

LIMITES DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS**Mandado de Segurança N.º 19.973 — Distrito Federal**

Relator: Exmo. Sr. Ministro BILAC PINTO

Requerente: Oscar Nogueira Barra

Requerido: Tribunal de Contas da União

PARECER

1. OSCAR NOGUEIRA BARRA impetra a presente segurança contra decisão do Egrégio Tribunal de Contas da União que considerou inconstitucional o Decreto Legislativo n.º 85/71, ao referendar ato do Exmo. Sr. Presidente da República ordenador da execução do Decreto de 24 de abril de 1969, concessivo de aposentadoria ao impetrante no cargo de juiz classista do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região, aposentadoria essa anteriormente julgada ilegal por aquele Tribunal de Contas.

2. Alega o impetrante, em síntese, que o Tribunal de Contas da União — ainda que fosse errônea a deliberação do Congresso Nacional (o que, em seu entender, não se verifica) — não poderia negar-se a cumprir o citado Decreto Legislativo, órgão auxiliar que é do Congresso Nacional, *ex vi* do disposto no artigo 70, § 1.º, da Emenda Constitucional n.º 1/69. E, concluindo, pede que

“seja anulada a decisão do Egrégio Tribunal de Contas da União de 7 de dezembro de 1972, e em consequência cessados os efeitos dela decorrentes em relação ao impetrante, para que prevaleça o disposto no Decreto Legislativo n.º 85/71, aprobatório do ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que determinou a execução do Decreto de 24 de abril de 1969, concessivo da aposentadoria do impetrante”.

2. Em suas informações, o Exm.º Sr. Presidente do Tribunal de Contas da União defende a decisão impugnada com o argumento de que, da redação dada ao artigo 72, §§ 5.º e 8.º, pela Emenda Constitucional n.º 1/69, bem como do exame dos termos do artigo 70 da mesma Carta Magna, se pode afirmar que:

“a) as disposições referentes à Fiscalização Financeira e Orçamentária, a ser exercida pelo Congresso Nacional com o au-

xílio do Tribunal de Contas da União, constituem a Seção VII do Capítulo VI — Do Poder Legislativo, e compreendem a apreciação das contas do Presidente da República, a desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (art. 70, § 1.º);

b) a competência deste Tribunal para julgar da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, só é anunciada no § 8.º do art. 72, isto é, no final da aludida Seção VII, e, se é enunciada expressamente, é porque não está implícita nas disposições anteriores, pois, em caso contrário, inúteis seriam os termos desse § 8.º;

c) nestas condições, todas as regras fixadas anteriormente ao § 8.º, não podem referir-se à matéria nele estatuída; e

d) em conclusão, a possibilidade de revisão pelo Senhor Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional, contida no § 7.º do art. 72, só pode abranger os atos impugnados por esta Corte, nos termos da alínea b do § 5.º, não estando aí compreendidos os impugnados no exercício de uma competência que só em parágrafo posterior é atribuída a este Tribunal (art. 72, § 8.º)" (fls. 50/51 dos autos).

3. Como se verifica do pedido na inicial, a questão a ser examinada nesse mandado de segurança não diz respeito à legalidade, ou não, da concessão de aposentadoria ao impetrante como juiz clausista, mas se circunscreve, apenas, à questão de saber se, em face da Emenda Constitucional n.º 1/69, ao julgamento do Tribunal de Contas pela ilegalidade de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão são aplicáveis as normas constantes dos § 5.º, letra b, e § 7.º do artigo 72 de referida Emenda Constitucional, as quais rezam:

"

§ 5.º — O Tribunal, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá:

b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato.

§ 7.º — O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea *b* do § 5.º, *ad referendum* do Congresso Nacional”.

4. Entende o impetrante que os §§ 5.º, letra *b*, e 7.º do artigo 72 da Emenda Constitucional n.º 1/69 se aplicam à hipótese em que o Tribunal de Contas, ao julgar da legalidade da concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, se manifesta pela sua ilegalidade, sustando, assim, a execução do ato concessivo.

5. Para defender a exegese contrária — pela qual o Tribunal de Contas tem competência privativa para o julgamento da legalidade dessas concessões iniciais —, as informações se arrimam em pareceres do então Procurador-Geral daquela Corte, o atual Ministro LUIZ OCTAVIO GALLOTTI. A questão vem analisada, de modo amplo, nos pareceres exarados nos processos TC-25 138/69 e TC-3 342/66, que se encontram a fls. 58 e seguintes dos autos. Em síntese é esta a argumentação daquela douta Procuradoria-Geral:

a) — em face do art. 77, III, da Constituição de 1946, que estabelecia a competência do Tribunal de Contas para o julgamento da legalidade das Aposentadorias, reformas e pensões, *e apesar dos precedentes verificados*, não chegou a ser tranqüilo o cabimento do “registro sob reserva”, a que aludia o § 3.º do citado art. 77, no caso das aposentadorias, reformas e pensões, como se vê do “voto memorável proferido, em 1953, pelo eminente Ministro PEREIRA LIRA e reiterado, com apoio da maioria dos seus pares, em Sessão de 6/8/65 (processo 900/62)”, no qual se demarcou “com inigualável precisão, o campo de atuação do Tribunal como órgão auxiliar do Congresso, propiciando, da parte deste, um pronunciamento do caráter político sobre a matéria, e a área, bem distinta, em que a Corte exercia uma competência privativa, proferindo julgados somente susceptíveis de revisão pela via judicial” e em que se incluíam “as aposentadorias, reformas e pensões, cuja apreciação ficava, assim, na forma da conclusão do voto citado, imune ao despacho presidencial referido no § 3.º do art. 77, da antiga Constituição”;

b) — na Constituição de 1967, tornou-se evidente o caráter privativo da competência do Tribunal em se tratando de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, porquanto

“o § 7.º, do art. 73, da Carta vigente (“despacho ad referendum”) contém expressa remissão ao § 5.º, anterior.

