

MANDADO DE SEGURANÇA — LEI EM TESE — SALÁRIO MÍNIMO

— Decreto que estabeleceu níveis de salário mínimo para o território nacional é ato normativo, insusceptível do mandado de segurança.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sindicato de Empregados em Estabelecimentos Bancários de Porto Alegre e outros
versus Senhor Presidente da República

Mandado de Segurança nº 20 210 — Relator para o acórdão: Sr. Ministro
MOREIRA ALVES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do pedido.

Brasília, DF, 13 de dezembro de 1979. — Antonio Neder, Presidente. Moreira Alves, Relator p/o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rafael Mayer: O Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Porto Alegre, Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul, Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul, Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Porto Alegre, Sindicato dos Propagandistas, Propagandistas-Vendedores e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Destilação e Refinação de Petróleo de Porto Alegre, Canoas e Osório, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Termo e Hidroelétrica do Estado do Rio Grande do Sul, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Gráficas de Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Papel, Papelão e Cortiça de

Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Produtos Farmacêuticos de Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário de Porto Alegre, Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Caxias do Sul, Sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação de Caxias do Sul e Federação dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Estado do Rio Grande do Sul, impetram o presente mandado de segurança contra o ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, consubstanciado no Decreto nº 83 375, de 30 de abril de 1979, que estabeleceu novos níveis de salário mínimo para todo o território nacional.

Investindo contra a ilegalidade e a inconstitucionalidade desse ato que teria violado o direito líquido e certo dos respectivos associados, todos relacionados nos anexos deste processo, dizem em resumo, os impetrantes:

a) que o decreto que fixou os novos índices de salário mínimo não cumpriu com o disposto no art. 6º da Lei nº 4 589/64, no tocante ao processamento aí estabelecido, notadamente por não terem sido ouvidas, como manda a lei, as confederações de empregados a respeito da fixação dos novos salários mínimos. Mesmo depois que o Departamento Nacional de Emprego e Salário (DNES), que é o núcleo desse

procedimento, foi transformado, no atual Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), pela Lei nº 4 923/65, a este expressamente conferidas as atribuições previstas no art. 6º da lei antiga, não teria desaparecido o direito anteriormente assegurado às confederações de serem ouvidas, mesmo que atualmente aquelas representações classistas participem do novo órgão;

b) que o decreto também incide em ilegalidade ao fazer discriminação entre os estados, pois a exigência legal (art. 76 da CLT) é de que o salário mínimo satisfaça as necessidades normais em determinada época e região do país, e a remuneração mínima diferentemente estabelecida não tem correspondência com os dados oficiais do custo de vida, que pouco diferem de uma para outra região. Desse modo, conforme amplas demonstrações com cálculos e estatísticas, não há a composição do salário mínimo de acordo com os índices reais do custo de vida. Assim, "se a autoridade coatora houvesse seguido as normas que regem a matéria, fazendo com que o Decreto nº 83 375/79 representasse o necessário e legal valor, o salário mínimo deveria ser de exatamente Cr\$ 6 104,35, e não apenas os acachapados Cr\$ 2 107,20" (fls.);

c) que o decreto mencionado também contrariou a legislação previdenciária (Lei nº 3 807/60 e Decreto nº 77 077/76), pois ao distribuir a sua estimativa em percentuais estanques (alimentação — 44%; habitação — 24%; vestuário — 22%; higiene — 7% e transportes — 3%), não deixou nenhum percentual para a contribuição obrigatória à previdência social, obrigado o trabalhador a retirar tais valores de quantias mínimas essenciais às suas necessidades;

d) que, além disso, a autoridade coatora não deixou nenhuma previsão quer para educação, quer para a saúde, quer para o lazer, e por isso, não fosse ilegal o decreto, seria inconstitucional, pois a norma

maior reconhece a todos o direito à educação, à saúde e ao lazer;

e) que o direito das categorias profissionais representadas e associados é líquido e certo, pois salários profissionais, salários normativos e vantagens assistenciais ou previdenciárias, como o salário-família, dependem, reflexamente, da legítima fixação do salário mínimo;

f) que, "na espécie vertente, o Decreto nº 83 375, deveria estar conforme com o Decreto-lei nº 5 452/43 (CLT). Não o estando, como também, à toda evidência e a sobejo se comprovou, é ilegal, nulificável pelo Poder Judiciário e suscetível de desconstituição pelo Juízo de amparo, dado ser, por si só, capaz de produzir o efeito lesivo ao direito dos impetrantes" (fls.).

Pedem, afinal, "seja anulado o presente decreto, por infidelidade, face à lei que o rege, ou inconstitucionalidade, *recomendando-se a exposição de outro decreto* que atenda às exigências previstas no texto normativo formal e material, como imperativo do melhor direito..." (fls. 21).

Vieram as informações, em erudita elaboração do órgão jurídico do Ministério do Trabalho, das quais destaco a síntese que nelas mesmas se oferece, *in verbis*:

"I — falta qualidade aos requerentes para representar, na Justiça Comum, sem poderes especiais, os interesses de seus associados;

II — impropriedade da medida contra a lei em tese, tendo em vista que, efetivamente, investe-se contra norma de direito e não contra ato concreto e executório;

III — não configuração nem de ato ilegal, nem de ato de arbítrio, tendo em vista que as prescrições atinentes ao salário mínimo foram corretamente acatadas pelo Decreto nº 83 375/79.

IV — inocorrência de inconstitucionalidade a censurar ou ilegitimidade a corrigir. O ato do Governo, malsinado na impetração, acha-se extreme de qualquer desses vícios" (fls.).

A ilustrada Procuradoria-Geral da República emitiu douto parecer de lavra do Subprocurador-Geral, Mauro Leite Soares, referendado pelo eminente titular, Prof. Firmi-
no Ferreira Paz, *in verbis*:

“Insurgem-se os impetrantes, sindicatos de empregados de diversas categorias profissionais de municípios do Rio Grande do Sul e federação dos empregados em estabelecimentos bancários do mesmo estado, contra o Decreto presidencial nº 83 375, de 30 de abril de 1979, que fixou novos níveis de salário mínimo para todo o território nacional, alegando que o aludido decreto é infiel à própria lei que o rege, ou, ainda, inconstitucional, e, pedindo, ao final, a sua anulação e que o egrégio Supremo Tribunal Federal recomende “a expedição de outro decreto que atenda às exigências previstas no texto normativo formal e material”.

O Senhor Presidente da República prestou informações às fls. 68 através do Ministério do Trabalho.

Somos pelo não conhecimento do mandado.

Preliminarmente, temos que falece legitimidade às entidades requerentes, porquanto não preenchem nem mesmo o requisito mínimo em que se baseiam para a impetração, de pressuposto falso ou inexistente, conforme veremos adiante, relativamente a que não foram ouvidas as confederações de empregados, ou seja, não tiveram elas o direito, que lhes é assegurado por lei, de pronunciar-se sobre os novos níveis mínimos de salário, acarretando, em consequência, segundo os requerentes, este procedimento flagrantemente ilegal, o baixíssimo e irreal índice de reajuste do salário mínimo, fls. 4 da inicial.

Possuísssem as confederações de empregados e empregadores o direito alegado pelos requerentes e não obedecido na elaboração ou revisão procedida pelo ato impugnado, conclusão lógica ao que nos parece é que os impetrantes, simples sindi-

catos profissionais regionais e federação de empregados, não têm direito à substituição processual pretendida, isto é, invocar direito líquido e certo em nome de terceiros.

Ademais, nem mesmo as confederações patronais e profissionais se encontram investidas do direito de participação invocada pelos requerentes com apoio no art. 6º e §§ da Lei nº 4 589/64. Para a análise da questão permitimo-nos a transcrição dos dispositivos apropriados. Declara-se na Lei nº 4 589/64, no capítulo referente ao Departamento Nacional de Emprego e Salário:

“Art. 5º Junto ao DNES, funcionará um Conselho Consultivo de Emprego e Salário (CCES), com a finalidade de opinar sobre os planos e estudos que lhe forem submetidos pelo diretor-geral de departamento. (2)

Parágrafo único. O Conselho, além do diretor-geral do DNES, que o presidirá, constituir-se-á dos seguintes membros, designados pelo Ministro de Estado:

I — Dois técnicos em assuntos de salário ou emprego, sendo um economista, como representantes do Governo;

II — Dois representantes das categorias econômicas, escolhidos dentre as listas triplíces organizadas pelas confederações de empregadores;

III — Dois representantes das categorias profissionais escolhidos dentre as listas triplíces organizadas pelas confederações de trabalhadores.

