— Em relação às entidades — sindicatos, federações e confederações — procede a argüição de que não guardam legitimidade para requerer mandado de segurança, em defesa dos direitos individuais de seus associados. A representação especial dos sindicatos fica restrita ao âmbito da jurisdição trabalhista.

— O Decreto-lei n.º 2.012/83, fixando correção salarial, dispõe sobre situações gerais e impessoais, a envolver casos abstratamente previstos. Portanto, constitui ato formal e materialmente legislativo. A lei, por ter vigência imediata, não perde o seu caráter próprio, de instrumento normativo, transformando-se em ato administrativo, suscetível de controle judicial através do mandado de segurança.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Pedro Gomes Sampaio e outros *versus* Presidente da República
Mandado de Segurança nº 20.381 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

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, em rejeitar a preliminar de ilegitimidade em relação ao empregado impetrante, por unanimidade, e acolher em relação às entidades de classe, por maioria de votos. Não se conhecer, por unanimidade de votos, do mandado de segurança, por envolver lei em tese.

Brasília, 11 de maio de 1983. *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Djaci Falcão*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Pedro Gomes Sampaio, Moacyr dos Santos, Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Destilação e Refinação de Petróleo de Cubatão e

entidades sindicais, por intermédio dos advogados Marcos Luís Borges de Resende e Ulisses Riedel de Resende, impetram mandado de segurança contra ato do Sr. Presidente da República, consubstanciado na edição do Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro do corrente ano, que alterou a legislação salarial, fundamentando o pedido nos arts. 153, §§ 4º e 21, e 55, da Constituição da República.

Expõem e pedem os impetrantes:

"I. O ato impugnado

O *Diário Oficial da União*, de 26 de janeiro de 1983, publicou o Decreto-lei nº 2.012, assinado no dia 25 de janeiro de 1983, do seguinte teor:

'Art. 1º O art. 2º da Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, modificado pela Lei nº 6.886, de 10 de dezembro de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação, mantidos inalterados os seus parágrafos:

'Art. 2º A correção efetuar-se-á segundo a diversidade das faixas salariais e cumulativamente, observados os seguintes critérios:

I — até três vezes o valor do maior salário mínimo, multiplicando-se o salário ajustado por um fator correspondente a 1,0 da variação semestral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor;

II — de três a sete salários mínimos aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 0,95;

III — de sete a quinze salários mínimos aplicar-se-ão, até os limites dos incisos anteriores, as regras neles contidas e, no que exceder, o fator 0,8;

IV — de quinze a vinte salários mínimos aplicar-se-ão, até os limites dos incisos anteriores, as regras neles contidas e, no que exceder, o fator 0,5;

V — acima de vinte salários mínimos aplicar-se-ão as regras dos incisos anteriores até os respectivos limites e, no que exceder, o fator 0 (zero).

§ 1º (...).

§ 2º (...).

Art. 2º O presente decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 25 de janeiro de 1983, 162º da Independência e 95º da República.

JOÃO FIGUEIREDO
Murilo Macedo
Delfim Netto

O decreto-lei mencionado, ao reduzir os índices da legislação anterior, passando a aplicar os fatores 1,0, 0,95, 0,8, 0,5 e 0 (zero), nos reajustes salariais para as diversas faixas, além de suprimir vantagens anteriormente consagradas, passou a promover uma forte redução progressiva do poder aquisitivo dos impetrantes, e de seus representados, o que se configura num verdadeiro confisco salarial.

O decreto-lei supramencionado, como se demonstrará, é *inconstitucional* e, por seus *efeitos concretos*, veio lesar imediatamente direito subjetivo líquido e certo dos autores, garantido legalmente por mandado de segurança.

II. A excepcionalidade da edição de decretos-leis.

O eminente constitucionalista Wolgran Junqueira Ferreira, em sua obra *Elementos de direito constitucional*, v. 1, p. 207-213, destaca, entre outras coisas que:

'Os decretos-leis são criação no Brasil do governo de exceção.

No Brasil republicano, os decretos-leis nasceram com o Ato Institucional do Governo Provisório, que se instalou em conseqüência da Revolução de 1930. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro desse ano, dispunha em seu art. 1º: 'O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça esta reorganização constitucional do país.'

Em 1937 instala-se o regime totalitário, fascista, que perdurou até 1945. A carta de 10 de novembro, no art. 12, facultava a expedição de decretos-leis que teriam condições e limites fixados pelo Parlamento. Como este não funcionou, os decretos-leis foram expedidos sem condições e limites. E

confirmou-se a regra legisferante das ditaduras.

Desapareceram da legislação brasileira, só vindo a reaparecer com a edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, no qual o art. 30 estabelecia: 'O presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matérias de segurança pública.'

E arremata o ilustre constitucionalista:

'Sem dúvida alguma o decreto-lei não compadece com o regime. Mesmo nos casos de urgência ou de interesse público relevante é injustificada a sua presença. Tem o presidente da República o pressuposto da urgência e da extrema urgência, prevista no art. 51 e § 2º, que perfeitamente resolvem os interesses administrativos.'

As maiores figuras do universo constitucional de nosso país não destoam desse entendimento, tendo o emérito Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em citação do mesmo trecho e obra referida, cuidando exatamente da introdução do decreto-lei pela Constituição de 1967, declarado que 'a inovação é perigosa'. E esse perigo, como advém Nelson de Souza Sampaio (*O Processo legislativo*, Saraiva, 1968, p. 143) está na possibilidade de 'uma usurpação das funções do Legislativo'.

O eminente Themístocles Brandão Cavalcante (*Estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1*, edição da Fundação Getulio Vargas, p. 88), destaca que *'o que caracteriza essencialmente o decreto-lei* na atual Constituição (...) *é a sua excepcionalidade'*, acrescentando que a medida só se justifica quando 'não poderia ser tempestivamente atendida através de procedimento legislativo ordinário'.

Como se vê, pelo pronunciamento dos mais eminentes constitucionalistas, os decretos-leis devem ser vistos com muita cautela, pois são próprios dos regimes totalitários e constituem, em nosso ordenamento jurídico, uma inovação perigosa, só devendo ser usados em casos de absoluta excepcionalidade, quando não puder ser tempestivamente atendido o problema pelo procedimento legislativo ordinário.

III. Inconstitucionalidade com conseqüente lesão de direito individual.

O art. 55, da Constituição Federal, disciplina, especificamente, quais as hipóteses em que S. Exa., o presidente da República, pode expedir decretos-leis, dispondo:

'Art. 55. O presidente da República, em casos de urgência ou interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesas, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas, inclusive normas tributárias;

III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.'

Assim, para que o decreto-lei incriminado estivesse dentro do permissivo constitucional, seria necessário:

a) urgência justificadora da medida ou interesse público relevante;

b) tratar das seguintes matérias:

— segurança nacional;

— finanças públicas, incluindo normas tributárias;

— criação de cargos públicos, incluindo fixação de vencimentos.

A interpretação do disposto no art. 55, da Constituição Federal, *deve ser necessariamente restrita* e nunca abrangente, uma vez que a expedição do decreto-lei só pode ocorrer em condições específicas e excepcionais. Incabível, por força dos termos do próprio dispositivo constitucional, uma interpretação ampla, abarcante, dos termos 'segurança nacional' e 'finanças públicas'.

O decreto-lei incriminado, como se demonstrará, não se encontra dentro da esfera

dos limites constitucionais, o que resulta na sua inaplicabilidade em relação aos impetrantes e aqueles pelos mesmos representados.

Destaque-se, inicialmente, que as Leis n.os 6.708/79 e 6.886/80 foram aprovadas pelo Congresso Nacional, com observância das regras jurídicas pertinentes à elaboração legislativa, e estão, agora, sendo alteradas por decreto-lei. A regra fundamental, básica, foi aprovada através de lei, pretendendo-se a sua alteração por decreto-lei. O simples fato de que a regra tenha sido constituída através de lei é um indicativo, primeiro, de que a matéria que constitui o seu bojo não pertine ao âmbito dos decretos-leis, mesmo porque, se a matéria salarial estivesse ao alcance dos decretos-leis, não teríamos, certamente, as Leis n.os 6.708/79 e 6.886/80, e sim decretos-leis. Veja-se que a alteração feita através da Lei nº 6.886/80 tem as mesmas características da agora apresentada, ou seja, mudava-se as faixas e os fatores correspondentes.

O pronunciamento do novo senador, pelo Rio Grande do Sul, Carlos Chiarelli (PDS), na edição de *O Estado de São Paulo*, de 27 de janeiro último, p. 33, no sentido de que 'o ideal seria o governo não ter adotado um decreto-lei, mas ter enviado um projeto ao Congresso', demonstra que o Poder Executivo extrapolou a sua competência constitucional ao modificar, por decreto-lei, faixas e índices (fatores) de reajuste salarial estabelecidos numa lei ordinária.

A) Ausência de urgência ou interesse público relevante

Inexiste urgência que justifique a medida extraordinária, o decreto-lei. A matéria deveria ser normalmente apreciada pelo Congresso Nacional, órgão constitucionalmente competente para aprovar as alterações legislativas. Themístocles Brandão Cavalcante, na obra já citada, bem lembra que a medida só se justifica quando o problema não puder ser tempestivamente atendido através de procedimento legislativo ordinário.

No caso, em nenhum momento ficou caracterizado que o ato governamental não poderia ter procedimento legislativo ordinário.

A legislação salarial vigente anteriormente ao decreto-lei impugnado, foi aprovada pelo Congresso Nacional, através das Leis n.os 6.708/79 e 6.886/80, cabendo ao Congresso, em sua soberania a competência específica, alterar ou não a legislação vigente, através do procedimento normal de elaboração legislativa, debatendo amplamente a matéria, propondo emendas, alterações, supressões, que não podem ser feitas no exame de um decreto-lei.

Importa em uma *capitis diminutio* do Poder Legislativo que uma matéria de sua competência específica seja expedida pelo Poder Executivo, em forma de decreto-lei, sem possibilidade de alteração.

Inexiste urgência que justifique a medida e inexiste, também, interesse público relevante, uma vez que o interesse público, *in casu*, é exatamente em sentido oposto, ou seja, é no sentido de que os salários sejam corrigidos em razão da elevação do custo de vida, que não seja imposto um achatamento salarial, uma redução permanente no poder aquisitivo dos trabalhadores, com a desvalorização dos salários.

Tanto inexiste 'urgência' ou 'interesse público relevante', que a *Folha de São Paulo*, no dia 27 de janeiro passado, p. 18, publicou declarações do ministro do Planejamento, do seguinte teor:

'Brasília — As mudanças na lei salarial foram consideradas pequenas pelo Ministro Delfim Netto, 'mas deverão ajudar em alguma coisa, principalmente em matéria de rotatividade e manutenção do emprego'.'

Ora, se as modificações foram 'pequenas', apenas para 'ajudar alguma coisa', onde estaria a *urgência* ou o *interesse público relevante?*

Se o objeto do Poder Executivo era o nível de emprego, por que não remeteu ao Congresso projeto de lei com a antecedência necessária?

Qual a razão da imediatidade da medida, que não pudesse ter passado oportunamente pelo crivo do Poder Legislativo?

Mesmo que se admitisse, *ad argumentandum*, que houvesse urgência ou interesse público relevante, a matéria objeto do decreto-lei não é, *data venia*, de 'finanças públicas', como alude S. Exa., o presidente da República, nos consideranda da edição do ato.

B) Conceituação de finanças públicas

Se formos aos maiores tratadistas de finanças públicas, verificaremos que a matéria diz respeito basicamente, à *receita* e *despesa* dos poderes públicos.

Aliomar Baleeiro, o grande jurista que já ilustrou essa excelsa Suprema Corte, na sua obra *Uma Introdução à ciência das finanças*, conceitua:

'A ciência das finanças estuda um dos aspectos ou atividades do Estado — a obtenção e emprego dos meios materiais e serviços para a realização de seus fins.' (Ed. Forense, 1978, p. 2 — grifos nossos.)

