

**APOSENTADORIA REGISTRADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO EXECUTIVO. CANCELAMENTO DE VANTAGENS RELATIVAS A CARGO ACUMULADO**

O caso determinante da presente consulta é, precisamente, o seguinte:

A servidora Juracy Silveira exercia, até antes de sua jubilação, dois cargos, cumulativamente, sendo um de Técnico de Educação e outro de Professor de Curso Secundário.

Para o primeiro dêles foi nomeada em 1 de janeiro de 1940, tendo sido antes, desde 23 de março de 1918, professora adjunta de 3.<sup>a</sup> classe, e em 22 de fevereiro de 1932, professora primária.

No segundo cargo, Professor de Curso Secundário — Ginásio — contava, apenas, aproximadamente, 7 (sete) anos de serviço, por isso que nomeada em 1951.

Ao requerer sua jubilação no cargo de Professor, valeu-se do tempo de serviço já prestado no cargo de Técnico de Educação, indicando-o no seu requerimento, mais de 35 anos.

Durante a tramitação do processo de jubilação tal particularidade não foi bem esclarecida pelo Departamento do Pessoal, tendo a informação do Serviço Legal declarado que a suplicante, no cargo de Professor, contava mais de 35 anos de serviço, daí resultando o competente decreto de aposentadoria nesse cargo.

Remetido o expediente ao Tribunal de Contas para exame e registro, na parte instrutiva do processo, encontra-se a informação de 20-9-1957 no sentido de ser esclarecido “porque o MTS (mapa de tempo de serviço) de fls. 5 fazia menção do cargo de Técnico de Educação ao invés de Professora de Ensino Secundário, já que o presente trata dêste cargo?”.

Esse esclarecimento foi julgado dispensável, pela informação de 23-9-1957, tendo em vista a apostila constante de fls. 13.

Voltou o processo à Secretaria de Administração para esclarecimento de dois outros pontos e, retornando ao Tribunal de Contas, face ao parecer favorável de um dos seus Procuradores, foi julgada legal a aposentadoria requerida e decretada, em sessão de 19 de dezembro de 1957.

Certamente, na oportunidade, o Tribunal considerou a interpretação administrativa de se contar tempo de serviço prestado em um cargo, para efeito de aposentadoria em outro, quando ambos são exercidos cumulativamente.

Agora, reexaminando o assunto, o ilustre Diretor do Departamento do Pessoal solicita a esta Procuradoria pronunciamento, no sentido de ser esclarecido o seguinte:

a) É cabível a revisão do ato de aposentadoria da servidora não obstante esteja registrado no Tribunal de Contas? e

b) pode o DPS cancelar as vantagens quinquênis e os adicionais no cargo de Técnico de Educação, onde foi o tempo de serviço prestado, desde que seu aproveitamento se deu no outro cargo de magistério, cuja

vantagem já se achava incorporada ao seu provento registrado no Tribunal de Contas?”.

Relativamente à indagação constante da letra *a*, julgamos de boa oportunidade esclarecer.

Em nossa organização o Tribunal de Contas, tomando-se por base a natureza da sua principal atribuição, não deve ser considerado como integrante do aparelhamento administrativo no sentido estrito. A boa doutrina coloca-o acima da Administração propriamente dita, pela ação fiscalizadora que exerce. Suas afinidades mais estreitas são com o Poder Legislativo, com o qual colabora, segundo se verifica dos preceitos constitucionais.

A natureza parlamentar ou congressional das funções do Tribunal de Contas se manifesta no fato de que a lei o coloca em relação direta com o Legislativo, quando ao Congresso defere o encargo de solucionar os conflitos ou divergências entre o mesmo Tribunal e o Executivo. Não constitui uma jurisdição administrativa, salvo em certo sentido, mas não se qualifica como órgão do Poder Executivo. As Côrtes de Contas são órgãos autônomos e independentes.

Na esfera federal, entre outras atribuições constitucionais, incumbe ao Tribunal de Contas (C.F., art. 77, n.º III) “julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões”. Na Constituição de 1934, não se cogitou, expressamente, dessa competência (aposentadoria etc.), constituindo, assim, matéria nova o preceito acima transcrito.