Art. 6º Os processos de fixação e revisão dos níveis mínimos ou básicos de salários serão, obrigatoriamente, submetidos ao CCES, após pronunciamento das confederações de empregadores e trabalhadores sobre as tabelas salariais elaboradas pelo DNES. (3)

§ 1º As confederações terão o prazo de 10 dias para se manifestarem sobre os níveis salariais propostos pelo DNES.

§ 2º A decisão proferida no caso deste artigo, pelo CCES, ressalvada a hipótese

de recurso para o ministro de Estado, interposto por entidade sindical interessada, no prazo de 10 dias, será encaminhada ao Presidente da República, para os fins previstos no art. 115 da Consolidação das Leis do Trabalho”.

“Posteriormente, a Lei nº 4 923/65 introduziu as seguintes modificações através do seu art. 7º:

“§ 4º Passa a denominar-se de Conselho Consultivo de Mão-de-Obra (CCMO) o Conselho referido no art. 5º da Lei nº 4 589, o qual funcionará junto ao DNMO, sob a presidência do respectivo diretor-geral, para os assuntos relativos a emprego.

§ 5º A atribuição mencionada no art. 6º da Lei nº 4 589 passa a ser exercida pelo Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), criado pelo art. 8º da Lei nº 4 725, de 18 de julho de 1965, o qual, quando reunido para exercê-la, terá a composição acrescida com os representantes das categorias econômicas e profissionais, que integram o CCMO do que trata o § 4º deste artigo”.

“Declarando-se neste último dispositivo, § 5º do art. 7º da Lei nº 4 923/65, que a atribuição mencionada no art. 6º da Lei nº 4 589/64, isto é, “processos de fixação e revisão dos níveis mínimos ou básicos de salários”, passa a ser exercida pelo Conselho Nacional de Política Salarial, o qual, quando reunido para exercê-la, terá a composição acrescida com os representantes das categorias econômicas e profissionais que integram o Conselho Consultivo de Mão-de-Obra, isto é, dois técnicos em assuntos de salário ou emprego, tendo um economista, como representante do Governo; dois representantes das categorias econômicas, escolhidos dentre as listas tripliques organizadas pelas confederações de empregadores e dois representantes das categorias profissionais, escolhidos dentre as listas tripliques organizadas pelas confederações de trabalhadores, temos, em con-

clusão lógica interpretativa nos termos do § 1º do art. 2º da Lei de Introdução do Código Civil, não somente que a lei posterior regulou inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior, como também com ela é incompatível.

A modificação não foi apenas formal em relação ao órgão, senão que material em relação à atribuição e a maneira de exercê-la, isto é, o Conselho Nacional de Política Salarial engloba e enfeixa em si mesmo, com a participação de representantes do Governo, dos empregadores e dos empregados, a decisão preliminar de revisão dos níveis salariais a ser submetida ao Senhor Presidente da República.

Temos, ademais, que a ilegitimidade é genérica, isto é, não se estende apenas aos impetrantes, sindicatos e federação de empregados, mas, também, às confederações e às pessoas vinculadas aos sindicatos, tanto empregados quanto empregadores, visto que a lei, conforme anteriormente demonstrado, prevendo e determinando a representação das duas categorias perante ao Conselho Nacional de Política Salarial na formação dos estudos para a revisão salarial, automaticamente confere à decisão a sua própria legitimidade, excluindo a possibilidade de sua impugnação por parte daqueles interessados que se fizeram presentes e representados na elaboração revisional.

Ainda preliminarmente, a impetração encontra obstáculo na Súmula nº 266.

O decreto presidencial ora impugnado, de natureza complexa, não comporta impugnação direta.

Finalmente, ultrapassadas que sejam as preliminares, temos que, no mérito, pretende-se exame de matéria de fato. A fixação de novos níveis do salário mínimo envolve, sabidamente, matéria intrinsecamente ligada à política econômica nacional, não apenas do interesse da classe trabalhadora e sua subsistência imprescindível, ou da classe patronal e sua capacidade retributi-

va, como também do próprio Governo na condução e direção do sistema econômico, na perseguição do equilíbrio dos fatores que ensejam o desenvolvimento nacional. Questão essencialmente complexa que não permite ou enseja análise através do Poder Judiciário, sob o amparo do princípio da isonomia, tendo em vista o princípio da independência dos Poderes. Acaso conhecido, somos pelo indeferimento do mandado de segurança.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rafael Mayer (Relator):

1. Entendo que o sindicato tem legitimidade para exercitar o mandado de segurança em defesa de direito inerente à categoria profissional que representa. É o que decorre, como verdadeiro mandato *ex lege*, do art. 513 da CLT, onde se confere aos sindicatos a prerrogativa de *representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida*. Improcede a arguição de que o dispositivo em apreço somente tinha como referência o setor especializado da Justiça do Trabalho, pois aí não se opõe qualquer restrição ao *munus* que é conferido de maneira ampla. A única delimitação que se coloca à atuação representativa dos sindicatos é a de que a sua matéria seja aquela pertinente ao interesse e à atividade profissional, conforme aliás é ensinamento de Castro Nunes, referido em obra de Celso A. Barbi transcrito pelos impetrantes. É de ver que o objeto do presente mandado, versando a fixação do salário mínimo geral, tem a ver com o estrito campo profissional.

Com relação aos sindicatos representativos de categoria não se passa diferentemente, sob o ângulo enfocado, da situação reconhecida à Ordem dos Advogados. Este

egrégio Plenário, em sessão de 8.11.78, por votação unânime, no MS nº 20 170/DF, reconheceu idêntico poder de representação à OAB, nos termos da ementa da qual transcrevo a parte pertinente:

“Ordem dos Advogados. Autorizada pelo estatuto a representar em Juízo e fora dele os interesses gerais da classe (Lei nº 4 215, de 1963, art. 1º, § 1º), não se pode recusar à Ordem dos Advogados legitimidade para requerer mandado de segurança contra ato que considera lesivo à coletividade dos advogados”.

Em seu erudito voto, o eminente relator, Ministro Decio Miranda, equiparou as duas situações, sob o crivo do mesmo princípio processual, *in verbis*:

“Quando a Ordem ou os sindicatos ‘representam’, em Juízo, os interesses gerais da classe, em verdade não exercitam direitos alheios individuais, somados num feixe, mas uma categoria própria de direitos, a que foi conferida proteção unitária, com o conseqüente direito de ação. Não vejo, pois, como negar a essa categoria de direitos o amparo do mandado de segurança, que a Constituição assegura ‘ao direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*’, sem exigir que corresponda a pessoa física, individualmente considerada” (RTJ, 89:396).

Nesse entendimento, cuido não seja de acolher a arguição de que os impetrantes não têm legitimidade para a interposição.

2. Também cabe desacolher o argumento relativo ao não cabimento do mandado sob color de que ele se propõe contra a lei em tese, ou seja, de igual, o decreto ou ato normativo de caráter geral, emanado do Poder Executivo, que seria, ainda assim, lei no sentido material.

A proposição é de ser admitida em princípio, mas inaplicável à hipótese.

Mesmo que o decreto tenha por missão editar normas gerais, ele pode ser dotado

de caráter próprio de execução e concretude, capaz de, nessa formulação, afetar direitos. O decreto sobre salário mínimo tem por objeto principal a instituição de escalas tarifárias que são de aplicação imediata alcançando, *per se*, a órbita dos interesses pessoais representados no direito ao salário mínimo, garantido pela Constituição e pela lei.

A simples edição do salário mínimo já repercute no patrimônio dos assalariados, porquanto é uma vantagem que lhe é conferida e desde logo assegurada, não se podendo pois assimilar a situação a de uma lei em tese, abstrata e geral, onde ainda não há uma efetiva constrição do direito como naqueloutra. Cuido, assim, que o mandado de segurança não é inadequado para se proteger contra o que é desenhado como danoso, de modo atual, ao direito do indivíduo. Não é, pois, de rejeitá-lo, liminarmente.

3. Entretanto, não há fugir às colocações feitas, nos demais aspectos, pela douta Procuradoria-Geral da República. Não tem procedência a argumentação dos impetrantes no sentido de que a necessidade de audiência das confederações de empregados, que se diz com contestação ter sido relegada, sobreviveria legalmente ao evento da lei nova que transferiu ao Conselho Nacional de Política Salarial as atribuições do antigo Conselho Consultivo de Emprego e Salário. Mas é de ver que, em direito administrativo, ordinariamente, a entidade que a outra substitui faz com que desapareçam automaticamente os mecanismos que a ela eram peculiares, e que não mais se coadunam com a nova, que tem os seus próprios. Tanto mais que a participação das entidades de classe na composição do Conselho Nacional de Política Salarial é mais significativa do que a audiência do órgão representado, e o dispensa logicamente como legalmente não mais exige. Portanto, não foi afetada a normalidade do

procedimento administrativo que culmina como o decreto de fixação do salário. E nas fases desse procedimento, de caráter instrutório e de assessoramento nada tem significação maior, mesmo em termos de irregularidade procedimental, que não seja convalidado pelo ato administrativo do Presidente da República, que dimana de sua exclusiva competência.

4. No mais, embora o caso assuma o relevo social e humano do problema da justa e vital remuneração do trabalhador, não pode receber tratamento em mandado de segurança, tal a complexidade dos fatos e das provas que entretecem a fixação do salário mínimo. Matéria de fato, tema de prova não cabem em mandado de segurança.

Por fim, não convém confundir aspirações de justiça social com postulados constitucionais que talvez não estejam a responder. Nada há na Constituição que proíba a diversidade do salário regional, pois até o prevê (art. 165, I), nem que imponha a composição de parcelas do salário, para a educação, lazer e saúde, que a lei ordinária ainda não previu e que pode vir prever sem contrariar de um modo ou de outro a norma maior.

Pelo exposto, indefiro o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, não conheço do mandado, porque entendo que decreto que estabelece salário mínimo, com a devida vênia, não é ato administrativo, no sentido de atribuir a determinadas pessoas um direito. Trata-se de estabelecimento de norma geral, que poderia ser atacado em representação de inconstitucionalidade contra ato normativo em tese, como sucede, inclusive, com portarias.

Aqui, não há a prática de ato administrativo individualizado; o que há é ato nor-

mativo, que fixa valores aplicáveis genericamente, como sucede, por exemplo, com leis ou decretos-leis de fixação de padrões de vencimentos de funcionários públicos.

O Sr. Ministro Soares Muñoz: O decreto, atacado no mandado de segurança, é ato executório, pois que fixou o salário mínimo para as diversas regiões do país. E, contra os atos executórios, cabe mandado de segurança. Até contra a lei auto-aplicável cabe mandado de segurança (Censo Agrícola Barbi. *Mandado de Segurança*, nº 81).

O Sr. Ministro Moreira Alves: Com a devida vênia, entendo que se trata de decreto que fixa normas de caráter geral, e, portanto, insusceptível de ser atacado por meio de mandado de segurança.

Em face do exposto, Sr. Presidente, não conheço do presente mandado.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Também não me animo a superar o obstáculo de tratar-se de impetração contra lei — em sentido amplo — em tese. Parece-me que a pura normatividade do decreto não consente que seja ele atacado na via do mandado de segurança.

Em princípio, não conheço do pedido, nos termos do voto do eminente Ministro Moreira Alves.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores: Senhor Presidente, peço vênia ao eminente relator para ficar na preliminar de não-conhecimento do mandado de segurança.

É que o ato impugnado, posto seja em decreto, ele se equipara à lei, em tese, disposição normativa, dirigindo-se, sem distinção, a toda a Nação.

Em tais condições, acompanho o primeiro voto divergente a respeito, do eminente Ministro Moreira Alves, *data venia*.

É como voto.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, o decreto, no caso, tem feição normativa, daí a inviabilidade do mandado de segurança.

Com a devida vênia do eminente relator, acompanho o voto do eminente Ministro Moreira Alves, não conhecendo, preliminarmente, do mandado.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Antonio Neder (Presidente): Também eu não conheço do pedido, nos termos do voto do eminente Ministro Moreira Alves.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20 210-6 — DF — Rel., Min. Rafael Mayer. Reqtes., Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Porto Alegre e outros (Advs., Luiz Heron Araújo e outros). Reqdo., Sr. Presidente da República.

Decisão: Não se conheceu do mandado de segurança, vencidos os Ministros Relator, Decio Miranda, Soares Muñoz e Cunha Peixoto, que tomaram conhecimento do pedido e o indeferiram. Votou o Presidente. Falou pelos reqtes. o Dr. Ulisses Riedel de Rezende. T. Pleno, 13.12.79.

Presidência do Senhor Ministro Antonio Neder. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Xavier de Albuquerque, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.