## *SERVIDOR PÚBLICO — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS*

*— Os servidores do Montepio dos Empregados Municipais gozam dos mesmos direitos e vantagens atribuídos aos da Prefeitura do Distrito Federal.*

*— Interpretação do art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Gladstone Braga e outro *versus* Montepio dos Empregados Municipais
Apelação cível n.º 44.592 — Relator: Sr. Desembargador
HENRIQUE FIALHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 44.592, em que são apelantes: 1.º) Gladstone Braga; 2.ºs) Narciso Gomes de Melo e outros, sendo apelado o Montepio dos Empregados Municipais:

Acordam os Juízes da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por votação unânime, dar provimento a ambos os recursos, para, reformando a sentença apelada, julgar procedente a ação, condenando o réu, ora apelado, a pagar aos apelantes vencimentos iguais aos que percebem os Controladores do Departamento da Renda de Licenças da Prefeitura do Distrito Federal, a partir da distribuição da presente ação, determinando, outrossim, que se faça a competente apostila em seus respectivos títulos, e custas na forma da lei.

Preocupa-se a sentença recorrida, quase que ùnicamente, em argumentar no sentido da não auto-executabilidade do dispositivo contido no art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal (Lei n.º 217 (duzentos e dezessete) de 15 de janeiro de 1948), transcrevendo integralmente outra sentença pelo mesmo ilustrado Dr. Juiz *a quo* proferida em caso que se diz análogo ao dos presentes autos.

A questão de ser ou não auto-executável o disposto pelo citado art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, tem sido, como é por demais sabido, grandemente controvertida, não obstante a decorrência de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça e do pronunciamento do egrégio Supremo Tribunal Federal, dando-lhe aplicação imediata e, muito embora não tenha sido a invocação dêsse dispositivo o principal fundamento jurídico do pedido, na presente ação, como adiante se verá, sendo êle invocado apenas *ad hominem*, para dar maior ênfase ao direito pleiteado, convém examinar de início, a questão sob êsse aspecto, já que foi essencialmente pela consideração de não ser auto-executável o mencionado art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que a sentença recorrida concluiu pela improcedência da ação, omitindo a apreciação dos seus principais fundamentos.

A principal, se não a única objeção que se apresenta à auto-executabilidade do art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, consiste em ser aí empregado o verbo no futuro: "A lei estabelecerá o critério de igual remuneração para os

cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades"; entendendo aquêles que sustentam não ser êsse dispositivo auto-executável, a necessidade de uma lei ordinária, definindo a identidade de atribuições e responsabilidades, para então aplicar o princípio constitucional da igualdade de remuneração.

*Data venia* dos que assim entendem, defeituosa é a interpretação tendente a entravar o tão salutar e democrático princípio da igualdade perante a lei, inscrito logo em primeiro lugar no capítulo das garantias individuais da Constituição federal e, consubstanciado, relativamente à remuneração dos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, no mencionado dispositivo de sua Lei Orgânica.

Gramaticalmente analisado, o dispositivo em questão não prescreve apenas uma determinação *ad futurum*, uma norma a ser observada nas leis que futuramente forem elaboradas, e, sim, imperativamente, ordena que o critério de igual remuneração seja estabelecido para os cargos e funções de idênticas atribuições e responsabilidades.

Não é a definição da identidade de atribuições e responsabilidades em relação aos diferentes cargos e funções, que se ordena seja consubstanciada em lei, e sim, que não infrinja a lei o princípio de igualdade de remuneração para os cargos e funções de idênticas atribuições e responsabilidades. Em outras palavras, a determinação da Lei Orgânica tem evidentemente o objetivo de proibir que, em qualquer lei, possa ser estabelecida desigualdade de remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições ou responsabilidades.

Por isso, eminentes juristas se têm manifestado pela imediata auto-aplicabilidade do mencionado preceito da Lei Orgânica, salientando, entre outros, Francisco Campos, em brilhante parecer, que: "O dispositivo, embora empregue o verbo no futuro, prescreve ao legislador um dever não só em relação aos cargos que forem criados a partir da promulgação da lei, como também em relação aos cargos existentes", e acrescenta: "O art. 40 enuncia, com efeito, um princípio de ordem geral, que não pode deixar de ser aplicado, desde logo, a todos os funcionários da Prefeitura".

