## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS*

*— Nenhuma lei ordinária poderá estabelecer equiparação de vencimentos de determinados servidores, de modo a obrigar o legislador, no futuro.*

*— Sòmente a lei, e não as decisões administrativas, poderá determinar a reclassificação de cargos e elevação de vencimentos dos funcionários públicos.*

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO N.º 75.073

Ademar de Carvalho e outros — Os cargos de Inspetor de Fazenda da Secretaria Geral de Finanças foram extintos pelo decreto-lei 1.944, de 30 de dezembro de 1939, que classificou seus ocupantes como Oficiais

---

## COMENTÁRIO

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS

Na prática do nosso direito, diz Seabra Fagundes, jamais se conheceram, em sentido próprio, as chamadas leis orgânicas, isto é, leis executoras de pontos capitais da Constituição, com supremacia sôbre as demais (*Pareceres*, 1947, p. 18).

Em que pese a esta observação, é inquestionável que, no período do chamado Estado Novo, talvez ainda sob a influência da Constituição de 1934, foram expedidas algumas normas de caráter muito geral, contendo preceitos impositivos ou restritivos para o legislador do futuro.

Essa prática, aliás, decorria da nossa organização política. Nos regimes representativos, a maioria parlamentar assegura a continuidade da orientação política legislativa do Estado. Nos regimes ditatoriais, essa unidade se obtém por via de atos legislativos que traçam normas gerais a serem seguidas obrigatòriamente.

Administrativos 76. Este decreto-lei, extinguindo êsses cargos, revogou por conseguinte o art. 4.º do decreto n.º 4.607, de 30 de dezembro de 1933, que equipara vencimentos de Chefes de Seção aos dos aludidos Inspetores de Fazenda, pois tal extinção importou a supressão de um dos elementos da equiparação.

Por outro lado, o decreto-lei n.º 1.944, de 30 de dezembro de 1939, regulando integralmente a matéria de quadro e vencimentos do funcionalismo municipal, reajustando-os, revogou quaisquer leis anteriores sô-

---

Inúmeros exemplos poderiam ser apontados em várias leis e, subretudo, no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.

Parece que a Administração, havendo reorganizado, em novos moldes, o sistema de pessoal nos serviços públicos, entendeu garantir a estabilidade do sistema implantado, fixando normas rigidas a que o próprio legislador ordinário se deveria submeter.

O recurso adotado, porém, evidentemente inadequado, não conduziu à desejada rigidez do sistema.

Compreende-se, no entanto, a preocupação do legislador do Estado Novo. Não se tratava de emprestar a certas leis ordinárias privilegiada condição hierárquica, mas de proteger todo um sistema contra atos legislativos isolados que poderiam brechá-lo irremediàvelmente, sem criar outro sistema para substituí-lo.

O mesmo se poderá dizer, aliás, de leis anteriores ao Estado Novo, mas que foram incorporadas a êsse conjunto legislativo cuja estabilidade se procurava assegurar.

E' o caso, por exemplo, da lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, votada pelo parlamento, que se incorporou à nossa administração de pessoal posteriormente elaborada.

Não há nisso nenhuma singularidade. Também no campo do direito civil, mesmo sem a expressa chancela constitucional, muitos institutos se agrupam em inexpugnável cidadela juridica.

Nada obsta, por exemplo, a que o legislador ordinário disponha livremente sôbre a tutela, o pátrio poder, a vocação hereditária ou a filiação. Mas, se o fizer, todavia, com inteiro desconhecimento dos princípios gerais do nosso direito civil referentes à organização da família ou ao casamento monogâmico, estará solapando irremediàvelmente todo um sistema jurídico, sem criar, imediatamente, outro para substituí-lo.

bre vencimentos e equiparações de vencimentos, nos têrmos do art. 2.º, § 1.º, da Lei de Introdução ao Código Civil, segundo o qual "a lei posterior revoga a anterior quando regule inteira a matéria de que tratava a lei anterior".

Além disso, não sendo irredutível o vencimento do funcionário público, pois sòmente o é do magistrado, nos têrmos da Constituição Federal, nenhuma lei ordinária poderia estabelecer equiparação de vencimentos de determinados servidores, de modo e obrigar o legislador, no

---

Da mesma forma, uma lei que disponha sôbre o provimento, exercício ou vacância dos cargos públicos, pura e simplesmente, deve subordinar-se aos princípios gerais do sistema vigente, sob pena de tornar-se ou torná-lo anódino e inexequível.

Ora, o traço característico do nosso sistema de pessoal, em funcão do qual se fixaram as normas de provimento e as regras de movimentação dos quadros, é a chamada organização horizontal das carreiras.

No antigo sistema, antes de 1936, as carreiras se organizavam verticalmente, em linha militar, isto é, as promoções correspondiam a um aumento de responsabilidades, decorrente da elevação funcional hierárquica. No novo e original sistema, cujas vantagens ou inconvenientes não vem ao caso discutir, as promocões constituem simples melhoria de salário. Daí a circunstância das chefias serem funções de confiança e dos diretores serem nomeados em comissão.