Já na organização local, vamos encontrar, na Lei Orgânica do antigo Distrito Federal, dispositivo idêntico ao da atual Constituição Federal (art. 20, n.º II, letra *a*), quando prescreve que a êsse órgão de contas compete efetuar o registro de “concessão de pensão, aposentadoria ou disponibilidade de funcionário”.

Mas a Constituição do Estado omitiu dispositivo dessa natureza, talvez por entender o legislador que a mesma obrigação do registro está contida no item IV do art. 22, que declara:

“Fazer o registro de qualquer ato de que resulte obrigação de pagamento por parte do Estado”.

Não comungamos com êsse entendimento, porque o parágrafo único do mesmo item IV faz certo que o aludido e anterior dispositivo se refere, tão somente, aos demais atos de *natureza contratual*, tanto que dá “caráter proibitivo” à recusa do registro por “falta de saldo ou por imputação a crédito impróprio”, sendo até, “nos demais casos”, os atos correspondentes “revogados”.

Tal situação não pode ocorrer em se tratando de aposentadoria ou jubilação de servidor público, que decorrem de leis e que constituem um patrimônio do funcionário, um benefício que, sob qualquer pretexto, não lhe poderá ser recusado, desde que cumpridas as formalidades legais.

Ao contrário da Federal, a Constituição Estadual seguiu caminho oposto, por isso que, enquanto a primeira consignava o preceito inexistente,

anteriormente, a segunda suprimia-o, embora figurasse na Lei Orgânica, que, ao seu tempo, valia como constituição do antigo Distrito Federal.

Se o dispositivo da Constituição Estadual, acima referido, tem força de obrigar o registro pelo Tribunal de Contas das aposentadorias, deve abranger as nomeações, porque também constituem "atos de que resulte obrigação de pagamento por parte do Estado".

Tanto as nomeações como as aposentadorias decorrem de leis específicas, não se podendo admitir que seja exigido o registro das segundas e não o das primeiras, quando ambas acarretam para o Estado obrigação de pagamento.

Pelo acima exposto, e principalmente por ter sido retirada da Constituição Estadual a obrigação do registro das aposentadorias pelo Tribunal de Contas, preceito que figurava na Lei Orgânica, entendemos que tal formalidade é hoje perfeitamente desnecessária, ficando o ato do Executivo, referente à aposentadoria, no mesmo pé de igualdade com o ato de nomeação.

O caso em exame, porém, foi registrado pelo Tribunal, quando a lei básica local, expressamente, assim determinava, e quando o julgamento da aposentadoria constituía um complemento indispensável à últimação legítima do afastamento definitivo do funcionário.

Da posição peculiar, na época, do mesmo Tribunal, no mecanismo do antigo Distrito Federal e da sua atribuição expressa de apreciar e julgar a legalidade do ato de aposentadoria, resulta que suas decisões eram, no assunto, obrigatórias para os órgãos da Administração. Em consequência do acima exposto, entendemos não ser possível a revisão de atos que já foram registrados e julgados legais pelo Tribunal, no regime da Lei Orgânica.

A aposentadoria só se completava pela manifestação convergente do Executivo e do Tribunal de Contas; assim, não é admissível que qualquer uma dessas autoridades possa, unilateralmente, desfazer uma situação criada por um procedimento em conjunto, tanto mais quando em causa um direito subjetivo, oriundo de um ato complexo, qual o que se pretende revogar.

É certo que a função exercida pelo Tribunal de Contas no caso em exame é de controle. Isso complica um pouco a questão da revogabilidade dos atos complexos em cuja complementação ele intervém.

SEABRA FAGUNDES nos ensina que "a aprovação da aposentadoria converte o ato em procedimento da autoridade que o outorga, fazendo extinguir-se a competência do autor originário".

Segundo o mesmo tratadista, em tais casos a regra geral é que o ato só pode ser desfeito pela ação conjugada do órgão que o praticou e do órgão que o julgou e registrou.

