

## O NOVO ARTIGO 40 DA LEI ORGÂNICA E SUA INTERPRETAÇÃO

ELMANO CRUZ

A lei 2.452, de 7 de abril de 1954, regulamentou, pela primeira vez, o art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sem, no entanto, determinar, de forma precisa, a sua auto-executabilidade. Ao contrário, não impôs obrigatoriedade de execução imediata, mas conservou os mesmos princípios que firmaram as premissas de não ser *self-executing*.

Realmente, basta que se veja o enunciado do novo texto legal, em seu aspecto literal, para que se conclua ser o mesmo meramente *programático*, como aliás era o texto do artigo modificado, já assim reconhecido, na apelação cível n.º 25.665 pelo Tribunal de Justiça, acentuando o Sr. Desembargador ROMÃO CÔRTEZ DE LACERDA êsse caráter:

“O art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal para que fôsse auto-executável necessitava conter todos os elementos necessários a sua execução.

Dispõe êle que a cargos idênticos devem corresponder vencimentos iguais; não dispõe como se deva proceder quando a cargos idênticos correspondem vencimentos desiguais; não manda que os cargos de vencimentos menores passem a ter os vencimentos dos cargos melhor remunerados; ou que se deva dar um vencimento médio, etc. Logo, falta um elemento para a execução do art. 40, o modo de fixar os vencimentos quando desiguais para cargos idênticos.

E como proceder o critério de fixação, somente o legislador pode dar, adotar, escolher, não o judiciário, que constitucionalmente não tem atribuição para fixar

vencimentos. Se o art. 40 dissera que no caso da quebra da regra geral nêle firmada os vencimentos dos cargos menos remunerados passaram a ser iguais aos dos mais remunerados, aí sim, o art. 40 conteria todos os elementos necessários a sua execução, seria auto-executável” (“Rev. Dir. Adm.”, vol. 37, pág. 94).

Ora, a modificação introduzida na Lei Orgânica, por força da lei nova, mais lhe acentuou o caráter *programático que já tinha*, pois estabeleceu na alínea *a* do art. 1.º que “as atribuições e responsabilidades dos servidores da Prefeitura do Distrito Federal SERÃO definidas em um plano de classificação de cargos e funções, a SER APROVADO EM LEI PRÓPRIA, de iniciativa do Prefeito”, dando, ainda, para a apresentação dêsse plano, ao Chefe do Executivo municipal o “prazo de dois anos da vigência desta lei” (art. 2.º da Lei 2.452).

Dentro dêsse plano, a ser elaborado em dois anos, deverão ser atendidos os *princípios* constantes das alíneas seguintes, *b, c, d e e*, estabelecendo-se nas alíneas *f e g* critérios que nortearão o elaborador do plano, situando-o no regime da generalidade, sem atender a situações especiais ou *sui generis*, decorrentes de lei especial ou decisões judiciárias e proibindo, para que não se eternize a confusão, que se proceda, ainda na via normal administrativo-legislativa, qualquer reestruturação ou equiparação de vencimentos baseada em alegação de identidade de cargos ou funções.

A alínea *f* contém uma proibição posta ao Executivo e ao Legislativo, e a alínea *g* estabelece uma ressalva, dentro do critério geral traçado nas alíneas *a, b, c, d e e*, evitando que, no novo plano, voltem a perdurar as desigualdades, considerando-se nêle as situações desiguais criadas por força de leis especiais ou decisões judiciais, para servir de *base* a um plano geral, que restabelecerá ou visa restabelecer a ordem na administração. Realmente, se no plano a que se refere o art. 1.º, alínea *a*, se fôsse atender às situações especiais, criadas por leis especiais e decisões judiciais, para servir de *base* de estudos, então seria inexequível o plano, pois existem uma e outras, leis e decisões, nos mais disparatados sentidos, colidindo por vêzes com outras leis e outras decisões (até da mesma Câmara do mesmo Tribunal) o que importaria obviamente em manutenção do *statu quo* e inutilização das altas finalidades visadas com a lei nova.

Veja-se o caráter eminentemente programático e *ad futurum* das várias alíneas da Lei 2.452, o que se me afigura transparente do texto.

Assim, deixando de parte a alínea *a*, que esta ninguém sustentará não seja meramente programática, pois cuida do estabelecimento, no prazo de dois anos, de um plano de classificação de cargos ou funções, vejamos as alíneas *b*, *c*, *d*, *e* e *f* da citada lei.