O funcionário promovido, em face do sistema vigente, não tem senão uma simples melhoria de salario; continua no desempenho das mesmas atribuições, subordinado ao mesmo chefe.

Este novo sistema, portanto, importa dizê-lo, é a negação do postulado em que se assentava tôda a política de salário no regime anterior: a iguais atribuições iguais pagamentos.

O novo postulado, em que repousa o sistema, poderia agora ser assim enunciado: a atribuições semelhantes, iguais possibilidades de salário.

A diferença é fundamental e da maior importância. Adotado o primeiro sistema, não seria possível, por exemplo, pagar a dois médicos do serviço público, de diferentes repartições, salários desiguais, salvo se desiguais fôssem suas atribuições

futuro. Êste, ao estabelecer vencimentos dos diversos cargos, como o fêz no decreto-lei n.º 1.944, de 1939, não poderia estar vinculado a equiparações feitas no decreto n.º 4.607, de 1933. Se a equiparação se manteve, deve-se tal fato a simples coincidência.

De resto, a decisão do ex-Prefeito, datada de 25 de julho de 1945, e que elevara os vencimentos dos ex-Inspetores de Fazenda, já então Oficiais Administrativos, classificando-os como Oficiais de Fiscalização, com vencimentos de Cr$ 60.000,00 anuais, não tem assento em lei,

---

ou suas posições hierárquicas. No regime atual, porém, haverá sempre, e necessàriamente, médicos com vencimentos diferentes, pôsto que desempenhando idênticas funções. Nisto, exatamente, consiste o sistema de carrreiras horizontais.

O que acabamos de expor, ligeiramente, explica as várias leis anteriores a 1936, em que o legislador, para efeito de salário, que outro não poderia ser o objetivo, estabelecia paridade entre as atribuições funcionais de cargos diferentes.

De fato, se então se verificasse, por exemplo, que dados funcionários da Fazenda desempenhavam a mesma atribuição confiada a outros do Ministério da Justiça, fôrça seria, como decorrência do postulado fundamental do sistema, conceder-lhes igual salário.

Nesse sentido houve, até, uma lei geral (n. 5622, de 28/12/1928) que estabeleceu a obrigatòria paridade de vencimentos de funcionários de idênticas atribuições nas várias secretarias de Estado.

Não seria mister, todavia, que esta lei tivesse sido, como foi, expressamente revogada pela lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. A sua aplicação é hoje totalmente impossível. Se a cargos de idênticas atribuições corresponderem, forçosamente, iguais salários, desaparecerão as carreiras no serviço público.

Acresce considerar, aliás, que a lei referida não tinha, evidentemente, outro objetivo senão o de traçar normas aos administradores que, então, sem qualquer audiência do legislativo, livremente alteravam os vencimentos dos cargos, aos reclamos de interêsses pessoais.

Em que pesem, porém, à lógica e coerência do que vimos expondo, os funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, com fundamento na citada lei n.º 5.622, de 1928,

e, por isso mesmo, dela não pode decorrer legítima vantagem a quem quer que seja. De fato, sòmente a lei, e não decisões administrativas, poderá determinar reclassificação de cargos e elevação de vencimentos dos funcionários públicos.

Indeferido fica, pois, o pedido de reconsideração, ressalvada aos interessados a via judicial .

---

pleitearam e obtiveram a equiparação de seus vencimentos aos dos funcionários das Câmaras do Parlamento.

Idêntica, nesse particular, é a situação dos funcionários municipais cujos cargos foram reclassificados pelo decreto n.º 1.944, de 30/12/1939, sem considerar as supostas paridades estabelecidas pelo decreto n.º 4.607, de 30/12/1933, totalmente incompatíveis com o sistema vigente.

Ainda admitindo-se, entretanto, por absurdo, que se pudesse aplicar o princípio de igual vencimento para igual função, seria mister um levantamento geral dos cargos públicos para que a igualdade ou semelhança se patenteasse.

Sem essa classificação prévia, ainda não realizada, nada se poderia fazer. Muito falaz é o agrupamento pelas atribuições legais do cargo ou pela sua denominação, que nem sempre correspondem às verdadeiras atividades do ocupante.

E' notório o caso da "Comissão Nabuco", que desvendou as atribuições do "Contabilista do Necrotério": arrecadar os valores encontrados nos cadáveres *.

De qualquer forma, porém, não há nenhum fundamento para se pretender que a paridade, exequível ou não, estabelecida em uma lei obrigue o legislador do futuro.

Se não pudesse a administração livremente reorganizar os serviços e reagrupar os cargos, desconhecendo paridades anteriores, não poderia, jamais, proceder à revisão dos padrões de vencimentos. O corpo dos servidores tornar-se-ia um todo rígido, de tal sorte que a menor alteração nas atribuições funcionais de um cargo ou no seu salário (ainda que o cargo estivesse vago) atingiria, irremediàvelmente, o equilíbrio do conjunto.

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO

---

* "Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira — Relatório da Sub-Comissão Encarregada do Reajustamento dos Quadros do Serviço Público, Imprensa Nacional, 1936, p. 9.