Também um dos mais ilustres Procuradores-Gerais da Prefeitura do Distrito Federal, o saudoso jurista Cumplido Sant'Ana, em parecer da Procuradoria-Geral assim opinou:

"Como compreender êsse artigo? Valerá o preceito só para o futuro, dado o tempo verbal que usa o texto? A igualdade que a lei prescreve, não se divide no tempo. Presente desigual e futuro igual somam-se em desigualdade. É a conclusão violenta da regra "menos por mais dá menos". A prescrição da Lei Orgânica vence a distinção do tempo. Se a igualdade devesse imperar só para o futuro, jamais haveria igualdade. Porque, lado a lado da aconselhada igualdade subsistiria a desigualdade. E a igualdade, para não ser vã promessa, deve ao mesmo tempo compreender todos, abranger todos que se encontrem nas mesmas e idênticas condições. Assim, no dispositivo acima, o futuro está traduzindo preceito *imperativo, categórico, prescritivo*. Isso não é de estranhar por aquêles que regularmente conhecem a língua em que se exprimem.

É o que ensina se não o maior, um dos maiores filósofos, o autor dos *Serões Gramaticais*, a quem coube, pela sua proclamada mestria, dar a primeira lição na redação do projeto do Código Civil. Escreve Carneiro Ribeiro:

"Êsse tempo (o futuro) é algumas vêzes empregado pelo imperativo para indicar uma prescrição, uma regra, ou norma de procedimento, uma ordem ou mandamento: não matarás; não jurarás em vão o nome do Senhor" (pág. 379).

Esta mesma observação formula João Ribeiro (*Dicionário Gramatical*). "Quem dirá que, "não matarás" é linguagem do futuro?"

Quando o art. 40 da Lei Orgânica estatui que a lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos e funções de idênticas atribuições e responsabilidades, não está, a meu ver, convocando o legislador para obra futura de

prover igualdade, mas está erguendo acima das leis atuais e futuras, *um preceito geral*, de redação *imperativa*, a cuja obediência êle jamais se poderá esquivar. Desenvolvimento que é do princípio de igualdade perante a lei, que se encontra no capital das organizações democráticas, tem o preceito do art. 40 uma substância própria, que se traduz na identidade de vantagens e remunerações para todos os funcionários que exerçam cargos de iguais atribuições e responsabilidades".

E, prosseguindo neste brilhante e insuspeito parecer, acrescenta o integérrimo e saudoso Procurador-Geral da Prefeitura:

"Pensando convictamente assim, vejo, no art. 40, um dispositivo *soberano*, que paira acima das competências individuais dos poderes, quer legislativo, quer executivo. Êste, para promover a equiparação, não necessita de que se elabore outra lei, que afinal, nada mais poderia dizer do que o que dito já está, isto é, que iguais cargos devem ser igualmente remunerados. As leis são normas gerais, abstratas, orientadas, indeterminadas, requisitos êsses que se encontram consubstanciados na eloqüente definição que delas formula Ferrara. Elas não devem individualizar situações. Atuam por preceitos gerais. Lei, portanto, já existe. *Clara, completa, precisa*, não dependendo de outra que a venha suprir. Que novos elementos poderia aditar a lei nova?"

E, finalmente, acrescenta o douto Procurador-Geral da Prefeitura:

"Para mostrar à luz meridiana, que o art. 40 é *auto-suficiente*, basta recorrer à legislação federal, na qual se encontra o Decreto n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928, cujo art. 1.º, § 3.º, assim dispunha: "serão também assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de iguais atribuições, nas diversas repartições federais. Êsse dispositivo, que não tem a precisão e clareza do art. 40, mas se reduz à simplicidade do enunciado, acima transcrito, teve seu regulamento pelo Decreto n.º 18.588, de 28 de janeiro de 1929" (Parecer no processo de equiparação pleiteada pelo Dr. Ivan Bastos de Araújo, Processo n.º 1.067.261-49, da Prefeitura do Distrito Federal).

Responde, sem a menor dúvida possível, êsse brilhante parecer da Procuradoria-Geral da Prefeitura do Distrito Federal, de modo cabal e irretorquível, às objeções da sentença recorrida, quanto à auto-suficiência do art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Estabelecido, como nela se contém, o mandamento de igualdade de remuneração para cargos e funções de idênticas atribuições e responsabilidades, não há, evidentemente, necessidade de nenhuma lei determinando precisamente o mesmíssimo preceito de igualdade, sendo, aliás, indubitável que a identidade de atribuições e responsabilidades dos cargos e funções, constitui matéria de fato, suscetível, portanto, de ser provada pelos meios legais de prova.

Satisfaz, assim, sem dúvida, o mencionado art. 40 da Lei Orgânica, o ensinamento de Rui Barbosa, invocado pela sentença apelada, advertindo que, "preceitos auto-executáveis (*self-executing*) são sòmente aquêles que, permitindo ou vedando, oferecem em si mesmos os elementos de imediata aplicação; são aquêles para cuja execução não haja mister constituir ou designar um processo especial; aquêles onde o direito instituído se acha armado por si mesmo, pela sua própria natureza dos seus meios de execução e preservação" (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*), ou, ainda, como esclarece George Tuckler: *A self executing provision is on which supplies the rule or means by which the right given may be enforced or protected, or by which a duty enjoined may be performed* (*Constitutional Law*, IV, D. n.º 4. 8 Cyele. 753).

A lei futura, a ser elaborada em obediência ao mandamento constitucional, pode ser, e será sem dúvida, útil em benefício dos funcionários públicos a que se destinará, pelo agrupamento dos diferentes cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades, aos quais dará o igual tratamento remune-

ratório, ordenado pela Lei Orgânica, evitando-lhes, assim, a necessidade de recorrerem à Justiça para fazer valer precisamente êsse direito de igualdade que a Lei Orgânica lhes assegura.

Tudo que acima ficou dito, não sofre qualquer prejuízo, em relação ao caso dos presentes autos, em conseqüência da nova redação dada ao mencionado art. 40 da Lei Orgânica pela Lei n.º 2.452, de 7 de abril de 1955, aliás, muito pelo contrário, em face do prescrito no parágrafo único do artigo 1.º dessa lei, estabelecendo que "ficam respeitadas as situações definitivamente constituídas quanto aos atuais ocupantes de cargos efetivos", como é exatamente, o caso dos ora apelantes.

Com efeito, titulares que são, todos êles, de cargo isolado, de provimento efetivo, de "Controlador", têm, sem a menor dúvida possível, uma situação definitivamente constituída como ocupantes de cargos efetivos, e assim ainda mais, nos têrmos dispostos pela letra *b* da nova redação do mesmo art. 40, (terão igual vencimento ou remuneração os cargos isolados, de provimento efetivo, de denominação, atribuições e responsabilidades iguais), restando assim apenas verificar uma questão de fato, se as suas atribuições e responsabilidades são idênticas às dos demais "Controladores" da Prefeitura do Distrito Federal, aos quais forçosamente, terão de ficar equiparados quanto à remuneração, independentemente da invocação do citado art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, mas por disposição expressa de lei ordinária.

E aí foi totalmente omissa a sentença apelada.

Com efeito, invocaram os autores em sua inicial, como fundamento principal do direito por êles pleiteado, a determinação do Decreto n.º 8.952, de 3 de setembro de 1947, que em seu art. 1.º, estabelece: "Os servidores do Montepio dos Empregados Municipais terão os mesmos direitos e vantagens conferidos aos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, aplicando-se-lhes, para todos os efeitos, as disposições do Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941" (Estatuto dos Funcionários Municipais, atualmente regidas pela Lei n.º 880, de 17 de novembro de 1956).

Sendo, portanto, os autores e seus assistentes, todos ora apelantes, servidores do Montepio dos Empregados Municipais, ocupando todos êles os cargos isolados de provimento efetivo de "Controladores", conforme está expresso em seus títulos de provimento, terão, por fôrça do dispositivo de lei citado, os mesmos direitos e vantagens conferidos aos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal, e, indubitàvelmente, entre os direitos e vantagens a êstes conferidos, se há-de considerar a remuneração que percebem dos cargos correspondentes, com idêntica denominação, atribuições e responsabilidades, sendo, com efeito, o direito à percepção dos vencimentos ou remuneração, incluído no capítulo V, do Título III — Dos direitos e vantagens — do Estatuto dos Funcionários da Prefeitura do Distrito Federal (Lei n.º 880 de 1956), como ailás se achava também incluído, com a mesma denominação, no Capítulo III do Título II do Decreto-lei n.º 3.770, de 1941.

Resta, portanto, apenas, verificar, para aplicação do disposto no mencionado art. 1.º do Decreto n.º 8.952, de 1947, se são as atribuições e responsabilidades dos ora apelantes, "Controladores", lotados no Serviço de Contrôle da Arrecadação do Montepio dos Empregados Municipais, idênticas aos "Controladores" dos diversos "Departamentos de Renda" (renda de licenças, renda imobiliária, rendas mercantis) da Prefeitura do Distrito Federal, nomeadamente do Departamento de Renda de Licenças, mencionado pelos autores em sua inicial.

Creio, pela certidão que se encontra a fls. 58 dêstes autos, e aliás, da informação constante a fls. 7v. do processo administrativo em apenso, de n.º 321.042-54, do Montepio dos Empregados Municipais, especificando as atribuições e responsabilidades dos ora apelantes (constando, ainda, em seguida, de fls. 8 a 17, o histórico funcional dos mes-

mos), evidencia-se a perfeita identidade das atribuições e responsabilidades dos apelantes, inerentes ao cargo de "Controladores" que exercem às dos demais já referidos "Controladores" da Prefeitura do Distrito Federal, como se vê de fls. 3 do mesmo apenso, e ainda da certidão oferecida com a petição por linha. Finalmente, é o que implìcitamente resulta da petição da própria apelada, constante de fls. 126, opondo-se aos pedidos de assistência que foram efetivamente indeferidos pelo despacho de fls. 127, de tal forma manifestando-se a ré ora apelada, "em face da inexistência de identidade de funções entre os requerentes (excluídos) e os autores".

Resulta, portanto, face ao exposto, que, exercendo os autores e seus assistentes, todos ora apelantes, os cargos isolados de provimento efetivo de "Controladores" lotados, como se vê do certificado a fls. 7v., do processo administrativo apenso, no Serviço de Contrôle da Arrecadação do Montepio dos Empregados Municipais, com as atribuições e responsabilidades mencionadas na mesma referida informação oficial, as quais são perfeitamente equivalentes, idênticas, às dos "Controladores" dos diferentes Departamentos de contrôle de rendas da Prefeitura do Distrito Federal (renda de licença, renda imobiliária e rendas mercantis), forçoso será concluir que, em obediência ao disposto pelo art. 1.º do Decreto n.º 8.952, de 13 de setembro de 1942, têm os autores e seus assistentes, os ora apelantes, direito indubitável de receberem vencimentos ou remuneração igual à dos mencionados funcionários (Controladores) da Prefeitura do Distrito Federal, desde que, como foi já acima assinalado, o referido dispositivo estabelece que "os servidores do Montepio dos Empregados Municipais terão os mesmos direitos e vantagens conferidos aos funcionários da Prefeitura do Distrito Federal", e entre os *"direitos e vantagens"* necessária e forçosamente estão incluídos os vencimentos ou remuneração que lhes são de direito atribuídos.

Não há, portanto, sequer, necessidade de recorrer ao disposto pelo art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, para reconhecer aos ora apelantes o direito pleiteado, se não para o fim de ainda mais reforçar, se tanto fôsse preciso, a interpretação do direito preexistente, com o princípio de ordem geral enunciado pelo aludido preceito da Lei Orgânica.

Custas pelo apelado.

Rio de Janeiro, 3 de janeiro de 1958. — *Xenócrates Calmon de Aguiar*, Presidente. — *Henrique Fialho*, Relator. — *Osni Duarte Pereira.*