O *caput* do artigo prescreve que a lei estabelecerá o critério, veja-se bem, a lei deverá respeitar o critério de igualdade entre servidores “que exercem cargos ou funções de iguais denominações e responsabilidades”, mas tendo em vista, di-lo a própria lei, “os seguintes princípios e regras”, uns e outros enumerados a seguir nas alíneas *b*, *c*, *d*, *e*, *f* e *g* uns, critérios de fixação de atribuições e responsabilidades (alíneas *a* e *e*), e outros, regras de exceção para atender a situações também excepcionais (alíneas *f* e *g*).

Assim, entre os princípios e regras a serem observados, está a de que “terão igual vencimento os cargos isolados de provimento efetivo, de denominação e responsabilidade iguais” (alínea *b*); na reestruturação dos cargos de carreira, será respeitada a classificação em classes ou padrões, observado o princípio básico consignado neste artigo, não podendo a alteração de vencimentos da classe superior importar na alteração dos vencimentos da classe inferior, isto é, a alteração da classe imediatamente superior não traz, em sua causa, de arrastão, a classe imediatamente inferior, seja porque se considera a esta suficientemente bem remunerada, seja porque se pretenda modificar a situação somente de referência a outra.

Estabelece, porém, neste mesmo inciso *g*, a própria lei uma exceção, isto é, a alteração ocorrerá “se houver lei expressa a respeito”. Ainda aí se patenteia o caráter programático do dispositivo, pois admitindo a reestruturação, a inalterabilidade das classes ou padrões inferiores em razão da elevação das superiores, abre oportunidade no sistema para ressaltar a possibilidade (evento futuro) de uma alteração que seja decorrente de lei expressa. Está o inciso *c* a confirmar o caráter de normas preestabelecidas do inciso *b* e do próprio inciso *c*, da lei nova e, conseqüentemente, dentro da boa lógica interpretativa, das alíneas subseqüentes que estabelecem princípios gerais a serem atendidos no plano de classificação a ser apresentado dentro de dois anos à Câmara de Vereadores, como determina o art. 2.º.

A alínea *d* do art. 1.º da Lei 2.452, participa, ao mesmo tempo, da natureza *programática*, de enunciação de princípios, das alíneas *a*, *b*, *c*, *e*, e da natureza normativa de que se revestem as alíneas *f* e *g*, no que toca ao atendimento de situações excepcionais.

Assim, como princípio a ser observado, estatui o de que “é vedado ao servidor exercer atividade diversa daquela que fôr própria ao seu cargo ou função” — princípio êsse que é, aliás, o do direito brasileiro, quer no Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, baixado com o Decreto-lei 3.770, de 28/10/41, quer o do Estatuto dos Funcionários Públicos da União, tanto o antigo (Decreto-lei 1.713, de 28/10/39), como o atual (Lei 1.711, de 28/10/52). Como regra limitativa e excludente de uma possível inobservância do preceito, que já existe, estabelece que não será levado em conta êsse fato, por ocasião da elaboração do plano, a que se refere a alínea *a* do mesmo artigo.

Chega-se, assim, à alínea *e*, pela qual, segundo pretendem vozes das mais autorizadas, estaria a Prefeitura obrigada, de imediato, já no mês de abril de 1955, a reduzir os vencimentos de seus servidores, à base de vencimentos dos servidores federais. Nem se argumente em contrário, com a impossibilidade material de verificação dos níveis de remuneração dos servidores federais, pois que — diz-se — fácil seria à Prefeitura, em uma semana, ou mesmo em três ou quatro dias, obter um quadro geral da remuneração dos servidores públicos federais, para estabelecer, em seguida, ato contínuo, o teto dos vencimentos de seus servidores com atribuições e responsabilidades iguais.

Não se trata, aqui, para reconhecimento da auto-exeqüibilidade do disposto nesta alínea, da verificação da possibilidade ou impossibilidade material da Prefeitura obter, em breve prazo, um quadro geral dos níveis de remuneração dos servidores federais. O complemento indispensável à auto-exeqüibilidade do preceito não reside nem se situa na possibilidade física de sua execução, mas sim, como deflui do voto já referido de ROMÃO CÔRTEZ DE LACERDA, da inexistência de complementação legal, no próprio texto, que permitisse a sua aplicação imediata, sem socorro a outros meios externos, objetivos e subjetivos, de interpretação e execução. Repita-se aqui o que disse o eminente desembargador — “se o art. 40 dissera que no caso da quebra da regra geral nêle firmada, os vencimentos dos cargos menos remunerados, passassem a ser iguais aos dos mais

remunerados, aí sim, o art. 40 conteria todos os elementos necessários a sua execução” (Rev. Dir. Adm., vol. 37, pág. 95).

