FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA COMPULSÓRIA — FIXAÇÃO DE LIMITES DE IDADE E DE TEMPO DE SERVIÇO EM LEI ORDINÁRIA

— Interpretação do art. 191, § 4.º, *da Constituição.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Argüente: Egrégia 1.ª Câmara Cível
Mandado de segurança n.º 73 (Argüição de inconstitucionalidade) — Relator: Sr. Desembargador ESTÁCIO CORRÊA DE SÁ E BENEVIDES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de argüição de inconstitucionalidade no mandado de segurança, n.º 733, acordam, por maioria de votos, no Tribunal de Justiça, em sessão plena, em acolher a preliminar suscitada pelo Desembargador José Duarte, no sentido de não haver o que decidir no âmbito da competência do Tribunal Pleno, uma vez que não se coloca nos autos a questão de compatibilidade de lei federal ou local, com a Constituição federal, mas um simples conflito de duas leis de âmbito local, ainda que votadas por órgãos legislativos diferentes, com diversos graus de hierarquia e autoridade, ficando vencidos os Desembargadores-Relator Bulhões de Carvalho, Sadi Gusmão, Machado Monteiro, De Marigny, Mariz e Barros, Mourão Russel, Paulo Fonseca, Emanuel Sodré e Ari Franco.

A questão se coloca com as seguintes transcrições do acórdão da egrégia Câmara argüente:

"Na inicial alegaram as requerentes que estão ameaçadas de serem compulsòriamente aposentados, nos têrmos do art. 14 do Decreto-lei n.º 9.909, de 12 de setembro de 1946, por ato do Sr. Prefeito do Distrito Federal, mas, que êsse Decreto-lei, no dispositivo citado, se acha revogado pelo art. 181 da Constituição que lhe é posterior, sendo ainda incompatível com o disposto no art. 38 da lei orgânica.

"Julga a Câmara que, realmente, nenhuma incompatibilidade existe entre o questionado art. 14 do Decreto-lei local n.º 9.909, e o art. 191 da Constituição".

(Segue-se a fundamentação dessa tese, a fls. 35).

"Considerando o problema na sua expressão última:

"Pode uma Constituição estadual, ou Lei Orgânica do Distrito (que para êste vale como constituição, ou lei das leis) retirar do legislador local a faculdade que lhe confere o art. 191, § 4.º, da Constituição? Ou é a Lei Orgânica, no ponto em que retira ao legislador local essa mesma faculdade, contrária à constituição, inconstitucional?

Como se vê, essa matéria excede manifestadamente o âmbito da argüição de inconstitucionalidade da competência do Tribunal Pleno, regulada pelo ato regimental n.º 14.

O que está em causa é o simples conflito de duas leis federais de âmbito local: o Decreto-lei n.º 9.909, foi promulgado pelo legislativo federal, ao tempo exercido pelo Presidente da República, na conformidade da Constituição federal de 1937, que o investia dêsse poder; a Lei Orgânica do Distrito Federal, que tomou o n.º 217, de 15 de janeiro de 1948, é também uma lei federal, não sòmente porque votada pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Presidente da República, como tôdas as demais, como porque assim explìcitamente a considera o art. 25 da Constituição federal, que lhe definiu o objeto: Regular a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal (e dos Territórios), observadas as normas do art. 124).

Uma lei de âmbito assim limitado que não disciplina o exercício da "autonomia" concedida aos Estados (art. 18), mas que não se deu ainda ao Distrito Federal (art. 25) constituindo apenas o objeto da reivindicações dos seus partidos políticos (ou de alguns dêles), não se equipara evidentemente às Constituições estaduais, que disciplinam o exercício do poder político a êles atribuído como condição necessária à existência de uma federação, embora tão mutilado e restringido em nossa última constituição política, a par da concentração perigosa do poder econômico no Govêrno federal, como conseqüência da atribuição das funções do inexistente banco central de reserva a um banco comercial, cujo maior acionista é o poder federal.