Jugh Dalton, ex-membro do Parlamento inglês e célebre tratadista de finanças, no seu *Princípios de ciências das finanças*, é preciso:

'Finanças públicas tratam da *receita* e *despesas* dos poderes públicos e do seu ajustamento recíproco.'

E ainda:

'Em finanças públicas, a principal divisão se faz entre receita e despesa públicas, que formam os dois ramos simétricos do assunto. A dívida pública é tratada, não raro, como ramo separado, o que, aliás, não deixa de ser justificável uma vez que suscita vários problemas especiais' (Ed. FGV, 1980, índice e p. 5).

Cláudio Martins, na sua obra *Compêndio de finanças públicas*, ao tratar do significado da expressão 'finanças públicas', delineia:

'A expressão finanças públicas é usada não só para traduzir os *recursos do Estado*, senão também a administração e o emprego destes.' (José Bushatsky Ed., 1976, p. 17 — grifos nossos.)

Igor Tenório, no *Curso de direito financeiro brasileiro*, ao fazer a distinção entre direito financeiro e ciência das finanças, coloca:

'O direito financeiro, ao se assenhorar do campo da ciência das finanças, compreende a receita, a gestão e a despesa.'

E continua:

'O objeto da ciência das finanças não se confunde com o do direito financeiro, pelo enfoque jurídico deste último, em relação ao mesmo campo de conhecimento, como se vê abaixo:

Ciência das finanças: despesa pública; orçamento; serviços públicos; crédito público; intervenção estatal; financiamento público; gestão de dinheiros públicos; administração patrimonial.

Direito financeiro: receita, administração e emprego dos dinheiros públicos; normas sobre responsabilidade; orçamento; contabilidade; e balanços públicos.'

O Prof. José Eugênio Dias Ferreira, no *Tratado de finanças públicas*, 1º volume, ao estudar com profundidade a matéria e dissertar sobre a extensão do termo 'finanças públicas', nos ensina:

'Não obstante a multiplicidade e a variedade das definições de finanças, todas elas se podem reduzir a dois critérios fundamentais, seguidos correntemente.

Um atribui-lhe o estudo das despesas e receitas *públicas* ou o da satisfação das necessidades do *Estado*, isto é, refere o seu objeto simplesmente ao fim público ou à entidade *pública* a que se destinam (Leroy-Beaulieu — embora restringindo-as ao estudo das receitas — Cossa, Garelli Della Morea e, entre nós, o Prof. Antônio Jardim).

Outro atribui-lhes o estudo dos meios materiais ou econômicos para a satisfação das necessidades do Estado (Wagner, Piernas Hurtado, Ricca Salerno, Graziani, Flora, Plehn, Bastable, Adms, Nitti, e Prof. Alberto dos Reis, este nas *Lições de ciência financeira*).'

E, a seguir:

'Vê-se agora claramente que as finanças se distinguem quer da economia, quer da administração propriamente dita (notando-se que, num sentido lato, a administração compreende as finanças), porquanto a economia visa a satisfação das necessidades físicas individuais e coletivas privadas, me-

diante os meios materiais, a administração propriamente dita visa à satisfação das necessidades públicas, ou necessidades coletivas satisfeitas pelo Estado, mediante os serviços públicos, e as finanças visam à administração do dinheiro necessário à realização dos serviços públicos.' (Grifamos.)

Como se vê, os mais eminentes tratadistas de finanças públicas definem a matéria sempre mostrando que diz respeito às finanças do Estado, nunca à dos particulares.

Não cabe na expressão 'finanças públicas' toda a economia de um país, mas apenas a parte dela que diz respeito aos recursos do Estado.

Resta apontar, para que verifiquemos o real alcance da expressão 'finanças públicas' e, conseqüentemente, os limites do poder do presidente da República para a edição de decretos-leis, os antecedentes da edição da Constituição vigente, mais especificamente sobre o que se dispôs no atual art. 55.

Paulo Saraste, na obra *A Constituição do Brasil ao alcance de todos,* com conhecimento de causa, registra acerca desta página da história da Carta Constitucional:

'O anteprojeto da Constituição ia além do que tange às matérias que poderiam ser objeto de decretos com força de lei. Afora a *segurança nacional, finanças públicas* e *administração* (do Distrito Federal e dos territórios, das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), seria permitido aos decretos-leis alcançar também o campo da *economia,* em que nada ou quase nada mais restaria ao Congresso Nacional (ver art. 57 do anteprojeto e seus itens I, II e III).

Foi aceita, entretanto, pelo presidente da República, em reunião a que anteriormente aludimos, a sugestão dos dirigentes da Arena corporificada em *emenda informal do autor da presente obra, restringindo-se o raio de ção dos decretos-leis* ao que figurou no projeto do Governo e, afinal, na própria Constituição: *segurança nacional* e *finanças públicas.*' (Livraria Freitas Bastos, 1967, p. 132.)

A história, como registrada por Paulo Saraste, o autor da emenda informal que culminou com o atual art. 55, da Constituição, demonstra que ali se objetivou alcançar apenas a segurança nacional (inciso I) e aspectos próprios relativamente à administração do Estado (incisos II e III), mas sem alcançar a economia como um todo.

A política salarial diz respeito às relações entre empregados e empregadores, relações estas que são regidas pela *legislação trabalhista,* o que é bem diferente de *finanças públicas.*

É certo que a legislação trabalhista tem repercussão nas finanças públicas, pois, conforme variar o salário dos trabalhadores, variará a arrecadação do imposto de renda.

Mas não basta que a legislação trabalhista traga reflexos às finanças públicas para que uma e outra sejam confundidas.

A fixação de uma mensalidade escolar, o preço dos transportes, ou de qualquer produto, enfim, tudo na economia traz reflexos nas finanças públicas, mas isto não significa que toda a economia do país possa ser inserida no conceito de 'finanças públicas'.

O art. 55, da Constituição, que fixa claramente as matérias em que o presidente da República poderá baixar decretos-leis, não pode ser interpretado elasticamente, pois, se assim fosse, não haveria razão para que o constituinte tivesse fixado limites.

Se se entender que toda a economia cabe no conceito de 'finanças públicas', inclusive a economia doméstica, entre particulares, como é o caso das relações trabalhistas entre empregados e empregadores, teremos que concluir que o presidente da República poderá baixar decretos-leis sobre toda e qualquer matéria, pois tudo, direta ou indiretamente, produz reflexos na economia, assim como esta sempre produz reflexos nas finanças do Estado. Aí não haveria razão para que o constituinte elencasse as hipóteses do art. 55.

Se o instituto do decreto-lei, como consta da Constituição, é previsto em caráter de excepcionalidade, deve, o mesmo, ser utilizado nos estritos termos da Carta, sem extensões e ampliações.

Destaque-se, aqui, o depoimento do eminente deputado Célio Borja que, a respeito

do decreto-lei ora em questão, em entrevista à revista *Isto é*, nº 319, coloca enfaticamente:

'O presidente da República não é competente para editar normas que modifiquem obrigações contratuais de trabalho' (p. 56).

Cumpre lembrar, aqui, a ementa do acórdão proferido por esse excelso Supremo Tribunal Federal, no RE nº 62.731, da lavra do eminente Ministro Aliomar Baleeiro, onde se diz:

'Ementa: Decreto-lei no regime da Constituição de 1967.

1. A apresentação dos casos de 'urgência' ou de 'interesse público relevante', a que se refere o art. 58, da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do presidente da República, ressalvada a apreciação contrária e também discricionária do Congresso.

2. Mas o conceito de 'segurança nacional' não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do presidente ou do Congresso. 'Segurança Nacional' envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, soberania e paz do país, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto.

3. Repugna à Constituição que, nesse conceito de 'segurança nacional', seja incluído assunto miúdo de direito privado, que apenas joga com interesses também miúdos e privados de particulares, ocmo a purgação da mora nas locações contratadas com negociantes como locatários.

4. O Decreto-lei nº 322, de 7 de abril de 1967, afasta-se da Constituição quando sob o color de 'segurança nacional' regula matéria estranha ao conceito desta.

5. As situações jurídicas definitivamente constituídas e acabadas não podem ser destruídas pela lei posterior, que, todavia, goza de eficácia imediata quanto aos efeitos futuros que se vierem a produzir.' (Publicado no *DJU* de 19.6.68.)

Efetivamente, os conceitos de 'urgência' ou 'interesse público relevante' são políticos, sendo que tanto o Poder Executivo, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal são entes políticos. Mas as expressões 'segurança nacional' e 'finanças públicas' têm que ser consideradas juridicamente, nos estritos termos em que a Carta estabelece.

No caso transcrito, esse eg. Tribunal afastou o decreto-lei do Executivo que, sob o argumento de tratar de 'segurança nacional', legislava sobre matéria de locação civil.

Cabe aqui a lembrança a Pontes de Miranda que, no seu *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1*, Ed. Revista dos Tribunais, p. 160-161, afirma categoricamente que 'se não há urgência, nem interesse público relevante, o decreto-lei foi ato exorbitante' e que 'se a matéria não é de segurança nacional, ou de finanças públicas, nula é a aprovação, como nulo foi o decreto-lei'.

Nelson de Souza Sampaio, em sua obra *O Processo legislativo* (Saraiva, 1968, p. 143), é incisivo, afirmando:

'Mas, quanto à matéria do decreto-lei, toda vez que este extravasar daquele leito que lhe procuramos traçar, a censura judicial se impõe.

O ato do Executivo seria uma usurpação das funções do Legislativo, trazendo, pois, o vício do excesso de poder. A ratificação pelo Congresso não canoniza, em tais casos, o decreto-lei.

(...) a um Poder não é lícito a renúncia às suas atribuições ou a transacionar com elas. Sua desídia no particular não acorrenta o Judiciário, reduzindo-o a impotência na guarda da Constituição.'

O Decreto-lei nº 2.012 é inconstitucional não só do ponto de vista formal (ausência de competência do presidente da República), como também do ponto de vista material.

Como bem lembra o eminente constitucionalista Afonso Arinos de Mello Franco, também a respeito do decreto-lei em questão, em entrevista à revista *Isto É*, nº 319, p. 56, este diploma entra em choque com o art. 153 da Carta vigente, pois, nas suas próprias palavras, 'nenhuma lei pode prejudicar direitos adquiridos'.

IV. O Estado como empregador

A legislação trabalhista tem suporte constitucional no título 'Da ordem econômica e social', e dirige-se primordiamente a reger relações entre particulares, empregados e empregadores. Já as relações entre o Estado e seus servidores estão previstas na Constituição no capítulo 'Do Poder Executivo', em seção própria.

Se o Estado resolve contratar empregados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, ao invés de admiti-los como funcionários públicos, assume, como todos os particulares, os mesmos encargos, sujeitando-se à legislação trabalhista. A Constituição, no art. 170, § 2º, assim o determina:

'Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao *direito do trabalho* e ao das obrigações.'

Se o Estado admite pelo regime trabalhista, ele é que deve subordinar-se à legislação do trabalho, mas nunca alterar as regras dos particulares para atender a interesses próprios.

Veja-se que nos consideranda do decreto-lei proferido pela autoridade impetrada consta:

'(...) considerando a necessidade de conter a pressão exercida pelas empresas do governo sobre o Tesouro Nacional (...)'

Ora, o Estado não pode modificar a legislação trabalhista que se dirige aos particulares, para resolver seus problemas de caixa. Isto afronta flagrantemente o art. 170, § 2º, da Constituição.

É princípio elementar de direito que quando o Estado contrata com particulares (no caso admitindo sob a legislação trabalhista) deve submeter-se igualmente às regras vigentes para os particulares e não estas se modificarem em função dele.

Os mais eminentes tratadistas de direito do trabalho têm asseverado nesse sentido. Délio Maranhão, na obra *Direito do trabalho*, com toda propriedade destaca:

'Algumas vezes o Estado — e este é um fenômeno dos dias que correm — *desce do seu pedestal*, despe-se do direito de império que o caracteriza como poder soberano e vai-se ombrear com os particulares, exercendo atividades que a estes normalmente incumbe no sistema econômico da propriedade privada dos meios de produção. Outras vezes, embora sem se lançar à competição econômica, através de organizações industriais ou comerciais, mantendo-se nos limites de suas funções específicas, *aceita os quadros do direito privado* e estabelece relações jurídicas de caráter tipicamente contratual, admitindo empregados para a realização de determinados misteres.' (Ed. FGV, p. 383-384.)

Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, no seu *Contrato de trabalho com o Estado*, examina com brilho invulgar a situação do Estado nos contratos de trabalho, afirmando à p. 119:

'Deve-se concluir que o Estado como sujeito de direito acha-se subordinado ao Estado como ordem jurídica, ou seja, há prevalência de estrutura conceptual do Estado-ordem-jurídica sobre o Estado sujeito-de-direito.'

A seguir, citando Radbruch, acrescenta:

'Efetivamente, só por via da obrigatoriedade das suas leis e da certeza dessa obrigatoriedade é que o Estado tem o poder legislativo. Mas uma tal certeza e a segurança (jurídica) que lhe está ligada desapareceriam, se o Estado pudesse, ele mesmo, libertar-se da obrigatoriedade das suas leis.'

Assim, quando o Estado estabelece relações jurídicas de caráter tipicamente contratual, submete-se às normas correspondentes aplicáveis, não se podendo compreender que pretenda alterar essas regras que se referem a todos os trabalhadores, de todas as empresas privadas, por causa de suas dificuldades, para não dizer de sua incompetência administrativa.

Em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil* de 26 de janeiro último, p. 9, o ex-ministro Karlos Rischbieter 'lamentou o caráter autoritário da decisão, feita por de-

creto, sem consulta aos maiores interessados'.

Entende-se aí que os maiores interessados são os empregados e empregadores, que sequer foram ouvidos a respeito do decreto-lei tão 'urgente'.

V. Cabimento do mandado de segurança

Segundo a Súmula nº 266 dessa excelsa Corte, não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Todavia, não se busca, aqui, atacar o Decreto-lei nº 2.012 genericamente, mas apenas resguardar os impetrantes e seus representados da aplicação do mesmo, já que, nas empresas onde trabalham, o decreto-lei já começou a ter execução.

O pedido não é de declaração de inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 2.012, em tese, pois isso só seria possível em uma representação de inconstitucionalidade, junto ao procurador-geral da República, mas que, para o caso concreto, seja protegido o direito dos impetrantes, afastando-se-lhes a aplicação do decreto-lei inconstitucional.

O mandado de segurança é perfeitamente cabível contra a lei que fere o direito líquido e certo do indivíduo, protegido pela Constituição. A jurisprudência desse eg. Supremo Tribunal tem sido nesse sentido, assim como a opinião maciça dos doutrinadores.

Ulderico Pires dos Santos, na magnífica obra *O Mandado de segurança na doutrina e na jurisprudência,* transcrevendo palavras do eminente Ministro Luiz Gallotti, no MS nº 11.982, registra:

'Embora não caiba mandado de segurança contra lei em tese, cabe, como tem decidido o Supremo Tribunal, quando o ato, por si só, produz efeito lesivo ao direito, como ocorre com o impugnado decreto, que, independentemente de qualquer outro procedimento administrativo, inflige aos impetrantes a obrigação de pagar vultosas somas a mediadores. O decreto contraria a legislação em vigor, ferindo por isso a Constituição. Acresce que, sobre a matéria tramita no Congresso Nacional projeto de lei resultante de mensagem do Poder Executivo a evidenciar a incompetência da autoridade coatora para introduzir direitos e criar obrigações na sistemática legal reguladora da profissão de corretor de navios.' (Ed. Forense, 1977, p. 58.)

O ex-ministro desta eg. Suprema Corte, Castro Nunes, no seu *Do Mandado de segurança,* é taxativo:

'Se não se admite mandado de segurança contra a lei em tese, considera-se, todavia, idôneo para atacar ato legislativo capaz de, por sua índole de aplicação imediata a determinação, grupo ou indivíduos, afetar seu direito líquido e certo. Assim tem decidido o STF.' (Ed. Forense, 1980, p. 82.)

Celso Agrícola Barbi coloca com muita clareza:

'As leis auto-executáveis — Em outras hipóteses, todavia, em que surge a necessidade do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, não se pode ladear tão simplesmente o princípio clássico. Isto se dá quando a lei, que o seja formal e materialmente, contém dispositivo que a torna executável e viola direito individual sem necessidade de qualquer ato ulterior; é o caso das chamadas leis auto-aplicáveis.' (In: *Do Mandado de segurança,* Ed. Forense, 1980, p. 146.)

O eminente Hely Lopes Meirelles, ao tratar do *Mandado de segurança e ação popular,* também reflete a opinião maciça dos doutrinadores:

'Somente as leis e decretos de efeitos concretos tornam-se passíveis de mandado de segurança, desde a sua publicação, por equivalente a atos administrativos nos seus resultados imediatos.

Vê-se, portanto, que o objeto normal do mandado de segurança é o ato administrativo específico, mas por exceção presta-se a atacar as leis e decretos de efeitos concretos, as deliberações legislativas e as decisões judiciais para as quais não haja recurso de impedir a lesão do direito subjetivo do impetrante.'

Arnald Wald, citado por Cretella Júnior, a respeito do cabimento do *mandamus* em casos como o presente, é o mais incisivo:

'Cabe ainda o mandado de segurança contra o ato ilegítimo da promulgação da lei que ocorre quando, em virtude de vício formal ou de usurpação de competência, a lei não é promulgada pela autoridade competente e na forma determinada na Constituição Federal ou Estadual.' (In: *Do Mandado de segurança*, José Bushatsky Ed., 1974, p. 165.)

No caso, o Exmo. Sr. Presidente da República tomou a si uma competência que não tinha, a de modificar uma lei votada pelo Congresso Nacional, através de decreto-lei, daí a pertinência das palavras de Arnold Wald, consagrando o cabimento do mandado de segurança para a proteção dos impetrantes.

Repetimos: a súmula desse excelso Supremo Tribunal Federal de nº 266 não tem aplicabilidade ao caso em tela, pois não se pretende atacar lei em tese. O que se pede é a proteção do direito individual dos autores e de seus representados, afastando-se-lhes a aplicação da norma inconstitucional.

A doutrina e a jurisprudência são unissonas no sentido de que, quando a lei inconstitucional lesiona direitos individuais, pela sua auto-aplicação imediata, cabível é o *writ*.

VI. Liminar

Segundo o § 2º do art. 55, da Constituição, a rejeição do decreto-lei pelo Congresso Nacional não implicará nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

Os impetrantes, pela auto-aplicação do decreto-lei inconstitucional já estão tendo prejuízos que podem ser irreparáveis. Justifica-se, portanto, para que se evite danos maiores, a imediata concessão da liminar.

VIII. Conclusão

Em face do exposto, pedem os impetrantes seja concedida a *medida liminar*, para posterior concessão da segurança, a fim de que seja protegido o direito individual subjetivo dos autores e de seus representados, afastando-se, para os mesmos, a aplicação do Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro de 1983, com a confirmação do direito à correção salarial automática nas faixas e fatores estabelecidos nas Leis n.os 6.708/79 e 6.886/80.

Requerem, finalmente, seja dada ciência à autoridade impetrada para, no prazo legal, informar como de praxe" (fls. 3 a 28).

O pedido vem instruído com os documentos de fls. 29 a 56.

Indeferida a liminar pelo despacho de fls. 61, foram solicitadas informações à autoridade apontada como coatora, que as prestou de acordo com a manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, *in verbis:*

"Esclarece a petição inicial que o mandado de segurança objetiva, a 'que seja protegido o direito individual subjetivo dos autores e de seus representados, afastando-se, para os mesmos, a aplicação do Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro de 1983, com a confirmação do direito à correção salarial automática nas faixas e fatores estabelecidos nas Leis n.os 6.708/79 e 6.886/80'.

Essa, em resumo, a pretensão dos autores, que, por via oblíqua, isto é, do mandado de segurança, de todo incabível na espécie, tentam obter a declaração de inconstitucionalidade do referido Decreto-lei nº 2.012, de 1983.

Preliminarmente, bem se está a ver, todavia, não ser o mandado de segurança o remédio adequado e eficaz para a obtenção do fim pretendido.

Importa frisar que a Constituição Federal, no seu art. 153, § 21, dispõe que

'Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus*, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder', mas não se pode fazer abstração, igualmente, que a mesma Constituição, no mencionado art. 153, § 30, estabelece que

'É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos poderes públicos, em defesa de direito ou contra abusos de autoridade.'

Assim, se é verdade inquestionável que os impetrantes se queixam da ilegalidade do citado ato presidencial, *o caso é característico de representação,* mesmo porque o assunto predominante do mandado de segurança, o que realmente está em jogo, é a declaração de inconstitucionalidade do aludido Decreto-lei nº 2.012/83.

Poder-se-á mesmo afirmar, sem receio de oposição, que a questão principal é a pretendida declaração de inconstitucionalidade, e o alegado direito adquirido é assunto subsidiário. Por aí já se vê que não será possível ao eg. Supremo Tribunal conceder a segurança sem antes declarar a inconstitucionalidade do decreto-lei contra o qual se insurgem os impetrantes.

Torna-se claro e evidente, na espécie, não caber mandado de segurança, precisamente porque a ação especial, através de representação, seria a adequada para a declaração de inconstitucionalidade, que é o principal e verdadeiro objeto do *mandamus*.

Mas, ainda que assim não fosse, convém não se esquecer que a declaração de inconstitucionalidade, via da representação, teria a propriedade de, pela decisão posterior do Senado Federal, suspender a execução do aludido Decreto-lei nº 2.012/83, de atuar genericamente, de se aplicar a todas as pessoas, indistintamente, destinatárias das regras que nele se contém. Ao contrário, a forma escolhida do mandado de segurança, se acolhida, somente se aplicaria aos impetrantes, o que evidentemente não seria justo.

Certo é, pois, que a concessão do mandado de segurança resultaria numa desigualdade e injustiça para todas as outras pessoas que, embora estejam na mesma situação dos impetrantes, não o requereram. E essa iniqüidade se tornaria tanto mais palpável se se levar em linha de consideração que apenas os quatro primeiros impetrantes, da relação, estariam em condições de se beneficiar com a medida, assim mesmo se conseguirem provar, com os respectivos contratos de trabalho, que são assalariados, portanto destinatários da norma impugnada, o que até aqui não lograram demonstrar.

Verdadeiramente, isso haveria de ocorrer, posto que os demais requerentes são sindicatos, federações, confederações que, como se sabe, não têm legitimação para atuar em favor de seus sindicalizados, isto é, não se conhece de pedido de segurança feito por entidades classistas em favor de seus filiados quando os interesses em jogo não pertençam à entidade impetrante, mas aos seus sócios, conforme torrencial jurisprudência dos tribunais, inclusive desse eg. Supremo Tribunal Federal, como revela o voto do Sr. Ministro Cândido Mota Filho, nestes termos:

'O mandado de segurança, concedido em primeiro grau, foi cassado pelo colendo Tribunal de Justiça da Bahia, porque as sociedades não podem usar de segurança, uma vez que elas só protegem direitos subjetivos individuais.

Realmente, inúmeros autores e muitas decisões, tendo em apreço principalmente o mandado de segurança como se ordena na Constituição, uma proteção a direito individual violado. E numerosas decisões vêm firmando que as associações de classes não são partes legítimas para requerer o remédio, em defesa dos direitos individuais de seus associados.

Por isso se faz bem a distinção entre o direito das entidades de pedir proteção para seus direitos, enquanto entidades, e aquelas que tendem ir em socorro aos direitos individuais de seus associados, e que não é possível, como no caso. E isto porque, como diz Castro Nunes, só o titular de um direito certo e incontestável poderá requerer mandado de segurança. E assim as associações não podem, seja qual for o pretexto ou situação, impetrar segurança para a defesa dos direitos de seus associados.'

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso em Mandado de Segurança nº 15.912, acolheu o voto do Ministro Victor Nunes, com a sgeuinte ementa:

'Aplicação da Súmula nº 266. Debate sobre os poderes de representação dos sindicatos.'

No relatório, salientou o referido ministro:

'O Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 15) confirmou a sentença que julgou os autores carecedores da segurança impetrada: 1º) porque ao sindicato impetrante faltam poderes de representação; 2º) porque os impetrantes individuais não provaram sua qualificação para o pedido; 3º) porque o pedido visava um regulamento, que é lei em tese.

Lê-se no acórdão:

'(...) o Sindicato é parte ilegítima para postular a segurança, como já tem sido julgado (*Rev. Tribs. 316*/566, *327*/150). O remédio legal destina-se a proteção de direito líquido e certo, postergado por ato de qualquer autoridade, mas pressupõe um direito subjetivo do impetrante. Nessa conformidade, as entidades ou associações de classe, por maior que seja o seu interesse, não podem usar do mandado de segurança em defesa do direito de associados ou integrantes, pois que só a estes, individualmente, é outorgada a garantia constitucional atinente ao *writ* (STF. In: *Rev. Trim. Jurisprudência*, p. 75, 1959).

Quanto aos impetrantes em nome individual, não apresentaram provas de que são instaladores hidráulicos sanitários devidamente registrados no DAE, como exige o art. 2º da Lei nº 2.038, de 1952, modificada pela Lei nº 2.381, de 1953, circunstância essa contestada pela autoridade em suas informações.

Carecedores são também do mandado de segurança porque, em última análise, o que pretendem é a invalidação do Decreto nº 43.394/64, que permitiu aos proprietários de prédios, com área até 75 m², requererem diretamente ao DAE a ligação de água e instalação de hidrômetro, tanto que no item IX da inicial pediram a cessação da aplicação desse decreto em tudo que for colidente com a lei estadual...

Ora, é incontroverso que não cabe mandado de segurança contra a lei em tese, tomado o termo em sentido amplo, compreensivo de decretos e regulamentos' (*Rev. dos Tribunais 300*/142; Súmula nº 266, do STF).

E conclui o relator:

'Nego provimento ao recurso, porque a segurança foi impetrada, inequivocamente, contra lei em tese (Súmula nº 266). É, pois, desnecessário examinar os demais fundamentos da decisão recorrida.'

Rigorosamente lógica e jurídica, portanto, a conclusão de que a concessão do mandado de segurança resultaria numa desigualdade para com os não-impetrantes, e, nessa hipótese, não será despiciendo lembrar o princípio da isonomia, do § 1º do art. 153 da Constituição, que taxativamente dispõe:

'Art. 153 — (...)

§ 1º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. Será punido pela lei o preconceito de raça.'

Vale dizer, assim, que a pretexto de se impugnar o decreto-lei, que se alega inconstitucional, pretende-se criar um privilégio individual que resultaria na violação vitanda do princípio da isonomia, anteriormente transcrito.

Por tudo isso não pode haver nenhuma dúvida quanto ao descabimento do mandado de segurança, importando reiterar que o certo, próprio e correto seria os ora impetrantes, *via da representação*, pleitearem a ação direta de declaração da inconstitucionalidade do ato impugnado.

Quando não tivesse a explicação natural que foi exposta, uma outra razão pode ser encontrada na Súmula nº 266, segundo a qual

'Não cabe mandado de segurança contra lei em tese', matéria bem abordada nos seguintes julgados:

'Impetra-se a segurança, pois, contra ato de autoridade, violador de direito inquestionável. A violação pode decorrer de abuso de poder ou de prática de uma ilegalidade, ou seja, de ato contrário à lei ou baseado em lei inconstitucional. Por isso, não se concebe a impetração de mandado de segurança contra uma lei que se julgue inconstitucional, sem que se aponte o ato administrativo ou judicial nela calcado e que tenha violado o direito subjetivo do impetrante. O acórdão que se encontra na *Rev. dos Tribunais*, v. 252, p. 306, e foi apontado na

inicial como amparo da admissibilidade da segurança impetrada, sustenta, é verdade, que nada impede o exame da inconstitucionalidade de uma lei, em mandado de segurança, desde, porém, que nele não se objetive a reparação de um direito subjetivo, atingido por ato estribado em dispositivo legal inquinado de inconstitucional' (Ac. no Mandado de Segurança nº 94.165, do Tribunal de Justiça de São Paulo, 5ª Câmara Cível, Rel. Des. Joaquim de Sylas Cintra, in *Rev. de Dir. Administrativo,* v. 61, p. 214).

'A segurança é remédio constitucional destinado a afastar os efeitos de atos e autoridades, que lesem direitos líquidos e certos dos cidadãos. Falando a lei em atos, implicitamente está cogitando de procedimento executório, não das disposições legais regulamentadoras ou resultantes de simples normas de conduta administrativa' (Ac. da 6ª Câm. Civ. do Tribunal de Justiça de São Paulo no Mandado de Segurança nº 135.833, Rel. Des. Dimas de Almeida, in *Rev. dos Tribunais,* v. 375, p. 177).

'A doutrina e a jurisprudência predominantes são no sentido de não admitir mandado de segurança contra lei em tese ou normas *in abstracto,* que só podem, por esse meio, ser apreciadas por via de conseqüência quando se examine o ato concreto que emana de uma ou de outra' (Ac. no Mandado de Segurança nº 2.303, 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, Rel. Des. João Coelho Branco, in *Rev. Forense,* v. 214, p. 132).

'É incabível mandado de segurança contra a lei em tese, bem como na qualidade de veículo à declaração direta de inconstitucionalidade de lei, exigindo-se ato de autoridade que viole ou ameace direito líquido e certo do impetrante' (Ac. do Mandado de Segurança nº 4.565, Trib. Pleno do Trib. de Justiça de Curitiba, Rel. Des. Segismundo Gradowski, in *Rev. Forense,* v. 221, p. 247).

'Mandado de segurança. Finalidade de sustentar andamento e conseqüente aprovação de projeto de lei em tramitação na Assembléia Legislativa. Não conhecimento (ementa). (...) Ora, é pacífico na doutrina e na jurisprudência e basta ressaltar as indicadas nas detalhadas informações prestadas pelo ilustre presidente da Assembléia Legislativa o não cabimento de mandado de segurança contra lei em *tese e muito menos contra projeto de lei em tramitação no Parlamento.*

Vale transcrever, pelo inteiro cabimento à hipótese *sub judice* os votos proferidos pelos eminentes Ministros Nelson Hungria, relator, Mário Guimarães e Luiz Gallotti, no Mandado de Segurança nº 1.809, indicado à fls. 22.

O Sr. Ministro Nelson Hungria: O presente pedido de mandado de segurança é bem o atestado de quanto se vem abusando do direito a esse *writ. Não se pode conceber maior extravagância do que essa de impetrar segurança contra um projeto de lei a transitar no Congresso Nacional, por iniciativa do chefe do Poder Executivo,* segundo mandamento constitucional. Pretende-se, em última análise, que o Poder Judiciário interfira na esfera da exclusiva competência do Poder Legislativo, para instruir e controlar o seu pronunciamento em torno de determinado projeto, pois é bem de ver que o Senhor Presidente da República não pode, em ato resipiscêncio, voltar atrás na sua iniciativa e deter a marcha do projeto no Parlamento. E o que é um projeto além de uma simples *hipótese de lei futura, sujeita ao desmentido do pronunciamento final do Congresso?*

O Sr. Ministro Mário Guimarães: O Judiciário só examina as conseqüências das leis, na sua aplicação prática. Não lhe é lícito legislar subtraindo essa faculdade ao Poder competente.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Quanto ao mérito, este Tribunal já assentou que não cabe mandado de segurança contra a lei, em tese. Portanto, menos ainda *há de caber contra um projeto de Lei* (in. *Rev. de Dir. Administrativo,* v. 53, p. 211). Realmente, a pretensão da impetrante implicaria subtrair ao Poder competente a faculdade de legislar.

Nenhum direito subjetivo do suplicante foi ainda lesado. Se o projeto de lei, contra o qual se insurge, for aprovado, sancionado e a desapropriação decretada, é que caberá pedido contra este ato, com base na ilegalidade ou inconstitucionalidade do direito desapropriatório' (Trecho do Ac. no Mandado de Segurança nº 2.633, Trib. Pleno do Trib. de Justiça do Estado da Guanabara, Rel. Des. José Murta Ribeiro, *Rev. JTJ*-GB, ano VII, nº 19, p. 120-121).

É importante assinalar, a propósito, que o ato impugnado não é propriamente um ato administrativo, embora editado pelo presidente da República, mas sim um ato legislativo, compreendido no processo legislativo (art. 46 da Constituição Federal). Ora, o mandado de segurança dirige-se especialmente contra a violação de um direito líquido e certo, pressupondo, portanto, a execução da lei, ou, com outras palavras, a prática de um ato lesivo de um direito subjetivo, situação que nem de longe se assemelha com o caso em questão.

Ainda melhor. A súmula e os julgados transcritos traduzem a cautela da Corte Suprema, tendente a evitar que uma decisão sobre direitos subjetivos individuais acabe tendo repercussão profunda nos seus efeitos sociais, como ocorreria no caso em questão, que certamente causaria risco de instabilidade social, que a lei procura prevenir. Revelam, mais, que a impetração deste mandado de segurança se constitui num abuso ou numa extravagância, segundo o entendimento do Ministro Nelson Hungria, *atendendo que no caso em questão ainda não se completou o processo legislativo,* tal como na hipótese relatada por aquele saudoso jurista, relativa a um projeto de lei a transitar no Congresso Nacional.

Por outro lado, ainda *preliminarmente,* não se pode questionar sobre a inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 2.012/83 antes que seja completado o respectivo processo legislativo, nem será lícito pretender um pronunciamento apressado do eg. Supremo Tribunal Federal, *precisamente porque o Congresso Nacional,* a quem cabe agora, nos termos do art. 55, § 1º, da Constituição, considerar, apreciar e deliberar pela aprovação ou rejeição do ato impugnado, *ainda não se manifestou.*

É que ao Congresso Nacional compete, integrando o respectivo processo legislativo, a verificação do atendimento aos pressupostos constitucionais do questionado Decreto-lei nº 2.012/83, exatamente a matéria sobre a qual os impetrantes, por via oblíqua — convém insistir — pedem o pronunciamento do eg. Supremo Tribunal Federal. Isso não significa dizer, absolutamente, que o ato impugnado não está sujeito ao duplo controle do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, mas apenas reconhecer a existência de uma ordem, que deve prevalecer, tanto mais porque a deliberação do Congresso Nacional, além da verificação do aspecto constitucional, acima salientado, atende a critérios políticos, e a decisão do Supremo Tribunal Federal corresponde, preponderantemente, com critérios jurídicos.

Colocada assim a questão, é fácil perceber que uma decisão do eg. Supremo Tribunal Federal, antecipando-se ao pronunciamento do órgão legislativo, como pretendem os impetrantes, produziria uma conseqüência radical, qual a de que haveria de frustrar a manifestação do Congresso Nacional, correlativa ao exercício da política legislativa, que lhe compete.

E ainda por outras razões a pretensão dos impetrantes não deve prosperar, como será explicado a seguir.

Basta refletir, quanto ao *mérito,* para se concluir que no caso dos impetrantes não há direito líquido e certo a proteger, como também não há ilegalidade ou abuso de poder, hipóteses essenciais à fundamentação do mandado de segurança, conforme o texto constitucional. Realmente, a verificação dessas verdades está vinculada à demonstração de que os impetrantes são carecedores do mandado de segurança e que o decreto-lei impugnado não é constitucional.

Líquido e certo, pondera Carvalho Santos, 'denomina-se o direito contra o qual se não podem opor motivos ponderáveis, mas apenas vagas alegações cuja improcedência o juiz pode reconhecer, imediatamente, sem

necessidade de detido exame. É que no processo de mandado de segurança, de andamento rápido, sem forma nem figura de juízo, não cabe a resolução de questões estranhas a de saber se o ato é ou não justificado, se a argüida violência é ou não manifestamente ilegal'.

Ora, no caso em tela está demonstrado exaustivamente que os impetrantes são carecedores do mandado de segurança pelas razões seguintes: 1º) porque os sindicatos, confederações e federações não têm legitimação ou poderes de representação; 2º) porque os impetrantes individuais não provaram sua qualificação para o pedido; 3º) porque o pedido visa um decreto-lei, que é lei em tese. Diante de um quadro assim exposto, a idéia de direito líquido e certo se mostra extravagante, um absurdo, tanto mais que todas essas questões terão que ser solucionadas no processo, mas evidentemente que não pode ser no mandado de segurança, de 'andamento rápido, sem forma de juízo'.

Em divergência com os impetrantes, tudo no processo evidencia que o seu alegado direito não se traduz, absolutamente, como líquido e certo. Não há, portanto, necessidade de descer a outras considerações.

Mas, o que influi decisivamente para o desmoronamento da pretensão dos impetrantes, toda ela articulada na suposição de que o Decreto-lei nº 2.012/83 é inconstitucional, é a demonstração clara e inequívoca de que o ato questionado é incensurável, como vai exposto a seguir.

Não cabe aqui qualquer discussão a respeito da faculdade constitucional de o presidente da República expedir decretos-leis, máxime porque a Constituição Federal, no art. 55, dispõe:

'Art. 55. O presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesas, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I — segurança nacional;

II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.'

É preciso acentuar que o Decreto-lei nº 2.012/83 está fundamentado no item II, isto é, 'finanças públicas', que deve ser entendido no mais amplo contexto, compreendendo toda a matéria financeira, abrangendo inclusive o orçamento do Tesouro Nacional.

Em verdade, e aprofundada análise, a exposição de motivos do aludido Decreto-lei nº 2.012/83, subscrita pelos ministros Murilo Macedo, do Trabalho, e Antônio Delfim Netto, chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, é suficiente para demonstrar a correta fundamentação daquele diploma, como se vê na transcrição seguinte:

'7. A atual legislação salarial, como bem sabe V. Exa., contempla a elevação contínua dos salários menores e taxas sempre superiores ao INPC. Em face disto, as empresas do governo, pelo fato de disporem de quadro organizado de carreiras e salários, estão experimentando aumento imoderado de suas despesas de pessoal, as quais têm ponderável participação na formação do déficit público.

8. A magnitude da pressão dos gastos com empresas estatais sobre o Tesouro Nacional é ilustrada pela previsão de que, em 1983, o Tesouro terá de repassar para tais empresas cerca de três trilhões e trezentos bilhões de cruzeiros para o atendimento de despesas correntes e aumentos de capital. *Tal pressão sobre o Tesouro constitui grave problema no âmbito das finanças públicas e em muito compromete a consecução do programa nacional de estabilização da economia,* que se reveste de fundamental importância para o bem-estar da Nação.

9. Outrossim, a atual sistemática de reajustes salariais, ao contemplar aumentos acima do INPC para as faixas salariais menores, *vem ocasionando indesejáveis pressões no orçamento da Previdência Social.* Isto decorre da diferença de composição, por faixa de salário mínimo da massa de contribuintes e de beneficiários.

O conseqüente descompasso entre as receitas e as despesas da Previdência Social *representa fator adicional de pressão sobre o Tesouro Nacional e, portanto, de comprometimento das finanças públicas e da consecução do aludido programa de estabilização.*

10. Outro descompasso na área previdenciária vem-se acentuando, no âmbito dos servidores públicos e autárquicos da União, dos estados, territórios e municípios, em decorrência do fato de, de um lado, estarem excluídos da correção automática de salários contemplada pelo art. 2º da Lei nº 6.708/79 e, de outro, incluídos nessa sistemática quando ingressam na inatividade. O desajuste entre aquilo que contribuem e o benefício que recebem *está igualmente comprometendo a saúde orçamentária da Previdência Social e, em última análise, do Tesouro Nacional.*

11. O realinhamento das despesas salariais dos setores públicos e previdenciários permitirá maior eficiência, não só no provimento de bens e serviços das empresas públicas como também na geração de empregos diretos e indiretos. A modificação proposta quanto ao setor privado, por seu turno, permitirá às empresas reduzir seus custos de produção, seus preços de vendas e, com isso, *ganhar maior competitividade e participação no aumento das exportações.*

Como resultado adicional, *haverá um crescimento de sua capacidade contributiva ao erário público.*

12. Com isso, ter-se-á a manutenção do nível geral de emprego nos setores público e privado e a concretização da estratégia de se combater a inflação e atender aos compromissos externos com os menores custos sociais possíveis. Destaca-se que o alcance dos resultados colimados implicará, em última instância, o benefício dos trabalhadores, em decorrência tanto da geração de maior número de empregos quanto da manutenção da renda salarial como um todo.'

Nessas condições, a interpretação sistemática permite ao intérprete deduzir, sem receio de errar, que as pressões sobre o Tesouro Nacional, aludidas na citada exposição de motivos produziriam seus efeitos inclusive no balanço de pagamentos, atendendo que o custo da produção brasileira de mercadorias exportáveis atingiria níveis pouco competitivos no exterior.

Dessa forma, não pode subsistir a mínima dúvida de que a matéria contida no questionado Decreto-lei nº 2.012/83 *é mesmo de finanças públicas.*

Igualmente não pode haver dúvidas quanto aos pressupostos de urgência ou de interesse público relevante, uma vez que esses dois requisitos são da mais franca intuição. A urgência está caracterizada pela impossibilidade de o Congresso Nacional deliberar em curto espaço de tempo, mesmo porque na ocasião em que foi expedido o ato o Congresso não estava funcionando, e na mesma ocasião os resultados financeiros da administração financeira do País estavam a exigir prontas e imediatas medidas tendentes a sanear e regularizar as nossas contas.

No que diz respeito ao interesse público relevante, nada mais eloqüente do que lembrar que se trata de matéria que, interferindo danosamente nos gastos do Governo, configura aquele pressuposto constitucional, tal como está acentuado na exposição de motivos, cuja cópia vai em anexo e consoante o entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal em um de seus memoráveis julgados, o RE nº 69.751-SP, *RTJ 60/462.*

De todo o exposto, o que parece é que o Mandado de Segurança nº 20.381-1, impetrado por Pedro Gomes Sampaio e outros não deve prosperar, quer pela razão de serem os impetrantes carecedores da medida, ou porque as razões e fundamentos alegados na inicial não justificam, de nenhuma maneira, o pedido" (fls. 75 a 88).

Por último, opinou a Procuradoria-Geral da República nos seguintes termos:

"1. A exemplo do entendimento adotado, por maioria, no MS nº 20.210, *RTJ 96/1.004*, temos, preliminarmente, que a presente impetração não merece conhecimento. O acórdão referido ficou 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.'

2. Em seu voto, o eminente Ministro Moreira Alves, relator para o acórdão, afirmou:

'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 prática de ato administrativo individualizado; o que há é ato normativo, que fixa valores aplicáveis genericamente, como sucede, por exemplo, com leis ou decretos-leis de fixação de padrões de vencimentos de funcionários públicos.'

3. O eminente Ministro Xavier de Albuquerque assentiu:

'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.'

4. Por seu turno, afirmou o eminente Ministro Thompson Flôres:

'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.'

5. E o eminente Ministro Djaci Falcão salientou:

'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.'

6. Questão igualmente importante, neste particular, é a referente a que o Congresso Nacional, até o presente momento, sequer examinou o decreto-lei impugnado. Ora, no caso, cabe-lhe tal exame soberanamente, sem o que não se perfaz o caminho legislativo encetado inicialmente. A vigência imediata do ato impugnado, consoante o previsto no § 1º do art. 55 da Constituição, não possui força suficiente para a pretendida subtração de exame ao poder competente, senão que simplesmente reforça, sem redundância, a pretensão de exame de lei em tese, lei essa, no caso, não formalizada integralmente, ainda. Perseguir tal exame, agora, pelo Poder Judiciário, significa afronta ao princípio constitucional, art. 6º, da harmonia e independência dos poderes. A impugnação é prematura, no mínimo.

7. Mesmo que se pretenda, em exame primordial, como assevera fortemente a petição inicial, que o Decreto-lei nº 2.012/83, dispondo sobre a correção automática dos salários, *verbis*, fls. 8, 'não se encontra dentro da esfera dos limites constitucionais', temos que o *writ* não colhe melhor sorte.

8. Editado o ato impugnado com apoio no art. 55, item II, da Constituição, é de se anotar que ele preenche o requisito de urgência, inicialmente, porque em recesso o Congresso Nacional, à época, no mês de janeiro do corrente ano. Tal fato, certamente, não é fundamental ou essencial à expedição do ato, mas oferece-lhe, de plano, embasamento coerente com as finalidades visadas. O interesse publico relevante, igualmente constante do *caput* do dispositivo constitucional e que independe do requisito primeiro de urgência, sobressai do próprio conjunto alvejado pelo ato impugnado, referente à política salarial do Governo. Nesse particular, o Supremo Tribunal já assentou no RE nº 62.731, relator Ministro Aliomar Baleeiro, *RTJ 45*/559, que a matéria 'assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou do valor do presidente da República', conforme a ementa, esclarecido em seu voto, *verbis:*

'Não me parece duvidoso que a apreciação da urgência ou do interesse público relevante assume caráter político: é urgente ou relevante o que o presidente entender

como tal, ressalvado que o Congresso pode chegar a julgamento de valor contrário, para rejeitar o decreto-lei. Destarte, não pode haver revisão judicial desses dois aspectos entregues ao discricionarismo do Executivo, que sofrerá apenas correção pelo discricionarismo do Congresso.

Por aí não há inconstitucionalidade.'

9. Portanto, de pouca valia ou importância, senão que a de forma, a alegação dos impetrantes no sentido de que a legislação salarial vigente anteriormente ao decreto-lei impugnado foi aprovada pelo Congresso Nacional através das Leis n.os 6.708, de 1979 e 6.868/80, pois o ato em exame se inscreve em disposições da própria Constituição e, à evidência, subordina-se ao seu conjunto e não interfere com a independência dos poderes, exercitáveis harmonicamente.

10. Quanto a se enquadrar o ato no conceito de finanças públicas, que é o caso, parece-nos suficiente a leitura dos seus considerandos, fls. 56. A argumentação dos impetrantes a respeito do não-enquadramento em questão, socorrendo-se de trechos doutrinários e pretendendo a colocação ora no campo das finanças dos particulares, ora no campo mais amplo da economia, não convence. Inicialmente, é de se anotar que o art. 55, item II, da Constituição, fala em finanças públicas e, não, o que seria mais restrito, em direito financeiro. A Carta Magna, aliás, em seu art. 8º, XVII, letra *c*, separa, panoramicamente, tais gêneros e espécies, inscrevendo no início, quanto à competência legislativa da União, as 'normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública', para depois colocar a referente ao direito financeiro. O caso não é de interpretação restritiva, como alegam os impetrantes, mas, sim, de exercício de função legislativa prevista constitucionalmente. Mesmo em se aceitando o conceito didático dos impetrantes, impondo às finanças públicas a dicotomia específica de receita e despesa do Estado, não pode haver dúvida quanto a que a política salarial aí está incluída, em um e em outro dos dois ramos, conforme explanadamente consta dos considerandos do Decreto-lei nº 2.012/83. A intervenção do Estado na economia em geral não se procede de maneira unilateral, acarretando-lhe reflexos em outros setores e se a Constituição concede competência legislativa ao presidente da República, legitimamente ela foi usada no caso em exame.

11. Permitindo-nos remissão aos fundamentos das informações prestadas através da Secretaria de Planejamento, somos pelo não-conhecimento ou, acaso conhecido, pelo indeferimento do mandado de segurança.

Brasília, 4 de abril de 1983. — *Mauro Leite Soares*, Subprocurador-Geral da República.

Aprovo:

Inocêncio Mártires Coelho, Procurador-Geral da República." (Fls. 95 a 100.)

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Examino, em razão da procedência na ordem processual, a preliminar de ilegitimidade dos impetrantes.

O mandado de segurança, como remédio constitucional destinado a proteger direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade, de qualquer categoria do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, pressupõe que o impetrante tenha direito próprio a defender. O impetrante há de ser titular do direito que visa proteger por meio do *writ*. Insere-se aí a legitimidade ativa.

No caso, quanto a Pedro Gomes Sampaio e Moacyr dos Santos, postulam, individualmente, na condição de assalariados, visando a proteção de direito próprio. O primeiro juntou aos autos o contracheque de fls. 34, demonstrando que é empregado da Petrobrás. Portanto, atua em seu próprio nome, buscando resguardar, conforme alega, direito subjetivo, relativo ao seu salário, que tem como violado pelo Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro do corrente ano. Afigura-se-me evidente a sua legitimidade ativa.

Em relação às entidades — sindicatos, federações e confederações (fls. 29 a 32), pa-

rece-me procedente a argüição de que não guardam legitimidade para requerer mandado de segurança em defesa dos direitos individuais de seus associados. Somente a estes, em nome individual, é outorgado o remédio constitucional.

Dispõe a CLT:

"Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos:

a) 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."

Vê-se que tais prerrogativas cingem-se à área administrativa e à esfera do processo (jurisdição) trabalhista, em defesa de interesse e direitos assegurados na legislação específica. Assim, nos dissídios individuais, os empregados e empregadores poderão ser representados por seu sindicato (§ 1º do art. 719 da CLT). Ao sindicato também é dado, independente de outorga de poderes de seus associados, formular reclamação para o cumprimento de sentença normativa (parágrafo único do art. 872 da CLT). Outrossim, a Lei nº 6.708/79 faculta ao sindicato apresentar reclamação na qualidade de substituto processual de seus associados, para assegurar a percepção dos valores salariais corrigidos (§ 2º do art. 3º). Portanto, reclamação perante o juízo trabalhista.

A representação especial dos sindicatos fica restrita ao âmbito da jurisdição trabalhista. Conforme bem pondera Hely Lopes Meirelles "(...) as sociedades, as associações, as corporações profissionais, os sindicatos, não têm legitimação ativa para requererem mandado de segurança em benefício de seus associados" (*Mandado de Segurança*, 8. ed. p. 26).

É oportuno frisar que nesse sentido é a orientação desta Corte (ver Mandado de Segurança nº 1.959, relatado pelo saudoso Ministro Nelson Hungria, Mandado de Segurança nº 6.899, relatado pelo saudoso Ministro Ribeiro da Costa, RMS nº 13.062, relatado pelo saudoso Ministro Cândido Mota, e RE nº 93.714, relatado pelo nobre Ministro Soares Muñoz). O último julgado deixou bem explícito na sua ementa:

"Ação proposta por sindicato em nome de suas associadas. Sindicato das Indústrias Gráficas do Município do Rio de Janeiro. Ação declaratória negativa, por ele proposta, em favor de suas filiadas, visando obter a declaração de que elas, nas operações que realizarem no exercício de suas atividades gráficas, não estão sujeitas à incidência do ICM. Ilegitimidade *ad causam* do sindicato, porquanto a prerrogativa que lhe atribui o art. 513, alínea *a*, da CLT, de representação dos interesses de seus associados, se circunscreve ao âmbito do direito laboral."

Parece-me oportuno ressaltar ainda que, *in casu*, as entidades de classe não defendem, ao lado do interesse individual dos seus associados, um direito próprio, a justificar a sua legitimidade ativa. A elas não cabe defender direitos que não lhes são próprios. Outrossim, aqui não se cogita de substituição processual, quando se impõe que o direito do substituto seja decorrente do direito do substituído, titular do direito originário, que se conserva inerte (art. 3º da Lei nº 1.533/51). Segundo a exegese do Prof. Celso Agrícola Barbi:

"Além dos casos aplicáveis a todas as ações, encontramos uma hipótese específica do mandado de segurança, regulada no art. 3º da Lei nº 1.533. Segundo esse inciso, o titular de direito líquido e certo, decorrente de direito de terceiro, de idênticas condições, poderá usar o mandado em favor do direito deste, caso seu titular o não faça em prazo razoável, apesar de judicialmente notificado para isto.

A 'substituição processual' depende, nesse caso, dos seguintes requisitos legais: a) que o direito do substituto processual seja decorrente do direito do substituído; b) que ambos os direitos sejam líquidos e certos; c) que o titular do direito originário, judicialmente notificado para propor a ação de mandado de segurança, não o faça em prazo razoável (*Do Mandado de segurança*, 3. ed. p. 169).

Como é sabido, o mandado de segurança destina-se a proteger direito subjetivo pró-

prio do impetrante, não mero interesse. Além disso, não se destina à defesa do direito da coletividade, que tem na ação popular o meio judicial adequado, utilizável por qualquer cidadão (art. 153, § 31, da Constituição Federal).

Finalmente, em torno da legitimação das associações de classe para impetrarem mandado de segurança em benefício de seus associados, o Prof. Sérgio Ferraz propôs ao Instituto dos Advogados Brasileiros, a 21.5.80, que se enviasse às lideranças parlamentares anteprojeto modificativo da Lei nº 1.533/51, no sentido de atribuir àqueles entes a defesa de direitos dos associados. A indicação foi acolhida em parecer do eminente jurista Seabra Fagundas (ver *Revista de Direito Mercantil Industrial Econômico-Financeiro*, nº 46, de 1982). Isso vem reforçar o ponto de vista esposado neste voto. Devo acrescentar que norma legal nesse sentido, ou seja, de atuação em nome dos associados e por solicitação destes, relacionadas com o exercício da sua profissão, tem elevado alcance jurídico e social.

Diante do exposto, concluo que falece legitimação ativa às entidades impetrantes.

Passo ao exame da segunda preliminar, ou seja, de que não cabe mandado de segurança contra lei em tese (sentido amplo).

A Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, dispôs sobre a correção automática de salários, semestralmente, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor, estabelecendo em seu art. 2º:

"Art. 2º A correção efetuar-se-á segundo a diversidade das faixas salariais e cumulativamente, observados os seguintes critérios:

I — até três vezes o valor do maior salário mínimo, multiplicando-se o salário ajustado por um fator correspondente a 1,1 da variação semestral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor;

II — de três a 10 salários mínimos aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 1,00;

III — acima de 10 salários mínimos aplicar-se-ão as regras dos incisos anteriores até os respectivos limites e, no que exceder, o fator 0,8."

Previa, como se vê, três faixas salariais — 1 a 3 salários mínimos, 3 a 10 e acima de 10, fixando valores a serem multiplicados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) no período respectivo, para cada faixa.

Com a Lei nº 6.886, de 10.12.80, foi dada nova redação ao art. 2º da Lei nº 6.708, havendo modificação das faixas e diminuição dos fatores a serem multiplicados pelo INPC.

Agora, com o Decreto-lei nº 2.012/83, baixado pelo presidente da República, foi introduzida nova alteração no art. 2º da Lei nº 6.708, que estabeleceu o seguinte:

"Art. 1º O art. 2º da Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, modificado pela Lei nº 6.886, de 10 de dezembro de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação, mantidos inalterados os seus parágrafos:

'Art. 2º A correção efetuar-se-á segundo a diversidade das faixas salariais e cumulativamente, observados os seguintes critérios:

I — até três vezes o valor do maior salário mínimo, multiplicando-se o salário ajustado por um fator correspondente a 1,0 da variação semestral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor;

II — de três a sete salários mínimos aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 0,95;

III — de sete a quinze salários mínimos aplicar-se-ão, até os limites dos incisos anteriores, as regras neles contidas e, no que exceder, o fator 0,8;

IV — de quinze a vinte salários mínimos aplicar-se-ão, até os limites dos incisos anteriores, as regras neles contidas e, no que exceder, o fator 0,5;

V — acima de vinte salários mínimos aplicar-se-ão as regras dos incisos anteriores até os respectivos limites e, no que exceder, o fator 0 (zero).

§ 1º (...)

§ 2º (...)'."

O decreto-lei impugnado introduziu modificações na correção de salários, estabelecendo novos critérios, de modo genérico e abstrato, abrangendo ampla categoria de empregados. São condições gerais a serem obedecidas na prática, por aqueles a quem incumbe fazer a sua aplicação. Outrossim, não há um ato executório dele derivado. Têm-se aí regras de decreto-lei dispondo sobre situações gerais e impessoais, a envolver uma pluralidade de casos abstratamente previstos. Ato formal e materialmente legislativo.

O mandado de segurança, ação de caráter especialíssimo, de origem constitucional e de rito específico, destina-se a proteger o impetrante contra atos ilegais de autoridade, que lesem ou ameacem de lesão direito subjetivo, líquido e certo. Faz-se necessário um ato de autoridade, contrário à lei ou fundado em lei inconstitucional, que lese ou ameace diretamente o direito do impetrante.

A lei em tese e os atos normativos, como regras gerais e abstratas não atingem, de pronto, os direitos individuais, sendo, em conseqüência, inatacáveis por mandado de segurança. Cabe àquele que tenha legítimo interesse, diante da violação de direito subjetivo, socorrer-se desse remédio excepcional na oportunidade da aplicação do preceito legal ao caso concreto.

Por outro lado, o controle jurisdicional da constitucionalidade da lei (e o decreto-lei equivale a lei, tem força de lei, em nosso sistema jurídico) ou ato normativo federal ou estadual opera-se mediante ação direta proposta pelo Procurador-geral da República perante o Supremo Tribunal (art. 119, inc. I, letra *l*, da Constituição Federal); ou, por via de exceção, quando o lesado ou aquele que se acha na iminência de lesão ao seu direito, diante de uma situação concreta argúi a ilegitimidade da lei, em face da Constituição, e pleiteia que seja negada a sua aplicação à espécie.

Não ignoramos que o princípio enunciado comporta certo temperamento, cabendo a utilização do mandado de segurança quando há lei apenas do ponto de vista formal, constituindo-se materialmente um ato administrativo. Podemos citar como exemplos as leis que criam pensão para proporcionar a subsistência de um ex-governante, que façam nomeações, que criem municípios ou desmembrem distritos etc. Aí, evidentemente, o Poder Judiciário apreciando alegação de inconstitucionalidade se a acolhe, não declara a inconstitucionalidade da lei em tese, respeitando o princípio da independência e harmonia dos poderes. Apenas recusa aplicação à lei que, na sua essência, encobre um ato administrativo.

Ora, no caso sob apreciação não há um ato administrativo, sob forma de decreto-lei, nem tampouco um ato de execução.

A argüida usurpação de competência do Congresso Nacional, pelo presidente da República, somente poderá ser objeto de ação direta proposta pelo Procurador-Geral da República. Porém, se este, na qualidade de titular da ação, não submete o prefalado decreto-lei ao exame do STF, resta aos interessados, oportunamente, o ingresso em juízo à vista de ato executório. Como se vê, daí não resulta uma lesão irreparável ao alegado direito.

Outro raciocínio conduziria ao seguinte resultado: toda disposição legal que estabelecesse critérios gerais e impessoais sobre a fixação de salários tornar-se-ia, de logo, passível de ser atacada por mandado de segurança, sob alegação de inconstitucionalidade, sem que houvesse ato administrativo, ou procedimento executório.

A lei, por ter vigência imediata não perde o seu caráter próprio, de instrumento normativo, transformando-se em ato administrativo, suscetível de controle judicial através do mandado de segurança.

Pede-se, em última análise, neste mandado de segurança, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 2.012/83 sob alegação de incompetência do presidente da República e, em conseqüência, a decretação de nulidade dos seus efeitos sobre os salários dos trabalhadores. Não resta dúvida de que o *writ* visa a declaração de inconstitucionalidade que alcança a validade

do próprio decreto-lei (e não a sua incidência em caso concreto).

Afigura-se-me inidôneo o mandado de segurança para apreciação da matéria, nos termos em que se acha posto. Aliás, nesse sentido orienta-se a nossa jurisprudência. Assim, no Mandado de Segurança nº 20.297-1, relatado pelo eminente Min. Moreira Alves, em que se acoimava de ilegal e indiretamente de inconstitucional o Decreto nº 86.000, de 13 de maio de 1981, sobre a suspensão da criação de novos cursos de graduação nas universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior, entendeu-se que se tratava de decreto de natureza normativa, sendo insuscetível de ser atacado em tese por meio de mandado de segurança, aplicando-se então o princípio consubstanciado na Súmula nº 266. Na mesma diretriz também se decidiu no Mandado de Segurança nº 20.210, relator para o acórdão o Sr. Min. Moreira Alves, que guarda a seguinte ementa:

"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." (*RTJ* 96/1.004.)

Em seu voto, observou o eminente 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 prática de ato administrativo individualizado; o que há é ato normativo, que fixa valores aplicáveis genericamente, como sucede, por exemplo, com leis ou decretos-leis de fixação de padrões de vencimentos de funcionários públicos." (*RTJ* 96/1.011.)

Aqui, como nos precedentes, as normas impugnadas são de incidência imediata. Aplica-se a Súmula nº 266.

Não há que falar em lesão irreparável diante de regra legal (decreto-lei tem força de lei) em tese. Até o momento, pelo menos, inidôneo é o mandado de segurança. Este, vale repetir, não pode substituir a ação declaratória, como autêntica representação de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo.

Ante o exposto, não obstante o louvável esforço dos patronos dos impetrantes, preliminarmente não conheço do mandado de segurança.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, *data venia* do Sr. Ministro Relator, entendo que, no caso específico, é admissível a legitimação ativa do sindicato. O processo, por se tratar de mandado de segurança que visa a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, tem seu processamento e julgamento no Supremo Tribunal Federal, mas não é por isso que a matéria deixa de ser de natureza trabalhista. Discute-se, nesta preliminar, se o mandado de segurança é cabível ou não, o que é outro aspecto. Este Tribunal, aliás, no caso do Mandado de Segurança nº 20.210, em que se discutia questão de salário mínimo — e, no caso, também se discute questão salarial — admitiu a representação pelo sindicato, em virtude do disposto no art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho, segundo o qual:

"São prerrogativas dos sindicatos:

a) 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."

Ora, na espécie, se trata de questão salarial que, por isso mesmo, diz respeito aos interesses gerais da categoria, pelo que o sindicato pode representá-los, conforme expressamente prevê a CLT. Não é por ser a via processual escolhida o mandado de segurança que se há de ter como incabível tal representação.

Rejeito, em conseqüência, a preliminar quanto à legitimidade ativa dos sindicatos.

É o meu voto.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: Sr. Presidente, acolho a preliminar.

Por mais nos interesse — penso que é de proveito geral — que os sindicatos tenham ampla representação das categorias respectivas, em matéria de mandado de segurança, parece-me, em se tratando de direito subjetivo próprio, não têm eles legitimidade para agir.

É o voto.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid: Sr. Presidente, também acolho a preliminar.

Na verdade, trata-se de direito líquido e certo de natureza pessoal. Ora, os sindicatos, por mais importantes que sejam na defesa ou proteção dos interesses de uma categoria, não estão defendendo um direito próprio, e sim o direito dos seus trabalhadores.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Com a devida vênia do eminente relator, rejeito a preliminar. Faço-o, adotando os fundamentos do voto do ilustre Ministro Aldir Passarinho.

A meu ver, a hipótese é de impetração em que se discute matéria de natureza salarial. A representação dos associados sindicalizados, pelos sindicatos impetrantes, dá-se, na espécie, tendo em conta o processo de reajuste salarial, que é impugnado, na forma da disciplina posta no Decreto-lei nº 2.012/83. Penso que a hipótese se enquadra na regra do art. 513, letra *a*, da Consolidação das Leis do Trabalho, *verbis:*

"Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos:

a) 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."

Não se restringe, aí, a possibilidade de representação, apenas, perante autoridades judiciárias trabalhistas. Entendo que a hipótese do art. 513, alínea *a*, da CLT, em se referindo a autoridade judiciária, autoriza a compreensão do foro em geral, desde que se cuide de interesses da categoria, nos termos qualificados no dispositivo legal em apreço.

É o meu voto.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Decio Miranda: Preliminarmente, reconheço a legitimidade ativa do órgão de representação coletiva da classe, eis que a jurisprudência a tem admitido, como se pode ver, entre outros exemplos, nos mandados de segurança impetrados pela Ordem dos Advogados em favor da coletividade de membros de seus quadros, considerados preteridos em nomeações de magistrado ou membro do Ministério Público para composição de Tribunais.

No caso presente, regra legal contida no decreto-lei impede a fixação, em dissídio coletivo, de percentual de aumento de salário superior a certo parâmetro, o que, evidentemente, toca aos interesses trabalhistas dos impetrantes, sejam os que individualmente se apresentam como tais, sejam os representados pelo sindicato da respectiva categoria.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Sr. Presidente, acolho a preliminar e o faço por dois fundamentos. Primeiro, o de que o art. 513 da Consolidação das Leis do Trabalho se endereça exclusivamente à jurisdição da Justiça do Trabalho, dando legitimidade, em face dela e perante ela, aos sindicatos para

representar os seus associados. Não há nenhum dispositivo da legislação ordinária que dê iguais atribuições aos sindicatos frente à Justiça comum, inclusive em face do Supremo Tribunal Federal. O segundo fundamento é o de que o mandado de segurança pressupõe direito líquido e certo do próprio impetrante, e, no caso, o sindicato não está defendendo direito seu, mas direito de seus associados, e isso eles poderão fazer individualmente, como o fez um deles.

É o meu voto.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, também acolho a preliminar, tendo em vista a circunstância de que a representação a que alude o art. 513 da CLT é restrita, a meu ver, ao campo da Justiça trabalhista. Em se tratando de mandado de segurança, a Constituição concede ao titular de direito subjetivo ameaçado ou violado o remédio constitucional, que tem de ser exercido pelo próprio titular desse direito, salvo se houver legislação especial que admita substituição processual. No caso, isso não ocorre.

O Sr. Advogado dos impetrantes: Sr. Presidente, peço licença para prestar um esclarecimento sobre matéria de fato.

Existe dispositivo expresso garantindo aos impetrantes a condição de atuar como substitutos processuais.

O § 2º do art. 3º da Lei nº 6.708/79, exatamente a lei em questão, garante aos sindicatos a condição de funcionar como substituto processual.

O Sr. Ministro Moreira Alves: V. Exa. deve ler a lei, que, até agora, não foi trazida a debate.

O Sr. Advogado dos impetrantes: A Lei nº 6.708 fixou as diretrizes da política salarial.

"Art. 3º A correção dos valores (...).

§ 1º Para a correção (...).

§ 2º Será facultado aos sindicatos, independente da outorga de poderes dos integrantes da respectiva categoria profissional, apresentar reclamação na qualidade de substituto processual de seus associados, com o objetivo de assegurar a percepção dos valores salariais corrigidos na forma do artigo anterior."

O Sr. Ministro Moreira Alves: A leitura feita da tribuna vem revelar que a exegese restrita que adoto é a correta, porque foi necessário que uma lei expressamente declarasse haver substituição com referência a esse tipo de reclamação...

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): Reclamação trabalhista!

O Sr. Ministro Moreira Alves: (...) o que vem reforçar a tese de que o art. 513 da CLT não é de natureza genérica. Caso contrário, evidentemente, teríamos redundância por parte dessa lei especial, visto como a lei geral (CLT, art. 513) dispensaria norma especial a respeito.

Quero apenas esclarecer bem: entendo que o art. 513 se circunscreve ao âmbito estritamente trabalhista, por se tratar de disposição de natureza eminentemente tutelar, como são as disposições do direito do trabalho, mas não se aplica, para a defesa de qualquer interesse genérico, a Justiças outras que não à Justiça trabalhista, não havendo nenhum dispositivo de natureza genérica que atribua substituição processual, que esta, sim, daria legitimação aos sindicato em qualquer esfera da Justiça para agir, não como representante legal, mas na defesa de direito alheio, em nome próprio do sindicato.

Assim, Sr. Presidente, também acolho a preliminar de ilegitimidade.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Presidente): Também acolho a preliminar de ilegitimidade, nos termos do voto do Relator. Restrinjo, também, o alcance do art. 513 da CLT à Justiça trabalhista e às demais hipóteses nele previstas.

O Código de Processo Civil e a Lei do Mandado de Segurança não dão legitimidade ativa aos sindicatos, o que certamente fariam, se entendessem necessário.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, não resta dúvida de que o ato impugnado é de natureza legislativa e de caráter normativo, com regras gerais disciplinadoras dos critérios a serem adotados para a fixação dos salários.

No caso do precedente referido, o Mandado de Segurança nº 20.210, que tratava de salário mínimo, este Tribunal entendeu que não se justificava discutir-se a matéria através do mandado de segurança. A questão me parece símile àquela e, também, a meu ver, insuscetível de ser atacada através do *writ*. Alega-se que não está sendo discutido propriamente o ato normativo em si, mas, de fato, a questão de competência, por ter sido o decreto-lei expedido pelo presidente da República. É esse, porém, outro aspecto. O que há de se ver, preliminarmente, é a natureza do ato, se é ele de caráter normativo, e se o mandado de segurança está atacando ou não a lei em tese. E isso é o que no caso ocorre.

Assim, apesar do esforço desenvolvido pelo nobre advogado, o ato não é passível de ataque através do mandado de segurança.

Não conheço do pedido.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid: Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator, mas devo dar uma explicação de caráter pessoal, em homenagem ao ilustre advogado que sustentou brilhantemente as razões de seu cliente.

Trata-se, no caso, de verdadeira lei em tese. Aliás, lei que nem completou seu processo legislativo, porque estava pendente ainda de ser apreciado o decreto-lei pelo Congresso Nacional.

Assim, pois, considerando que é lei em tese e sem nenhuma antinomia com o ponto de vista que expendi no mandado de segurança referido pelo eminente advogado, não conheço do pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: No Mandado de Segurança nº 20.286-6-DF, de que fui relator, a 10.2.1982, tive ensejo de anotar:

"Tal como deduzida a vestibular, no mandado de segurança, ataca-se o Decreto-lei nº 1.821, de dezembro de 1980. Trata-se de lei de aumento de vencimentos, estabelecendo disposições gerais, abstratas e imperativas, revestidas, 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 transmudá-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."

Noutro passo, anotei:

"No julgamento do Mandado de Segurança nº 20.210-DF, a 13.12.1979, 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. 144, I, letra *l*), 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, letra *l*.

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' (in *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 reqüestada."