Ora, o julgamento da legalidade da reforma não *está previsto no § 5.º*, mas *no § 8.º*, sendo lógico, portanto, que a ele não se refere a possibilidade do despacho presidencial”;

ademais,

“o julgamento da Corte de Contas, ao examinar a legalidade de reforma — art. 73, § 8.º —, não pode ser confundido com a decisão que dá pela sustação do ato de despesa, art. 73, § 5.º, dado o alcance muito mais amplo da atribuição inerente no primeiro dos dois dispositivos citados.

Pretender identificar as duas citações, para estender a uma (§ 8.º) o remédio constitucional reservado à outra (§ 5.º), é deixar de atender à natureza peculiar a cada uma delas e, sobretudo, considerar inócuo e redundante todo o § 8.º da Constituição, conclusão condenada pela hermenêutica.

De duas uma: ou o julgamento de legalidade da reforma já está compreendido no § 5.º e caberá o despacho *ad referendum*, mas será inócua a repetição constante do § 8.º, ou este último tem sua própria razão de ser, regulando matéria distinta da do § 5.º, e sendo incabível nessa hipótese, o despacho que só aos mesmos § 5.º se refere”;

c) — finalmente, quanto à Emenda Constitucional n.º 1/69, a nova redação por ela dada ao texto constitucional

“... espancou, segundo pensamos, as dúvidas que pudessem restar, sobre o assunto.

A Lei Maior, tal como promulgada em 1967, já não ensejava, a nosso ver, dentro de um raciocínio lógico, a prática do despacho presidencial, na hipótese ora cogitada (nosso parecer no processo 3.342/66, acolhido pelo Egrégio Tribunal, *in D. O.* de 15/12/67, página 12.644).

Todavia, o dispositivo, em sua literalidade, dava margem a entendimento diverso, porquanto as aposentadorias, reformas e pensões, além de tratadas no § 8.º do art. 73, que dispunha sobre o julgamento de legalidade das mesmas, eram também mencionadas entre os atos de despesa passíveis de sustação pelo Tribunal e, apesar disso, de execução a critério do Presidente da República, sujeito ao crivo do Congresso (Pareceres N-659 e N-765, da Consultoria Geral da República, respectivamente *in D. O.* de 20/3/69, pág. 2.395 e 7/1/69, pág. 115).

Com a revisão de 1969 (art. 72), foi suprimida, no § 5.º, a alusão a aposentadorias, reformas e pensões, em que se baseara a conclusão da douda Consultoria Geral da República.

Está agora perfeitamente traduzida, no texto da Carta Básica, a distinção que ontologicamente se impõe, entre o processo de auditoria e fiscalização orçamentária, disciplinado no § 5.º, e o julgamento necessário ao aperfeiçoamento do ato complexo da aposentadoria, reforma ou pensão, instituído no § 8.º, ambos do novo art. 72 da Constituição.

O § 7.º, do art. 73, que prevê a execução do ato sustado pelo Tribunal de Contas, mediante decisão do Chefe do Executivo, *ad referendum* do Legislativo, se dirige, de modo expresso, às hipóteses do § 5.º, citado. Retirada desta a menção às aposentadorias, reformas e pensões, não há mais como considerá-las compreendidas no âmbito de cabimento da medida, pois estão regidas em parágrafo próprio (o 8.º), a que se não destina o remédio do § 7.º.

6. Antes de examinarmos as alegações do impetrante, e independentemente delas, somos de parecer de que a segurança deve ser concedida, para ser declarada nula a segunda decisão do Tribunal de Contas (proferida em 7-12-70), que julgou inconstitucional o Decreto Legislativo n.º 35 de 1971, e da qual decorreu a sustação do pagamento dos proventos do impetrante, porquanto falece competência ao Tribunal de Contas, quer em face da Constituição de 1969, quer em face do Decreto-lei 199, de 1967, para decidir a respeito.

De fato, diante da Constituição de 1969, cabe, no caso, ao Tribunal de Contas da União, em decorrência do disposto no § 8.º, do artigo 72, tão somente o julgamento da legalidade de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões. Esse julgamento foi realizado em 24 de fevereiro de 1970, e, em virtude dele, sustado o ato concessivo da aposentadoria, é, conseqüentemente, o pagamento dos proventos.

Exauriu-se, aí, a competência do Tribunal de Contas da União. O despacho presidencial que determinou a execução do ato de concessão de aposentadoria (publicado no D. O. de 23.11.70, a fls. 27 dos autos), e o Decreto Legislativo n.º 35, de 1971, que o referendou, ou são constitucionais, e o Tribunal de Contas da União não pode insurgir-se contra elas, ou são inconstitucionais, e, nessa hipótese, dois Poderes da República, por entenderem que têm competência para isso, invadiram a esfera de atuação do Tribunal de Contas, que,

por decisão sua, não pode resolver esse conflito de atribuições, pois se trata, no caso, de conflito de competências administrativas, e conflito *sui generis*, porquanto não se estabelece entre órgãos de um Poder, ou entre Poderes, mas entre um órgão que, na hipótese, seria autônomo com relação a qualquer Poder e dois Poderes da República. Tal conflito de atribuições só poderia ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em virtude de sua qualidade de guardião máximo da Constituição, e mediante a provocação de um dos conflitantes.

Versando a decisão do Tribunal de Contas, ora impugnada, conflito de atribuições entre ele e os Poderes Executivo e Legislativo, pois a isso conduz inequivocamente a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 35/71 (que, embora lei em sentido formal, materialmente se reveste da feição de ato administrativo, como já decidiu esse Colendo Supremo Tribunal Federal — RTJ 47/654), é ela nula, por absoluta incompetência do órgão de que emanou.