A Lei Orgânica, pela própria outorga constitucional, é apenas regulamentar da organização judiciária e administrativa do Distrito Federal, — e o Congresso Nacional a fracionou, — regulando na de n.º 217, apenas a organização administrativa, em quanto dispunha em outras sôbre a organização judiciária.

Assim, a Lei Orgânica do Distrito Federal regulamentou apenas a organização administrativa do município — capital, antigo município neutro, e assim, como simples lei complementar de disposição constitucional, está muito longe de equivaler, ou equiparar-se às constituições estaduais, textos em que as unidades federadas a si mesmas se constituem, disciplinando o exercício do poder político que lhes foi deixado como condição de existência da federação mantida pelo regime vigente.

Quando se mudar a capital, o Distrito Federal passará a constituir um estado autônomo, e então, sim, terá a sua constituição, suscetível de emenda e reforma, como tôdas as demais, originando, nos seus conflitos com a legislação ordinária as questões constitucionais da alçada da sua côrte de justiça em sua composição plenária.

Enquanto isso não acontecer, os possíveis conflitos da Lei Orgânica do Distrito Federal com as leis ordinárias locais, deverão ser solucionadas de acôrdo com as normas pertinentes aos conflitos de leis em geral, observadas as regras da hermenêutica, pelos próprios Juízes ou tribunais que as tiverem de aplicar.

Rio de Janeiro, 18 de agôsto de 1953. — *Ari de Azevedo Franco*, Presidente, com voto vencido, nos têrmos do voto do Desembargador Bulhões de Carvalho. — *Estácio Corrêa de Sá e Benevides*, Relator designado. — *Romão Côrtes de Lacerda*, vencido.

Partiu o venerando acórdão do pressuposto de que a 1.ª Câmara levantara a questão da inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 9.909 (local), de 1946, em face da Lei Orgânica do Distrito (Lei n.º 217, de 15-1-48). Mas, *data*

venia, não foi essa a questão levantada, como se vê do acórdão dessa Câmara, por mim redigido, fls. 34. No referido acórdão levantaram-se duas questões:

1.ª) Se o Decreto-lei n.º 9.909 fôra revogado (*sic*) pela Constituição de 1946, que lhe é posterior. Decidiu a Câmara esta questão pela negativa, considerando que o Decreto-lei n.º 9.909, reduziu o limite de idade das professôras, para efeito de aposentadoria compulsória e essa redução é expressamente permitida ao legislador local pelo art. 191, § 4.º, da mesma Constituição. Desta 1.ª questão cogitou o acórdão da 1.ª Câmara desde o começo até a 1.ª linha de fls. 36.

2.ª) Da fôlha 36 em diante ocupou-se o acórdão de 1.ª Câmara de outra questão, a segunda, diversa e completamente distinta da 1.ª.

Aí se examinou, com efeito, a alegação das requerentes de que o Decreto-lei n.º 9.909 teria sido revogado pelo art. 38 da Lei Orgânica (também posterior ao Decreto-lei em aprêço), visto como, regulando a Lei Orgânica tôda a matéria da aposentadoria dos funcionários municipais, seria retirado ou não teria concedido (como fêz a Constituição) ao legislador do Distrito, a faculdade de reduzir o limite de idade para a aposentadoria compulsória, pois, o § 4.º do citado art. 38 da dita Lei, só permite reduzir a idade, para efeito de vencimentos integrais, da aposentadoria por invalidez. Mas, para decidir se o Decreto-lei n.º 9.909 foi revogado pelo art. 38 da Lei Orgânica, mister se fazia, como se vê do acórdão da 1.ª Câmara, resolver se o art. 38 desta lei, no ponto em que teria retirado ao legislador ordinário do Distrito a faculdade de reduzir o aludido limite de idade para a aposentadoria compulsória, é ou não compatível com o art. 191, § 4.º, da Constituição. Sim: porque para que a revogação do Decreto-lei n.º 9.909 pela Lei Orgânica se tivesse operado, necessário seria que a mesma Lei Orgânica, no ponto em aprêço, fôsse válida e não nula por inconstitucional. Sabido é que as disposições inconstitucionais são nulas (*are not law*, na expressão de Black), de modo que, se inconstitucional no ponto a Lei Orgânica, claro é que ela não poderá ter operado a revogação do Decreto-lei n.º 9.909. Para julgar, pois, da revogação dêste Decreto-lei pela Lei Orgânica, no referente à redução do limite de idade para a compulsória, necessário era decidir da inconstitucionalidade da disposição, da Lei Orgânica, primeiramente. A questão, pois, levantada pela 1.ª Câmara, foi a da inconstitucionalidade parcial da Lei Orgânica (que é a de 1948), em face da Carta de 1946, e não como diz o venerando acórdão, a da inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 9.909, em face da Lei Orgânica. O próprio acórdão transcreve, aliás, o trecho do acórdão da 7.ª Câmara, que resume a questão proposta, nestas palavras:

