

— Não pode o mandado de segurança substituir ação declaratória para declarar inconstitucionalidade de ato normativo que fixa valores de vencimentos aplicados genericamente.

— Indevida a pretensão de que, em mandado de segurança, entenda-se ofendido o princípio de irredutibilidade de vencimentos pela fixação de percentual que seria inferior à inflação.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Maurício dos Santos Pereira e outros *versus* Sr. Presidente da República e outro
Mandado de Segurança nº 20 286 — Relator: Sr. Ministro
NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, não se conhecer do pedido.

Brasília, 10 de fevereiro de 1982. — *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Néri da Silveira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Maurício dos Santos Pereira e mais 22 (vinte e dois) juízes do trabalho da 5ª Região (Bahia e Sergipe) impetram mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República e do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, “consubstanciado no Decreto-lei nº 1 821, publicado no *Diário Oficial* de 12 de dezembro de 1980”, que dispôs sobre os vencimentos dos ministros de Estado, membros da magistratura federal, do Distrito Federal e territórios e do Tribunal de Contas da União, e dos servidores civis e militares federais, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1981, na forma nesse diploma estabelecida.

Precisam os requerentes, no item 15 da inicial (fls. 11), o objeto da impetração, *verbis*:

“15. É o mandado de segurança, isto posto, impetrado para requerer ao egrégio

Supremo Tribunal Federal que, em observância à letra e espírito da norma contida no art. 113, III, da Constituição Federal, assegure aos autores reajustamento dos vencimentos em percentual não inferior ao da inflação, determinando, se julgar necessário, que o Exmo. Sr. Presidente da República edite o ato de sua competência, para dar cumprimento ao julgado, a ser executado nos próprios autos do *writ* quanto ao pagamento das diferenças, inclusive da verba de gratificação, que integra os vencimentos (Lei Complementar nº 35, art. 65, § 1º), devidas a partir do ajuizamento da inicial, como prevê a Lei nº 5 021, de 9 de junho de 1966 (art. 1º, §§ 2º e 3º), solicitando-se, antes, as informações de estilo e, a seguir, o pronunciamento do douto Procurador-Geral da República.”

Invocam como apoio do pedido a garantia de irredutibilidade de vencimentos, consignada no art. 113, III, da Constituição, asseverando “que, assim, não podem sofrer *redução* em caso algum depois da investidura e enquanto o titular permanecer no cargo”. Sustentam que “com a fórmula da irredutibilidade se visa não apenas impedir a *redução nominal*, o que é apodítico, mas, também e sobretudo numa época de acentuada inflação — o que aqui é público e notório — a diminuição do *valor real* dos vencimentos, o que se verifica, *data venia*, quando os índices de reajustamento são inferiores ao daquela no mesmo período” (fls. 4-5). Noutro passo, asserem os impetrantes (fls. 6):

“8. Portanto, o ato legislativo ou administrativo que reajusta os vencimentos da magistratura só dá efetivo cumprimento à norma do art. 113, III, da Lei Fundamental, se os reajustamentos são concedidos de acordo, no mínimo, com os índices de depreciação da moeda, eis que, reduzido o seu poder aquisitivo, dá-se, por via de consequência, a redução do valor real dos vencimentos, ainda que o valor nominal permaneça o mesmo, ou, até, que seja reajustado para mais, como ocorre no caso *sub judice*. A exegese do art. 113, III, da Constituição, não pode dissociar-se do disposto no art. 102, § 1º, segundo o qual os proventos da inatividade serão revistos sempre que, *por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda*, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade. Portanto, se a própria Constituição contém cláusula, por força da qual se presume, em princípio, que os reajustamentos dos vencimentos resultam da alteração do poder aquisitivo da moeda, é inquestionável que, sendo irredutíveis os dos magistrados, a norma do art. 113, III, só pode ser estritamente observada se os reajustamentos, no que lhes dizem respeito, não ficam aquém dos índices de depreciação monetária.”

Com base nessas considerações, a peça vestibular anota (fls. 6-7):

“9. Ora, no caso que se submete ao alto exame dessa egrégia Corte, é fato incontroverso que o reajustamento a ser pago, integralmente, a partir de 1º de abril de 1981, foi da ordem de 73%, segundo dispõe o próprio Decreto-lei nº 1 821 (art. 1º), incidindo sobre os vencimentos vigentes a partir de 1º de março de 1980 (Decreto-lei nº 1 732), pois 1º de março de cada ano era tradicionalmente a *data-base* para a vigência dos reajustamentos anteriores.

