

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Constitucional

PAULA GONÇALVES FERREIRA SANTOS

**A APLICAÇÃO NORMATIVA DA DESINDEXAÇÃO
SALARIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
DISTRITO FEDERAL NO PLANO COLLOR**

Brasília - DF

2011

PAULA GONÇALVES FERREIRA SANTOS

**A APLICAÇÃO NORMATIVA DA DESINDEXAÇÃO
SALARIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
DISTRITO FEDERAL NO PLANO COLLOR**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
Constitucional no Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP.

Brasília - DF

2011

PAULA GONÇALVES FERREIRA SANTOS

**A APLICAÇÃO NORMATIVA DA DESINDEXAÇÃO SALARIAL
DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL NO
PLANO COLLOR**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
Constitucional no Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP.

Aprovada pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção __
(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

O trabalho reflete sobre a integração aos salários dos servidores públicos do Distrito Federal dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho do ano de 1990. Isso porque, em meados de 1989, tanto o Governo Federal como o Governo Distrital passaram a garantir, por meio de leis, a correção monetária dos salários de seus servidores pelo IPC do mês correspondente. Bem assim, o Governo Federal, em março de 1990, editou uma medida provisória modificando a sistemática de reajuste dos vencimentos dos servidores federais. Utilizando-se da mesma medida provisória, o Governo Distrital, não obstante ser o estabelecimento de regime jurídico um tema de competência de cada ente federado, passou a corrigir os salários de seus servidores pela nova sistemática. A discussão aqui trata exatamente do direito dos servidores do Distrito Federal sob estes reajustes, tendo em vista que a lei distrital disciplinando a matéria só passou a vigor em 23 de julho de 1990. O que se quer é fixar se este direito foi adquirido e, se adquirido, se poderia ter sido derogado pelo interesse público.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 A Aquisição do direito aos reajustes pelos ipc de março, abril, maio e junho do ano de 1990 ...	4
1.1 O momento de integração dos reajustes ao salário dos servidores do Distrito Federal.....	7
1.2 A publicação da Lei Distrital nº 117/90.....	11
2 A COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE OS REAJUSTES DOS SALÁRIOS DE SEUS SERVIDORES.....	15
2.1 A Medida Provisória nº 154/90	21
2.2 As Circunstâncias Políticas como legitimadoras para a Interferência da União no Âmbito de Competência dos Estados	26
2.2.1 Os efeitos fiscais no âmbito da Federação	26
2.2.2 As circunstâncias que ensejaram o Plano Collor e suas conseqüências	27
2.2.3 O princípio da supremacia do interesse público	28
CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	38

INTRODUÇÃO

O escopo deste estudo é verificar a validade e a eficácia jurídica da Lei Distrital nº 38/1989¹ entre os meses de março de 1990, quando da edição da Medida Provisória nº 154/90², e julho de 1990, quando da edição da Lei Distrital nº 117/90³.

Em 06 de setembro de 1989, o Governo do Distrito Federal publicou a Lei Distrital nº 38/1989, a qual disciplinou a política salarial dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal. O art. 1º⁴ da lei determinava o reajuste trimestral dos salários dos servidores em acordo com a soma da inflação averiguada nos três meses anteriores pelo IPC – Índice de Preços ao Consumidor. Tal medida seguia a política aplicada pelo governo federal, à época com o Presidente Sarney, no combate à inflação.

Contudo, naquele ano, foi eleito, na primeira eleição direta para presidente no Brasil pós-ditadura militar, Fernando Collor de Melo, que, sagrado vencedor, adotou, a partir de 1990, uma postura radical na busca do ajuste fiscal, da liberalização comercial e da diminuição da dívida externa. Seu intento era quebrar com qualquer vínculo relativo aos governos anteriores – ditatoriais ou de uma elite não representante do povo.

A ruptura deu ensejo a uma nova diretiva para se acabar com a inflação, o Plano Collor. Em seu âmbito, entre as várias iniciativas tomadas, é a concernente aos salários dos servidores que se releva neste trabalho. Assim, em 15 de março de 1990, o governo federal publicou a Medida Provisória nº 154, dando fim ao reajuste trimestral dos servidores públicos tendo em vista o IPC, e em seu art. 8º reclamava

¹ DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 38 de 06.09.1989. Dispõe sobre a política salarial dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 08.09.1989.

² MEDIDA PROVISÓRIA Nº 154, de 15.03.1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral, e dá outras providências.. DO de 16.03.1990.

³ DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 117 de 23.07.1990. Dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salários dos servidores civis da Administração Direta, Autárquica, Fundacional e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 24.07.1990.

⁴ “Mantida a data-base estabelecida no art. 1º da Lei nº 4, de 28 de dezembro de 1988, os salários, vencimentos e proventos dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal serão reajustados trimestralmente, em percentual igual à variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor – IPC, verificada nos três meses anteriores, deduzida a antecipação a que se refere o art. 2º desta Lei”.

sua aplicação a todos os servidores públicos, dos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal⁵

O Governo do Distrito Federal, com vistas ao propugnado em âmbito federal, aplicou-a imediatamente no que concerne ao vencimento de seus servidores. E, somente em 23 de julho de 1990, publicou a Lei Distrital nº 117, a qual extinguiu o reajuste trimestral dos salários pelo IPC e estipulava um reajuste geral anual com índice fixado pelo governo distrital. Desta forma, nos meses de março, abril, maio e junho, os servidores do distrito federal não receberam seus salários reajustados pelo IPC, em detrimento ao disposto no art. 1º da Lei Distrital nº 38/89.

Todo o imbróglio causado pela displicência do Governo do Distrito Federal no tratamento de seus servidores resultou em inúmeras ações em que a pretensão cingia-se ao reajuste do vencimento pelo IPC de março de 1990 (84,32%). Inexplicável a delimitação do pedido para o reclamado mês. Não obstante, a jurisprudência se consolidou e hoje este reajuste é tido como direito adquirido destes servidores, tornando vencedoras várias ações contra o governo distrital.

De todo o disposto resta uma dúvida: porque não pleitear os reajustes relativos aos meses de abril, maio e junho? Será que somente no mês de março de 1990 se configurou o direito?

Se se considerar válida a Medida Provisória Federal nº 154, de 23 de março de 1990, no âmbito do Distrito Federal, pode-se argumentar que neste tempo somente o reajuste concernente a março restava adquirido. Por outro lado, desconsiderando a possibilidade de vigência de tal Medida Provisória no Distrito Federal, pode-se sustentar que as seguidas decisões favoráveis aos 84,32%, concernentes ao IPC de março, provocaram convicção quanto a este objeto e

⁵ Art. 8º O disposto nesta medida provisória aplica-se: I - aos vencimentos, soldos e demais remunerações e vantagens pecuniárias dos servidores públicos, civis e militares, da Administração Pública direta e autárquica, federal, estadual e municipal, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem assim aos respectivos proventos de aposentadoria e as pensões de seus beneficiários;

insegurança quantos aos relacionados aos demais meses, fazendo com que o servidor troque o certo pelo duvidoso. Poder-se-ia dizer, ainda, que os três meses atinentes a abril, maio e junho, quando da sua vigência, não haviam integrado o patrimônio jurídico dos servidores do Distrito Federal, em acordo com a Lei Distrital nº 38/89.

No mesmo sentido, questiona-se se os efeitos da Lei Distrital nº 117, de 23 de julho de 1990, retroagiram de modo a retirar do servidor do Distrito Federal o direito ao reajuste de seu vencimento pelos IPCs dos meses correspondentes, conforme dispõe o art. 5º desta Lei⁶. Ou, ainda, se a União tem atribuição para, em face do momento político ou econômico vivido no país, intervir na política de correção monetária dos servidores do Distrito Federal.

Os reajustes atinentes aos meses de março, abril, maio e junho de 1990, em acordo com o IPC destes meses, se tidos como direitos adquiridos dos servidores públicos do Distrito Federal, tornar-se-ão fonte de certeza, visto que uma vez preenchidos os requisitos da Lei nº 38/89 para a aquisição do reajuste, teria restado consolidado tal *status*, podendo ser defendido contra qualquer alteração legislativa posterior⁷.

Ao final da monografia será verificado se acaso existem razões jurídicas para a aplicação da Medida Provisória Federal nº 154, de 23 de março de 1990, no Distrito Federal; para a retroação dos efeitos da Lei Distrital nº 117/90; ou se os IPCs dos meses de abril, maio e junho de 1990 haviam integrado o patrimônio jurídico dos servidores do Distrito Federal, quando da vigência da Lei Distrital nº 117/90. Sendo então direito adquirido dos servidores do Distrito Federal os reajustes de seus salários pelos IPCs dos meses de abril, maio e junho de 1990.

⁶ “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 11 de dezembro de 1989, atualizando-se as diferenças de remuneração”.

⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo. **Interesse Público**. Rio de Janeiro: jul/ago, v. 8, n. 38, 2006, p. 19.

1 A AQUISIÇÃO DO DIREITO AOS REAJUSTES PELOS IPC DE MARÇO, ABRIL, MAIO E JUNHO DO ANO DE 1990

O direito adquirido é protegido no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal⁸ e tem por escopo servir de salvaguarda da tranqüilidade jurídica e dos interesses dos indivíduos. Através deste, constrói-se um mecanismo de defesa contra mudanças bruscas, oriundas de alterações legais que teriam o condão de subverter as composições de interesses lisamente constituídos⁹.

Sem contar com a segurança reclamada ao instituto constitucional, a falta de confiança em face do justamente conquistado levaria o indivíduo à descrença quanto ao Estado Democrático de Direito e a conseqüente falta de legitimidade das instituições criadas para trazer Justiça. A sua aplicação releva o *status*, sobretudo patrimonial, adquirido pelo indivíduo.

