

**ATO ADMINISTRATIVO — REVISÃO — TRIBUNAL DE CONTAS
— NATUREZA DE SUAS DECISÕES**

— O julgamento do Tribunal de Contas é de índole apenas administrativa e não obsta que o Executivo possa rever seus próprios atos, embora já aprovados.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Impetrantes: Nicolino Morena e outros

Mandado de segurança n.º 74.771 — Relator: Sr. Desembargador

PAULO BARBOSA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 74.771, de São Paulo, em que são impetrantes Nicolino Morena, Erna Maerz, Maria Arantes e Plínio de Lima, sendo impetrado o Exmo. Sr. Governador do Estado: Acordam, em sessão plenária do Tribunal de Justiça de São Paulo, em denegar, por maioria de votos, a segurança requerida, pagas as custas pelos impetrantes.

1. Assistentes da Faculdade de Farmácia e Odontologia da Universidade de São Paulo, obrigados se viram os impetrantes a, em obediência à Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 e ao Decreto-lei n.º 24, de 29 do mesmo mês e ano, renunciar àquelas funções, optando por outras, que a esse tempo vinham acumulando.

Sobreveio, entretanto, a Constituição vigente, que, em matéria de acumulações remuneradas, transgiu com a de dois cargos de magistério, ou um de

magistério e outro técnico ou científico e, buscando reparar o que lhe pareceu ter sido injusto na aplicação daqueles diplomas, dispôs no art. 24 do Ato das suas Disposições Transitórias: “Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são eles considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito a vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato”.

Entendendo que o citado dispositivo se applicava aos impetrantes, pois haviam estes perdido os seus cargos de Assistente pela desacumulação ordenada pela referida Carta e decreto-lei que a completara, houve por bem a passada administração do Estado declará-los em disponibilidade remunerada nos cargos em questão, expedindo para isso os necessários decretos, que tiveram a trami-

ração normal dos atos dessa natureza, inclusive aprovação pelo Tribunal de Contas.

A atual administração, porém, teve despertada a sua atenção para o fato de não serem "efetivos" (dir-se-ia melhor: "de provimento em caráter efetivo") os cargos então pedidos pelos impetrantes. Tratar-se-ia de cargos em comissão, ou exercidos a título precário, razão pela qual a sua perda jamais poderia justificar a concessão de disponibilidade, com apoio no transcrito art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E daí, acolhendo pareceres do Serviço de Assistência Jurídica do seu Gabinete e da Procuradoria da Fazenda junto ao Tribunal de Contas (emitidos em espécie semelhante, em que eram interessados os Assistentes da Faculdade de Medicina, Drs. Antônio Cunha Campos Moreira e Otávio Martins de Toledo), o desfazimento, pelo Sr. Governador do Estado, de todos os atos da administração anterior que, com base no citado preceito, haviam pôsto em disponibilidade remunerada Assistentes do quadro da Universidade de São Paulo, inclusive os impetrantes.

Contra êsse ato anulatório é que se insurgem êstes últimos, que, aliás, não entram no mérito dos atos anulados, nem defendem a tese de que eram realmente "efetivos" (ou de provimento em caráter efetivo) os cargos que perderam, limitando-se a sustentar que, aprovados que foram pelo Tribunal de Contas os decretos que os colocaram em disponibilidade remunerada, ao impetrado não era lícito anulá-los, sem completa subversão da ordem jurídica.

2. Trata-se de saber, portanto, se a aprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, dos decretos que puseram os impetrantes em disponibilidade, imprimiu a êses mesmos decretos o cunho de definitivos, ou intangíveis, ou se ainda conservava a administração estadual, mesmo em relação a êles, o poder que naturalmente lhe compete de rever os seus próprios atos, anulando-os se inquinados de vício substancial. Vício êsse que adviria, no caso, de não se autorizar o preceito mesmo da Cons-

tituição, a que se arrimaram, tornando-se, por isso, inconstitucionais.

Ora, de parte, maiores considerações sôbre o papel do Tribunal de Contas na vida jurídico-administrativa do Estado e de parte, também, o estudo, que aqui encontraria oportunidade, do valor das decisões daquele Tribunal nas diferentes matérias de sua competência, possível é dizer-se, com atinência estrita ao ponto em debate, que o Tribunal de Contas do Estado, ao aprovar os decretos que puseram os impetrantes em disponibilidade, exerceu função puramente administrativa, e não função jurisdicional.

Exerceu êle, com efeito, a do art. 70, c, da Constituição estadual vigente, reproduzida no item III do art. 24 da lei que recentemente o reorganizou (Lei n.º 1.666, de 31 de julho de 1952), ou seja a de "julgar da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas, disponibilidades e pensões". E julgar da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas, disponibilidades e pensões, não é dizer dos direitos que dêses atos resultem para os possíveis interessados na sua execução — caso em que a função seria jurisdicional — mas sômente apreciar-lhes a regularidade, tanto quanto baste, para que possam, se aprovados, produzir os seus efeitos, realizando a Administração a despesa correspondente.

Função, portanto, de índole administrativa, ou de contraste da administração financeira, tanto assim que, como tal a qualifica a citada Lei n.º 1.666, de 31 de julho de 1952, a ela depois se referindo, no item II, c, do art. 28, debaixo da epígrafe: "Da fiscalização da administração financeira". E isso após haver disposto, nos arts. 26 e 27, sobretudo o que entende com as contas dos responsáveis por dinheiros, valores e outros bens, matéria que subordinou ao título: "Da jurisdição".

Assim, é a própria lei, que reorganizou o Tribunal de Contas do Estado, definindo-lhe as atribuições e demarcando-lhe as linhas de competência, que de um lado separa, como representando exercício de "jurisdição", tudo o que

respeita aos responsáveis por dinheiros, valores e outros bens pertencentes ao Estado (arts. 26 e 27), e por outro se refere, como representando “fiscalização de administração financeira”, a tudo o que concerne ao exame dos atos de que derive receita ou possa resultar despesa, entre êles as aposentadorias, reformas, disponibilidades ou pensões” (art. 28, item III, c).

Nem se objete que as expressões “julgar da legalidade traduzam, necessariamente, o exercício de função jurisdicional. Esta, como excelentemente ensina Seabra Fagundes, distinguindo-a da administrativa, à qual por traços se assemelha, só se caracteriza e entende exercida quando, em havendo conflito a respeito da aplicação de normas de direito, tenha por objetivo específico removê-lo a alcance tal finalidade pela fixação definitiva da exegese (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, edição Freitas Bastos, de 1941, n.º 7, à pág. 20). Ou, ainda acolhida sempre a autorizada lição do citado escritor, quando concorram os três seguintes elementos específicos: a) como “momento” do seu exercício, uma situação contenciosa, surgida no processo de realização do direito; b) como “modo” de alcançar a sua finalidade, a interpretação definitiva do direito controvertido; c) como “finalidade” do seu exercício, o trancamento da situação contenciosa, consequência necessária da interpretação fixada (ob. e loc. citados).

Ora, ao “julgar da legalidade de aposentadoria, reforma, disponibilidade ou pensão, não se defronta o Tribunal de Contas com situação alguma, contenciosa, surgida no processo de realização do direito, nem se propõe, por isso mesmo, a interpretá-lo, de sorte a poder trancar, com essa interpretação, uma situação contenciosa, que não existe. Não se propõe, qual se disse linhas acima, a dizer dos direitos que dêesses atos resultem para os possíveis interessados na sua execução, mas apenas — e por isso é que se trata de função administrativa — a apreciar-lhe a regularidade para que possa a Administração exe-

cutá-los, realizando a despesa dêles decorrente.

3. Administrativa a natureza dos julgamentos em questão, resta verificar, passando ao âmago do problema, se a própria Administração poderá rever os atos que dêles tenham sido objeto.

Uma distinção, aqui, se impõe.

Se o julgamento do Tribunal de Contas é pela ilegalidade (ou inconstitucionalidade) do contrato, aposentadoria, reforma, disponibilidade ou pensão, não poderá o Executivo dar-lhes execução, por isso que incompletos êsses atos, enquanto carecentes de registro. Não haverá, assim, cogitar de revisão dêles, pedido de reconsideração da decisão denegatória, se a Administração a houver por descertada (art. 48 da Lei n.º 1.666, de 31 de julho de 1952). Note-se, aliás, que, em se tratando de contrato, a recusa do registro lhe suspenderá a execução até que se pronuncie a Assembléia Legislativa (§ 1.º do art. 46), podendo também o próprio interessado pedir reconsideração (§ 2.º do citado art. 46).

Se, porém, o julgamento é no sentido da legalidade do ato, autorizada se acha a Administração a dar-lhe execução, ou a admitir que produza efeitos, sem que a isso, porém — é o que se esquece na equação da dificuldade — deva entender-se adstrita, ou vinculada. Assim, no que concerne, em particular, às aposentadorias e disponibilidades — e destas é que se trata no caso *sub judice* — o julgamento da sua legalidade pelo Tribunal de Contas apenas “autoriza” a Administração, que lhes pediu o registro, a pagar os respectivos proventos aos seus beneficiários, sem nada dizer do direito dêstes aos proventos em questão. O Tribunal, por outras palavras, aprecia a legalidade de tais atos tanto quanto baste para que possa a Administração executá-los, e nada mais.

E se assim é, visto está que pode a Administração, pelo menos em princípio, rever o ato que ela mesma tenha submetido ao Tribunal de Contas, deixando de lhe dar execução, se assim lhe parecer acertado.

Isso, aliás, é o que está nas lições de Pontes de Miranda e de Carlos Maximiliano. Do primeiro, quando escreve que “a atribuição do julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões é somente para eficácia administrativa, podendo a inconstitucionalidade ou ilegalidade ser levada à apreciação do Judiciário” (*Comentário à Constituição de 1946*, vol. 2.º, pág. 364, da 2.ª edição de 1953). Do segundo, quando ensina que “o remédio judiciário perdura a respeito dos arestos da Côrte Administrativa, que apenas terão (perante a magistratura) o valor de prova e não de coisa julgada”.

Como poderia, com efeito, a Administração submeter ao Judiciário a ilegalidade ou inconstitucionalidade do ato, como se expressa o primeiro dos citados mestres, senão pela revisão e anulação dêle, para que a chame a Juízo quem se sinta prejudicado, qual se deu, por exemplo, na espécie destes autos? E como atribuir-se ao aresto da Côrte Administrativa o valor de prova e não de coisa julgada — como distingue Carlos Maximiliano — senão lhe negando a Administração êste maior alcance, mesmo na esfera administrativa?

E' verdade que o Tribunal de Contas da União, em acórdão constante do vol. 36, pág. 325, da *Revista de Direito Administrativo*, decidiu não caber registro sob reserva no julgamento da legalidade da concessão de aposentadoria, reforma, ou pensão, conclusão a que chegou por entender definitivo, nessa matéria, o seu próprio pronunciamento. Fê-lo, porém, como bem se pode verificar do voto do ilustre Ministro Relator, Pereira Lira, por achar que a Constituição federal, ao conferir, pela vez primeira, àquele Tribunal, a atribuição de julgar da legalidade daqueles atos, quis colocar os direitos dos respectivos beneficiários sob o pálio exclusivo de uma justiça especializada, que seria a daquele Tribunal. Mas nada autoriza afirmar, *data venia* de tão eminente Relator, que a atribuição de julgar da legalidade de aposentadorias, pensões e reformas, não pre-

vista nas Constituições de 1934 e de 1937 (que a ela só se referiam a propósito de contratos, arts. 101 e 114, respectivamente), tenha sido incluída na Constituição por motivo outro que não fôsse torná-la indeclinável, já que em leis ordinárias vinha prevista e inteiramente disciplinada. Tanto é assim que a invocada Constituição federal não fala em “disponibilidade”, termo acrescentado pela Constituição paulista, que nesse particular àquela se avanteja em perfeição técnica.

Verdade também é que Vítor Nunes Leal em escrito para a citada Revista sobre *O Valor das decisões do Tribunal de Contas* (vol. 12, pág. 421), chega à conclusão de que “da posição peculiar do Tribunal de Contas no mecanismo do Estado resulte que as suas decisões são obrigatórias para os órgãos administrativos (ressalvada a hipótese de registro sob reserva ordenado pelo Presidente da República como recurso *ex-officio* para o Congresso), não podendo, conseqüentemente, a Administração rever aquelas decisões”. Trata-se aí, porém, de diretamente rever a Administração decisões daquele Tribunal, coisa que, evidentemente, não pode fazer. Não de rever e anular atos que ela mesma tenha submetido à aprovação dêle, quando depois verifique que o não devera ter feito porque ilegal ou inconstitucional o ato aprovado. O próprio articulista, aliás, declara não estar sustentando a absoluta intangibilidade dos atos administrativos em face da Administração, mas apenas parecer-lhe incompreensível que, tendo a Constituição atribuído a um órgão especial a função de julgar da legalidade de certos atos administrativos, possa êsse mesmo órgão, indefinidamente rever as suas próprias decisões, sem qualquer limitação. Admitir-se uma tal situação seria, em frase que atribui a Seabra Fagundes, “negar a própria missão daquele órgão”. Mas, acrescenta achar razoável que, em casos tais, o prejudicado ou a Administração recorram ao Judiciário quando já incabível revisão pelo próprio órgão ou por iniciativa da Administração. Um passo

a mais e admitiria, se da hipótese tivesse cogitado, a anulação pela Administração de ato já aprovado pelo Tribunal de Contas, tocando ao prejudicado chamá-la a Juízo para lhe pleitear a subsistência, como sempre acontece quando da anulação dos atos administrativos por ela própria.

4. Nem se argumente, como fazem os impetrantes, com o acórdão proferido por êste mesmo Tribunal no mandado de segurança n.º 65.016, de São Paulo, que teve como Relator o eminente Desembargador Edgar de Moura Bittencourt, enriquecido com brilhantes declarações de voto dos Desembargadores Euclides Custódio da Silveira e Vicente Sabino Júnior, êste vencido. Nesse julgado, preciso e claro quanto à forma e substancioso quanto ao fundo, o que sobretudo se decidiu foi que o Tribunal de Contas, para sua ação fiscalizadora acessória, dispõe, também, da atribuição de julgar, da qual se desempenha dentro dos limites da sua esfera de competência, na qual, aliás, necessariamente, se compreende a de apreciar a inconstitucionalidade das leis. Mas isso não é pôsto em dúvida, antes reafirmado nesta oportunidade, apenas acentuando-se que importa distinguir entre as várias espécies de julgamento, de modo a se reconhecer na de “julgar da legalidade de aposentadorias, reformas, disponibilidades e pensões”, um julgamento no sentido lato da palavra, e não o exercício de função jurisdicional. Julgamento que, embora de conclusões obrigatórias para a Administração pública, só o é, como se disse, para autorizá-la a dar execução ao ato aprovado, ou admitir que produza efeitos e não para definir relação de direito entre ela e os possíveis interessados na execução do ato.

5. Podia, pois, o impetrado, como bem resulta de quanto ficou exposto, ter revisto e anulado os decretos que puseram em disponibilidade assistentes do quadro da Universidade de São Paulo, inclusive os impetrantes.

E isso podia ter feito, mesmo sem submeter o ato anulatório à aprovação do Tribunal de Contas, como lhe fôra

sugerido pelo Diretor Geral da Secretaria da Fazenda ao subscrever os pareceres que haviam concluído pela ilegalidade dos atos anulados. Entender o contrário seria, com efeito, tornar dependente daquele prestigioso órgão o exercício de poder que naturalmente compete à própria Administração e do qual não se pode concluir tenha esta declinado, só por haver pedido àquele mesmo Tribunal o registro de atos que depois se evidenciariam viciosos. Fôsse necessário o assentimento do Tribunal à anulação do ato e o registro, recusado que fôsse semelhante assentimento, ficaria com a virtude, que ninguém lhe ousaria atribuir, de fazer convalescer o que era, de comêço, insanável. Nem se compreenderia que a Administração, para que pudesse anular seu próprio ato, estivesse adstrita a primeiro confessar ao Tribunal de Contas o êrro em que incorrera, para só depois, se êle também reconhecesse o êrro confessado, poder a Administração corrigi-lo.

6. Por tudo isso, e principalmente porque os impetrantes, argumentando, apenas, com a aprovação pelo Tribunal de Contas dos atos anulados pelo Sr. Governador do Estado, nada disseram em abono da legitimidade desses mesmos atos, não procurando demonstrar, assim, que o decreto anulatório lhes houvesse desconhecido direito líquido e certo, é a segurança denegada, pagas as custas pelos requerentes.

São Paulo, 8 de fevereiro de 1956.
— *Amorim Lima*, Presidente. — *Paulo Barbosa*, Relator. — *J. M. Gonzaga*, vencido. — *Leme da Silva*, vencido. — *Frederico Roberto*. — *Pedro Chaves*, vencido. — *A. de Oliveira Lima*. — *Augusto de Lima*. — *Justino Pinheiro*. — *Vasconcelos Leme*, vencido. — *Davi Filho*. — *Joaquim de Silos Cintra*. — *Prado Fraga*, vencido. — *Euclides C. da Silveira*, vencido. — *Otávio Lacôrte*. — *Samuel Francisco Mourão*, vencido. — *Alcides Faro*, vencido. — *Minhoto Júnior*, vencido. — *Luis Morato*. — *Cantidiano de Almeida*. — *Pinheiro Machado*. — *Tomás Carvalhal*, vencido. — *Acácio Rebouças*. — *Fábio de Sousa*

Queirós. — Hildebrando Dantas de Freitas. — J. G. Rodrigues de Alckmin. — Dimas de Almeida. — Erix de Castro, vencido. — Foram votos vencedores os dos Srs. Des. Carvalho Pinto e Olavo Guimarães. — J. C. Ferreira de Oliveira, vencido, de acôrdo com a seguinte declaração de voto:

Fiquei vencido, porque — *data venia* da douda maioria julgadora — concedi a segurança para anular os decretos que tornaram sem efeito as disponibilidades dos impetrantes, ressaltando à Administração pública o ajuizamento da ação ordinária competente para invalidá-las, se porventura ilegais o sejam, como se afirma.

Não resta dúvida de que o ato administrativo não perde o seu caráter pelo fato de haver sido examinado e aprovado pelo egrégio Tribunal de Contas.

Mas não se deve olvidar que se o ato administrativo depende de autorização, registro ou aprovação de outro órgão administrativo, para a sua perfeição ou execução, sobretudo quando êsse outro órgão administrativo não está subordinado ao Poder Executivo, como é o caso do Tribunal de Contas, trata-se de um ato complexo, pela interferência unilateral de duas vontades.

O “registro” — observa Pontes de Miranda — é pressuposto da perfeição dos contratos e demais negócios jurídicos do Estado; pressuposto integrativo do fundo e da forma, sem o qual o negócio jurídico só existe imperfeitamente.

Ora, a disponibilidade remunerada, por fôrça do preceito do art. 70, c, da Constituição do Estado, depende de aprovação do Tribunal de Contas.

Portanto, o ato concedente da disponibilidade, antes do registro do Tribunal de Contas, não passa de um ato imperfeito, que só se completa pelo registro.

Por isso, depois de efetuado o registro ou de sua recusa, pelo Tribunal de Contas, não pode o Executivo se insurgir contra a decisão daquele Tribunal, porque ela é obrigatória para os órgãos administrativos e sòmente suscetível de revogação pelo Judiciário.

Assim se deve entender, porque o Tribunal de Contas não é simples órgão administrativo, colegiado, por estar investido, também, de funções judicantes na matéria de sua competência, aliás fixada pela própria Constituição federal e pela do Estado de São Paulo, no art. 70.

Sempre se entendeu assim, como se vê dos autorizados estudos de Vitor Nunes Leal (*Revista de Direito Administrativo*, 12/418) e Aliomar Baleeiro (*Revista de Direito Administrativo*, 31/10).

O próprio Temístocles Cavalcânti, embora não tenha chegado a sustentar, ao que nos conste, a irrevisibilidade das decisões do Tribunal de Contas pela própria Administração, sempre reconheceu a função judicante do Tribunal de Contas, dentro da órbita em que opera.

Não pairam dúvidas, por conseguinte, que da posição peculiar do Tribunal de Contas, como órgão político-jurídico de freios e contra-pesos da Constituição, resulta que suas decisões são obrigatórias para os órgãos administrativos (ressalvada a hipótese do registro sob reserva, ordenado pelo Presidente da República, com recurso *ex-officio* para o Congresso). Conseqüentemente, como tribunal sobranceiro à própria Administração, para usar de expressão empregada pelo Ministro Castro Nunes, não pode ela rever ou invalidar os seus atos.

Essa conclusão não infirma a tese da revogabilidade ou anulamento dos atos administrativos pela própria autoridade administrativa que os expediu, porquanto essa faculdade da Administração não é ilimitada e irrestrita, mormente em se tratando de atos complexos, como o são os contratos, a aposentadoria, a pensão e a disponibilidade remunerada, todos dependentes de registro e aprovação do Tribunal de Contas para se completarem e obterem executoriedade.

Assim já se pronunciou o insigne Seabra Fagundes, ao cogitar do problema, em estudo muito conhecido e prestigiado pelos tribunais: (*Revista de Direito Administrativo*, 3/6).

Nesse ensejo, disse o mestre:

“Ao prisma da competência da autoridade, podem firmar-se sôbre a revogabilidade e anulabilidade três regras:

a) não comportam revogação nem anulamento os atos que deveriam praticar-se em tempo certo. Uma vez extinto o prazo assinalado em lei, desaparece a competência para qualquer procedimento sôbre o assunto:

b) são sempre insuscetíveis de revogação ou anulamento os atos dependentes de autorização. A autoridade que os pratica falece competência para tornar atrás, de si só;

c) não são revogáveis nem anuláveis os atos de contrôle. A autoridade que ratifica (caso, por exemplo, da aprovação), no exercício de missão fiscalizadora, confere-lhe o cunho de autenticidade definitiva, pois esta é a razão de ser da sua interferência. A revogação, dependente, necessariamente, de iniciativa do órgão fiscalizador importaria em negar a própria missão desse órgão”.

E mais adiante, prossegue o festejado jurista, com apoio em Raneletti e Zanobini:

“As duas primeiras normas podem sofrer restrição. Se o ato depende de autorização, nem esta existe por si, nem por si existe o procedimento autorizado. Ambos se integram como elementos de um ato único. Dessa interferência unilateral de duas vontades nasce um ato complexo. Ora, é sob êste aspecto que se há-de encarar a sua revogabilidade ou anulabilidade, e, assim sendo, podem êles dizer-se retratáveis, contanto se percorram os duplos trâmites anteriores. O mesmo é possível dizer-se do ato sujeito a aprovação. Nada obsta a que se desfaça procedimento anterior, desde que ocorram a iniciativa do agente subalterno e a chancela do órgão de fiscalização”.

Pelo expendido, verifica-se que no caso da ilegitimidade do ato administrativo, quando complexo e dependente de aprovação de outro órgão dotado de autonomia e que não está subordinado ao Executivo, a anulação só pode ser admitida quando se opere a ação conjunta de tôdas as autoridades que dêle par-

ticiparam. Não é possível que só uma delas pretenda rescindir um ato complexo, uma situação criada por sua ação conjunta. E tanto assim o reconheceu o próprio parecer do Dr. Meireles Teixeira, no qual se funda o ato impugnado, que termina por sugerir que a decisão anulatória fôsse submetida ao egrégio Tribunal de Contas, o que não se observou na espécie.

De resto, cumpre obter temperar, na hipótese em tela, que antes da aprovação das disponibilidades concedidas aos impetrantes, houve impugnação por parte da Fazenda do Estado, impugnação essa que foi repelida pelo Tribunal de Contas, após apreciação do mérito do ato administrativo, sem qualquer recurso por parte do Executivo.

Trata-se, portanto, de uma decisão definitiva do Tribunal de Contas, que não pode ser desrespeitada ou descumprida pelo Executivo.

Por certo não terá essa decisão a força de sentença judicial, como imprópriamente estabelece o art. 76 da Lei estadual n.º 1.666, de 31 de julho de 1952, que reorganizou o Tribunal de Contas do Estado. E isto porque ao referido Tribunal, por não pertencer ao Poder Judiciário, não cabe função julgante no sentido de equipararem-se suas decisões ao ato judicial, que é privativo dos órgãos do Poder Judiciário.

Mas indiscutível é que o Tribunal de Contas julga e suas decisões têm autoridade na esfera administrativa, como outros tribunais administrativos julgam, por exemplo, o Conselho de Contribuintes, o Conselho de Tarifas, o Conselho de Terras, etc., na órbita federal, e o Tribunal de Impostos e Taxas dentro do Estado.

Assim o assinalou anterior decisão do egrégio Tribunal Pleno dêste Estado, com notável acuidade jurídica (*Revista de Direito Administrativo*, volume 38/299).

Pelo expendido, forçoso é convir que, em sua atividade não contenciosa, mas na fiscalização da administração financeira, entre outras funções, cabe ao Tribunal de Contas julgar da legalidade de

aposentadorias, reformas, disponibilidades ou pensões.

Em tal esfera, as decisões definitivas do Tribunal de Contas obrigam a Administração, sendo insuscetíveis de descumprimento ou revogação unilateral por parte desta última.

Conseqüentemente, a anulação do ato administrativo complexo, por vício original, que seria a hipótese destes autos, segundo afirma o impetrado, depende da ação conjunta do Poder Executivo e do Tribunal de Contas, o qual, sem dúvida, pode rever os seus atos. Mas sem a intervenção deste, por ato unilateral seu, a Administração pública não pode invalidar os atos administrativos complexos, devendo obediência aos mesmos, enquanto não se der a aquiescência do Tribunal de Contas.

Esta, a melhor doutrina, ao que me parece.

E ainda que se aceite que o registro do Tribunal de Contas não seja constitutivo do ato, como quer o impetrado, basta que configure formalidade complementar, imprescindível, para a sua eficácia ou executoriedade, para que se constitua em elemento integrante e es-

sencial do ato, emprestando-lhe o caráter de ato complexo. E' o que acontece relativamente à aprovação ou registro da disponibilidade remunerada.

Sob outro aspecto, se o Tribunal de Contas julga a legalidade de certos atos administrativos, aprovando-os, e esses atos produzem direitos adquiridos ou situações jurídicas definitivas, como a aposentadoria ou a disponibilidade remunerada, esta só nas condições legais modificável, como falar-se em nulidade evidente e contencível, na expressão do eminente Ministro Orosimbo Nonato (*Revista dos Tribunais*, vol. 205/59), que autorizaria a revisão pelo Executivo?

“Desde que ao propósito se adensem dúvidas graves”, frisou o insigne jurista, — “seu desfazimento deve ser deferido ao Poder Judiciário”.

Não se olvidem estas sábias palavras do Professor Caio Tácito (*Revista de Direito Administrativo*, 37/6):

“A ilegitimidade mais grave é a que se oculta sob a aparência da legitimidade”.

Pelas razões expostas, *data venia*, concedi a segurança impetrada.