10. A conclusão, pois, é de que o mandamento constitucional só poderá ser atendido se se tiver em linha de conta o índice da inflação acumulada de 13 meses, isto é, de março de 1980 a abril de 1981, sendo violador daquele, por admitir a redução dos vencimentos, o ato que fixe os reajustamentos em níveis inferiores ao da depreciação da moeda no período.”

No que concerne ao fundamento básico da impetração, os requerentes trazem a confronto o sistema norte-americano, com referência histórica à inserção de cláusula semelhante na Constituição dos Estados Unidos da América, onde, anotam, foi recusada “a fórmula dos *honorários permanentes*, exatamente para, diante de previsão, já àquela época, de possíveis flutuações no *valor do dinheiro* e no *estado da sociedade* — capazes de torná-los mesquinhos e impróprios, decorrido algum tempo — impedir a sua redução”. “Dir-se-á, em suma, que o legislador constituinte norte-americano anteviu a possibilidade de os vencimentos sofrerem *diminuição real*, por efeito da *inflação*, a despeito de permanecer o mesmo valor nominal” (fls. 4). Nesse sentido, trazem os impetrantes à colação precedente da Suprema Corte norte-americana que “considerou infringente da *compensation clause*, a cujo espírito se filia nossa Constituição, os reajustamentos concedidos entre 1975 e 1978 em índices inferiores aos da inflação” (em *United States, Appellant*, 79-983 v. *Hubert L. Will et alii*, e *United States, Appellant*, 79-1689 v. *Hubert L. Will et alii*, em *The United States Law Week*, de 16.12.80, v. 49, nº 24, p. 4 045-54).

Tornam, outrossim, explícito os petionários que não se trata, no caso, de aumento de vencimentos, pelo poder judiciário, “sob o fundamento de *isonomia*, a encontrar obstáculo, entre nós, na jurisprudência predominante, consolidada na Súmula nº 339, mas de assegurar à magistratura, por sentença, a irredutibilidade dos respectivos vencimentos na forma do que dispõe a Constituição (art. 113, III)”. Aduzem, outrossim, que o pedido não é de equiparação, “mesmo prevista em lei, mas o reconhecimento de garantia de que apenas gozam os juízes, isto é, o de não ter os seus vencimentos reduzidos em nenhuma circunstância, segundo determina a Carta Magna” (fls. 8).

Sustentam, de outra parte, os suplicantes que, na espécie, não se cogita de mandado de segurança contra a *lei em tese*, a arrostar a Súmula nº 266, “pois o Decreto-lei nº 1 821 equivale a lei apenas sob o aspecto *formal*, constituindo ato administrativo, de

efeito concreto, do ponto de vista material". E argumentam (fls. 9): "Com efeito não estabelece o aludido decreto-lei normas gerais sobre os vencimentos da magistratura, no seu art. 1º, eis que fixa, de logo, o percentual do reajustamento e indica, em anexo, os valores reajustados com base naquele. Não teria esse caráter de ato materialmente administrativo se, ao contrário de prever o índice de reajustamento e dos valores reajustados, estabelecesse que os vencimentos fossem anualmente majorados de acordo com índices que algum órgão oficial publicasse. Aí, sim, o interessado só teria violado seu direito, por ato do poder público, na medida em que isso ocorresse; não, porém, quando o próprio ato, ainda que lei em sentido formal, já estipula índice e fixa os vencimentos reajustados, em níveis que, como é público e notório, estão aquém dos da inflação acumulada nos 13 meses anteriores." Destacam, ainda, os impetrantes, que, no caso, "a questão é de certo modo irrelevante, dado que o decreto-lei acha-se a produzir efeitos concretos, pois quem quer que seja juiz já está vencendo remuneração segundo critério estabelecido em norma que ofende preceito constitucional, quando a ninguém é dado ignorar que a inflação acumulada, no indicado período — março de 1980 a abril de 1981 — foi de 121% (de março de 1980 a março de 1981), certo como é que o INPC, segundo informação oficial do IBGE, que instrui a presente, corresponde — cujo índice é inferior ao da inflação — corresponde, em 12 meses, a 95% e a 105,24% em 13" (fls. 10-1).