Assim, o Decreto-lei 240, de 4 de fevereiro de 1938, estabeleceu em seu art. 49 a regra seguinte:

“Excetuando-se os contratados, o pessoal extranumerário NÃO PODERÁ ter salário superior aos vencimentos dos funcionários que executarem trabalho análogo”.

Veja-se que neste preceito o verbo foi empregado no tempo presente *não poderá* — e nem por isso a administração entendeu de reduzir os vencimentos dos extranumerários que acaso se encontrassem nessa situação. Ao invés disso, manteve tais níveis de salários mais elevados que os dos servidores efetivos, dando lugar a um sem número de demandas por parte destes, tôdas elas aliás repelidas pelo Judiciário. Entendeu o Poder Judiciário que, verificada a desigualdade proibida na lei, a solução seria a administração reduzir os salários dos extranumerários, e nunca elevar os vencimentos dos funcionários. Nunca, porém, a administração tornou efetiva qualquer redução, por força ou em consequência dêsse dispositivo de lei, *nem mesmo ao tempo do governo forte*.

Mas não ficou nesse caso isolado, manifesto o entendimento do Executivo e do Legislativo, com o apoio indireto do Judiciário.

O Decreto-lei 5.527, de 1943, *proibiu* que servidores municipais fôssem melhor remunerados que os servidores federais que exercessem cargos ou funções equivalentes:

Art. 1.º — Os Estados, Municípios, Territórios, Prefeituras do Distrito Federal, Autarquias e Órgãos Parastatais adotarão a classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerário da União.

§ 1.º — Essas entidades não poderão atribuir, aos seus servidores ou empregados, vencimentos, remuneração ou salário superiores aos dos servidores civis da União, observada a identidade, semelhança ou equivalência de funções.

A administração municipal não acatou o princípio; seus servidores são, em regra, melhor remunerados que os federais. Nunca

se operou a aplicação automática da regra proibitiva, e, quando os servidores federais, inclusive ministros do Supremo Tribunal Federal, com apoio na norma proibitiva, pretenderam a melhoria dos níveis de remuneração, pela aplicação inversa do princípio consubstanciado no Decreto-lei 5.527, o Judiciário, sistematicamente, estabeleceu que jamais seriam de elevar-se os vencimentos dos postulantes, caso seria de reduzir-se os vencimentos dos servidores municipais, e, apesar do aceno claro, positivo e reiterado das manifestações judiciais, nunca a administração pensou em reduzir, ou reduziu, os vencimentos dos servidores municipais. O princípio consignado como norma a ser observada no plano futuro, da lei de reclassificação municipal, e constante da alínea e, *é o mesmo, o mesmíssimo do Decreto-lei 5.527, de 1943*, que jamais se entendeu auto-aplicável, mesmo, repita-se, no período áureo do Estado Novo.

Isso se explica facilmente, porquanto não é possível uma reestruturação *de plano*, sem lei específica que fixe ou reajuste os vencimentos do servidor público, que só por lei especial, e de iniciativa específica, podem ser reajustados ou alterados, para mais, como para menos.

Veja-se o que ocorreu com o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, de referência a reestruturação dos quadros do funcionalismo.

Estabeleceu êle, como regra programática, no art. 257, que “as atuais funções de extranumerário passarão, como cargos, a integrar quadros especiais extintos, suprimindo-se as funções correspondentes”.

E para que dúvida não pairasse quanto ao caráter programático da providência, apesar da referência aos “atuais” extranumerários que “passarão” a ocupar cargos, o § 1.º do mesmo artigo fixou um prazo para essa passagem (120 dias), mantendo-se os demais extranumerários no *statu quo* até que o Executivo, em novo prazo, êste de 12 meses, apresentasse um novo sistema de regulamentação entre aquêles servidores e o Estado (§ 2.º).