7. Se, entretanto, esse Colendo Supremo Tribunal Federal não julgar procedente essa questão preliminar de mérito, ainda assim a segurança deverá ser concedida, por ser constitucional, em nosso entendimento, o Decreto Legislativo n.º 35/71 ao referendar o despacho do Exm.º Sr. Presidente da República, que, no exercício de suas atribuições constitucionais, determinou a execução do ato concessivo de aposentadoria ao impetrante, e, conseqüentemente, a continuação do pagamento de seus proventos.

8. O julgamento, pelo Tribunal de Contas da União, da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões já se encontrava entre as atribuições daquela Corte, na Constituição de 1946, que, no artigo 77, depois de estabelecer, em seu inciso III, que

“Art. 77 — Compete ao Tribunal de Contas:

.....

III — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões”,

dispunha, nos três primeiros parágrafos que se seguem:

“§ 1.º) Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2.º) Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

§ 3.º) Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional”.

Esse julgamento aludido no inciso III do artigo 77 não é de natureza jurisdicional, mas de natureza meramente administrativa, como acentuam VICTOR NUNES LEAL (*Valor das decisões do Tribunal de Contas, in Problemas de Direito Público*, págs. 234/5), PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, tomo III, 4.ª ed., pág. 60), GONÇALVES DE OLIVEIRA (Parecer *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 39, pág. 304), SEABRA FAGUNDES (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 2.ª ed., pág. 166), ATTÍLIO VIVACQUA (*apud* CLAUDIO PACHECO, *Tratado das Constituições Brasileiras*, vol. VI, págs. 150/1), CASIMIRO COSTA (*Funções Jurisdicionais e Administrativas dos Tribunais de Contas, in Revista de Direito Administrativo*, vol. 53, pág. 35).

No mesmo sentido de considerar a decisão decorrente desse julgamento de legalidade como ato de natureza administrativa, manifestou-se, em abril de 1969, a Segunda Turma desse Colendo Supremo Tribunal Federal, ao decidir o recurso extraordinário n.º 67.127, sendo relator o Exm.º Sr. Ministro THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, em cujo voto se lê:

“Não se pode contestar ao Tribunal de Contas competência para apreciar a legalidade das aposentadorias e a verificação dos seus cálculos, inclusive da prova trazida para a contagem do tempo de serviço. Mas os seus atos não são insuscetíveis de apreciação quanto à sua legalidade. Pelo contrário. AS SUAS DECISÕES SÃO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA e como tal devem ser consideradas pelas instâncias judiciárias (*Nossa Constituição Federal Comentada — II/186*).

É o que se vê também em CASTRO NUNES (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*) e está comprovado na jurisprudência deste eg. Tribunal” (RTJ 50/216).

Por outro lado, estando os contratos que interessassem à receita ou à despesa, bem como quaisquer atos da Administração Pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro (e, portanto, as

aposentadorias, reformas e pensões), sujeitos a registro prévio ou posterior, quando desse registro as faria sempre, e necessariamente, a verificação de sua legalidade, porquanto, se o contrato ou o ato fossem ilegais, não poderiam ser registrados.

Essa decisão de legalidade, pois, se enquadrava, evidentemente, nas atribuições fiscalizadoras do Tribunal de Contas, como fiscal da administração financeira, e, em consequência, como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Daí porque os autores em geral, ao examinarem o artigo 77, e seus parágrafos, da Constituição de 1946, entendiam que as decisões do Tribunal de Contas sobre a legalidade de contratos, aposentadorias e pensões estavam subordinadas à revisão do Congresso Nacional. GONÇALVES DE OLIVEIRA (ob. cit., pág. 304) assim se manifestava:

“Se o título do aposentado não se acha de acordo com a lei, pode o Tribunal, a título de cooperação, sugerir à administração pública alterações e diligências para pô-lo de acordo com as normas legais. Mas não são obrigatórios, nem definitivos para a administração pública a aceitação e o cumprimento das diligências ordenadas pelo Tribunal de Contas. Deve acatar aquelas que lhe pareçam conforme as leis e o Tribunal, em face da atitude que tomarem as repartições encarregadas dos expedientes, o Diretor da Despesa do Tesouro Nacional, a administração financeira, fazendária, o que poderá fazer será negar registro ao ato respectivo. Mas então, poderá o Exm.º Sr. Presidente da República, se o entender, determinar, por despacho, o registro sob reserva: o Tribunal fará o registro e recorrerá *ex-officio* para o Congresso Nacional, que manterá ou reformará a decisão do Chefe do Governo (Const. Fed. art. 77, § 3.º)”.

Na mesma linha, ATTÍLIO VIVACQUA (*apud* CLÁUDIO PACHECO, *Tratado das Constituições Brasileiras*, vol. VI, págs. 150/1):

“Sobre a legalidade dos contratos a serem executados pela União e das aposentadorias, reformas e pensões por ela concedidas, há, entretanto, a ponderar que a decisão da Corte de Contas é suscetível de revisão pelo Congresso Nacional (Art. 77, §§ 2.º e 3.º), erigido nessa atribuição em suprema alçada constitucional da *potestas inspectiva* do Estado, sobre a gestão financeira e particularmente a execução orçamentária”.

Também era esse o parecer de VICTOR NUNES LEAL (ob. cit., págs. 234/5):

“Por outro lado, o argumento fundado no qual SEABRA FAGUNDES sustentava a natureza administrativa do julgamen-

to da legalidade dos contratos pelo Tribunal de Contas passou a ter símile expresso na Constituição de 1946, que erigiu o Congresso em instância de recurso daquele órgão no julgamento dos contratos que, por qualquer modo, interessem à receita ou à despesa da União (art. 77, § 1.º) e de qualquer outro ato de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste (artigo citado, §§ 2.º e 3.º). Com efeito, o Tribunal de Contas, no exercício das aludidas funções, está subordinado ao Congresso, que é instância superior a ele nos casos de recusa do registro”.