Assim, em resposta ao contido na letra *a* da consulta, opinamos ser defeso ao Poder Executivo desfazer a aposentadoria em referência, julgada legal pelo Tribunal de Contas, salvo se de comum acordo com esse último órgão, por isso que ela se consumou, face o pronunciamento favorável de ambas.

II — Quanto ao contido na letra *b* da consulta, temos o entendimento de que, se o tempo de serviço no cargo de Técnico de Educação foi contado para efeito de aposentadoria, quinquênios e demais vantagens no cargo de Professor, deve ser deduzido do primeiro cargo, no qual ainda permanece o servidor e para todos os efeitos legais.

Caso contrário, chegaríamos ao absurdo de um titular do cargo de professor, em regime de quinquênio, jubilado com mais de 35 anos de serviço e sem o recebimento das cotas quinquenais, ou seja, com proventos do padrão do cargo, apenas.

A transposição do tempo de serviço para outro cargo acarretará o seu afastamento completo do cargo do qual se destacou. No caso em tela a funcionária terá, no cargo em que permanece, apenas o tempo de serviço que ultrapassa o que lhe serviu para a aposentadoria, e isso, também, para todos os efeitos.

Assim não sendo entendido, o mesmo tempo prestado em um só cargo servirá para a fruição de benefícios ou vantagens em dois, o que é manifestamente contrário à lei vigente.

A própria servidora, em seu requerimento de jubilação no cargo de professora, apontou, como tempo para autorizá-la, aquêle que possuía no cargo de Técnico de Educação. Ela própria pediu que esse tempo fosse transferido para outro cargo.

Tem pois, todo cabimento o desconto dos quinquênios e outras vantagens do cargo que ainda ocupa. Tal procedimento nos parece o mais acertado e mesmo decorrente do entendimento, da lógica e do bom senso, além de estritamente legal.

Finalmente, devemos esclarecer que o presente pronunciamento se circunscreve nos termos da consulta, deixando de lado outro ponto controvertido neste processo, qual o da legalidade de se contar tempo de serviço prestado em um cargo, para efeito de aposentadoria em outro, quando ambos estão sendo exercidos cumulativamente, porque sobre o mesmo não foi esta PRG solicitada.

S.M.J., é o nosso modesto parecer.

Rio de Janeiro, 28 de março de 1962.

JOSÉ FERNANDO DE CARVALHO SEABRA  
Procurador do Estado

Visto. Embora tenha ponto-de-vista contrário à movimentação de tempos de serviço de um para outro cargo no caso de servidor que acumula — tudo como deixei claro no visto lavrado no processo n.º 1.022.876/61 — dou, de acordo com o parecer, pela inalterabilidade de aposentadoria decretada com base em critério válido à época e que mereceu ratificação pelo Colendo Tribunal de Contas. Discordo, todavia, dos conceitos emitidos pelo ilustre Procurador no que diz respeito à incompetência daquela Corte de Contas no exame das aposentadorias, pois tal fiscalização se insere na esfera de atribuições próprias do citado órgão, não sendo, por

isso, necessário que conste expressamente da letra da Constituição do Estado.

Por fim, dou pela licitude do cancelamento de vantagens — como quinquênios, decênios, etc. — de um dos cargos do servidor, isso desde que desse mesmo cargo se retirou, para usar-se em outro, o tempo de serviço que serviu de base à concessão daqueles benefícios.

Devolva-se à Secretaria de Estado da Administração.

EUGÊNIO DE VASCONCELLOS SIGAUD  
Procurador Geral

### CARGOS EXTINTOS APÓS A REALIZAÇÃO DE CONCURSO. SITUAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS. ART. 11 DO ATO CONSTITUCIONAL DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Havendo requerido Manon Possato da Silva o seu provimento no cargo inicial da carreira de Guarda-livros, face à classificação em concurso e à alegada existência de vaga, o Diretor do DPS exarou o seguinte despacho:

“Não há como atender ao solicitado, desde que a Lei 14, de 1960, declarou todos os cargos extintos ou transformáveis, dependendo a existência de vaga, em cada caso, do enquadramento dos atuais ocupantes dos cargos em questão” (Ressalve-se que as palavras grifadas não figuram, por lapso, no texto do despacho manuscrito, porém dele deveriam fazer parte, como se pode inferir da informação de fls. 8).