A patrimonialidade é característica essencial dos direitos adquiridos, correspondendo ao conjunto de direitos, de conteúdo econômico, político, social, moral etc., vinculados ao indivíduo ou entidade de que ele participe de um modo particularmente próximo e intenso¹⁰. Outrossim, deve-se ter em mente que se os fatos aquisitivos ocorreram e se direitos subjetivos foram gerados, na medida em que tais direitos se revistam das características de patrimonialidade, deverão sobreviver ao novo regime legal¹¹.

Desta forma, sendo comezinho o efeito patrimonial à aquisição do direito aos reajustes pelos IPCs de março, abril, maio e junho de 1990, resta então definir se tal direito foi verdadeiramente adquirido. Se houve o marco temporal necessário para que esses reajustes se perfizessem. Porquanto, se não houve todo o interregno essencial para a tal aquisição, restou configurada uma mera expectativa de direito.

⁸ “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo. **Interesse Público**. Rio de Janeiro: jul/ago, v. 8, n. 38, 2006, p. 16.

¹⁰ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção dos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 182.

¹¹ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção dos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 185.

Nesse diapasão, três categorias podem ser avizinhasdas, a saber: o direito adquirido, a expectativa de direito e o direito consumado. Tendo em mente a sucessão de normas no tempo e a posição jurídica a ser desfrutada pelo indivíduo em face da lei nova, é possível ordenar estes conceitos em seqüência cronológica: em primeiro lugar, tem-se a expectativa do direito, depois o direito adquirido e, por fim, o direito consumado.

A expectativa de direito identifica a situação em que o fato aquisitivo do direito ainda não se completou e sobrevém uma nova norma mudando o tratamento jurídico da matéria. Neste caso, o efeito previsto na norma não se produz, pois seu fato gerador não se aperfeiçoou. Entende-se, sem maior discrepância, que a proteção constitucional não alcança esta hipótese.

Na seqüência dos eventos, o direito adquirido traduz a situação em que o fato aquisitivo aconteceu por inteiro, mas, por qualquer razão, ainda não se operaram os efeitos dele resultantes. Nesta hipótese, a Constituição assegura que tais efeitos se produzam regularmente, ao tempo próprio, tal como previsto na norma que regeu a sua formação, nada obstante a existência da nova lei. Afinal, o requisito da norma já se cumpriu, sendo o direito ainda inoperante por razões que, muitas das vezes, fogem ao arbítrio do seu adquirente.

Por fim, o direito consumado descreve a última das situações possíveis – quando não se vislumbra mais qualquer conflito de leis no tempo – que é aquela na qual tanto o fato aquisitivo quanto os efeitos já se produziram normalmente¹². Não há o que se discutir, ao indivíduo já foi galardoado o que lhe é de Justiça.

Das três categorias conceituadas, é o direito adquirido que serve como recurso de que se vale a Constituição para limitar a retroatividade da lei. O discernimento da aplicação da nova lei em situações que tiveram sua origem no passado, mas que tem seus efeitos produzidos no presente. Realmente, as normas estão em constante mutação; o Estado cumpre o seu papel exatamente na medida

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. RE nº 226.855-7. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 31 ago. 00. DJ de 13.10.2000, p. 916.

em que atualiza as suas leis. No entanto, a utilização da lei em carácter retroativo, em muitos casos, repugna porque fere situações jurídicas que já tinham por consolidadas no tempo, e esta é uma das fontes principais da segurança do indivíduo¹³.

A infração a irretroeficácia da lei ocorre então quando a lei nova invade o domínio temporal da lei antiga contra as regras jurídicas da própria nova lei, ou do seu sobredireito¹⁴. Seria o caso da Lei Distrital nº 117/90¹⁵ impedir a integração dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho, mesmo sendo estes percentuais já direito adquirido destes servidores.

Assim, toda intertemporalidade é potencialmente conflitual, na medida em que o fenómeno da sucessão das leis no tempo, sob qualquer aspecto que se analise, sempre deverá ser visto de uma perspectiva que conjugue os planos normativos. As questões relativas à vigência/revogação da lei não são apenas intertemporais, na medida em que se referem à substituição de atos legislativos, cada um com a sua própria dimensão temporal, mas, também, podem dar azo a conflitos, em situações nas quais não fique determinado com clareza, no plano normativo, qual é a lei em vigor¹⁶.

Ao impedir a retroatividade da lei, o direito adquirido protege situações pendentes de conclusão quando do surgimento de uma nova lei. Serve então na salvaguarda dos efeitos de situações transactas. Isto é, propõe-se a sanar o conflito intertemporal e determinar a lei aplicável às situações em curso. Os fatos consumados, *facta praeterita*, já se encontram plenamente acobertados pela teoria da irretroatividade das leis¹⁷.

13 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 107.

14 MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 73.

15 DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 117 de 23.07.1990. Dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salários dos servidores civis da Administração Direta, Autárquica, Fundacional e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 24.07.1990.

16 RAMOS, Elival da Silva. **A proteção dos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 23.

17 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O Direito Adquirido e o Direito Administrativo. **Interesse Público**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 38, jul/ago de 2006, p. 13-24, p. 18.

Da mesma forma, os *facta pendentia*, sob a égide do direito adquirido, somente podem ser desconstituído por uma nova Constituição. Uma vez preenchidos os requisitos supostos para sua aquisição, como, *exempli gratia*, o da integração do percentual do IPC ao seu salário, o servidor ganha um *status consolidado*, defendido contra quaisquer alterações normativas posteriores. Só uma nova Constituição poderia infirmar-lhe tal garantia, substanciada no direito adquirido. E poderia fazê-lo unicamente porque uma nova Constituição representa ruptura cabal com a ordem jurídica precedente, constituindo-se, por definição, na derrocada dela com a instauração de outra ordem, emergente, e sem vínculos com a anterior¹⁸.

O cerne da questão restringe-se então a dois pontos. Primeiro, se os servidores do distrito federal realmente adquiriram o direito à integração dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho aos seus salários. E, segundo, se a Lei Distrital nº. 117/90, de alguma forma, infirmou-lhes este direito.

1.1 O momento de integração dos reajustes ao salário dos servidores do Distrito Federal

Determinar se a aquisição ao direito de integração aos IPCs de março, abril, maio e junho já se havia completado é imprescindível para que reste inarredável a aplicação destes percentuais aos salários dos servidores do Distrito Federal. Destarte, se o fato aquisitivo subsistiu incompleto com a vigência da Lei Distrital nº 117/1990, não se pode falar em direito adquirido, mas em expectativa de direito tida por frustrada. Na medida em que a expectativa de direito é simples atitude no mundo fático¹⁹, o direito, em acordo com o ex-Ministro do STF Aliomar Baleeiro, somente deixa de ser expectativo e passa a ser adquirido quando todos os requisitos são preenchidos e o direito passa a poder ser exercido²⁰.

¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 77.

²⁰ AMARAL JÚNIO, José Levi Mello do. **Memória jurisprudencial: Ministro Aliomar Baleeiro**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006, p. 64.

A Lei Distrital nº 38/89 é a responsável pelo estabelecimento do fato aquisitivo da integração do percentual ao salário do servidor. E, ao judiciário, quando da análise dos casos concretos, cabe o cotejo dos episódios ocorridos com os dispositivos da lei para que seja definido o momento de tal aquisição²¹.

Desta forma, o artigo primeiro da Lei distrital nº 38/89 dispõe:

Art. 1º - Mantida a data-base estabelecida no art. 1º da Lei nº 4, de 28 de dezembro de 1988, os salários, vencimentos e proventos dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal serão reajustados trimestralmente, em percentual igual à variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, verificada nos três meses anteriores, deduzida a antecipação a que se refere o art. 2º desta Lei.
Parágrafo único - O primeiro reajuste trimestral dar-se-á em outubro de 1989²².

O momento do reajuste, trimestral, é evidente, porém não é manifesta a aquisição desse direito à integração, se ocorre quando deste reajuste ou se quando da verificação do percentual do IPC feita mês a mês. Para esta definição, traz-se por socorro as palavras do Ministro Marco Aurélio no julgamento do RE nº 226-855-7, o qual inicia com uma análise sobre os sucessivos momentos de aquisição do reajuste salarial em prol de índices inflacionários, no caso o IPC sob o FGTS:

Há quatro momentos de aquisição do direito. O primeiro diz com o período de correção. Importante é essa etapa, porque concernente ao espaço de tempo que deve ser pesquisado para estabelecer-se índice que afaste, da forma mais completa possível, as conseqüências da inflação. Segundo período: a apuração do valor sujeito à incidência da correção, revelada, portanto, essa base de incidência, por um valor consumado, um valor que deve ser computado para repor-se o poder aquisitivo da moeda. O deslinde da controvérsia está aqui, isto é, reside em saber se se deve observar a lei em vigor, na data fixada por norma expressa, como aquela que apontará o saldo a ser corrigido, ou se há de se considerar não essa data, mas aquela outra, passados três meses, que é a data do crédito da correção em conta, isso no sistema antigo – e até a anualidade já foi utilizada como base para atualização desse mesmo crédito. O terceiro momento é o da apuração da desvalorização da moeda no período de correção, sendo o quarto aquele do pagamento do valor resultante da incidência²³.

Em seguida, o ilustríssimo Ministro fixa o momento em que o fato aquisitivo se dá por completo e o direito se torna inalcançável por qualquer lei posterior:

²¹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **O poder constituinte**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 84.

²² DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 38 de 06.09.1989. Dispõe sobre a política salarial dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 08.09.1989.

²³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. RE nº 226.855-7. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 31 ago. 00. DJ de 13.10.2000, p. 1011.

Em verdade, a partir do momento em que se fechou o período de apuração, desde o instante em que o ordenamento jurídico direcionou no sentido de levar-se em conta o saldo existente no primeiro dia após o trimestre, é a legislação em vigor nesse primeiro dia que deve ser obedecida. A norma editada posteriormente, se aplicável ao saldo há três meses apurado, passa a ser retroativa, alcançando e fulminando, portanto, o direito adquirido à correção²⁴.

Resta claro que, para o Ministro, o fato aquisitivo do direito ao reajuste salarial pelo fator correcional aplicado pela lei, no caso o IPC do mês correspondente, ocorre quando do fechamento do período de apuração do índice.

Apesar de seu voto ter sido vencido pela maioria neste Recurso Extraordinário, o douto Ministro Marco Aurélio não teve refutada a inteligência tecida sobre o momento de aquisição do direito mês a mês. O deslinde do julgamento se deu pela não configuração do direito adquirido, aos percentuais do IPC vindouro, tendo em vista a inoponibilidade do instituto às leis atinentes à Regime Jurídico. Em detrimento, o cerne da questão concernente à incidência dos índices dos IPCs aos salários dos servidores do Distrito Federal é sob o momento de sua aquisição, e tal ponto foi suficientemente trabalhado pelo ilustre Ministro, tese que, como suso afirmado, se quedou inabalável diante do deslinde dado ao julgamento do indigitado Recurso Extraordinário.

Destarte, em 23 de julho de 1990, quando do início da vigência da Lei Distrital nº. 117/90, há de ser questionado se algum dos índices dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho já haviam se incorporado aos salários dos servidores do Governo do Distrito Federal. Se o período de apuração já havia se encerrado para estes meses quando a Lei entrou em vigor, o direito já havia se adquirido.

A aquisição jurídica de direitos em momento anterior à vigência de nova lei, garante os seus efeitos sob os auspícios da lei anterior. Nesse diapasão, o célebre Ministro Moreira Alves do STF, na relatoria da ADI 493-0, explana, primeiro, sobre a retroatividade mínima de lei:

Entretanto, a aplicação da lei nova aos facta pendentia, ou seja, aos efeitos das situações jurídicas constituídas no regime da lei antiga, configura, sem

²⁴ *Ibid.*, p. 1017.

dúvida, retroatividade, embora atenuada em relação à hipótese de aplicação da lei aos efeitos já consumados na vigência da lei anterior²⁵.

O ilustre Ministro preleciona, então, sobre a impossibilidade de qualquer retroatividade diante do direito adquirido:

Seja como for, nos termos em que é formulada na Constituição Federal e na Lei de Introdução ao Código Civil, a proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido refere-se com igual força aos *facta praeterita* e aos *facta pendentia*.

Nos termos do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, “a lei em vigor tem efeito imediato e geral, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Em outras palavras, não é possível a eficácia imediata da lei nova, quando contrarie o ato jurídico perfeito ou o direito adquirido, de modo que, no tocante às situações jurídicas surgidas sob o domínio da lei anterior, não pode ser aplicada aos fatos que devem ocorrer em sua vigência, quando essa aplicação for inconciliável com a proteção constitucional.”²⁶

Nesse diapasão, o direito adquirido se impõe mesmo quando se têm situações jurídicas pendentes diante de um novel legislativo. Tais efeitos estão adstritos às normas geradoras do direito e não a nova legislação vigente.

Os servidores do Distrito Federal à época adquiriram o direito à incidência dos percentuais dos IPCs de março, abril, maio e junho a seus salários. O período de correção do IPC era do dia 15 (quinze) ao dia 14 (quatorze) do mês seguinte. Sendo assim, em acordo com a inteligência tecida, tem-se que no dia 15 de determinado mês ter se ia adquirido o direito ao percentual do IPC apurado naquele tempo anterior. Como a Lei Distrital nº 117/90 é do dia 23 de julho, é indubitável o direito ao reajuste dos salários dos servidores do Distrito Federal aos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho.

Infirmar o direito a estes reajustes denotaria substancial afronta aos dizeres constitucionais e também ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, visto que somente quando observados e realizados os direitos fundamentais, dentre eles o direito adquirido, tem-se respeitada a dignidade da pessoa humana²⁷.

²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. ADI nº 493. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 25 jun. 92. DJ de 04.09.1992, p. 14.089, p. 288.

²⁶ *Ibidem*, p. 296.

²⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: 2002. p. 110-111.

Resta então o exame da possibilidade da Lei Distrital nº 117/90, por ter natureza de ordem pública, ser suficiente para derrogar o direito adquirido.

1.2 A publicação da Lei Distrital nº 117/90

São múltiplas as situações em que o Poder Público se engaja em compromissos com os particulares dos quais não pode se esquivar sob o fundamento do interesse público. Nessas situações, dois critérios fornecem resposta quanto à configuração ou não do direito adquirido nas relações de direito público: em primeiro lugar, a referência expressa que a lei possa fazer a esta circunstância. Isto se dá toda vez que a própria lei instituidora da vantagem deixa claro o caráter perpétuo ou vitalício da mesma ou se utiliza da expressão incorporação para tornar certo que se trata de vantagem ou benefício não mais submetido à força cambiante da lei. O segundo critério é o que poderíamos chamar de teleológico. Aqui, trata-se de examinar não a literalidade da norma, mas a sua racionalidade ou sua finalidade. A pergunta a fazer-se é a seguinte: teria sentido esta norma sem admitirmos o caráter de perdurabilidade do benefício por ela criado? Se a resposta for negativa, estaremos diante de um direito adquirido²⁸.

O caráter de perdurabilidade da aplicação dos percentuais relativos ao IPC do mês correspondente é notório. Não haveria razão para que o Estado concedesse a correção dos valores de seus servidores para, em seguida, lhes retirar a incidência dos respectivos percentuais. Bem assim, utilizando-se dos critérios alumiados pelo ilustríssimo autor, Elival da Silva Ramos, tem-se que, não obstante o art. 5º da Lei Distrital²⁹ (lei esta de caráter público) retroagir seus efeitos para dezembro de 1989, a incorporação dos IPCs de março, abril, maio, junho de 1990 são direito adquirido desses servidores.

Investigando mais afundo a questão no que diz respeito ao direito adquirido quando do advento de uma lei de ordem pública, o eminente Ministro Moreira Alves, em seu voto de relator na suso citada ADI 493, reflete sobre o princípio da

²⁸ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 203.

²⁹ “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 11 de dezembro de 1989, atualizando-se as diferenças de remuneração”.

irretroatividade das leis no âmbito da Magna Carta (inciso XXXVI do art. 5º)³⁰. Dispõe que as leis de ordem pública são retroativas somente em países que adotam a irretroatividade de leis como política legislativa, sem fundamento constitucional. Nestes países, o legislador, que tem o poder de votar leis retroativas, não encontra limites ultralegais à sua atuação, e, portanto, tem a liberdade de estatuir o efeito retrooperante para a norma de ordem pública, sob o fundamento de que esta se sobrepõe ao interesse individual. Por outro lado, países que adotam a irretroatividade de leis como princípio constitucional, caso do Brasil, lei que venha a ferir direitos adquiridos, ainda que sob inspiração de ordem pública, é atentatória à Constituição³¹.

A doutrina coaduna da percepção do ilustríssimo Ministro e reclama que a concepção que nega a existência de direitos adquiridos perante leis de ordem pública padece de dois vícios de origem gravíssimos: em primeiro lugar, trata-se de uma concepção autoritária, em que os interesses individuais, quando confrontados com o interesse público, são, pura e simplesmente, aniquilados; e, ademais, nela se confunde o sentido da patrimonialização, característica da noção de direito adquirido, que, ao invés de, adequadamente, ser vista como uma vinculação próxima e intensa ao titular, é concebida em termos de acréscimo ao conjunto de bens e direitos de natureza econômica de titularidade individual³².

Os direitos fundamentais dados aos cidadãos não podem ser vistos como sobra do interesse público. O que não serve ao poder público serviria para o privado. Em verdade, os direitos fundamentais “privados” devem integrar a própria noção do que seja o interesse público e este somente se legitima na medida em que nele estejam presentes aqueles³³.

A noção de um princípio jurídico que preconize a prevalência *a priori* de interesses da coletividade sobre os interesses individuais revela-se absolutamente

³⁰ “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

³¹ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 291.

³² RAMOS, Elival da Silva. **A proteção dos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 204.

³³ SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/publicacoes/direito/02/D.pdf>> Acesso em: 09 de maio 2007, p. 9.

incompatível com a idéia da Constituição como sistema aberto de princípios. A lógica constitucional não é por uma lógica hierarquizada de princípios, mas pela preservação de todos os seus princípios por meio de ponderação proporcional, o que demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção³⁴.

Em rigor, o necessário é aclarar-se o que está contido na afirmação de que interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social. O interesse público é, em verdade, uma função qualificada dos interesses das partes, uma forma específica de sua manifestação³⁵. Não é interesse do corpo social que direitos adquiridos por um determinado grupo possa ser infirmado pelo Estado sob o argumento de interesse do todo, porquanto, admitindo-se a possibilidade, não restaria segurança jurídica.

Nesse sentido, J.J. Gomes Canotillho explicita a necessidade intrínseca ao homem de se sentir seguro para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Aduz ainda o autor, que na busca desta segurança, desde os primórdios, se considerou como elementos constitutivos do Estado de Direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão³⁶.

Em seguida, a preleção do autor explicita os dois princípios e a sua necessidade de conformação aos atos legislativos:

Estes princípios apontam sobretudo para a necessidade de uma conformação formal e material dos actos legislativos. Daí que andem também associados à moderna teoria da legislação preocupada em racionalizar e otimizar os princípios jurídicos de legislação inerentes ao Estado de Direitos³⁷.

³⁴ BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Direito Público**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 14, jul/set de 2006, p. 9-54, p. 19.

³⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 56.

³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1991, pp. 375.

³⁷ *Ibid.*, pp. 376.

Sobreleva-se assim o ato legislativo, que se deve reger por princípios jurídicos inerentes ao Estado de Direito, de modo a não desestabilizar a segurança/confiança do cidadão.

A segurança jurídica é elemento conservador inserido na ordem jurídica destinado à manutenção do *status quo* e a evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado³⁸. Outrossim, não pode ser interesse da coletividade que o Estado possa se servir da segurança jurídica.

Quando a supremacia do interesse público é vista como princípio geral do Direito Público, tem-se uma verdadeira cláusula geral de restrição dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, distorcendo todo o regime constitucional dos direitos fundamentais, que busca o sopesar dos princípios³⁹.

A idéia de Estado de Direito não pode ser vista como uma concepção autoritária, mas a de submissão do poder estatal a normas jurídicas, com o objetivo de que também nas relações de poder os valores imanescentes ao processo jurídico, a segurança e a justiça, possam deitar luzes⁴⁰.

Resta claro, então, que a regra jurídica de garantia é comum ao direito privado e ao direito público. Quer se trate de direito público, quer se trate de direito privado, a lei nova não pode ter efeitos retroativos (critério objetivo), nem ferir direitos adquiridos (critério subjetivo), conforme seja o sistema adotado pelo legislador constituinte⁴¹. Bem assim, a Lei Distrital nº 117/90, mesmo tendo natureza de ordem pública, não pode anular o percentual dos IPCs de março, abril, maio e junho, visto que já haviam se incorporado ao salário do servidor do Distrito Federal quando da sua vigência.

³⁸ SILVA, Almiro do Couto e. O Princípio da Segurança Jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº. 237, jul/set de 2004, p. 271-316.

³⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Regime Jurídico dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/publicacoes/direito/02/D.pdf>> Acesso em: 09 de maio 2007, p. 17.

⁴⁰ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção dos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 128.

⁴¹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 99.

2 A COMPETÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE OS REAJUSTES DOS SALÁRIOS DE SEUS SERVIDORES

A solução da questão advinda da capacidade legal para legislar sobre os reajustes dos salários dos servidores do Distrito Federal tropeça na forma de estado federalista, adotada no Brasil à Constituição de 1988, em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL⁴².

Sendo o Brasil um Estado Federalista, composto em sua gênese, caracteriza-se pelo pluralismo normativo, onde as várias órbitas jurisdicionais que a integram devem incidir harmonicamente sobre os mesmos jurisdicionados. Normas nacionais entabuladas pela União, normas estaduais fixadas pelo Estado e, ainda, eventualmente, normas municipais podem recair sobre o mesmo objeto. A possibilidade de normas advindas de pessoas jurídicas distintas conflitarem, reflete a questão da partilha, repartição ou distribuição de competências entre as pessoas jurídicas de Direito Público Interno – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – na organização federal⁴³, inclusive a relativa a reajustes salariais.

Esse conflito normativo exsurge na órbita do federalismo tendo em vista a natureza dúplice do ordenamento jurídico, que abarca tanto normas válidas para todo o território como normas válidas para porção deste território. No magistério do Ministro Sepúlveda Pertence, tem-se que:

Tudo está – e a terminologia desvela as raízes “**kelsenianas**” do meu pensamento a respeito – que, na estrutura complexa da Federação, o ordenamento constitucional do Estado-membro – embora **estaticamente** local -, **dinamicamente**, é misto, na medida em que o conjunto de normas, que o integram, provém, apenas em parte de atos normativos emanado de órgãos estaduais, dado que o exercício da autonomia destes já encontra ocupada por normas constitucionais (ou complementares) federais a outra

⁴² CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 5.10.1988. [...]. DOU nº 191-A, de 5.10.1988.

⁴³ HORTA, Raul Machado. **Repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 5.

parte – entre nós, particularmente significativa -, do âmbito material da ordem local⁴⁴.

Daí a importância de se estudar a Federação à que está jungida o Estado Brasileiro com o escopo de se verificar a validade das normas que se subsumem ao indigitado reajuste, vis-à-vis a incidência das normas de âmbito federal ao Distrito Federal. É comezinho que tal incidência determinará a legislação aplicável no que se refere ao regime jurídico dos servidores do Governo do Distrito Federal e seus respectivos salários.

Em termos estritamente jurídicos, conforme o magistério do jurista Pedro Nunes, Federação é a:

união de várias províncias, Estados particulares ou unidades federadas, independentes entre si, mas apenas autônomas quanto aos seus interesses privados, que formam um só corpo político ou Estado coletivo, onde reside a soberania, e a cujo poder ou governo eles se submetem, nas relações recíprocas de uns e outros⁴⁵.

A concepção histórica do federalismo brasileiro foi gradativa desde a Constituição de 1891, a primeira a adotar a forma federativa de Estado. Em razão desse lento movimento de formação, constituído da União para os Estados-membros, tem-se que a federação brasileira ainda concentra muitos poderes e competências na União, despojando os municípios e Estados-membros de instrumentos ensejadores de autonomia⁴⁶. Para Raul Horta Machado, esta evolução histórica do federalismo brasileiro reflete-se nas limitações e na falta de soberania da competência autônoma:

A Constituição de 1988 e as Constituições Federais que precederam concebem a autonomia do Estado-Membro dentro de um círculo de competência, ora sujeito a contrações que reduzem sua área circular, ora recebendo dilatação que amplia as dimensões do círculo. Esse movimento pendular reflete as etapas percorridas pelo federalismo constitucional brasileiro e corresponde à natureza limitada e não soberana da competência autônoma.⁴⁷

Nesse diapasão, o modelo federativo brasileiro atribui a maior parte de receitas e competências tributárias à União, relevando o seu aspecto centralizador.

⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Reclamação nº 370-1. Ementa: [...] Relator: Octavio Galotti. Brasília, DF, 09 abr. 92. DJ de 29.06.2001, p. 00.035.

⁴⁵ NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 12ª. ed. revista, ampliada e atualizada. 2ª. tiragem. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1993, p. 432.

⁴⁶ BASTOS, Celso R.. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª. ed. atualizada. São Paulo: Ed. Saraiva, 1997, p. 281.

⁴⁷ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 331.

Por outro lado, manifesta uma repartição tríplice de entes estatais, o que configura uma tendência descentralizadora⁴⁸.

Manifesta-se, portanto, essencialmente contraditório o modelo federativo brasileiro, já que garante aos Estados-membros autonomia administrativa, jurisdicional e executiva, mas lhes impõe “uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes”, como apregoa Janice Helena Ferreri em coletânea organizada por Celso Bastos:

O Estado-Membro é a parte básica da Federação. É nele que se reflete todo o rigor da forma estatal. A individualidade constitucional do Estado Membro, é o cerne da questão da Federação. Segundo Hans Kelsen, ele compõe a chamada ordem jurídica parcial, sendo que ele deve ser uma coletividade autônoma, com justiça, governo e parlamento próprios. Nesse sentido, os órgãos do Estado-Membro devem ter total autonomia administrativa, jurisdicional e executiva para o exercício de suas atribuições (...)
Devemos reconhecer que o nosso modelo federativo é essencialmente contraditório, pois passa a centralizar e impor aos Estados-Membros uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, conflitando com os princípios da autonomia regional e local e da igualdade, consagradores da solução federativa⁴⁹.

Em detrimento, tem-se que a autonomia, ou a descentralização política, das pessoas jurídicas de direito público interno é o atributo que mais sobressai no pacto federativo. Sendo que a mesma corresponde à distribuição de competências entre os entes da federação:

descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos independentes de outros. Se a referência é descentralização política, os novos centros terão capacidade política⁵⁰.

É esta descentralização que dá significado e sentido à partilha de competências realizada pelo Constituinte, definindo a esfera de atuação da ordem central e o âmbito de imposição de comandos pelas ordens parciais, o que historicamente tem sido feito pela enumeração de competências para a primeira, deixando as competências remanescentes para as últimas. Na voz do ilustre doutrinador Raul Machado Horta tem-se que:

⁴⁸ PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. A Teoria da Federação e o Estado Federal Brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, ano V, nº. 10, ago de 2006, p. 77-94.

⁴⁹ BASTOS, Celso (Org.). **Por uma Nova Federação**. São Paulo: Editora RT, 1995, p. 17.

⁵⁰ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 10ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 55-56.

A Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da Federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-Membros. Por isso, a repartição de competências é encarada como a “chave da estrutura do poder federal”, “o elemento essencial da construção federal”, a “grande questão do federalismo”, “o problema típico do Estado Federal”⁵¹.

Mister ressaltar que a competência dos entes federados em criar legislação própria, desde o seu texto constitucional até os atos normativos básicos, é firmada pela própria Constituição Federal em seus artigos 25⁵², 29⁵³ e 32⁵⁴. Nenhum Estado, nem o Distrito Federal ou qualquer Município, goza desta faculdade por delegação de outra pessoa jurídica. Por conseguinte, o nível de autonomia de que são detentores equivale em tudo àquele consagrado em favor da própria União. É no princípio federativo, insculpido no texto máximo por obra do poder constituinte originário, que as unidades parciais vão sorver o fundamento de suas capacidades políticas de inovar o cenário jurídico. O balizamento que enfrentam não pode ser outro senão aquele desenhado pelos próprios princípios da Constituição Federal⁵⁵.

Destarte, o ordenamento jurídico estadual e suas normas hierarquicamente escalonadas, sua Constituição e suas leis, são abastecidos pelos poderes de organização constitucional e de legislação e poderes reservados, fontes da competência exclusiva dos Estados-Membros. Deste modo, os Estados-Membros, além de partes constitutivas da Federação, são titulares de personalidade autônoma de Direito Público, possuindo capacidade de ação e vontade independente⁵⁶.

⁵¹ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 308.

⁵² “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

⁵³ “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”:

⁵⁴ “O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição”.

⁵⁵ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

⁵⁶ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 330.

O argumento de que a autonomia do Estado-membro está submetida de alguma forma aos ditames do ente nacional, no caso a União, carece de escudo quando da análise do normativado constitucionalmente. Não vigora no Brasil o princípio genérico de que “o direito federal tem prioridade sobre o direito estadual” (Bundertsrecht bricht Landesrecht – art. 31 da Constituição de Bonn). Em face de tal princípio sim, tem-se que quando há competência concorrente entre a União e os Estados-membros, ou quando aquela tem competência para legislar normas de conteúdo geral nacional, lei estadual, que tenha o mesmo objeto de lei federal, quer disponha em sentido contrário a esta, quer disponha de conteúdo igual a ela, é ineficaz. Porém, de fato, no Brasil, duas são as possíveis ocorrências, ou há invasão de competência, e conseqüente invalidade da lei estadual que legisla na área de competência exclusiva da lei federal, da mesma forma quando a lei federal se arvora no âmbito de competência do ente estatal; ou ainda, há o preenchimento do vazio deixado pela norma federal, na esfera da competência concorrente, pela norma estadual, a qual subsiste enquanto não vier norma federal que a afaste⁵⁷.

A reclamada hierarquia entre normas de cunho federal e estadual inexiste. A personalidade autônoma dos estados garante às suas normas competência firmada constitucionalmente e, por isso, é falaciosa a idéia de que as leis de âmbito estadual devem reverenciar a legislação de nível federal. Aliás, neste diapasão, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence na Reclamação 370 vai ainda mais longe:

A construção de Kelsen, que venho recordando, ilumina definitivamente a questão: além de não haver, em linha de princípio, entre a lei federal e a lei estadual, uma questão de hierarquia, mas de competência – como já haviam observado os trabalhos críticos dos dois ilustres publicistas brasileiros -, o que está efetivamente supraordenado à Constituição do Estado-membro não é toda a Constituição Federal, mas sim, aquilo que, nela, substantiva a “**constituição total**” do Estado Federal inteiro⁵⁸.

Tem-se então que mesmo a Constituição do Estado-membro deve estar adstrita aos termos da “constituição total” e não a todo o complexo de normas assentado constitucionalmente.

⁵⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Reclamação nº 383-3. Ementa: [...] Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 11 jun. 92. DJ de 21.05.1993, p. 00.404.

⁵⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Reclamação nº 370-1. Ementa: [...] Relator: Octavio Galotti. Brasília, DF, 09 abr. 92. DJ de 29.06.2001, p. 00.035.

Raul Machado Horta leciona sobre a garantia do exercício dessa autonomia por meio de uma correta e equilibrada repartição de competências:

A repartição de competências é exigência da estrutura federal de Estado, para assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal. A forma federal de Estado corresponde ao Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição federal. Hans Kelsen descreveu esse ordenamento complexo e plural, quando acentuou que o ordenamento jurídico do Estado Federal é constituído de normas centrais válidas para todo o território e de normas locais dotadas de validade para uma parte desse território, o território dos Estados-Membros. As normas centrais federais, as leis federais, provêm do órgão legislativo central, o Poder Legislativo da Federação, enquanto as normas locais brotam dos órgãos legislativos locais, as Assembléias Legislativas dos Estados. Na concepção Kelsiana, o Estado Federal contém o ordenamento jurídico total, o ordenamento jurídico central e o ordenamento jurídico parcial. O Estado Federal, a comunidade jurídica total, compreende a Federação, que é a comunidade jurídica central, e os Estados-Membros, que formam as comunidades jurídicas parciais...⁵⁹

Percebe-se, então, que a autonomia de cada uma das unidades federadas, reconhecida no diploma constitucional, se expressa pela descentralização nos âmbitos político, administrativo e, principalmente, legislativo. Aliás, a competência legislativa é elemento identificador da autonomia dos entes e pode tornar eficiente o sistema de diversas ordens jurídicas, coordenadas e harmoniosas, incidindo sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo. Para que esse consórcio de normas sistêmicas e simultaneamente aplicadas assegure a eficiência do ordenamento jurídico, e não o seu entrave ou o conflito quando do seu cumprimento, se impõe a definição precisa do objeto, limites e obrigações decorrentes da outorga de competências a cada qual das entidades⁶⁰.

A repartição de competências é problema nuclear na forma de Estado Federada. Somente a clara definição do ente responsável por legislar a respeito de determinado assunto, pode evitar conflitos.

Nesse sentido, contemplam-se duas possibilidades para que os IPCs de março, abril, maio e junho de 1990 não constituam direito adquiridos pelos servidores públicos do Distrito Federal. Primeiro que a Medida Provisória nº 154/90

⁵⁹ HORTA, Raul Machado. **Repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 5/20.

⁶⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil – Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 182.

teria validade no Distrito Federal em razão da competência legislativa da União. E, depois, que a União, em face do interesse público, que se colocaria sobre os direitos individuais, poderia compelir os demais entes federados a seguirem suas diretrizes.

2.1 A Medida Provisória nº 154/90

A remuneração dos servidores públicos deve ser definida em lei - em acordo com o art. 37, X⁶¹, da Constituição Federal - haja vista ser o sistema estatutário o regedor da relação jurídica estipulada entre o Poder Público e o titular de cargo público. Sobre as distinções entre o sistema estatutário e o sistema contratual, condutor da relação empregatícia, preleciona o ilustre professor Celso A. Bandeira de Melo:

Nas relações contratuais, como se sabe, direitos e obrigações recíprocos, constituídos nos termos e na ocasião da avença, são unilateralmente imutáveis e passam a integrar de imediato o patrimônio jurídico das partes, gerando, desde logo, direitos adquiridos em relação a eles. Diversamente, no liame de função pública, composto sob a égide estatutária, o Estado, ressalvadas as pertinentes disposições constitucionais impeditivas, deterá o poder de alterar legislativamente o regime jurídico de seus servidores, inexistindo a garantia de que continuarão sempre disciplinados pelas disposições vigentes quando de seu ingresso. Então, benefícios e vantagens, dantes previstos, podem ser ulteriormente suprimidos. Bem por isto, os direitos que deles derivem não se incorporam integralmente, de imediato, ao patrimônio jurídico do servidor (firmando-se como direitos adquiridos), do mesmo modo que nele se interariam se a relação fosse contratual⁶².

Nesse sentido, a Medida Provisória nº 154⁶³ foi publicada pelo Governo Federal em 15 de março de 1990 e tinha por um de seus escopos definir nova maneira de reajuste aos vencimentos dos servidores públicos que não pela soma dos IPCs dos últimos três meses. Bem assim, o inciso I do art. 8º da norma dispunha que:

Art. 8ºO disposto nesta medida provisória aplica-se:

I - aos vencimentos, soldos e demais remunerações e vantagens pecuniárias dos servidores públicos, civis e militares, da Administração Pública direta e autárquica, federal, estadual e municipal, inclusive dos

⁶¹ “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”;

⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 235.

⁶³ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 154, de 15.03.1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral, e dá outras providências. DO de 16.03.1990.

Poderes Legislativo e Judiciário, bem assim aos respectivos proventos de aposentadoria e as pensões de seus beneficiários;

O dispositivo cita expressamente o âmbito de compreensão da norma, outrossim, fixa a sua aplicação aos servidores públicos de todos os entes federados, inclusive os do Distrito Federal.

Nesse diapasão, tem-se que as leis editadas pela União podem servir tanto ao ente em si como para reger a relação entre os demais. Destarte, as denominadas leis federais podem ser classificadas como transitivas e intransitivas. As intransitivas se referem à própria estrutura administrativa, não refletindo diretamente na estrutura federativa ou na convivência com os demais entes e, à vista disto, podem ser chamadas de *interna corporis*. As outras espécies de leis federais, também denominadas transitivas, se subdividem em leis federativas e nacionais. Assim, de acordo com o magistério de Sérgio Resende de Barros releva-se que:

As leis federais federativas transitam da União para a Federação. A União as edita em nome do Estado Federal. Têm por fim imediato, alcançando outros entes federativos, completar a organização político-administrativa conferida pela constituição à Federação. Com elas, a União não dispõe interna corporis exclusivamente, mas também legisla externa corporis inclusivamente, não só para si mesma, mas também para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ingressando no recinto da Federação, para aí ativar institutos e instituições de ordem pública, de teor político-administrativo. Além do exemplo acima, outras leis federativas podem ser apontadas, ora mais antigas, ora mais recentes: o Decreto-lei nº 5.764, de 19 de agosto de 1943, que dispõe sobre a situação contratual das empresas de energia elétrica, pelo qual a União, em certos contratos, substitui os Estados, o Distrito Federal, o então Território do Acre e os Municípios; a Lei Complementar nº 24 de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal para a concessão de isenções do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias; a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que estabelece normas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital, a serem realizadas em e de outubro de 1994.

As leis federais nacionais transitam da União para a Nação. São editadas pela União em nome do Estado Nacional. Têm por fim imediato, alcançando relações sociais entre indivíduos, nacionais ou paranações, disciplinar a convivência deles no seio da nação. Realmente, a essas leis, porque disciplinam a convivência nacional, assim entendida a coexistência pacífica ou litigiosa dos que convivem na sociedade nacional, cumpre nominar leis nacionais. Tradicionalmente, há dois prismas sob os quais essa convivência é disciplinada: o público e o privado. Daí que as leis nacionais podem ser de ordem pública ou de ordem privada, guardando preponderante interesse político, ou administrativo, ou social, ou privado. Exemplos: a Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, que dispõe sobre faixas de fronteira, zonas indispensáveis à defesa do País; o Decreto Legislativo nº 82, de 24 de novembro de 1971, promulgado pelo Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972, pelo que foi aprovada e posta em execução

a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, dita Estatuto da Igualdade, que deu abrigo, entre nós, aos chamados portugueses equiparados; o Decreto-lei nº 1.075, de 22 de janeiro de 1970, que regula a imissão da iníto litis da Administração Pública na posse do imóvel, na desapropriação de prédios residenciais urbanos habitados pelos proprietários ou por compromissários compradores com promessa de compra devidamente inscrita no Registro de Imóveis; a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários aos consumos do povo; a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu novo Código Florestal; a Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção à fauna; a Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971, que instituiu novo Código de Propriedade Industrial; a Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973, que regula os direitos autorais. Também se enquadram nessa espécie, como leis nacionais, em razão das normas que neles prevalecem, o Código Civil, o Código Comercial, o Código Penal, o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal, assim como várias leis que cuidam de aspectos eminentes da convivência nacional: sociedades comerciais e civis, falências e concordatas, alienações e locações, família e divórcio, criança e adolescente, produção e consumo, crimes e contravenções; e similares⁶⁴.

A MP 154/90 se caracterizou notadamente como uma lei federal federativa, visto que seu escopo era a instituição de uma nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral, o que releva seu teor político-administrativo. Resta então fixar se dentro do âmbito de atribuições constitucionais da União insere-se a prerrogativa de fixar a correção dos salários e vencimentos dos servidores do Governo do Distrito Federal.

Destarte, a importância de se rememorar o processo de federalização brasileiro e as conseqüências para a centralização das atribuições na União, de modo a definir os limites da atuação do ente. Nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence:

A evolução do federalismo deste século, porém, é – em maior ou menor dimensão, conforme a experiência positiva considerada -, a história da progressiva expansão material da “constituição total” do Estado Federal e do correspondente retraimento da esfera de autonomia das unidades federadas.

Além das normas de repartição de competência – essencialmente centrais -, já testemunhava Raul Machado Horta, faz quase trinta anos (ob. cit., p. 65), que **“as de pré-ordenação de setores do Estado-membro, as fundamentais dos direitos e garantias individuais, as constitucionais enumeradas, as de ordenação econômica e social constituem, numa relação exemplificativa, normas centrais da Constituição Federal, que acarretam o encolhimento da autonomia do Estado-membro, na sua atividade contribuinte ou na atividade de legislação ordinária”**.

No Brasil, a escalada centralista iniciada com a Constituição de 34, acentua-se nas posteriores, ainda quando se faça completa abstração das

⁶⁴ BARROS, Sérgio Resende de. **Lei nº 8.666: Lei Federativa**. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/lei-no-8_666--lei-federativa.cont>. Acesso em: 26 de jul. 2011.

fases de paroxismo unitarista dos regimes autoritários de 37 e 67/69, para só levar em conta os textos democratizantes de 46 e 88⁶⁵.

A Constituição de 1988 restaurou a federação e a democracia, procurando avançar em um novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos estados e municípios ainda é muito grande.

A compreensão do nosso federalismo como federalismo centrífugo é de fundamental importância para a leitura constitucionalmente correta e adequada das regras infraconstitucionais. Assim, é imprescindível que se faça uma releitura constitucional dos institutos voltados a garantir o princípio federativo de modo a lhes conferir a correta exegese.

Em verdade, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma das esferas da federação. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras.

Cada centro de poder autônomo na federação deve necessariamente ser dotado de competência para criar o direito aplicável à respectiva órbita.

E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades federadas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isto tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente⁶⁶.

⁶⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Reclamação nº 370-1. Ementa: [...] Relator: Octavio Galotti. Brasília, DF, 09 abr. 92. DJ de 29.06.2001, p. 00.035.

⁶⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 32.

A auto-administração, uma das características da federação, estabelece a competência do Distrito Federal para legislar sobre a remuneração de seus servidores. Os entes federados se auto-administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias⁶⁷.

Em corroboração à inteligência tecida, a Lei nº 8.030, de 12 de abril de 1990, resultado da conversão da Medida Provisória nº 154/90, não fez menção à aplicação da nova forma de reajuste aos demais entes federados. O seu inciso I do art. 9º, que corresponde ao inciso I do art. 8º da Medida Provisória nº 154/90, somente faz referência à Administração Pública Federal⁶⁸.

A modificação do suso citado inciso revela que o inciso I do art. 8º da Medida Provisória nº 154/90 não tinha por fulcro intervir na administração dos demais entes federados, mas servir de indicativo para a produção de legislação similar. Para melhor compreensão, resta útil a transcrição do voto do Relator Ministro Moreira Alves no RE 166233, interposto perante o Supremo Tribunal Federal:

O acórdão recorrido se fundou na legislação local, verbis:

“Assim é que, os apelados sendo servidores do Distrito Federal, os reajustes dos seus vencimentos obedeciam ao comando da Lei 38/89, só revogado em 23 de julho de 1990, quando foi editada a Lei 117. Com efeito, na época da revogação dos arts. 1º e 2º da Lei 38/89 pela Lei 117/90, amos de âmbito local, o percentual de 84,32%, correspondente à inflação apurada no período de 16 de fevereiro a 15 de março de 1990, já se integrava na remuneração dos apelados.

A Medida Provisória n. 154/90 não contém regras com caráter de normas gerais, de forma a tornar ineficazes, de plano, as normas da Lei local n. 38/89. Mesmo tratando-se de lei federal, a regra insculpida no art. 8º, inciso I, da Medida provisória n. 154, no concernente à remuneração dos servidores das administrações estadual e municipal, estará sempre dependente da edição da lei local, para merecer eficácia. Por isso, surgiu a Lei n. 117/90.” (fls. 62)

Para isso, sustentou que a Medida Provisória n. 154/90 não tornou ineficazes, de plano, as normas da Lei local n. 38/89, que só foi revogada pela Lei n. 117/90, também no Distrito Federal⁶⁹.

A Medida Provisória nº 154/90 não poderia, em face do princípio federativo, usurpar competência atinente aos demais entes federados. O inciso I do art. 8º da

⁶⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 273.

⁶⁸ “O disposto nesta lei aplica-se: I - aos vencimentos, soldos e demais remunerações e vantagens pecuniárias dos servidores públicos, civis e militares, da Administração Pública Federal, direta e autárquica, bem assim aos respectivos proventos de aposentadoria e às pensões de seus beneficiários”;

⁶⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. RE nº 166233-6. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 30 nov. 93. DJ de 05.08.1994, p. 14.304, p. 612.

norma deve ser visto apenas como indicador para as demais pessoas jurídicas de direito público e não como uma determinação inconstitucional.

Sobra assim a possibilidade da União poder, em nome do interesse público, interferir em ente federado distinto.

2.2 As Circunstâncias Políticas como legitimadoras para a Interferência da União no Âmbito de Competência dos Estados

2.2.1 Os efeitos fiscais no âmbito da Federação⁷⁰

Existem diferentes fatores que justificam o fenômeno da descentralização. O fator econômico se refere à busca de uma alocação eficiente de recursos. Os fatores cultural, político e institucional favorecem uma maior integração social, através do envolvimento dos cidadãos na determinação dos rumos da comunidade, o que reforça a transparência das ações governamentais, além de contribuir para reduzir os perigos potenciais que um poder centralizado pode representar para a liberdade individual. O fator geográfico corresponde à enormidade territorial do Brasil; neste país, as demandas sociais são mais bem atendidas pelos governos subnacionais.

As vantagens da centralização estão focadas na economia de escala permitida e na melhor coordenação do setor público – o que é importante para a execução dos objetivos nacionais. A escolha entre uma ou outra forma de gerenciamento do Estado depende fundamentalmente das características estruturais e conjunturais porque passam o país. Podendo inclusive ser adotada uma forma mista de gerenciamento.

No Brasil, não houve um plano nacional para a descentralização. Os estados e, principalmente, os municípios, através dos seus representantes no legislativo

⁷⁰ GIAMBIAGI, Fábio e Além, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 306/342.

federal, forçaram a descentralização, o que resultou em um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos.

A Constituição de 1988 veio a corrigir algumas dessas profundas distorções ao descentralizar os recursos e os gastos. Passou a existir uma autonomia financeira refletida mais na liberdade para o dispêndio via aumento das transferências intergovernamentais, sem vinculação de gasto, do que na competência para implementar os impostos necessários ao seu financiamento. Quanto aos dispêndios, não houve um processo organizado de transferência de responsabilidades, a Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis aos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo.

A carência de um processo organizado de transferência de atribuições trouxe para o governo federal o problema da falta de controle dos dispêndios realizados pelos estados e municípios. Como as funções das autoridades dos governos subnacionais são orientadas para ações distintas, a estabilização econômica não é percebida como uma meta própria por parte destes. Cabe ao governo federal manter um controle indireto sobre a evolução das finanças estaduais e municipais, em virtude do monitoramento que exerce ou tem condições de exercer sobre suas fontes de financiamento.

2.2.2 As circunstâncias que ensejaram o Plano Collor e suas conseqüências

No início dos anos noventa, havia no Brasil o consenso de que a situação estava insuportável e de que o governo de Fernando Collor de Mello, eleito em 89, tinha a obrigação de mudá-la. A inflação em um ano, de março de 1989 a março de 1990, chegou a 4.853% e os seguidos planos do governo anterior foram incapazes de arrefecer-lhe.

Aproveitando-se do momento político, Collor anunciou um pacote econômico, o Plano Brasil Novo. Seu escopo era resolver três graves problemas: a monetização acelerada somada à maior demanda quando da desinflação abrupta; a maior liquidez dos haveres financeiros; a tendência do rápido crescimento da dívida

mobiliária interna e a fragilidade do esquema de refinanciamento diário no mercado monetário⁷¹.

As metas e estratégias constantes do Plano Collor eram o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a diminuição da dívida externa. Sendo que o grande obstáculo a ser enfrentado era a inflação inercial.

Para o enfrentamento da hiperinflação, as ações tidas por necessárias foram: redução da dívida interna; corte das despesas públicas; redução da sonegação fiscal; redução do estado; privatizações; a liberalização do comércio internacional; e, em março de 1990, a desindexação salarial⁷².

O Governo Federal enfrentou então um grande imbróglio. A União não detinha competência legislativa para desindexar os salários dos servidores públicos estaduais ou municipais, não obstante ser esta desindexação um dos fatores primordiais da hiperinflação inercial. Bem assim, o Governo Federal ressentia de instrumentos nacionais que lhe possibilitassem a aplicação de um plano factível de combate à inflação, porquanto, em face do modelo federal de Estado, não detém controle sobre os gastos dos demais entes.

A solução para o impasse poderia ser dada de duas formas: a reunião de todos os entes em prol de um interesse maior, o fim da inflação, ou ainda que a União, empregando o princípio da supremacia do interesse público, forçasse a implantação do plano em todas as esferas. Comezinho que o mais conveniente seria a utilização do princípio do interesse público, tendo em vista a sua facilidade e a necessidade do elemento surpresa para o êxito do Plano Collor.

2.2.3 O princípio da supremacia do interesse público

Os princípios são relevados em razão da diversidade e das peculiaridades das situações que o cotidiano nos apresenta. Em verdade, é tarefa impossível

⁷¹ CARVALHO, Carlos Eduardo. **As Origens e a Gênese do Plano Collor**. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v16n1/160103.pdf>>. Acesso em: 01 de abr. 2007.

⁷² BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Os Tempos Heróicos de Collor e Zélia**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=690>. Acesso em: 01 de abr. 2007.

querer disciplinar todas as situações da vida prática que têm a potencialidade de gerar conflitos de interesses que oportunamente poderiam ser levados à apreciação do Poder Judiciário, por mais que o legislador pátrio tenha uma indisfarçável e confessa vocação para o casuísmo. Neste aspecto, são os princípios que resolvem determinados casos em que existem lacunas normativas que necessariamente devem ser colmatadas pelo intérprete e pelo julgador, especialmente em relação a este último, a quem a lei não permite denegar jurisdição.

Implica dizer, é através da escorreita aplicação dos princípios que, ao invés de um emaranhado de leis, pode-se idealizar a construção de um genuíno sistema jurídico. Reconhece-se então alguma cientificidade, justamente porque os princípios são diretrizes com alto grau de abstração que não só subsidiam a hermenêutica jurídica como possuem marcante ingerência sobre a própria ordem jurídica, vez que também estão impregnados de força normativa. Corroborando este entendimento, o jurista italiano Norberto Bobbio, em seu clássico literário "Teoria do Ordenamento Jurídico" aduz o seguinte comentário:

Para sustentar que os princípios gerais são normas os argumentos vêm a ser dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio de espécies animais obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são abstraídos e adotados é aquela mesma que é cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E porque não deveriam ser normas?⁷³

Portanto, os princípios servem de instrumento para uma percepção unitária e sistemática do direito. Não foi à toa que igualmente coube ao mesmo jurista italiano⁷⁴ afirmar que "as normas jurídicas não existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si".

Nesse diapasão, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. Comezinho que serve de pressuposto lógico para o convívio social em face da

⁷³ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 9ª ed. Brasília: UNB, 1997, p. 158/159.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 19.

própria concepção de Estado. Por isso, vários são os atos estatais que se revestem do interesse público e, assim, se justificam em si mesmo.

Sobreleva no princípio um poder-dever muito grande, porquanto se tem que a supremacia advinda com ele é instrumento do dever de bem cumprir a finalidade maior do Estado. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio do interesse público é tão forte que dá ensejo à Administração de constituir terceiros em obrigações, mesmo sob a falta de égide judicial:

Como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante *atos unilaterais*. Tais atos são *imperativos* como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente *exigibilidade*, traduzida na previsão *legal* de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Bastas vezes ensejam, ainda, que a própria Administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. É a chamada *auto-executoriedade* dos atos administrativo. Esta, contudo, não ocorre sempre, mas apenas nas seguintes duas hipóteses: a) quando a lei expressamente preveja tal comportamento; b) quando a providência for urgente ao ponto de demandá-la de imediato, por não haver outra via de igual eficácia e existir sério risco de perecimento do interesse público se não for adotada⁷⁵.

Indubitável a força da supremacia, a possibilidade de sua aplicação sem respaldo judicial no caso de uma providência urgente, faz refletir sobre a necessidade de uma política fiscal unitária de âmbito nacional. Ou seja, será que, em nome do princípio da supremacia do interesse público, seria plausível que a União atropelasse a autonomia estatal para tornar exequível seu plano econômico de combate à hiperinflação?

Ainda, a interferência de um ente federado sob outro pode ser configurado como interesse público ou se há tão somente o interesse do Estado como corpo social:

Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário⁷⁶.

⁷⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 93.

⁷⁶ *Ibidem*, pg. 96.

O fim da hiperinflação no início da década de 90 pode ter se afigurado como interesse público primário, em face do proveito de toda a população com a estabilidade econômica que poderia vir a ser alçada. No entanto, a intrusão da União no âmbito da autonomia estadual ofenderia ao princípio federativo e abalaria um dos sustentáculos do Estado Brasileiro erigido na Magna Carta. Restariam então sobrepostos os dois princípios e, em consequência, a necessidade de sua ponderação para que persistisse a unidade da Magna Carta.

Destarte, a unidade da Constituição reporta-se a uma dupla dimensão. A dimensão material, ou de sentido, a partir da qual se deve afirmar que tudo que está contido na Lei Fundamental encontra-se relacionado. Todos os princípios e regras constitucionais dialogam entre si. Quando se insere algum texto normativo no sistema, altera-se a sua totalidade, o mesmo ocorrendo quando se retira algum texto dele. Bem assim, o conteúdo da normatividade constitucional somente pode ser compreendido pela sua totalidade, "a totalidade da Constituição como um arcabouço de normas"⁷⁷. Há, também, a dimensão de unidade formal, qual seja, a da unidade hierárquico-normativa da Constituição. Todos os preceitos constitucionais, de regras ou princípios, encontram-se no mesmo patamar de hierarquia. Não há, na Constituição, uma escala hierárquica de valores ou de princípios. Toda normatividade constitucional deve ser lida nesta perspectiva⁷⁸.

Também pela compreensão da Constituição como sistema, interesses (ou direitos) públicos e privados equiparam-se. Os interesses públicos não são superiores aos privados. Os privados não são superiores aos públicos. Ambos são reconhecidos na Constituição em condição de igualdade. Ambos encontram-se no mesmo patamar de hierarquia. Repise-se, pois, que se a Lei Fundamental, em algumas situações, ponderando princípios e direitos *in abstracto*, reconhece previamente a prevalência (jamais supremacia) de alguns interesses públicos, aí não

⁷⁷ MÜLLER, Friedrich. Concepções modernas e a interpretação dos direitos humanos. In **Teses da XV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil** Foz do Iguaçu: OAB, 1994, p. 84.

⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 181/198.

está a autorizar a extração de um princípio geral de supremacia do interesse público sobre o privado. Se assim fosse, isto não explicaria os casos em que o texto fundamental faz a opção diversa; quando, ponderando *in abstracto*, reconhece previamente a prevalência dos direitos, liberdades e garantias individuais perante o Estado, como parece ser a regra. Em tais situações por que então não se falar de um princípio geral da supremacia do interesse privado sobre o público?

Note-se que mais comum é a segunda situação. Quando a Constituição, por decorrência do princípio do Estado de Direito, da legalidade e da separação dos poderes, pretende fazer com que os interesses do Estado, primários ou secundários (aqui não importa) prevaleçam sobre os privados, normalmente se refere direta ou indiretamente a isso. O Estado necessita de tal autorização para que possa agir e realizar os seus interesses. Os direitos privados, ao contrário, presumem-se realizáveis independentemente de prévia autorização constitucional. É assim que funciona nos Estados Democráticos de Direito. Deste modo, a ponderação constitucional prévia em favor dos interesses públicos é antes uma exceção a um princípio geral implícito de Direito Público.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado exige então que o Estado esteja autorizado constitucionalmente para agir. Outrossim, para que a União possa acumular ingerência sob a autonomia estatal, ou ainda, sob o vencimento dos servidores públicos dos estados, é necessário dispositivo constitucional que a subsidie. No entanto, é comezinho inexistir na Magna Carta concessão para que a União, mesmo em virtude de grande relevância nacional, interfira na auto-gestão dos demais entes federados. Tal permissivo somente se efetiva quando o ente desborda em suas atribuições (como seria o caso de uma intervenção quando da desorganização das finanças do mesmo – inciso V art. 34 da CF).

Destarte, em detrimento à necessidade de se implantar medidas com aplicação uniforme e imediata em todo o território nacional, a União não dispunha (como não dispõe) de consentimento na magna carta para interferir nos demais entes em caso de hiperinflação. O Governo Federal era de todo incompetente para determinar o fim da indexação dos salários dos servidores do Distrito Federal pelo

IPC do mês correspondente, não obstante sua dificuldade em demandar aos entes federados no cumprimento de suas políticas econômicas. O princípio da supremacia do interesse público não se antepõe ao princípio federativo. Aliás, percebendo-se a Constituição como um sistema de normas, em sua dimensão material, deve-se ter em conta o interesse público primário no respeito ao princípio federativo, porquanto, se de outro modo fosse, não restaria segurança jurídica e a União poderia fazer ingerência aos demais entes, até quando não houvesse autorização constitucional para isso.

CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho, intentou-se verificar a validade e a eficácia jurídica da Lei Distrital nº. 38/1989⁷⁹ entre os meses de março de 1990, quando da edição da Medida Provisória nº. 154/90⁸⁰, e julho de 1990, quando da edição da Lei Distrital nº 117/90⁸¹. O marco teórico da pesquisa centrou-se, então, em dois núcleos bases: o direito adquirido e o princípio federativo. Sendo que o direito adquirido foi analisado sob os aspectos do momento de aquisição e da sua caracterização ante a Lei Distrital nº 117/90. Já o princípio federativo se quedou centrado na competência legislativa para demandar lei definidora dos vencimentos dos salários dos servidores do Distrito Federal, tanto no que concerne à interferência da União, com a MP nº. 154/90, sob o ente distrital quanto o atinente às circunstâncias políticas e, em conseqüência, o princípio da supremacia do interesse público ante ao princípio federativo.

De início, o exame das questões relativas ao direito adquirido levou a sua conceituação. Outrossim, colocou-se em órbita a questão da efetiva ocorrência dos fatos aquisitivos, do direito subjetivo e da patrimonialidade quanto à incorporação dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho de 1990 aos salários dos servidores do Distrito Federal.

A importância do momento em que se deu o fato aquisitivo da incorporação dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho de 1990 decorre do conflito intertemporal entre as leis nºs. 38/89 e 117/90. A lei que deveria ter sido aplicada na correção dos salários dos servidores públicos do Distrito Federal é a que estava vigente no instante em que se deu a aquisição do direito à incorporação.

⁷⁹ DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 38 de 06.09.1989. Dispõe sobre a política salarial dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 08.09.1989.

⁸⁰ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 154, de 15.03.1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral, e dá outras providências.. DO de 16.03.1990.

⁸¹ DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 117 de 23.07.1990. Dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salários dos servidores civis da Administração Direta, Autárquica, Fundacional e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 24.07.1990.

O art. 1º⁸² da Lei Distrital nº. 38/1989 não identifica claramente o instante da aquisição do direito à integração, se ocorre quando do próprio reajuste em si ou se da verificação do percentual do IPC feita mês a mês. Para esta definição, recorreu-se aos ensinamentos do Ministro Marco Aurélio no julgamento do RE nº. 226-855-7, que preceitua a ocorrência do fato aquisitivo quando do fechamento do período de apuração do índice. Outrossim, no caso da indexação do IPC do mês ao salário do servidor do Distrito Federal, esta ocorria no dia 15 de cada mês, porquanto, a apuração do índice ocorresse no dia 14.

Estando indubitável a ocorrência do fato aquisitivo à obtenção do direito à indexação aos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho, tendo em vista a Lei Distrital nº 117/90 somente ter sido editada em 23 de julho, resta configurado o direito subjetivo ao reajuste, em face da patrimonialidade que claramente reveste tal direito.

Por outro lado, o art. 5º⁸³ da Lei Distrital nº 117/90 intentou coibir a aplicação dos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho ao retroagir seus efeitos para dezembro do ano anterior. Atravessou a Lei Distrital nº. 38/1989, no âmbito de sua vigência, para determinar o fim da aplicação do índice sob os salários dos servidores a partir de dezembro de 1990. Não obstante, sobra comezinha a sua inconstitucionalidade, visto que no Brasil o princípio da irretroatividade das leis é constitucional (inciso XXXVI do art. 5º)⁸⁴. Bem assim, somente países que adotam a irretroatividade de leis como política legislativa podem retroagir suas leis em nome da ordem pública, sem fundamento constitucional. No Brasil, os direitos fundamentais se sobrepõem à noção de ordem pública e, por isso, os IPCs dos meses de março, abril, maio e junho, por já terem sido adquiridos pelos servidores do Distrito Federal quando do advento da Lei Distrital nº 117/90, não puderam ser infirmados pela mesma.

⁸² “Mantida a data-base estabelecida no art. 1º da, de 28 de dezembro de 1988, os salários, vencimentos e proventos dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal serão reajustados trimestralmente, em percentual igual à variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor - IPC, verificada nos três meses anteriores, deduzida a antecipação a que se refere o art. 2º desta Lei”.

⁸³ “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 11 de dezembro de 1989, atualizando-se as diferenças de remuneração.”

⁸⁴ “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”

O prosseguimento dos estudos efetuados nesse trabalho levou ao exame da questão da competência de legislar sob o vencimento dos servidores do Distrito Federal. Nesse sentido, a divisão dos atributos relativos a cada um dos entes da federação é o cerne do princípio federativo e, por isso, a importância de sua análise.

Apesar do inciso I⁸⁵ do art. 8º da Medida Provisória nº 154/90 estender o fim da indexação dos salários dos servidores pelo IPC do mês correspondente aos demais entes da federação, a União não cabia, como não cabe, interferir na organização dos estados, municípios e, muito menos, do Distrito Federal.

A ilação possível para validar o dispositivo da Medida Provisória é que seu escopo não era determinar o fim da indexação dos salários dos servidores dos demais entes federados, mas tão somente relevar uma recomendação que poderia ou não ser seguida por cada esfera de governo. A conjuntura econômica à época suscitava medidas urgentes e uniformes, o que justificaria a orientação fixada pela União aos demais entes.

Aliás, nem mesmo em nome do princípio da supremacia do interesse público, a conjuntura econômica encontrada no Brasil no início dos anos noventa poderia embasar uma intervenção da União nos demais entes federados.

Certamente, as características da Federação na Carta de 1988 refletem uma maior autonomia estatal, financeira e política, e, por conseguinte, uma maior dificuldade da União em implantar suas políticas fiscais. No entanto, inexistente autorização constitucional para que haja exceção ao princípio federativo nos casos de planos econômicos no enfrentamento de hiperinflação. O princípio da supremacia do interesse público não poder ter sido usado como escudo, porquanto, determinaria o perecimento de um outro princípio, o federativo, o que não ocorre, tendo em vista a Constituição tida por sistema.

⁸⁵ “aos vencimentos, soldos e demais remunerações e vantagens pecuniárias dos servidores públicos, civis e militares, da Administração Pública direta e autárquica, federal, estadual e municipal, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem assim aos respectivos proventos de aposentadoria e as pensões de seus beneficiários”

Constitucionalmente, restava a União somente à indicação das medidas a serem tomadas pelo Estado para o sucesso de seu plano. Desse Modo, o Distrito Federal não deveria ter cessado a correção dos vencimentos de seus servidores pelo IPC do mês correspondente, pois ressentia de respaldo legal para a mudança de critério determinador desses aumentos.

É indubitável por todo o exposto que o reajuste dos salários dos servidores do Distrito Federal pelos IPCs dos meses de março, abril, maio e junho de 1990 é direito adquirido. Bem assim, cumpre aos mesmos recorrerem à justiça de modo a terem reconhecido e pago o que o Governo do Distrito Federal lhes deve.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

AMARAL JÚNIO, José Levi Mello do. **Memória jurisprudencial: Ministro Aliomar Baleeiro**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: 2002.

BARROS, Sérgio Resende de. **Lei nº 8.666: Lei Federativa**. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/lei-no-8_666--lei-federativa.cont>. Acesso em: 26 de jul. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso R.. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª. ed. atualizada. São Paulo: Ed. Saraiva, 1997.

BASTOS, Celso (Org.). **Por uma Nova Federação**. São Paulo: Editora RT, 1995.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Brasileira de Direito Público**, Rio de Janeiro: jul/set, v. 4, n. 14, 2006, p. 9-54.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Os Tempos Heróicos de Collor e Zélia**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=690>. Acesso em: 01 de abr. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 9ª ed. Brasília: UNB, 1997.

CARVALHO, Carlos Eduardo. **As Origens e a Gênese do Plano Collor**. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v16n1/160103.pdf>>. Acesso em: 01 de abr. 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1991.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, de 5.10.1988. [...].
DOU nº 191-A, de 5.10.1988.

DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 38 de 06.09.1989. Dispõe sobre a política salarial dos servidores civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 08.09.1989.

DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 117 de 23.07.1990. Dispõe sobre o reajuste de vencimentos e salários dos servidores civis da Administração Direta, Autárquica, Fundacional e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências. DODF de 24.07.1990.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. O poder constituinte. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio e Além, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Repartição de competências na Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 154, de 15.03.1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral, e dá outras providências.. DO de 16.03.1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22 ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O direito adquirido e o direito administrativo. **Interesse Público**, Rio de Janeiro: jul/ago, v. 8, n. 38, 2006, p. 13-24.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21ed., São Paulo: Atlas, 2007.

MÜLLER, Friedrich. Concepções modernas e a interpretação dos direitos humanos. **In Teses da XV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil** Foz do Iguaçu: OAB, 1994.

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 12^a. ed. revista, ampliada e atualizada. 2^a. tiragem. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1993.

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. A Teoria da Federação e o Estado Federal Brasileiro. **Revista da AGU**, Brasília, ano V, nº. 10, ago de 2006.

RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil – Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://www.unibrasil.com.br/publicacoes/direito/02/D.pdf>.> Acesso em: 09 de maio 2007.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: jul/set, nº. 237, 2004, p. 271-316.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Reclamação nº 370-1. Ementa: [...] Relator: Octavio Galotti. Brasília, DF, 09 abr. 92. DJ de 29.06.2001, p. 00.035.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Reclamação nº 383-3. Ementa: [...] Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 11 jun. 92. DJ de 21.05.1993, p. 00.404.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. ADI nº 493. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 25 jun. 92. DJ de 04.09.1992, p. 14.089.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. RE nº 226.855-7. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 31 ago. 00. DJ de 13.10.2000, p. 916.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. RE nº 166233-6. Ementa: [...] Relator: Moreira Alves. Brasília, DF, 30 nov. 93. DJ de 05.08.1994.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 10^a ed. Revista e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.