E, mais adiante:

“Tendo, pois, a Constituição subordinado as decisões do Tribunal de Contas sobre a legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões a um órgão político, parece evidente que não as tornou imunes à revisão judiciária, pois à própria lei (ainda que na sua promulgação colaborem o Congresso e o Chefe do Executivo) não foi permitido subtrair à apreciação do poder judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4.º)”.

Igual entendimento foi acolhido pelo próprio Tribunal de Contas da União, já em 1947, como se vê da decisão daquele Órgão, publicada no Diário Oficial da União, de 4 de setembro de 1947, a págs. 11.837, da qual foi relator o Exm.º Sr. Ministro RUBEM ROSA, e em cujo voto se lêem estas passagens:

“Destarte, em toda concessão de inatividade (ou pensão), a despesa tem caráter preeminente.

Logo, dentro da sistemática constitucional, o Chefe do Executivo pode ordenar a execução do ato impugnado em tema de inatividade (ou pensão)”.

e, mais adiante,

“Isto posto, e à vista do despacho de fls., é meu voto que se registre sob reserva a aposentação em causa, recorrendo-se *ex officio* para o Congresso Nacional (à E. Câmara dos Deputados compete a iniciativa da apreciação do assunto, que envolve matéria financeira), sem efeito suspensivo”.

É certo, porém, que, a partir de 1953, ergueu-se contra essa orientação o Exm.º Sr. Ministro PEREIRA LIRA, por entender que os §§ 2.º e 3.º do artigo 77 da Constituição de 1946 não se aplicavam ao julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões

(cfs. voto publicado no Diário Oficial da União, de 31 de dezembro de 1953, a págs. 22.164), tese que, por vezes, foi vencedora no Tribunal de Contas. ABREU DE OLIVEIRA, porém, que foi diretor da Secretaria daquele Tribunal, reconhece, em sua obra "Aposentadoria no Serviço Público", a págs. 314, que, sob o império da Constituição de 1946,

"Quando o Tribunal de Contas recusava registro a uma despesa (à conta de saldo suficiente, de dotação adequada) ou a um contrato, cabia recurso ao Congresso Nacional. QUANDO SE REPUTAVA ILEGAL UMA APOSENTADORIA, UMA REFORMA OU UMA PENSÃO, ABRIA-SE O MESMO CAMINHO, DESDE QUE A ADMINISTRAÇÃO INSISTISSE NA EXECUÇÃO DO ATO" (as maiúsculas são nossas).

Ainda pouco antes de a Constituição de 1946 ser substituída pela de 1967, o Egrégio Tribunal de Contas da União reconhecia a aplicação do registro sob reserva nos casos de aposentadorias, reformas ou pensões, como se verifica da questão levada a julgamento do Plenário desse Colendo Supremo Tribunal Federal, em 5 de setembro de 1968, que denegou segurança contra o Exm.º Sr. Presidente do Senado Federal, em virtude de o Congresso, mediante Decreto Legislativo, haver mantido a decisão do Tribunal de Contas no sentido da ilegalidade da reforma de militar da Aeronáutica, tornando sem efeito, portanto, o registro sob reserva que o Tribunal de Contas fizera, em decorrência do despacho presidencial em favor do então impeetrante. No voto do relator, o Exm.º Sr. Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA, acentua-se:

"A consequência de tudo isso foi a promulgação do citado Decreto Legislativo, que manteve a decisão do Tribunal de Contas, denegatória do registro de que se trata.

Não vislumbro qualquer ilegalidade no ato do Congresso Nacional, que se ateu aos princípios constitucionais. Por outro lado, não se pode agredir, obliquamente, o julgado do eg. Tribunal de Contas, que agiu no plano das suas atribuições, entre as quais se inclui a de "julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões" (art. 77, III, da Carta Federal de 1946, e 73, § 8.º, da Constituição Federal vigente)" RTJ 47/656.

9. A Constituição Federal de 1967, observando o sistema de controle interno do Poder Executivo na fiscalização financeira e orçamentária da União, reservou para o Congresso Nacional o controle externo, e, no artigo 71, § 1.º, acentuou a condição do Tribunal de Contas como auxiliar do Congresso Nacional para esse controle:

“O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas”.

Por isso, o Decreto-lei n.º 199 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), de 25 de fevereiro de 1967, declara que *a competência do Tribunal de Contas decorre de sua condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do controle externo*, aí se compreendendo, também, o julgamento da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

De outra parte, com a adoção dessa nova sistemática, desapareceu, em nosso direito, o regime anterior do registro prévio ou posterior de contratos ou de quaisquer outros atos. E, conseqüentemente, não havendo mais registro prévio ou posterior, deixou de existir o registro sob reserva, com recurso *ex officio* ao Congresso Nacional.

O controle externo, na fiscalização financeira e orçamentária, passou a fazer-se sempre *a posteriori*, razão por que, com a inexistência do controle mediante o registro prévio, este não mais é elemento que integre o contrato ou ato da Administração Pública para dar-lhe eficácia. A partir da Constituição de 1967, o contrato ou ato (inclusive as aposentadorias, reformas e pensões) se aperfeiçoam com a sua celebração ou decretação, independentemente de qualquer registro, e como o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, se faz sempre *a posteriori*, quer através do exame de contas ou de inspeções, quer — no tocante a aposentadorias, pensões e reformas — de julgamento de legalidade (que só se realiza depois da concessão dessas aposentadorias, reformas e pensões, e que não é elemento que integre esses atos administrativos), o artigo 73, §§ 5.º e 7.º, da citada Carta Magna, estabeleceu, em substituição ao sistema do registro sob reserva:

“§ 5.º — O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:

a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

b) no caso de não-atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;

c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacio-

nal que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

.....