Parece-nos que esse critério corresponde aos comandos contidos no diploma legal citado. Como se verifica do anexo V, Quadro II — Parte II, do Plano de Classificação, incluem-se entre os “extintos ou transformáveis” os cargos da carreira de Guarda-livros. Ora, prescreve a Lei 14:

“Art. 26. Para efeito de enquadramento e até que se apro-  
vem os quadros específicos de pessoal previsto no artigo 18,  
o número de cargos integrantes de cada classe e em cada nível  
será fixado por Decreto Executivo, à vista das necessidades  
de serviço e de acôrdo com a correspondente extinção ou trans-  
formação de cargos ou funções cujos titulares passem para a  
nova situação”.

Logo a seguir, também estabelece:

“Art. 27. Ficam extintas as atuais categorias de extranu-  
merário, ou pessoal a êle equipado, bem como os cargos e carrei-

ras da organização vigente, na medida em que se processe a implantação do novo sistema de classificação”.

Não obstante a sua redação insegura e deficiente, como a de muitos outros dispositivos da referida lei, não se poderia arguir que o artigo 27, *in fine*, condiciona o desaparecimento dos cargos (e das tabelas de extranumerário) ao processamento da implantação do novo sistema. Seguindo a mesma linha do entendimento formulado pela Procuradoria Geral, em resposta a consulta da Secretaria de Administração, a propósito de extranumerários (parecer publicado no D. O. de 20-12-1960, págs. 17.161 e seguintes), impõe-se a conclusão de que só os cargos e funções ocupados é que perduram. Verdade é que, no concernente aos extranumerários, a conclusão se reforça pelo disposto no art. 21 da Lei 14, que acabou com essa modalidade de servidores, elevando-os à categoria de funcionários. Contudo, quanto aos funcionários, a conclusão avigora-se com o estabelecido no art. 26, já transcrito. Com efeito, se terá de ser fixado por Decreto Executivo o número de cargos integrantes de cada nível, com a correspondente extinção ou transformação de cargos ou funções cujos titulares devem passar à nova situação, não se compreende, em face das disposições legais e da sistematização do serviço público do Estado por elas visada e disciplinada, que a Administração, antes de fixado aquêle número e operado o enquadramento, nomeie funcionários para vagas que ocorram. Tornam-se estas inexistentes, de vez que resultam de cargos em extinção ou transformação.

Não se reduz, entretanto, ao exame do justo despacho denegatório a matéria jurídica sobre que a Procuradoria-Geral é solicitada a manifestar-se no presente processo. Pois, em recurso ao indeferimento, Manon Possato da Silva alegou que, já na vigência da Lei 14, de 1960, o Governo Provisório nomeou para os cargos iniciais da carreira de Guarda-livros vários candidatos aprovados no respectivo concurso, de acôrdo com a ordem de classificação e o número de vagas tidas como existentes. A informação de fls. 6-verso confirma a alegação e indica que os nomeados tiveram posse, em datas diversas, sendo a última já em maio de 1961.

Em vista do comprovado, o Secretário de Administração pede orientação e conselho, tendo em conta, inclusive, a manifestação anterior da Procuradoria, mencionada pelo Diretor do DPE e à qual já nos referimos.

Não há dúvida de que, segundo o entendimento já exposto neste parecer — o qual segue a mesma linha de raciocínio de pronunciamento deste órgão jurídico a respeito de extranumerários cuja admissão não se ultimou antes da Lei 14 — aquelas nomeações e as respectivas posses não tiveram fundamento legal. Não há dúvida também de que, se a questão devesse ser examinada apenas sob esse ângulo — sem se levar em conta disposição de lei maior e posterior, sobre a qual falaremos adiante — poderia a administração tornar sem efeito aquelas nomeações e posses.

A propósito, é clara e insofismável a lição dos mestres. Em conceito admirável pela concisão e limpidez, já dizia PEDRO LESSA, cuja eminência na nossa vida jurídica seria supérfluo ressaltar: