrito defensor da competência deste Tribunal contra as investidas da legislação ordinária, quando esta pretende cercear-lhe o justo alcance de suas atribuições", consoante observávamos por ocasião da oração com que o saudávamos, em nome desta Procuradoria, ao ser empossado no cargo de Ministro da Egrégia Corte, na Sessão de 27.3.84 (cf. anexo II da Ata nº 21/84).

11. Estamos persuadidos de que a defesa feita por S. Exª, dessa competência, lastreada em argumentação rigorosamente lógica, que se articula associada à melhor doutrina sobre o assunto, prescinde-nos de alongar-nos ao propósito, pois que o tema ali é versado exaustivamente.

VI

12. Nem está em questão, por certo, discutir este que é, a nosso ver, o verdadeiro alcance da competência da Egrégia Corte de Contas, haurida da Lei Maior, quando posta em confronto com aquela competência dos órgãos administrativos. Com o eminente Ministro Ivan Luz, também nós não vemos como sustentar que uma e outra competência "se igualizem, no mesmo nível hierárquico, conquanto sejam, ambas, *legítimas*", uma vez que os atos desses órgãos administrativos "estão sob controle de legalidade do Tribunal", cuja competência é justamente "para dizer da legalidade da interpretação daqueles órgãos e sua conseqüente realização objetiva nos atos que pratica".

13. Sob este particular aspecto da questão, sem embargo do respeito e geral acatamento devidos aos pronunciamentos oriundos do mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Sr. Presidente da República — a douta Consultoria-Geral da República, que tradicionalmente tem contado com a presença de consagrados juristas do País —, e sem desconhecer o justo lugar e as necessárias conseqüências de seus Pareceres que lhe asseguram o Decreto nº 92.889, de 7.7.86 (cf. arts. 1º, 22, §§ e 24), o Decreto nº 93.237, de 8.9.86 (cf. art. 4º) e o Decreto nº 99.244, de 10.5.90 (cf. art. 21), forçoso é convir que, em caso de divergências sob a ótica exegética, hão de preponderar o entendimento e a orientação firmados pela Egrégia Corte, uma vez que, segundo a lição magistral, ministrada em 1985, pelo mesmo e já mencionado, tantas vezes, antigo membro deste Tribunal:

"A interpretação das leis a que está submetida a atividade da administração, pelo Tribunal, prevalece sobre a interpretação administrativa. Cede, apenas, à *revisão eventual* do Poder Judiciário, nos termos do art. 153, § 4º, da Constituição" (grifos nossos).

14. Neste sentido, por sinal, inclinou-se o parecer que emitimos no Proc. TC-13.635/77-8, que mereceu a honrosa acolhida do eminente Ministro Relator Lincoln Magalhães da Rocha e da Egrégia Segunda Câmara, na Sessão de 30.11.89 (cf. anexo XXI da Ata nº 35/89).

VII

15. É de admitir-se que o inciso III, combinado com o inciso IX, do art. 71 da *Lex Maxima*, traduz, de si mesmo, uma garantia de eficácia bastante às decisões deste Tribunal, prevenindo conflitos entre o órgão do Controle Externo e seus jurisdicionados, além de preservar-lhes a harmonia em face da competência ali consagrada.

16. Outra interpretação que se pretenda emprestar ao comando constitucional teria o condão de desfazer o conceito de coerência e unicidade no complexo de preceitos que, de forma sistemática e orgânica, têm incidência clara nos campos de atuação dos respectivos órgãos cujas competências se estabelecem em diferentes níveis hierárquicos da esfera legislativa.

17. Superam-se as contradições intoleráveis desde que a Constituição e demais disposições que lhe são hierarquicamente inferiores sejam interpretadas organicamente, resguardando-se-lhes a conciliação no que aparentemente se mostrarem antagônicas.

VIII

18. O que não teria sentido — repisamos nós — é conceber que o legislador constituinte fosse criar um órgão (TCU) com a finalidade de proferir decisão meramente homologatória, o que a tanto significaria obstar-lhe a ação no sentido de exigir dos órgãos administrativos, que lhe são jurisdicionados, o exato cumprimento da lei, tal como o mesmo Tribunal a interpreta, dentro da competência que lhe comete a Lei Maior.

19. A este respeito impõe-se considerar a jurisprudência de nossa mais alta Corte de Justiça, igualmente invocada na *Representação* em comento.