§ 7.º — O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea *b* do § 5.º, *ad referendum* do Congresso Nacional”.

O § 5.º, acima transcrito, obviamente, não pode ser interpretado restritivamente, no sentido de que a sustação, a que alude, só diz respeito a determinado ato de despesa, e não ao próprio contrato ou ato que, por serem ilegais, acarretam a ilegalidade das despesas já feitas (e que não mais podem ser sustadas) ou das que se farão. Essa interpretação restritiva conduziria ao seguinte absurdo: o Congresso Nacional, com base na verificação de que certo contrato administrativo seria ilegal por inobservância de requisitos formais, não poderia sustar a execução do contrato como fonte geradora de direitos e obrigações, mas sustaria apenas a execução das despesas decorrentes dele, ficando, entretanto, a outra parte contratante obrigada a continuar a cumprir o contrato, uma vez que as obrigações dela não são despesas da União.

Mais. Se essa sustação se restringisse à execução de determinado ato de despesa, que seria ilegal por ser ilegal o ato administrativo de que aquele resultara, o Tribunal de Contas (ou o Congresso Nacional, no caso de contrato) não poderia sustar a própria fonte da ilegalidade (o ato administrativo ou o contrato), mas teria de esperar, vigilante, que, nos atos ou contratos de trato sucessivo, se iniciasse o processo do ato de despesa para que o sustasse, pois só se susta o que já se está processando; o que está para vir não se susta, impede-se.

A alusão a *quaisquer despesas* nesse § 5.º se explica pelo fato de que as providências a que aludem suas letras *a*, *b* e *c*, só se aplicam quando o contrato ou o ato administrativo implicarem despesas. Era, aliás, o que sucedia na Constituição de 1946, com relação aos contratos sem conseqüências patrimoniais, com relação aos quais, não estando sujeitos a registro, não podia haver recusa deste, e, conseqüente, pronunciamento final do Congresso, mas, como estavam sujeitos a julgamento de legalidade pelo Tribunal de Contas, se este órgão os declarasse ilegais, a decisão não seria levada à revisão do Poder Legislativo, cabível apenas para os contratos de conseqüências patrimoniais e que, por ilegalidade, tivessem sua execução suspensa pelo Tribunal de Contas. Eis, a propósito, a lição de PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, tomo III, 4.ª ed., pág. 56):

“A Constituição de 1946 foi clara (art. 77, § 1.º): “Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional”. Somente escapam à exigência do registro os contratos que não interessarem à receita ou à despesa, o que é raríssimo. Tais contratos sem conseqüências patrimoniais apenas estão sujeitos ao julgamento da legalidade (Constituição de 1946, art. 77, III, 1.ª parte)”.

Não mais existindo, no sistema da Constituição de 1967, julgamento de legalidade de contrato com conseqüência patrimonial, como preliminar do registro prévio, é evidente que a verificação de ilegalidade a que se refere o § 5.º do artigo 73 dessa Carta diz respeito, também, à apuração de ilegalidade quanto ao contrato administrativo em si mesmo, e — o que é expresso na Constituição de 1967 — às aposentadorias, reformas e pensões.

O que, em verdade, se susta, quando há, por parte do Tribunal de Contas, a verificação da ilegalidade de um contrato de que resulte despesa, ou de aposentadoria, reforma ou pensão, não é apenas um determinado ato de despesa, mas, sim, o próprio contrato, a própria concessão de aposentadoria, a própria concessão de reforma, a própria concessão de pensão. A respeito, salienta CAIO TÁCITO, em parecer (publicado na Revista de Direito Administrativo, vol. 107, pág. 374 e segs.) sobre a *sustação de contrato administrativo*, sob fundamento de ilegalidade, já no regime da Emenda Constitucional n.º 1/69:

“A nova Constituição do Brasil firmou, na matéria, outro critério. Defere-se ao Tribunal de Contas o exame *a posteriori* de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, devendo, diante do vício de legalidade, sucessivamente, assinar prazo razoável à Administração para saneamento jurídico do contrato e, se desatendido, solicitar ao Congresso Nacional a *sustação do contrato* (art. 73, § 5.º, da Constituição de 1967; art. 72, § 2.º da Emenda n.º 1, de 1969)”.

Poder-se-ia pretender que, se o julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões já estivesse abrangido nesse § 5.º, inócuo e redundante seria o § 8.º do mesmo artigo, o qual reza: “O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores”. Não há, porém, redundância alguma. Se, no tocante a aposentadoria, reformas e pensões, só houvesse a regra do § 5.º, a verificação da legalidade de sua concessão inicial seria inci-

dente, quando da fiscalização *a posteriori*, como, aliás, atualmente ocorre com os contratos. Entendeu o Constituinte de 1967 — para que se exercesse controle mais efetivo, e não meramente incidental — que as concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões seriam objeto de verificação necessária, e não simplesmente eventual.

Assim, o § 8.º do artigo 73 tem a finalidade específica de determinar, no tocante às concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, que a verificação de sua legalidade sempre se faça, com as cautelas de uma decisão administrativa específica. Já o § 5.º — que é genérico — abrange essa verificação necessária, bem como a verificação incidental com referência a contratos ou outros atos administrativos, e lhes determina a consequência (sustação da execução do ato, ou solicitação ao Congresso da sustação da execução do contrato), no que é complementado pelo § 7.º: “O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea *b* do § 5.º, *ad referendum* do Congresso”.

Se o julgamento de legalidade a que alude o § 8.º tem mera eficácia administrativa, como eficácia administrativa apenas possui a verificação incidental de ilegalidade de um contrato ou de outro ato administrativo que não concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, qual seria a razão para, na segunda hipótese, a ilegalidade apurada poder ser afastada por ato político do Presidente da República, referendado pelo Congresso Nacional, e, ao contrário, não o pudesse ser na primeira? Um exemplo mostrará bem o absurdo dessa distinção. Só está sujeita a julgamento a legalidade da concessão de aposentadoria, reforma ou pensão; a legalidade de concessão de melhorias às aposentadorias, reformas ou pensões já julgadas legais, não o está. Em face daquela pretendida distinção, a alegação de ilegalidade da concessão de melhoria (que eventualmente pode ser maior do que o valor inicial) poderá ser revista, por ato do Poder Legislativo; não, porém, a da concessão inicial.

Não há razão por que o julgamento da ilegalidade de certos atos (como dos contratos e de quaisquer atos de despesa) possam ser revistos pelo Congresso Nacional, e o de outros — assim os concessivos de aposentadorias, reformas e pensões — não o possam.

Note-se, aliás, que o Congresso Nacional, ao pronunciar-se em última instância, referendando, ou não, o ato do Presidente da República, o que, em verdade, faz é dirimir controvérsia, sobre a legalidade de um ato, entre o Tribunal de Contas, que é seu órgão auxiliar, e o Poder Executivo, representado por seu Chefe. Não se trata, pois, de ato político que, embora reconhecendo a existência de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, referenda o ato do Presidente da Repú-

blica, por motivo de conveniência administrativa. Em que consistiria essa conveniência quando a ilegalidade disser respeito a ato de despesa ilegal em favor de um funcionário, matéria que inequivocamente se enquadra no âmbito dos §§ 5.º e 7.º do artigo 73 da Constituição de 1967, ainda que adotada a interpretação restritiva que lhes dá o Tribunal de Contas da União?

Nos presentes autos, a fls. 38/38 verso e 39, há os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças do Senado Federal, onde, no exame do projeto do Decreto Legislativo em causa, foi amplamente analisada a questão sob os prismas constitucionais e legais, o que demonstra a posição em que, em tal matéria, se coloca o Congresso Nacional. Aliás, ao dirimir controvérsias dessa ordem entre o Tribunal de Contas da União e o despacho presidencial que manda executar o ato concessivo da aposentadoria, reforma ou pensão, tem o Congresso Nacional decidido, também, em apoio da tese do Tribunal de Contas, como ocorreu, por exemplo, no caso que deu margem ao Decreto Legislativo n.º 4, de 1968, em que foi mantida a decisão do Tribunal de Contas da União denegatória do registro de concessão de reforma a oficial da Aeronáutica, o que foi apreciado por esse Colendo Supremo Tribunal Federal (R. T. J. 47/654 e segs.), em 5 de setembro de 1968.

Também se nos afigura improcedente o argumento de que, estando o julgamento de legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões estabelecido no § 8.º do art. 73 da Constituição de 1967, não se pode aplicar a ele o disposto em parágrafo anterior — o § 5.º. Já demonstramos, anteriormente, que não é correta a afirmação de que o § 5.º aludido se restringe à sustação do ato de despesa, pois inelutavelmente se refere à sustação do contrato ou do ato administrativo (inclusive as concessões de aposentadorias, reformas ou pensões) ilegais, bem como à de atos de despesas ilegais (e isso apenas quando o contrato ou ato administrativo que os gerou sejam legais, e, portanto, insusceptíveis de sustação). Por outro lado, da simples colocação ordinatória de parágrafos não se pode, sem argumento substancial de peso, tirar a ilação de que, tão só por isso, o julgamento de legalidade, por parte do Tribunal de Contas, é exclusivo e, portanto, definitivo, não se subordinando à revisão do Congresso Nacional. A esse argumento meramente formal, contrapõe-se a tradição do nosso direito público (na Constituição de 1946, havia o julgamento de legalidade — que já existia anteriormente, na legislação ordinária — e, apesar disso, a recusa do registro dava margem a recurso ao Congresso Nacional); contrapõe-se a posição do Tribunal de Contas — definida constitucionalmente, como auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização financeira e orçamentária da União, e Tribunal esse, a partir da Constituição de 1967, com pode-

res bem inferiores aos que lhe outorgava a Constituição de 1946; contrapõe-se, enfim, a própria interpretação sistemática do art. 73 da Constituição de 1967.

Análise singela da colocação dos cinco últimos parágrafos do art. 73 da Constituição de 1967 explica, cabalmente, a ordem deles, da qual nenhum argumento se pode extrair, validamente, para retirar o Tribunal de Contas, quanto a esse julgamento, do princípio geral e expresso de que é ele, no âmbito da fiscalização financeira e orçamentária, órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Com efeito, do exame da posição dos cinco últimos parágrafos do art. 73, verifica-se que ela obedece a uma seriação lógica, partindo do princípio mais amplo, para o princípio mais restrito, com ênfase especial para o dispositivo que é a sede da principal modificação do sistema de controle, sem registro prévio ou posterior. O referido art. 73, depois de aludir, em seus três primeiros parágrafos, ao próprio Tribunal de Contas e a seus membros, se ocupa, nos demais parágrafos, da atuação do Tribunal no exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária. No § 4.º, trata da representação que lhe incumbe fazer ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados, *que é regra mais genérica do que as que se lhe seguem*. No § 5.º, disciplina, de modo amplo (*abrangendo, como já demonstramos, atos de despesa, bem como atos jurídicos de que resultem despesas*), as conseqüências da verificação da ilegalidade de qualquer desses atos: determinação de prazo para cumprimento da lei; sustação da execução do ato que não contrato; solicitação de providências do Congresso, se se tratar de contrato ilegal. No § 6.º, complementando a disciplina da 3.ª dessas hipóteses (que é a letra *c* do § 5.º), alude à deliberação do Congresso. No § 7.º — e quebrando a ordem numérica, pois nesse parágrafo trata da medida a que alude a letra *b* do § 5.º — dá ao Presidente da República o poder de ordenar a execução do ato impugnado, *ad referendum* do Congresso Nacional. É, finalmente, no § 8.º — princípio que já vinha da Constituição de 1946, e que não tinha nenhuma interferência na reforma ora introduzida — mantém o julgamento da legalidade apenas para as concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, *princípio absolutamente restrito, e sem o relevo que tinha, na Constituição de 1946, quando era preliminar ao registro prévio que se integrava, como elemento constitutivo, na formação do ato administrativo*.