"Considerando o problema em sua expressão última: Pode uma Constituição estadual, ou Lei Orgânica do Distrito (que para êste vale como constituição ou lei das leis) retirar ao legislador local a faculdade que lhe confere o art. 191, § 4.º, da Constituição? *Ou é a Lei Orgânica, no ponto em que retira ao legislador local essa mesma faculdade, contrária à Constituição, inconstitucional?*"

Concluindo:

"Esta a relevante questão constitucional que a Câmara não pode resolver e cuja solução importa substancialmente à decisão do mandado de segurança impetrado, e sòmente pode ser dada pelo egrégio Tribunal Pleno, *ex-vi* do preceito constitucional".

O que a Câmara submeteu, pois, ao Tribunal, foi a questão da inconstitucionalidade da Lei Orgânica de 1948, quando esta teria retirado ao Legislador local a faculdade de reduzir a idade para a compulsória e não, como diz o acórdão, a da validade do Decreto-lei n.º 9.909, em face da Lei Orgânica. Tôda razão tem o venerando acórdão, ao meu ver, quando aduz que a conferência do Decreto-lei n.º 9.909, com a Lei Orgânica posterior é problema, não de inconstitucionalidade, mas de legalidade da lei local, ou, melhor, de saber se aquela lei local foi revogada por esta

lei federal, que, apenas, vale por lei das leis locais, mas não é constituição. Mas não foi a questão da subsistência do Decreto-lei n.º 9.909, em face da Lei Orgânica, que se propôs ao egrégio Tribunal Pleno e, sim, a da inconstitucionalidade da Lei Orgânica de 1948 perante a Constituição de 1946, como, de resto, frisou o parecer da Procuradoria Geral.

Cabe a Procuradoria, nesta oportunidade, apenas falar sôbre se é, ou não, *contrária à Constituição federal a Lei Orgânica do Município*, quando não contemplou, ou não facultou ao legislador ordinário do Município que contemplasse a redução dos limites da invalidez compulsória, dada a natureza especial do serviço".

A 1.ª Câmara, em suma, entendeu que, para decidir se a Lei Orgânica tinha revogado a questionada disposição do Decreto-lei n.º 9.909, necessário era saber, primeiramente, se a alegada supressão da faculdade de reduzir o limite de idade, pela Lei Orgânica, era, ou não, inconstitucional, era, ou não, nula; porque, se o fôsse, claro é que não teria produzido efeito de revogar o Decreto-lei n.º 9.909, na disposição questionada. De nenhum modo propôs o acórdão da 1.ª Câmara do Tribunal a questão de saber se o Decreto-lei número 9.909 é inconstitucional, cotejado com a Lei Orgânica, considerada esta como constituição do Distrito; a questão proposta foi, *ùnicamente, a da inconstitucionalidade parcial da Lei Orgânica de* 1948, *em face da Constituição de* 1946, como resulta claro do próprio trecho do acórdão da 1.ª Câmara, que resume a questão proposta, acima transcrito, e reproduzido no acórdão do Tribunal Pleno.

