

FUNÇÃOÁRIO PÚBLICO — ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO DE COISA JULGADA ADMINISTRATIVA

— *A extensão administrativa a terceiros dos efeitos de decisão judicial não pode ser revogada, desde que dela resultou direito individual.*

VOTO VENCIDO: *Passando de interino a efetivo, o funcionário público perde o direito adquirido na situação anterior, em virtude da extensão de decisão judicial.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Impetrante: Lídia de Oliveira

Mandado de segurança n.º 4.079 — Relator: Sr. Ministro

CÂNDIDO LÔBO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 4.079, do Distrito Federal, em que figuram como requerente Lídia de Oliveira e requerido o Exmo. Sr. Ministro da Fazenda:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, conceder a segurança nos termos do pedido, por maioria de votos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex lege*.

Rio, 25-10-54. — *Cunha Vasconcelos Filho*, Presidente. — *Cândido Lôbo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Sr. Presidente. A impetrante foi nomeada tesoureira-auxiliar, padrão M, do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, em 12 de fevereiro de 1949. Aconteceu que seus colegas tesoureiros, ajuizaram uma ação própria para obterem a elevação do padrão M, para o padrão O, e ganharam neste Tribunal (apelação n.º 3.295), não intervindo a impetrante na referida ação. Cumprido o acórdão,

a impetrante que, como vimos, é tesoureira-auxiliar, requereu, administrativamente, lhe fôsse dado tratamento igual. Ouvidas as diversas autoridades competentes, afinal, após ser debatido o assunto, foi-lhe deferido o pedido, sendo feita a seguinte apostila no título da impetrante: "O funcionário a quem se refere o presente decreto tem o seu título apostilado no padrão O. À vista do parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Pública exarado no processo n.º 218.488, de 53. aprovado pelo Diretor-Geral da Fazenda Nacional (processo 292.619, de 1953).

Em face da referida apostila, passou a impetrante a ser considerada na letra O, tal e qual seus demais colegas que isso conseguiram por acórdão dêste Tribunal, anteriormente, chegando como consequência a impetrante a receber os atrasados como diferença de vencimentos.

Para melhorar a situação da impetrante, foi ela tornada efetiva, aos 19 de outubro de 1953, no cargo de tesoureira do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, por decreto do Sr. Presidente da República. Que aconteceu então?

A impetrante, de posse de seu decreto tornando-a efetiva, como tesoureira do Quadro Permanente do Mi-

* NOTA DA RED.: Ver agravo de petição, na página 304, desta Revista.

nistério da Fazenda, requereu, administrativamente, lhe fôsse feita nova apostila em seu título, a exemplo da apostila anterior, quando era a impetrante tesoureira-auxiliar, apenas. Pois bem, por despacho de 14 de maio do corrente ano, o Ministro da Fazenda indeferiu o pedido sob o fundamento de que a decisão judiciária que amparou a pretensão dos colegas da impetrante e na qual anteriormente deferido administrativamente, era uma decisão tomada pelo voto de desempate do Presidente dêste Tribunal e assim não podia fazer coisa julgada, não era definitiva e o Ministro a ela não se achava obrigado, mormente sendo um acórdão único na espécie. O Ministro concordou com a argumentação acima e indeferiu o pedido de acórdão com o referido parecer. Daí resultou que a impetrante que já tinha obtido, anteriormente, o padrão O, quando era tesoureira-auxiliar, recebendo até a diferença de vencimentos atrasados, perdeu êsse direito quando passou a tesoureira efetiva, pois que, quando pediu fôsse o seu título apostilado como efetivo, para que continuassem as coisas como estavam, viu ser tudo reformado, retificado, modificado, voltando ela ao padrão M, por via de consequência. Daí surgiu o presente mandado de segurança em que sustenta a impetrante que a sua anterior apostila fôra registrada no Tribunal de Contas na forma do art. 77, § 2.º, da Constituição e que, assim, vinha pedir a manutenção da sua situação administrativamente perfeita e acabada, reconhecida como estava, mansa e pacificamente, voltando-se a fazer a apostila, pois ela, impetrante, é funcionária de cargo efetivo, isolado do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, criado pela Lei n.º 403, de 1948, padrão O, como anteriormente já lhe tinha sido deferido, regularmente, por ato consumado, que produziu todos os efeitos inclusive os patrimoniais.