Vieram as informações solicitadas (fls. 27-31 e 33-56). Como questões preliminares, sustenta-se constituir o pedido inicial mandado de segurança contra a lei em tese, invocando-se nesse particular o disposto na Súmula nº 266, e ser a matéria insuscetível de deslinde na via eleita, "por envolver realização de cálculos complexos e exame de fatos e de provas", somente apreciáveis em ação ordinária. Quanto à natureza do diploma impugnado, as informações (fls. 38) entendem versar sobre assunto (vencimentos) "da competência do poder legislativo (art. 43, V), sendo lei no sentido material, pois é

ato jurídico oriundo do Estado com característica de norma geral, e no sentido do formal, baixado por órgão investido, constitucionalmente, na função legislativa", com remissão ao disposto nos arts. 43, V, e 55, III, da Constituição.

Após examinar a doutrina a tal propósito, as informações, às fls. 47-8, sustentam:

"16. Dessa feita não é de se trazer à tona a atual tendência da doutrina e da jurisprudência em admitir a possibilidade de mandado de segurança contra leis auto-executáveis, contra atos administrativos dos órgãos legislativos e contra as leis em sentido formal — encobrimdo um ato administrativo.

17. A fixação de vencimentos, por força constitucional, é matéria puramente legislativa, repercutindo, é lógico, na esfera administrativa, todavia não permitindo confusão com ato da administração. É matéria de interesse da administração mas da competência do Legislativo. A tese afirmada pelo Decreto-lei nº 1 821/80 é o aumento dos vencimentos dos magistrados indicados — *erga omnes* — em 73% (setenta e três por cento), não se identificando tal procedimento, eminentemente legislativo, com ato administrativo."

No mérito, as informações, adotadas pelo chefe do poder executivo e subscritas pelo Sr. Diretor-Geral do Dasp, sustentam a improcedência do pedido, deduzindo-se, de fls. 29-31, nestes termos:

"7. A garantia constitucional de vencimentos irredutíveis de que gozam os juízes não tem o significado e o alcance que os impetrantes lhe pretendem dar. Dela não resulta a obrigatoriedade de que os reajustamentos de vencimentos concedidos aos membros da magistratura sejam feitos no mesmo percentual de aumento da inflação ou de quaisquer outros indicadores econômicos da elevação do custo de vida.

8. Importa, isto sim, a aludida garantia em que não pode o vencimento do magistrado sofrer redução uma vez fixado. Vale dizer, após estabelecido pela lei ordinária, torna-se irredutível no que concerne a esse quantitativo absoluto e nunca relativamente a valores abstratos que sequer chegaram a

ser auferidos, pois *não se pode reduzir o que jamais foi percebido*.

9. Desse modo, o Decreto-lei nº 1 821, de 1980, não impôs nenhuma redução de vencimentos e vantagens percebidos pelos impetrantes. Pelo contrário, o que sem dúvida fez foi reajustá-los, aumentando-os.

10. Com efeito, a cogitada redução de vencimentos constitui, *data venia*, não só concepção subjetiva dos impetrantes, como também foge inteiramente da realidade, quando se verifica que o tratamento a eles dispensado foi uma resultante do contexto geral, envolvendo toda a magistratura e o funcionalismo público federal.

11. Aliás, cabe ressaltar que os impetrantes deixaram de mencionar o fato de que, além do aumento geral concedido, em duas etapas, pelo Decreto-lei nº 1 732, de 20 de dezembro de 1979, ou seja, em janeiro e março de 1980, obtiveram, também, através do Decreto-lei nº 1 784, de 28 de abril de 1980, a partir do mês de maio subsequente, aumento de vencimentos e do percentual da respectiva representação, que os integra (cf. § 1º, do art. 65, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979).

12. Esse aumento intermediário, ademais, revela que a invocada defasagem de vencimentos, em confronto com os índices da inflação acumulada, não compreende o período de 13 (treze) meses, como querem os suplicantes.

13. Por outro lado, mesmo que se admitisse, para efeito de argumentação, o alcance que os requerentes querem dar à garantia da irredutibilidade de vencimentos, seria inaceitável que o reajustamento fosse feito com base no índice da inflação, calculada em 110,2%, em 1980, pela área econômica (índice geral de preços), quando os reajustes do salário mínimo, decorrentes de preceito constitucional, atingiram, no mesmo ano, 97,1% (41,4% em maio + 39,4% em novembro + 16,3% decorrente da acumulação do segundo sobre o primeiro). Tendo isso em vista, ressalte-se a complexidade da matéria, com a utilização, ora do índice geral de preços (110,28%), ora do índice nacional de preços ao consumidor (INPC), base de cálculo de reajustes salariais."