A par de tudo isso, é preciso ter presente que a Constituição de 1967, reformulando o sistema de fiscalização financeira e orçamentária, retirou do Tribunal de Contas importantes atribuições nesse

mister, tais como o registro prévio ou posterior de contratos ou atos administrativos, o julgamento da legalidade dos contratos e a sustação da execução deles até decisão do Congresso, o voto absoluto à execução dos contratos ou atos administrativos quando a recusa ao registro se desse por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio. Não é possível, pois, ao intérprete pretender que, *com base tão só na posição de parágrafo* (o § 8.º) que restringe uma atividade que era mais ampla e importante sob o império da Constituição de 1946, essa atividade reduzida atribua ao Tribunal de Contas poder que não tinha quando da vigência daquela Carta Magna.

Mais, ainda.

As Constituições de 1967 e 1969 dão tal ênfase ao Congresso Nacional, com relação ao Tribunal de Contas, que se utilizam — ao contrário das Constituições anteriores, inclusive a de 1946 —, de expressões que muito se aproximam da tese, que nem sempre foi pacífica, de que há funções do Tribunal de Contas que lhe advêm de delegação do Congresso, por via constitucional. Quem o declara é TEMISTOCLES CAVALCANTI, em conferência realizada recentemente, e publicada na Revista de Direito Administrativo, vol. 109, pág. 1 e segs.:

“O Tribunal de Contas exerce funções que lhe são próprias, todas elas, próprias, porque de sua competência, mas algumas exercidas por delegação. Essa idéia não foi sempre pacífica, embora sustentada com vigor por Alfredo Valladão: “é uma delegação do Congresso”, dizia ele, “por via Constitucional”.

Nenhuma Constituição o diz expressamente, mas as de 1967 e 1969 muito se aproximam dessa fórmula, quando afirmam que o controle externo financeiro do poder executivo pelo Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70, § 1.º da Emenda n.º 1); *quem, portanto, exerce o controle, em última instância, é o Congresso*, e este auxílio, o Tribunal de Contas, ele o exerce como delegação do Congresso. Essa condição somente enobrece o exercício desse controle por delegação de um dos Poderes porque quem auxilia também participa da ação principal”.

E, mais adiante, reafirma:

“Além do mais, com o advento da Constituição de 1967, ficou o Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo, como seu órgão auxiliar.”

Em voto proferido, em 1968, nessa Colenda Suprema Corte, acentuou o Exmo. Sr. Ministro ALIOMAR BALEEIRO:

“Sou dos que entendem que o Tribunal de Contas nada mais é do que um vidro de grau do Poder Legislativo. Um órgão conexo, um apêndice, um instrumento técnico e jurídico de que se socorre o Poder Legislativo” (R.T.J. 45/761).

Note-se, ademais, que, ao contrário do que ocorria na Constituição de 1945, onde a norma sobre o julgamento de legalidade das aposentadorias, reformas e pensões se encontrava na seção relativa ao orçamento, nas Constituições de 1967 e 1969 ela se acha na seção “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, a demonstrar, como se necessário fosse, que esse julgamento é ato de fiscalização, de controle externo, que cabe, em última instância, ao Congresso Nacional, como declara o *caput* do art. 71 da Constituição de 1967 e do art. 70 da Emenda Constitucional n.º 1/69.

10. Toda a argumentação desenvolvida para a Constituição de 1967 é válida para a Emenda Constitucional n.º 1/69.

O art. 72, §§ 4.º e 8.º, dessa Emenda reproduz, com as mesmas palavras, o art. 73, §§ 4.º e 8.º, da Constituição de 1967. Uma única alteração se fez no § 5.º: retirou-se dele, após as expressões “se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos”, a referência expressa a aposentadorias, reformas e pensões. Com base nisso, pretende o impetrado que a supressão signifique o reforço da tese por ele defendida já na vigência da Constituição de 1967, quando estas palavras constavam do referido § 5.º.

A supressão, a nosso ver, não pode ser interpretado dessa forma, não só porque não altera absolutamente nada no sentido e no alcance do dispositivo (§ 5.º), mas também porque permanecem inteiramente válidos os argumentos do fundo que se contrapõem ao caráter que o impetrado pretende dar ao julgamento da legalidade a que se refere o § 8.º do mesmo artigo.

Essa omissão se deve, única e exclusivamente, à melhoria de redação, pois já aludindo o § 5.º a qualquer despesa, era rigorosamente desnecessária a alusão, na cláusula explicativa que se lhe seguia, às decorrentes de aposentadorias, reformas ou pensões. A esse propósito, é irresponsável esta passagem do parecer do ilustre Consultor Geral da República (fls. 25 dos autos):

“Na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1 aos dispositivos equivalentes aos supracitados (art. 72, § 5.º, *a*) suprimiram-se da parte explicativa (inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões) as aposentadorias, reformas e pensões.

3.1 — Há quem entenda que, à vista disso, o despacho presidencial *ad referendum* do Congresso, previsto no § 7.º, do citado art. 72, já não cabe nas despesas decorrentes daquela parte supressa. Vale dizer, na expressão “se verificar a ilegalidade de qualquer despesa” não estão incluídas as resultantes de aposentadorias, reformas e pensões.