A douta Suprocuradoria-Geral no parecer de fls. 27 bate-se pelo indeferi-

mento do pedido, porque, realmente, a decisão dêste Tribunal foi tomada por desempate e é acórdão único e na época da Lei n.º 403 a impetrante não era tesoureira, e sim auxiliar de tesoureira, e, assim, não podia ter obtido o que obteve, pelo que merece ser o ato administrativo modificado como foi.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — Sr. Presidente. Explicado como está no Relatório o caso em aprêço, sômente vamos ter a preocupação de indagar se a Administração podia ter feito o que fêz com a impetrante, isto é, deferir-lhe o pedido, fundada em acórdão e aplicado o princípio da isonomia, constitucionalmente invocado, mandar pagar os atrasados, porque o Tribunal de Contas havia registrado a apostila nesse sentido, para depois, já tornada efetiva a impetrante, aproveitar-se do pedido de nova apostila dessa circunstância, para modificar o que, anteriormente, deferido e resultante de direitos legalmente incorporados ao patrimônio da impetrante. Entendo que não, Sr. Presidente. A tanto não podia chegar a autoridade da Administração, que violou a coisa julgada administrativamente e sem razão aceitável, fundada, numa argumentação, ao meu ver fraca, qual a de que o nosso acórdão teria sido por desempate e único, pois, sem valor convincente. Esqueceu-se, porém, a autoridade que assim raciocinou, que o Ministro anterior e todos os órgãos competentes de então, pensaram e decidiram de modo diferente, mandando até pagar à impetrante os atrasados. E pelo confronto de datas, é de salientar que, talvez tenha sido o mesmo Ministro que deferiu o pedido que veio depois, modificar sua própria opinião. Cabe aqui invocar um acórdão do Ministro Orosimbo Nonato, citado pela inicial, inserto no *Arquivo Judiciário* de dezembro de 1951, vol. C, fasc. 5, pág. 345, em que, apreciando o art. 141 da Constituição federal, ex-

plica e ensina: "Em princípio, o ato administrativo escoreito de nulidades e defeitos e se dêle resulta uma situação individual, não pode ser. Foi por isso que a petição inicial argumentou, dizendo: "Eis que, iniludivelmente, se ajusta como uma luva ao caso da impetrante, pois que ela cbeve, pelas vias regulares administrativas, acesso à letra O, ao tempo em que já era funcionária efetiva, embora o título apostilado fôsse o de interina, não por culpa sua, e rebaixada sem que deasse motivo a que a mesma Administração, por simples indeferimento, anulasse o ato jurídico perfeito que a elevou à categoria do padrão O em perfeita igualdade de condições com seus colegas efetivos. lesão de direito patrimonial que só pode ser corrigida ou concedida por órgão competente: o Poder Judiciário.

Bem sabemos que se denomina revogação, o desfazimento total ou parcial de um ato administrativo pela própria Administração pública, mas por outro lado, cumpre não esquecer que êsse desfazimento só pode ser admitido quando no caso houver oportunidade, ou conveniência. Sem êsses característicos condicionais aquêle desfazimento deve sofrer a pesquisa da razão de sua impugnação, a fim do Judiciário decidir se procedente ou não a contradita, e isso porque a revogabilidade e a anulabilidade dos atos administrativos tem sua razão de ser no interêsse público, mas, êsse interêsse tem que ser fundamentado.

Ora, na espécie, qual o *fundamento*, qual a *conveniência*, qual a *oportunidade* da aludida revogação *administrativa do ato anterior*. Nenhuma, ao meu ver. Nem fundamento convincente, qual o de que o acórdão foi por desempate, nem oportunidade, porque a situação já estava consolidada, e até registro no Tribunal de Contas tinha precedido ao pagamento de atrasados, mandados fazer por despacho Ministerial e tampouco conveniência, porque tudo no caso estava demonstrando que a situação da

impetrante de há muito e não ser modificada, repentinamente, para dar lugar a esta confusão tôda que o processo nos comprova. O que não resta dúvidas é que, a impetrante era interina e teve seus direitos reconhecidos e executados; quando passou a efetiva viu êsses direitos que deviam melhorar pela efetivação, modificados para pior, o que, absolutamente, não convence possa ter procedência, nem mesmo dentro da lógica administrativa.

O novo juízo da autoridade administrativa sôbre os fatos pode modificar as condições anteriores do direito do funcionário, justificando, assim, o ato revogatório administrativo, porém, tenho como procedente a argumentação, que para assim reconhecer o direito da Administração proceder, exigente, por outro lado, uma possibilidade jurídica comprovada, sem o que não é lícito à Administração tornar inoperante o ato. Como pigmeu, ousou assim me manifestar em relação ao Mestre Seabra Fagundes, gigante do pensamento Administrativo no Brasil, quanto ao respeito, ou desrespeito que êsses atos possam trazer à lei e à coisa julgada administrativa (vol. 15 de *Revista de Direito Administrativo*).

Outrossim, não aceito o argumento contido nas "informações" de que a decisão anterior devia ser mesmo modificada, porque a situação obtida pela impetrante, não se justificava, dado que ela não fazia parte do mandado de segurança deferido por êste Tribunal, embora por desempate, pois que, as decisões só beneficiaram aos que fizeram parte da ação. A norma jurisdiccional tem, também, a virtude de orientar a Administração, a fim de que, guiando-se por ela, os administradores possam evitar proposituras de ações e condenações seguidas da União Federal ou da esfera estadual. Nada a criticar. Ao contrário, só poderá ser elogiado o administrador que assim proceder, respeitando o que o Judiciário tiver resolvido e invocando essa solução para, aplicando-a, evitar dissídios e pleitos

que, de início, face aquela jurisprudência, já se sabe que serão julgados procedentes provados.

Note-se ainda que o parecer em que se fundou o Ministro para deferir o que pretendia a impetrante, que depois viu êsse deferimento tornado de nenhum valor, foi o seguinte: "Pelo acolhimento do pretendido procedendo-se à apostila correspondente. O padrão por que recebia a substituída era quando da nomeação da peticionária de letra M. Ele, porém, passou a O em virtude da decisão judicial promanada pelo Tribunal Federal de Recursos que reconheceu o direito à titular e aos demais servidores da mesma classe ao padrão por último referido. E, assim, se apresenta, não há negar que o substituto faz jus à base de vencimentos que, acorde o entender da justiça, é devida pelo cargo que desempenha.

Em suma, a apostila anterior que o ato impugnado tornou de nenhum efeito, foi produto de um ato administrativo perfeito, após as consultas de estilo e dentro de um sã critério administrativo, qual o de aplicar uma decisão judiciária, pouco importando se tomado pelo nosso Tribunal pelo voto de desempate. Eis por que, levando em conta os demais argumentos neste voto, concluo deferindo o mandado na forma do pedido.

VOTO

O Sr. Ministro João Frederico Mourão Russel — Sr. Presidente, estou de acordo com o Sr. Ministro Relator, concedo a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queirós — Sr. Presidente, *data venia*, denego a segurança. Pelo que ouvi, a impetrante obteve apostila em seu título de interina pela aplicação extensiva, dada a uma decisão dêste Tribunal, relativamente a servidores que estariam, segundo a impetrante, na sua mesma si-

tuação. Posteriormente, foi a impetrante nomeada efetiva em outro cargo da mesma carreira.

Ora, nomeação efetiva para outro cargo da mesma carreira importa, a meu ver, em abandono da situação anterior. O servidor interino que aceita a sua nomeação para um cargo efetivo, ainda da mesma carreira, adquire nesse momento situação nova.

Dir-se-á que a situação veio a prejudicar a impetrante, pois que o cargo efetivo para o qual foi nomeada tinha padrão de vencimentos inferior ao que lhe havia sido concedido, administrativamente, por via de aplicação extensiva de decisão judiciária, pois parece evidente que a impetrante não havia sido parte em tal ação. Em consequência dessa nomeação, recusou-se a autoridade administrativa a apostilar o novo título de nomeação com a mesma vantagem já concedida no título anterior, de servidor interino.

Diz o eminente relator que se revogou, de uma penada, a coisa julgada administrativa. *Data venia*, a mim não me pareceu assim.

O Sr. Ministro Cândido Lôbo — Basta V. Excia. raciocinar do seguinte modo: os efetivos têm letra "O" e ela passou a efetiva na letra "N".

O Sr. Ministro João José de Queirós — Como V. Excia. bem sabe, os efetivos que têm vencimentos do padrão "O", o têm por via de uma decisão judicial, que, *data venia*, considero menos acertada. Mas não é êsse o padrão do cargo para o qual foi nomeada. Poderia acrescentar, quanto a mim, que fui voto vencido, não sei se nessa mesma decisão ou se em outra semelhante. Mas, o fato é que nego, sempre, a pretendida assemelhação, vale dizer, a aplicação do princípio de isonomia, descaído em se tratando de servidores de quadro suplementar, em virtude de situação anterior reconhecida pelo legislador. Êste os conservou com os vencimentos anteriores, colocando-os, porém, em quadro destinado a supressão, porque composto de cargos extintos.

Ora, Sr. Presidente, não houve coisa julgada administrativa em relação à impetrante. Quanto à extensão, que também invoca a impetrante, de decisão que reconheceu a outros servidores a pretendida assemelhação, em virtude do princípio de isonomia, *data venia*, mal aplicado, nego-lhe esse pretendido direito. Os servidores que exercem a mesma função, mas que têm vencimentos maiores, estão colocados em quadro suplementar. Fizeram jus a tal vantagem em virtude de situação anterior. A admitir-se assemelhação contínua, em círculo vicioso, jamais a Administração poderá ver alterada a estrutura de seus órgãos, perpetuando-se, assim, a situação tida como pior e, por isso, modificada.

Com a devida vênias ao relator, denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Sr. Presidente, peço vênias ao Senhor Ministro Elmano Cruz para dar meu voto.

A situação é um tanto confusa: a impetração invoca, em primeiro lugar, o princípio de isonomia, coisa julgada. Ela não existe. As partes são diversas, embora o objeto seja o mesmo.

Não há como reconhecer força de coisa julgada em relação à impetrante, que não ingressou no pleito. Tenho sustentado, neste Tribunal, e, uma das vezes, em longo e minucioso voto, a irretratabilidade dos atos administrativos quando eles são, simplesmente, anuláveis. Não há como, *ex autoritate propria* a Administração revogá-los. Pergunta-se: houve revogação de ato administrativo? A impetrante era funcionária interina e, como tal — porque os seus colegas efetivos houvessem obtido um decisório favorável neste Tribunal, mandando apostilar seus títulos no padrão superior —, pediu, e lhe foi concedida essa apostila. Passou, então, a receber pelo novo padrão, e tinha direito a isso: perceber, como interina, os pro-

ventos do padrão "O". Sobreveio outra situação completamente diversa: sua efetividade num determinado padrão. Ato completamente novo, distinto, que nenhuma relação tem com o primeiro. Ingressa no segundo, nêde tomando posse e entrando em exercício, *ipso facto*, automaticamente, deixou o primeiro. Logo, o ato do governo, não apostilando o seu título no padrão "O", não deu causa a retratação alguma, porque não se tratava de ato de nomeação de interina, nem havia a autoridade anulado o ato anterior, que lhe tinha concedido a apostila no padrão "O". A impretração é feita para que se restaure a apostila primitiva. Mas, essa retratação não tem cabimento jurídico, porque não há coisa julgada, nem é irretratável o ato nas condições praticadas. Se a impetrante houvesse pedido mandar apostilar seu título na letra "N", por força de tal direito, examinado o processo primitivo, eu admitiria o exame, o estudo da matéria. Mas o que a impetrante quer, exclusivamente, é a restauração de uma apostila que não havia mais razão de ser restaurada. Aí é uma nova concessão: dar ou não dar apostila. Parece-me que, nos autos, não está convenientemente exposta a causa nesse sentido. Se, como me parece, a impetrante visa à apostila por força de acórdão e por força da irretratabilidade da coisa administrativa, denego o mandado, porque nem uma coisa nem outra ocorre. Não se trata nem de coisa julgada a respeitar, nem de ato administrativo irretratável.

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — Em resumo, o que ela pede e está bem esclarecido, é o *statu quo*.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Não há *statu quo*, desde que ela era interina. *Statu quo* é a permanência na interinidade. São duas coisas distintas.

O Sr. Ministro Cândido Lôbo (Relator) — Perdão. Não entendo assim. De interina ela passou a efetiva. Melhorou a sua situação.

O Sr. Ministro Sampaio Costa — Senhor Presidente, em resumo: meu voto é o seguinte: nego o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Sr. Presidente, no julgamento da apelação cível n.º 3.295, verificado em 19 de dezembro de 1952, apreciei o caso dos tesoureiros. Achei que, para que o Poder Judiciário lhes desse a situação pretendida, a melhoria de remuneração vindicada, seria mister se transformasse num super-poder e assumisse, no caso, a posição de Poder Legislativo, pois só assim, seria possível, aplicando o princípio de isonomia, aumentar vencimentos. Fiquei vencido. Os embargos da Subprocuradoria-Geral da República, em boa hora interpostos, não vingaram. Ocorreu então que, na Tesouraria de que se trata, duas ou três dezenas de tesoureiros ficaram percebendo vencimentos da letra "O" e um, que não foi parte na ação, percebia vencimentos menores. O administrador portou-se de maneira equânime equiparando os vencimentos deste aos dos demais, *si et in quantum*. Não foi compelida a autoridade administrativa a assumir essa atitude. O interessado pediu e seu título foi apostilado. Passou a receber remuneração igual aos demais. Mais tarde, o administrador diverso resolveu modificar a situação. A decisão continua vingando somente em relação aos que tomaram parte na ação. Jurídico que o Judiciário assegure um como quê resultado de litisconsórcio ativo no processo a esse funcionário, o único em situação inferior. Concedo o mandado para que, enquanto os outros funcionários receberem a remuneração melhor, prevaleça a apostila da impetrante. Se o recurso extraordinário do Dr. Suprecurador-Geral da República fôr provido, que prevaleça em tudo o *statu quo ante*. Não estou aplicando o princípio de isonomia. O diretor de serviço aplicou esse princípio. Um substituto do mesmo, fora de tem-

po e sem razões ponderáveis mandou cancelar a apostila. Restabeleço essa apostila, *si et in quantum*, até que o Supremo decida o recurso extracrdinário.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Mourão Russel e Djalma da Cunha Melo, concedendo a ordem e João José de Queirós e Sampaio Costa, negando, foi suspenso o julgamento por ter pedido vista o Sr. Ministro Elmano Cruz, aguardando o Sr. Ministro Alfredo Bernardes. Não compareceu por motivo justificado o Sr. Ministro Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

PEDIDO-DE-VISTA

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Senhor Presidente, havia recebido memorial da parte, no qual se afirmava que, posteriormente à efetivação da impetrante no cargo de tesoureira-auxiliar do Ministério da Fazenda, fôra feita a apostila no seu título no padrão mais alto.

A situação era, aparentemente, inexplicável. Como se pode impugnar uma situação que decorre de uma apostila se essa apostila se fêz posteriormente ao provimento efetivo da impetrante no cargo por cujo padrão passou a receber? Pedi vista para verificar se dos autos constaria isso e, realmente, consta: a fls. 7 está o título de nomeação interina, e, a fls. 8, o de nomeação efetiva: (lê).

Quero dizer: o seu provimento efetivo no cargo público se deu a 9 de outubro de 1953 e a apostila no título de interinidade tem a data de 10 de dezembro de 1953, isto é, um mês e 21 dias depois da nomeação efetiva foi apostilado no seu título o vencimento

que reclama neste mandado de segurança. Essa apostila está de pé, não foi cancelada e decorre da extensão dada por êste Tribunal, em mandado de segurança, ao art. 4.º da Lei n.º 403.

Tenho, assim, que a impetrante tem direito líquido e certo às vantagens que vem recebendo, subordinada, naturalmente, ao advento do futuro resultado do processo a que me referi.

O que é certo é que posteriormente à sua efetivação, a própria Administração mandou apostilar seu título quase dois meses depois de efetivada em ra-

zão do que, pede a impetrante lhe seja pago o vencimento que reclama.

Concedo o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Prosseguindo-se no julgamento, concedeu-se a segurança nos termos do pedido, vencidos os Srs. Ministros Sampaio Costa, Alfredo Bernardes e João José de Queirós. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.