Tôdas as considerações feitas no venerando acórdão no sentido de mostrar que a verificação da compatibilidade do preceito do Decreto-lei n.º 9.909, de 1946, com a Lei Orgânica, é questão de legalidade da lei local, e não de constitucionalidade, tem, a meu ver, inteira procedência: apenas, não foi esta a questão submetida ao Tribunal, de quem a 1.ª Câmara tão só indagou da inconstitucionalidade parcial da Lei Orgânica de 1948 perante a Constituição de 1946, como pressuposto à questão, que ela própria, Câmara, se propunha resolver, da alegada revogação, parcial do Decreto-lei n.º 9.909, pela mesma Lei Orgânica.

Nem se diga que a Câmara deveria ter decidido, primeiramente, se a Lei Orgânica revogou o Decreto-lei número 9.909, no ponto que interessa para, depois, levantar a questão da inconstitucionalidade parcial da Lei Orgânica: pois, se, para que esta haja revogado aquela, necessário é que seja válida (constitucional), parece claro que primeiro se havia de decidir dessa validade; daí, não é demais repetir; a questão ùnicamente proposta ao egrégio Tribunal: da inconstitucionalidade parcial da *Lei Orgânica de* 1948, *em face da Constituição de* 1946.

Francisco Pereira de Bulhões Carvalho, vencido nos têrmos seguintes:

As requerentes, como membros do magistério municipal estão sob ameaça de aposentadoria compulsória, nos têrmos do art. 14 do Decreto-lei n.º 9.909, de 17 de setembro de 1946, que determina:

"O professor de Curso Primário será aposentado com vencimentos integrais: ... III compulsòriamente, se contar 35 anos de serviço ou sessenta anos de idade".

Êsse dispositivo que permite aposentadoria compulsória aos sessenta anos de idade é perfeitamente compatível com a Constituição federal, de 1946, que, depois de estabelecer a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade (artigo 191, n.º II), admitiu que "atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o n.º II e no § 2.º dêste artigo" (artigo 191, § 4.º).

A questão, entretanto, é que a Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei número 217, de 15 de janeiro de 1948), no seu art. 38, depois de reproduzir o texto do art. 191 da Constituição federal, sôbre a aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade (art. 38, n.º II),

deu ao seu § 4.º uma redação diversa do § 4.º do art. 191 da Constituição federal, ao declarar que "o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido, nos casos que a lei determinar".

Dois pontos, portanto, há a considerar:

1.º Se a Lei Orgânica de 1948 modificou a idade da aposentadoria compulsória dos professôres do Curso Primário, já que não admite aposentadoria compulsória por motivo de idade, a não ser aos setenta anos. A redução de prazo, pela dita Lei Orgânica, só é admissível nos casos de "invalidez", e não de idade. 2.º — Se essa determinação da Lei Orgânica é compatível com a Constituição federal.

O primeiro ponto é uma simples questão de interpretação da Lei Orgânica e de revogação de leis, visto como a Lei Orgânica é de 1948, e assim posterior ao Decreto-lei n.º 9.909, que é de 1946.

O segundo ponto é que versaria uma questão constitucional, não porque é uma lei local, de 1948, e, portanto, posterior à Constituição federal de 1946.

A decisão do primeiro ponto é da alçada exclusivamente da Câmara Cível, que suscitou a questão de inconstitucionalidade.

E é exatamente por isso que tive a honra de propor a preliminar de não se conhecer da argüição antes que a Câmara Cível se pronunciasse formalmente sôbre a revogação do Decreto-lei número 9.909, de 1946, pela Lei Orgânica de 1948, em relação à citada faculdade de aposentar compulsòriamente antes dos setenta anos de idade.

Uma vez firmado êsse ponto, entretanto, caberia e, penso, que ainda caberá, a argüição de inconstitucionalidade pelo motivo seguinte:

Determina o art. 191, § 4.º, da Constituição federal: "atendendo à natureza especial do serviço, poderá a Lei reduzir os limites referidos em o n.º II", isto é, a Lei poderá reduzir os limites da aposentadoria compulsória cabível normalmente só aos setenta anos.

Quando a Constituição assim o determina tem em vista outorgar uma faculdade ao Legislador ordinário, isto é, à Lei, que, no Distrito Federal, é decretada pela Câmara dos Vereadores.

O Distrito Federal, entretanto, tem a singularidade de ter uma Lei Orgânica, isto é, uma lei federal que, sem ser pròpriamente uma constituição, tem seus característicos na organização local do Distrito Federal.

Assim é que a dita Lei Orgânica, interpondo-se entre a Constituição federal e a legislação comum, representa uma série de preceitos gerais que não poderão ser violados pelo legislador local.

Surge, então, a questão: pode a Lei Orgânica conter um preceito geral sôbre a aposentadoria compulsória que impeça o legislador ordinário de reduzir o prazo dessa aposentadoria por motivo de idade antes dos setenta anos, como lhe faculta o art. 191, § 4.º, da Constituição federal?

Êste é que será o ponto de ser decidido: a Lei Orgânica, impedindo que o legislador local do Distrito Federal reduza o prazo da aposentadoria compulsória por motivo de idade, estaria incompatível com a regra firmada no art. 191, § 4.º, da Constituição federal.

E, como a Lei Orgânica é de 1948 e, portanto, posterior à Constituição de 1946, a decisão daquela incompatibilidade é da alçada do Tribunal Pleno, por ser questão tìpicamente de inconstitucionalidade.

Parece-me, portanto, *data venia*, que a questão não ficou bem posta na decisão vencedora e ulteriormente será reexaminada por êste Tribunal, resolvida pela 1.ª Câmara Cível, a questão da revogação do Decreto-lei n.º 9.909, pela Lei Orgânica.

Sadi Cardoso de Gusmão — Vencido, adotadas as razões dos votos dos ilustres desembargadores Romão Côrtes de Lacerda e Francisco Pereira de Bulhões Carvalho.

Milton Barcelos — Vencido, subscreve o voto do Des. Romão Côrtes de Lacerda.

Mário dos Passos Machado Monteiro — Vencido, subscreve o voto do Desembargador Bulhões de Carvalho.

Carlos Robillard de Marigny — Vencido, de acôrdo com o voto do Desembargador Bulhões de Carvalho.

Álvaro Mariz e Barros e Vasconcelos — Vencido, de acôrdo com as razões do voto do ilustre Desembargador Bulhões de Carvalho.

Alberto Mourão Russel — Vencido, na conformidade dos votos anteriores.

Mário de Paula Fonseca — Vencido, de conformidade com os fundamentos do voto do Desembargador Relator.

Emanuel Sodré — Vencido, de acôrdo com o voto supra, do preclaro Desembargador Romão Côrtes de Lacerda. O que êste Tribunal Pleno tinha que decidir era se a Lei Orgânica do Distrito Federal, de 1948, se chocava, no ponto, visado, com a Constituição federal de 1946 e, portanto, não podia revogar o Decreto-lei n.º 9.909, de 1946. Ora, a Lei Orgânica vale como constituição expressamente outorgada ao Distrito, isto é, como lei a que as demais leis, as ordinárias locais, devem obedecer. Mas as constituições estaduais, às quais, como se vê, se equipara a mencionada Lei Orgânica, têm de acomodar-se aos preceitos da mais suprema de tôdas as leis: a Constituição federal; e é indubitável, a meu ver, que a Lei Orgânica foi de encontro ao invocado dispositivo de nossa Carta Magna, e assim não poderia prevalecer.

Ciente: Rio, 4 de agôsto de 1954. — *Francisco Pires de Albuquerque.*