20. Com efeito, tem-se extraído daí uma ilação, a nosso ver, desvirtuada do autêntico pensamento de nossa Suprema Corte de Justiça.

21. Temos que dos vv. acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal sobre a hipótese em causa (cf. MS nºs 20.038, 20.691 e 20.835), máxime daquele v. *decisum* por primeiro prolatado, depreende-se a intenção de prevenir-se o indesejado efeito de transformar-se uma aposentadoria *voluntária* em uma aposentadoria *compulsória* fora dos casos em que a lei a prevê. É de se ver que no *mandamus* pioneiro da jurisprudência em questão o eminente Relator do pleito fazia a necessária distinção entre as melhorias *automáticas* daquelas que não são automáticas, posto que decorrentes de alteração estabelecida em lei, por óbvio editada posteriormente à concessão inicial.

22. Retorna-se, também aqui, à colocação lucidamente feita pelo eminente Ministro Ivan Luz, a qual se conforta do magistério do ínclito Caio Tácito, quando em festejado ensaio publicado na *RDA* 53/220, acerca da "Revisão Administrativa de atos julgados pelo Tribunal de Contas", acentuava como aspecto fundamental à exata compreensão da matéria em debate:

"O Tribunal não concede a aposentadoria, reforma ou pensão, nem tampouco lhes confirma ou ratifica a concessão. Apenas examina a legalidade do ato (...). Não há, no sentido jurídico estrito, aprovação do ato da administração, mas, apenas, forma de controle da legalidade do ato acabado (...)."

23. Assim é que no exercício de sua competência, haurida da fonte constitucional, pode — e deve — a Egrégia Corte verificar se o ato, que lhe incumbe apreciar, conforma-se ou não à disposição pertinente, determinando, quando for o caso, a diligência necessária ao exato cumprimento da lei, nos estritos termos do permissivo constitucional (cf. CF, art. 71, IX). E, na hipótese de não-atendimento a essa decisão, caberá à Corte, ainda no exercício pleno de sua competência constitucional, considerar ilegal a concessão e negar registro ao respectivo ato.

24. Com esse modo de proceder, não haverá como alegar-se estar sendo entravada a ação da Egrégia Corte, pois que estará exercendo a sua competência de dizer do direito *sub judice*, recusando o registro do ato que tenha por praticado em desacordo com a legislação específica.

IX

25. Tal posicionamento não exclui, por evidente, a apreciação pelo Poder Judiciário e, mais especificamente, pelo Colendo Supremo Tribunal Federal da decisão deste Tribunal contra a qual venha a se insurgir a parte interessada, por entendê-la lesiva a direito (cf. CF, art. 5º, XXXV, e art. 102, *d*).

X

26. No tocante à proposição da zelosa Segunda Inspetoria-Geral, impende notar que consta já tenha sido oferecida — e acolhida — emenda ao Projeto de Lei Orgânica deste Tribunal, em tramitação na Câmara dos Deputados, que explicita a competência assegurada na Constituição Federal, quanto ao poder, aí subsumido, de determinar diligências saneadoras, com vistas ao exato cumprimento da lei. Neste sentido é que se busca acrescentar ao art. 41 do referido projeto de lei um terceiro parágrafo, que permite ao Tribunal, em verificando ilegalidade passível de correção, indicar ao órgão de origem as medidas a adotar, para o exato cumprimento da lei, fixando prazo para a respectiva regularização. Com esse adendo, o referido projeto mereceu ser aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, da Câmara dos Deputados, em reunião de ontem datada.

XI

27. Objetivando a maior eficácia de tais decisões preliminares da Egrégia Corte de Contas, impõe-se o controle cada vez mais rígido do seu cumprimento através de suas unidades de instrução, incumbência esta, aliás, hoje facilitada pelos recursos da informática de que já se beneficia o mesmo Tribunal.

XII

28. Estes são os subsídios que nos ocorre oferecer em atenção à audiência com que somos honrados, certos de que o Colendo Plenário adotará, pelos suprimentos superiores de seus membros, a solução adequada aos zelosos propósitos da *representação* em comento, visando ao prestigiamento dos julgados da Egrégia Corte.

Procuradoria, em 28 de junho de 1990. — *Francisco de Salles Mourão Branco*, Procurador-Geral.