De outra parte, no parecer com que instruídas as informações do Sr. Ministro da Justiça e por S. Ex^a aprovado, às fls. 48, afirma-se:

"19. O Decreto-lei nº 1 821/80 reajustou os valores de vencimentos e proventos dos membros da magistratura federal que especifica. Assim, observou o citado item III, do art. 113, ao conceder aumento à base de 73% (setenta e três por cento).

20. Irredutibilidade quer dizer qualidade ou caráter de irredutível — que não se pode reduzir, diminuir.

21. A Constituição não determinou o índice nem o tempo dos reajustes ao consagrar, tão-somente, a irredutibilidade, que vem sendo respeitada via de aumentos anuais, efetuados à base de percentagens que são determinadas através de cálculos — que têm como ponto de partida o orçamento da União. Tal percentagem é questão da política econômico-financeira, dependente da receita e da despesa."

Noutro passo, a mesma peça componente das informações acrescenta (fls. 50):

"25. Cumpre, então, não confundir salário real — que é o poder aquisitivo da moeda — com o salário nominal — valor percebido. Assim, o fenômeno inflacionário não alcança o salário nominal — sempre majorado anualmente — mas, sim, o salário real — que abate o poder aquisitivo.

26. Ressalta-se que o princípio da irredutibilidade do salário não vigora apenas para os magistrados, mas, também, para todos os trabalhadores — vide arts. 116 a 126 da Consolidação das Leis do Trabalho — não permitindo a redução dos salários.

27. Salienta-se, ainda, que o reajuste dos salários de todos os trabalhadores não acompanha a inflação. Se do contrário acontecesse com os magistrados, ocorreria uma profunda desigualdade."

A douta Procuradoria-Geral da República opina, preliminarmente, no sentido do não conhecimento do mandado de segurança e, no mérito, por seu indeferimento (fls. 81-8). Na preliminar, o parecer refere o precedente do Mandado de Segurança nº 20 210, em que impugnado o Decreto nº 83 375/79, que estabeleceu novos níveis de salário mínimo

para o território nacional, havendo o Plenário, por maioria de votos, não conhecido da impetração (RTJ, 96:1 004 e segs.). Também, preliminarmente, o parecer invoca a Súmula nº 339, segundo a qual “não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”. Aduz que, em qualquer hipótese, a súplica importaria, se atendida, em declaração de inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 1 821/80, por afrontar o art. 113, III, da Constituição, não sendo o mandado de segurança via adequada, para tanto, como sucedâneo da representação. No mérito, o parecer sustenta que a lei impugnada não ofendeu o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados. Tratou-se, outrossim, aí, de medida geral, sem qualquer caráter discriminatório aos juízes. Conclui que o decreto-lei em apreço está “conforme à situação econômico-financeira do país, não é discriminatório e nem ofende aos princípios constitucionais da independência e da irredutibilidade dos vencimentos dos membros do poder judiciário”.

Já em pauta o feito, pela petição de fls. 91, foi requerida a transferência do julgamento para sessão do corrente ano judiciário de 1982, o que deferi.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Pretendem os impetrantes, como se viu do relatório, lhes assegure o Supremo Tribunal Federal, em face do preceito contido no art. 113, III, da Constituição, reajustamento dos vencimentos em percentual não inferior ao da inflação, “determinando, se julgar necessário, que o Exmo. Sr. Presidente da República edite o ato de sua competência para dar cumprimento ao julgado, a ser executado nos próprios autos do *writ* quanto ao pagamento das diferenças, inclusive da verba de gratificação, que integra os vencimentos (Lei Complementar nº 35, art. 65, § 1º), devidas a partir do ajuizamento da inicial, como prevê a Lei nº 5 021, de 9 de junho de 1966 (art. 1º, §§ 2º e 3º)”.

Formulam essa súplica, a partir da consideração de o Decreto-lei nº 1 821, de 11 de dezembro de 1980, publicado no *DOU* de 12.12.80, que reajustou os valores dos vencimentos dos membros da magistratura federal, dentre outros, haver desrespeitado o princípio da irredutibilidade de vencimentos, que a Constituição garante aos magistrados, porque o percentual de aumento nele estabelecido, à base de 73%, não corresponde à diminuição real sofrida por seus estipêndios, por efeito da inflação, a partir de 1º de março de 1980.

Tal como deduzida a vestibular, no mandado de segurança, ataca-se o Decreto-lei nº 1 821, de 11 de dezembro de 1980. Trata-se de lei de aumento de vencimentos, estabelecendo disposições gerais, abstratas e imperativas, revestida, pois, das características do ato normativo. É ato de natureza legislativa, materialmente legislativo. O fato de ser auto-executável, a partir de 1º de janeiro de 1981, resultando, daí, a percepção dos estipêndios por seus destinatários, não pode ter o condão de transmutá-lo, de instrumento normativo em ato administrativo, desde logo, impugnável na via do mandado de segurança.

Em face dos termos do pedido, o que pleiteiam os impetrantes é perceber vencimentos, de forma diversa daquela no referido Decreto-lei nº 1 821/80 estipulada, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal.

Compreendo, *data venia*, que o mandado de segurança não pode ser conhecido.

Em primeiro lugar, a provisão vindicada implicaria proclamar a desconformidade da lei do aumento dos impetrantes e, pois, de toda a magistratura nacional, com o art. 113, III, da Constituição. Ora, não pode o mandado de segurança, que não serve a substituir a ação declaratória, ser, aqui, utilizado como autêntica representação de inconstitucionalidade de ato normativo que, em tese, fixa valores de vencimentos aplicáveis genericamente.

Em segundo lugar, conforme requerem os impetrantes, pede-se ao Supremo Tribunal Federal para lhes garantir, à margem da disposição legal que sustentam em conflito com

o art. 113, III, da Lei Maior, reajustamento dos vencimentos em percentual não inferior ao da inflação, determinando-se as providências que indicam, em ordem à execução do julgado, nos próprios autos, *ut* Lei nº 5 021, de 1966.

Ora, está na Súmula nº 339: “Não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.” Compreendo que, com maioria de razão, não seria possível — afastada a incidência do Decreto-lei nº 1 821/80, que constituía a base legislativa de pagamento dos vencimentos dos impetrantes, em 1981 — garantir-lhes, mesmo se no mérito fosse de prosperar a súplica, reajustamento, a contar de 1º de janeiro de 1981, dos valores percebidos, até 31 de dezembro de 1980, segundo percentual insuscetível, à sua vez, de definição, em mandado de segurança, em face da complexidade da matéria, sujeita a exame de provas e fatos, tudo sem norma legislativa expressa e por determinação judicial.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 20 210-DF, a 13 de dezembro de 1979, este Tribunal decidiu, em aresto assim ementado:

“Mandado de segurança.

Decreto que estabelece níveis de salário mínimo para o território nacional é ato normativo, insuscetível de ser atacado em tese, por meio de mandado de segurança.

Pedido não conhecido.”

Reconheceu a douta maioria que, no Decreto nº 83 375/79, de fixação do salário mínimo no país, haveria o estabelecimento de norma geral, que, segundo o voto do ilustre Ministro Moreira Alves, “poderia ser atacado em representação de inconstitucionalidade contra ato normativo em tese, como sucede, inclusive, com portarias”. Nessa linha, o eminente Ministro Xavier de Albuquerque sinalou: “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.”

Como restou afirmado no RE nº 72 810-PE, relator o eminente Ministro Bilac Pinto,

não cabe, em princípio, mandado de segurança contra lei em tese. O controle jurisdicional das leis *in abstracto*, por ação direta, foi incorporado ao nosso direito em 1967, ao estabelecer a Constituição (art. 114, letra I), a competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar a representação do Procurador-Geral da República, mantido pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 119, I, I.

Não se trata, na espécie, à evidência, do controle jurisdicional da constitucionalidade da lei, por via de exceção, em que o lesado, em vez de atacar o ato diretamente, limita-se, como ensina C. A. Lúcio Bittencourt, “a se defender contra ele, se a autoridade tenta submetê-lo à sua aplicação”. Nesse caso, explica o saudoso jurista, o lesado “pede, apenas, ao juiz, em uma demanda determinada, que, para decidir a questão *sub specie juris*, considere inexistente a lei reputada inconstitucional”. Em tal hipótese, acrescenta, “o juiz não anula ou invalida o ato, limitando-se, apenas, a recusar-lhe aplicação a uma espécie litigiosa concreta” (*Controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 2. ed. Forense, 1968, p. 97-8).

Bem de ver é que, na situação definida pelos impetrantes, pretendem que se altere, em definitivo, o que, no Decreto-lei nº 1 821, de 1980, está estipulado, como vencimentos dos requerentes, para que outra seja a expressão da lei de reajuste dos estipêndios em causa, por via da decisão requestada.