No art. 252 do Estatuto se prescreveu que “o regime jurídico dêste Estatuto é EXTENSIVO” (não se disse *será*):

“I — aos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II — Aos demais extranumerários, aos servidores das autarquias e aos serventuários da Justiça, no que couber.”

Para tornar *executável* o preceito, surgiu o Decreto 34.395, de 28 de outubro de 1953, embora nenhuma dificuldade material, no que toca à execução, se antepusesse, no plano federal, à aplicação imediata do Estatuto.

Mas, há exemplo mais próximo e imediato no tocante à auto-exequibilidade de preceito de lei, e mesmo da Constituição — lei maior — constante de decisão judicial, do Tribunal Federal de Recursos, e de referência a preceito, que se me afigura mais favorável, a uma interpretação no sentido de sua auto-exequibilidade.

Determinou a Constituição de 1946 em seu art. 193:

“Os proventos da inatividade serão revistos sempre que por motivo de alteração do valor aquisitivo da moeda se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.”

Ora, êste dispositivo parecia indicar que verificada a situação de fato a que se refere a sua última parte, ou seja com a conseqüente

a) alteração do valor aquisitivo da moeda;

b) alteração dos vencimentos dos servidores em atividade, se imporia a *revisão automática dos proventos dos aposentados*, eis que a Constituição manda rever — “SERÃO REVISTOS” — sempre que verificados os pressupostos que estabelecem os proventos da inatividade.

Tendo o Executivo enviado mensagem ao Legislativo, propondo a revisão dos vencimentos dos servidores públicos, projeto que se transformou na Lei 488, de 15 de novembro de 1948, pretendeu-se que, reconhecidos como estavam os dois princípios norteadores da revisão, esta se impunha fôsse feita automaticamente. O Tribunal Federal de Recursos, porém, assim não entendeu, em diversos acórdãos, sem discrepância de um só, podendo ser conferido entre outros, o proferido na apelação cível 4.046, de que foi relator o Ministro ALFREDO BERNARDES (“Rev. Dir. Adm.”, vol. 37, pág. 114).

Veja-se, ainda, o que ocorreu com a Lei 1.765, de 18 de dezembro de 1952, que traz, em si, comprometida e demonstrada, a forma

que entendem, os Poderes Executivo e Legislativo, preceituação análoga à contida na alínea e do art. 1.º da Lei 2.452, de 1955.

O projeto da Câmara Federal, de iniciativa do Executivo, e de que resultou a Lei 1.765, consignava o seguinte preceito: “Nenhum servidor da União, com exercício no território nacional poderá perceber importância mensal superior a dos vencimentos estipulados em lei para os Ministros de Estado”. E dando auto-executoriedade ao preceito, que por si só era insuficiente, complementou: “sempre que a soma dos ganhos e quaisquer outras vantagens ultrapassar os vencimentos de Ministro de Estado, será reduzida aos limites dêste” (§ 1.º). Êsse texto do projeto foi vetado pelo Presidente da República, constando da Mensagem PR 107.898/52, publicada no “Diário Oficial” de 18/12/52, fls. 19.420, sendo o *veto mantido pelo Congresso*. Esclareceu então o Executivo, que se achava em estudos o plano de reclassificação geral, e que somente após sua elaboração poderia o assunto ser tornado obrigatório, examinado de modo uniforme, ou *in verbis* “feita a classificação dos cargos, com especificação dos deveres e responsabilidades a êle inerentes, o Poder Executivo está em condições de dar início imediato à elaboração de um plano capaz, portanto, de harmonizar os interesses dos servidores com os da Nação. Sem a classificação de cargos, porém, É IMPOSSÍVEL o estabelecimento de um sistema de pagamento racional e justo, baseado no princípio mundialmente aceito de “igual salário para trabalho igual”.

Votada a lei, mantido o dispositivo vetado, houve necessidade, posteriormente, de lei especial, estendendo o *abono* que ali se concedia aos órgãos do Poder Judiciário e Tribunal de Contas da União, e serventuários da Justiça dos territórios. Surgiu então a Lei 1.900, de 7 de julho de 1953, mas ainda assim, se respeitou o princípio de que só por lei expressa se podem alterar padrões de vencimentos, ou símbolos de remuneração (art. 2.º da Lei 1.900), não podendo resultar tal alteração, por inferência ou força de conseqüência, decorrentes da interpretação de dispositivo genérico e programático.

Tenho, pois, que a Lei 2.452, de 7 de abril de 1955, não é auto-executável.