Esse raciocínio conduziria, *data venia*, a um outro que parece absurdo, qual seja o de que o Tribunal não poderia exigir o exato cumprimento da lei nas despesas de que se trata, pois, para tanto não lhe autorizaram o referido § 5.º e sua letra *a!* Nem se diga que o controle do exato cumprimento da lei, *in casu*, o Tribunal exercerá por ocasião do julgamento da legalidade dos atos respectivos, pois, nas melhorias posteriores inexistente tal julgamento.

3.2 — Poder-se-ia objetar. Se todas as despesas estão incluídas na expressão genérica “qualquer despesa”, por que a referência expressa à relativa a contratos? A razão é simples. É que somente em relação a ela o Tribunal não poderá sustar a execução do ato impugnado (letra *b*), cabendo fazê-lo o Congresso Nacional, se for o caso (letra *c*). Apesar disso, pode e deve o Tribunal impugná-la, daí a menção de modo explícito, para evitar confusão ou dúvida”.

11. Sob o império da Constituição de 1946, quando se atribuíam ao Tribunal de Contas da União poderes bem mais amplos que os que lhe resultam das Constituições de 1967 e 1969, o julgamento da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões conduzia ao registro desses atos, ou à recusa do seu registro. Contra essa recusa é que cabia recurso ao Congresso, o que vale dizer que o recurso não se dirigia diretamente contra o julgamento de legalidade, mas contra a sua consequência que era a recusa do registro. Por isso mesmo é que, quando a recusa do registro dissesse respeito a aposentadorias, reformas e pensões (que, também naquela época, estavam sujeitos ao julgamento da legalidade), a não decorresse de falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, determinava o § 3.º do art. 77:

“a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional”.

Portanto, embora esse texto declarasse que “a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República”, o despacho do Chefe do Poder Executivo dava executoriedade à própria aposen-

tadoria impugnada, como salientava, em 1947, o Ministro Rubem Rosa, em voto seguido pelo Tribunal de Contas da União, e cuja conclusão é esta:

“Isto posto, e à vista do despacho de fls., é meu voto que se registre sob reserva a aposentação em causa, recorrendo-se *ex officio* para o Congresso Nacional (à E. Câmara dos Deputados compete a iniciativa da apreciação do assunto, que envolve matéria financeira), sem efeito suspensivo” (D.O., de 4 de setembro de 1947, pág. 11.837).

O mesmo sucede sob o império das Constituições de 1967 e 1969. Havendo elas extinto o sistema de registro prévio ou posterior, o julgamento de legalidade (que passou a adstringir-se à concessão inicial de aposentadorias, pensões e reformas) conduz à mera anotação (não se trata mais de registro como elemento que dava eficácia ao ato administrativo a ele sujeito), no Tribunal de Contas, do ato concessivo, anotação essa que não está prevista nas Constituições de 1967 e 1969, mas que — por força do § 5.º dos arts. 73 e 72, respectivamente, daquelas Cartas — acarreta a sustação não só do ato concessivo, mas também da despesa dele decorrente. É contra essa sustação que cabe o despacho presidencial *ad referendum* do Congresso Nacional. Assim como, pela Constituição de 1946, o recurso *ex officio* não era diretamente contra o julgamento da ilegalidade, mas, sim, contra a recusa de registro a que aquele conduzia, em virtude das Constituições de 1967 e 1969, o despacho *ad referendum* não é contra o mesmo julgamento de ilegalidade, mas contra a sustação de execução do ato concessivo da aposentadoria, a que — na inexistência de registro — conduz aquele julgamento.

Por isso, assim se manifestava a Consultoria Geral da República sob o império da Constituição de 1967:

“13. O § 7.º, do mesmo art. 73, outorga a faculdade ao Presidente da República de ordenar a execução dos atos impugnados, *ad referendum* do Congresso Nacional, com exceção, apenas, dos contratos. Que o pode com relação à ilegalidade de despesas decorrentes de aposentadorias, reformas e pensões, o texto constitucional é expresso (§ 5.º).

14. Assim sendo, baixado o ato administrativo concessivo da aposentadoria, o aposentado começa a receber os proventos. Recusado o registro — porque julgada ilegal a aposentadoria pelo Tribunal de Contas — susta-se o pagamento da despesa respectiva e, nesse caso, pode o Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional, ordenar a execução do ato,

di-lo o § 7.º, combinado com o § 5.º, letra *b*, ambos do art. 73, da Constituição.

15. O § 8.º, desse art. 73, tem por finalidade obrigar a que passem pelo crivo do Tribunal de Contas as concessões iniciais das aposentadorias, reforma e pensões no concernente à legalidade. As melhorias posteriores e demais despesas não estão sujeitas a essa exigência.

16. O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Congresso Nacional no tocante à fiscalização financeira e orçamentária (Constituição Federal, arts. 71 e segs). Tem competência para sustar a execução de atos ilegais relativos a despesas, exceto os contratos. Ao Presidente da República é facultado, *ad referendum* do Congresso Nacional, autorizar que se prossiga na execução do ato sustado pelo Tribunal. Do conseguinte, não há hipótese na qual o Congresso não possa controlar o ato decisório de seu Órgão Auxiliar, é o que se depreende da exegese do art. 73 e seus parágrafos, da Constituição" (fls. 34 dos autos).

12. Pelo exposto, e em conclusão, somos de parecer de que deve ser concedida a presente segurança.

Brasília, 28 de agosto de 1973

JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES
Procurador Geral da República

TESTAMENTO

Tribunal de Justiça

**Embargos de Nulidade e Infindentes na
Apelação Cível N.º 64.119**

Embargante: Vicente Zamitti Mammana

Embargado: Maria Dolabella Zamiti Mammana

Testamento: «Somente uma certeza plena, isenta de qualquer dúvida, não contrariada por nenhum elemento de que se possa inferir o discernimento do testador, poderá conduzir à anulação do testamento por ele feito».