Ora, é exato, tal somente se poderá dar pelo exercício da competência legislativa para modificar a lei. Na lei fixam-se os vencimentos dos magistrados, em valor certo, *ut* art. 61, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, não sendo possível, por via do mandado de segurança, assim, estabelecer o *quantum* dos estipêndios a serem pagos, em substituição ao ato legislativo, ou o percentual do aumento a lhes ser concedido, em virtude de alteração do poder aquisitivo da moeda. Incide, ademais, na espécie, o art. 57, II, 2ª parte, da Constituição, quanto à iniciativa das leis de aumento de vencimentos.

Do exposto, não conheço do mandado de segurança.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Firmino Paz: Sr. Presidente, estou de pleno acordo com o voto brilhante, seguro e fundamentado do eminente Ministro Relator.

Realmente. Trata-se, no caso de ação de mandado de segurança, em que os autores pleiteiam elevação de vencimentos, sob a alegação de que o índice inflacionário foi superior ao aumento que obtiveram, a poder a expedição do Decreto-lei nº 1 821, de 1980, do Exmo. Sr. Presidente da República.

É princípio jurisprudencial e doutrinário que não há lugar, na ação de mandado de segurança, para se atacar a lei em tese. Neste sentido, é fecunda e copiosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sinal sumulada.

Lei em tese significa o puro e simples enunciado contido em regra jurídica, sem a incidência sobre fatos nela previstos.

Os fatos, na regra enunciados, sem incidência, são abstratos. Não ocorreram no mundo da realidade objetiva. Falta a incidência da norma sobre o fato, para poder nascer o direito subjetivo, suscetível, se violado, de apreciação judicial, por via da ação de segurança.

A ofensa a direito subjetivo pressupõe que, *antes* do ato impugnado (no caso é o decreto-lei), exista o direito subjetivo. Para a existência desse direito subjetivo, entende-se necessária a preexistência de lei em que seja previsto o fato, de que se irradia o direito.

Não existe, no sistema jurídico brasileiro, nem mesmo em lei ordinária, previsão, enunciado, em que se diga que os vencimentos dos magistrados hão de ser aumentados, sempre que o índice inflacionário seja mais elevado. Então, não há o direito subjetivo que pudesse ter sido ofendido pelo ato legislativo, seja administrativo ou normativo, no caso, o Decreto-lei nº 1 821, de 1980. Não há nenhuma lei em que se preveja o direito subjetivo invocado pelos ilustres autores. Inexistindo, tem-se que, a poder do previsto no art. 153, § 21, da Constituição Federal, não cabe ação de segurança.

De acordo com o eminente relator, não conheço do recurso.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Clóvis Ramalhet: Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente relator, não obstante entender que o mérito do mandado de segurança contenha uma questão atrativa para exame e estudo.

Os impetrantes não alegam que tenha havido uma lei reduzindo os vencimentos da magistratura. Uma lei, ao atualizar esses vencimentos e no dizer dos impetrantes, terá atualizado de modo insuficiente. Tal exame não cabe nos limites do mandado de segurança. Porém, fico com a preliminar suscitada e acolhida pelos eminentes Ministros que me antecederam.

A garantia do mandado de segurança é contra a ilegalidade ou abuso de poder que lese direito líquido e certo, seja qual for a autoridade. Tratando-se no caso de lei materialmente entendida, a saber, uma norma abstrata e geral, não há concretidade de ato de autoridade, lesando direito subjetivo concreto. Não cabendo o mandado de segurança contra lei em sentido material, ela, em princípio, poderia ser objeto de exame pela ação direta de inconstitucionalidade, em boa hora introduzida no nosso sistema constitucional como um dos melhores progressos da nossa ordem jurídica.

Não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20 286-6-DF. Rel.: Ministro Néri da Silveira. Imptes.: Maurício dos Santos Pereira e outros (Advs.: Pedro Milton de Brito, Daniel Azevedo e outros). Autoridade coatora: Sr. Presidente da República e outro.

Decisão: não se conheceu do pedido, unanimemente. Falou pelos Imptes. o Dr. Daniel Azevedo. Falou pelo Ministério Público Federal, o Prof. Inocêncio Mártires Coelho, Procurador-Geral da República. (Plenário, 10.2.82.)

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Mi-

nistros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Clóvis Rama-

lhete e Néri da Silveira. Procurador-Geral da República, Dr. Inocêncio Mártires Coelho.