É certo, na sessão de 27 de abril passado, no RE nº 96.550-5-Paraná, sustentei o cabimento de mandado de segurança para garantir ao prefeito municipal o direito público subjetivo, decorrente do sistema constitucional em vigor, com vista à iniciativa da lei municipal, que disponha sobre matérias financeira e tributária, a teor do art. 57, I e IV, da Lei Maior, embora, para assegurar esse direito, mister se faça reconhecer a invalidade de lei editada pela Câmara Municipal, desprezando a exclusividade do exercício do direito de iniciativa do prefeito a tal propósito. Fi-lo, todavia, por duplo fundamento: em primeiro, por não caber, a meu entendimento, representação para a declaração de inconstitucionalidade, em tese, de lei municipal, não se cogitando, outrossim, da hipótese prevista no art. 15, § 3º, letra *d*, da Constituição, acerca da denominada ação interventiva, por via de representação do chefe do Ministério Público local perante o Tribunal de Justiça do estado; em segundo lugar, porque o direito público subjetivo lesado, pelo ato da Câmara Municipal, ao tomar a iniciativa de lei tributária, recusando o veto do chefe do Executivo municipal, diz respeito a prerrogativas institucionais do prefeito, que se erigem, a meu pensar, em categoria de direito público subjetivo, de que titular o impetrante, em face da reserva que a ordem jurídica lhe garante de iniciativa exclusiva para a criação da lei sobre a matéria em referência. Não cabendo, assim, representação, em qualquer de suas modalidades, nem ação popular por parte do prefeito, entendi, acompanhando o voto do eminente Ministro Alfredo Buzaid, relator do Recurso Extraordinário, que, nessa hipótese, o mandado de segurança é via adequada sem desprezar a orientação geral consagrada na Súmula nº 266, para o prefeito impugnar ato da Câmara Municipal, usurpador de suas prerrogativas constitucionais, embora esse já se materialize na lei, por essa forma inválida, promulgada pelo órgão legislativo municipal.

Penso, entretanto, que, no caso concreto, em realidade, admissível, como é, em tese, a representação, de que cogita o art. 119, I, letra *l*, da Constituição, para ver declarada a inconstitucionalidade do decreto-lei federal, inquinado de inconstitucional, não pode o mandado de segurança ser utilizado, como sucedâneo da ação declaratória.

Cumpre, é exato, considerar que os impetrantes sustentam não impugnar a lei, em tese, mas pedir a garantia de direito individual, líquido e certo, que, pela aplicação do Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro de 1983, lhe estaria sendo lesado, visto o diploma em foco haver, inconstitucionalmente, modificado a Lei nº 6.708/79 e a Lei nº 6.886/80, que deu nova redação ao art. 2º, da primeira carta legal aludida, sendo, de imediato, aplicado, com reflexos nos reajustes salariais, segundo decorria do regime legal então em vigor.

Inexistindo, entretanto, em tese, direito adquirido a uma certa forma de reajuste salarial, quando decorrente este, objetivamente da lei e não do contrato, individual ou coletivo, força é entender que a subsistência do regime anterior de reajustes salariais, a sua não-modificação, pende, tão-só, das inspirações da política salarial, que se há de consubstanciar em instrumento de índole legislativa, sem caber, aqui, a esta altura, afirmar se por lei em sentido formal ou também por decreto-lei, mérito de impetração. Daí resulta que a manutenção do *status quo ante*, a teor das Leis salariais n.os 6.708/79 e 6.886, de 1980, fica condicionada ou à não edição de regra legislativa nova, ou à criação de outra lei guardando idênticas diretrizes da legislação então em vigor, ou, por último, à insubsistência, por inválida, da norma nova modificativa, que se introduza no cosmos jurídico positivo.

Ora, da última hipótese é que se cogita, *in casu*, ao pretender-se a invalidade do Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro de 1983, que modificou a sistemática de reajustes salariais, proveniente das Leis n.os 6.708, de 1979, e 6.886/80. Sem a proclamação da inconstitucionalidade desse decreto com força de lei, não há como subsistir o sistema de reajustes que vinha beneficiando os impetrantes, na conformidade das leis antes referidas, ou, ainda, quanto ao diploma em apreço, se não se der a aprovação pelo Congresso Nacional, *ut* art. 55, § 1º, da Lei Maior.

Assim sendo, pelo mandado de segurança, cogita-se, de fato, de afastar do mundo jurídico, ao menos no que concerne à sua incidência, quanto aos impetrantes, o Decreto-lei nº 2.012, de 25 de janeiro de 1983, que, segundo se sustenta, na inicial, reduziu os índices da legislação anterior, nos reajustes, para as diversas faixas salariais. Não se nega que a lei possa assim proceder, qual já aconteceu com a edição da Lei nº 6.886/80, em confronto com a Lei nº 6.708, de 1979, conforme a peça vestibular, em verberando a política salarial adotada pelo governo. Nem há espaço no pronunciamento judicial de validade da norma, para qualquer juízo acerca da justidade, ou não, da modificação dos itinerários da política salarial, matéria que escapa à órbita dos juízos estritamente jurídicos.

Portanto, procedendo o direito a uma certa forma de reajuste salarial, no caso, da *lei* (não sendo, aqui, a esta altura, de discutir, desde logo, se em sentido formal e material, ou também do decreto com força de lei), e não do contrato, e não cabendo opor ao legislador direito subjetivo, líquido e certo, a que não se altere esse sistema, desde que a modificação não importe redução do valor salarial, na sua expressão nominal, bem de ver é que, por via deste mandado de segurança, o que se colima é, efetivamente, cassar a eficácia do instrumento normativo, criado por via de decreto-lei, que operou alteração no regime objetivo de reajustes salariais definido em diplomas de natureza legislativa (lei, em sentido material e formal). Ora, isso significa pedir se reconheça a inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 2.012/83, na via eleita, ao menos, como referi, no que concerne aos impetrantes. Somente, assim, subsistiria o sistema de reajustes, criado em lei anterior, prosseguindo, então, os impetrantes com o regime vi-

gente, à data do Decreto-lei nº 2.012/83, a disciplinar seus reajustes de salário.

Efetivamente, não existindo direito subjetivo a opor à lei nova, que modifique o regime de reajustes salariais a ser, objetivamente, seguido, outro não pode ser o objeto da medida judicial aforada pelos impetrantes, senão reconheça o Judiciário que o decreto-lei não é meio hábil para modificar a legislação sobre salários e seu sistema de reajustes. Ora, posta a *quaestio juris*, nesses termos devidos, pelo mandado de segurança, almeja-se, em realidade, a declaração de inconstitucionalidade do decreto-lei, em tese, que se encontra em vigor, com força de lei, *ut* art. 55, § 1º, da Constituição, a tanto não sendo, porém, útil a via escolhida, consoante a Súmula nº 266, *verbis:* "Não cabe mandado de segurança contra a lei em tese."

Do exposto, não conheço do mandado de segurança.

VOTO SOBRE SEGUNDA PRELIMINAR

O Sr. Ministro Rafael Mayer: Sr. Presidente, fui relator do mandado de segurança, muitas vezes citado, impetrado contra o decreto que determinou níveis de salário mínimo.

Vejo que a norma atual tem um grau de abstração a mais do que aquela anterior, onde se fixavam, determinadamente, os níveis salariais de forma concreta.

De qualquer modo, Sr. Presidente, não sou nem um renitente, nem um insurgente contra a orientação que se reitera e se firma no Supremo Tribunal Federal, sobretudo em precedentes últimos, de afastar-se o mandado de segurança, quando se trata de lei em tese. No caso, o decreto-lei tem incidência imediata, mas não me parece que tenha aquela executoriedade ínsita, que é a que autoriza, e tem autorizado, a concessão de mandado de segurança contra a lei.

O eminente relator deu alguns exemplos interessantes, e, diante do brilhante memorial oferecido pelos ilustres advogados, procurei analisar, verificar e conferir os precedentes por eles referidos e os acórdãos geratrizes da Súmula nº 266, e constatei que, em todos esses casos, tratava-se, realmente, de leis administrativas que traziam em si aquela potencialidade lesiva, dispensando qualquer outro ato subseqüente.

Não é este o caso, porque, o que se verifica, embora seja uma lei cogente — uma lei dessas do momento histórico em que vivemos, em que a autonomia da vontade, clássica no direito civil desaparece —, é que não deixa essa lei de ser cumprida, primordialmente, numa relação contratual, no momento, portanto, subseqüente à própria vida da norma.

Por isso, Sr. Presidente, é que, submetendo-me à orientação do Supremo Tribunal Federal em seus últimos precedentes, depois de feita essa análise sobre o teor do Decreto-lei nº 2.012/83, que está em causa, e o verdadeiro significado de jurisprudência do Supremo na concessão de mandado de segurança contra lei em tese, acompanho o eminente relator, não conhecendo do pedido.

VOTO

(Sobre cabimento do mandado de segurança)

O Sr. Ministro Decio Miranda: É de reconhecer-se a impossibilidade jurídica do pedido em mandado de segurança, eis que este não se presta a atacar o ato normativo, de aplicação impessoal e genérica.

Sob esse prisma, a argüição de inconstitucionalidade ou defeito de interpretação tem seu instrumento próprio, a saber, a representação do procurador-geral da República ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 119, I, *l*, da Constituição, fora da qual restará aos interessados não o mandado de segurança, mas a impugnação da aplicação concreta do ato, pelos meios processuais adequados ao tratamento dos casos julgados na Justiça do Trabalho.

Isto posto, não conheço do pedido.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Soares Muñoz: Sr. Presidente, no Mandado de Segurança nº 20.210,

rejeitei a preliminar do não-cabimento de mandado de segurança contra lei em tese. Assim procedi porque entendi que não se discutia, naquela hipótese, lei em tese, mas um decreto que continha normas concretas, fixando o salário mínimo nos seus diversos níveis; e contra aquele decreto, que era um ato tipicamente administrativo, julguei que era possível o mandado de segurança.

No caso presente, não se trata de decreto, mas de decreto-lei que, tal como as leis anteriores, n.os 6.708 e 6.886, estabelece normas, abstratas e gerais, a respeito da correção dos salários mínimos. Cuida-se, portanto, de lei no seu sentido ontológico e restrito, não daquelas leis tão-somente formais, que o eminente Ministro Djaci Falcão, com propriedade, citou, como exemplo, no seu voto, daquelas contra as quais cabe mandado de segurança.

Assim, a Súmula nº 266 tem aplicação à espécie. E nem teria propósito que o legislador atribuísse ao procurador-geral da República, de modo privativo, a representação de inconstitucionalidade e a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para decretar a inconstitucionalidade de lei em tese, se qualquer particular, através de mandado de segurança, pudesse pleiteá-la.

Acompanho o voto do eminente relator e daqueles que o seguiram, não conhecendo do *writ*.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, aparentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao entender que se trata de lei em tese e que o mandado de segurança não é admissível, estaria fechando a via judicial para a apreciação desse problema. Não é isso, no entanto, o que ocorre. Para ser cabível o mandado de segurança, é preciso que verse direito líquido e certo, ou seja, direito subjetivo, que nasce de um fato certo, sobre o qual incide uma lei que dá um poder a alguém. Conseqüentemente, para pleitear-se, em mandado de segurança, o reconhecimento do direito líquido e certo, é preciso que haja algum fato concreto que individualize a incidência da lei em relação a alguém.

O Supremo Tribunal Federal, como qualquer outro Tribunal neste País, não pode, em mandado de segurança, em que não estejam em julgamento direitos líquidos e certos, declarar, em abstrato, a nulidade de determinada lei ou decreto-lei, por vício de inconstitucionalidade. Mandado de segurança não é representação de inconstitucionalidade da lei em tese, o que implica dizer que, hoje, esta Corte não poderá examinar o problema que se lhe apresenta. Mas, quando esse decreto-lei — como, aliás, acontece com qualquer lei — for aplicado concretamente, a questão poderá ser levantada na Justiça do Trabalho, e chegará, aqui, em grau de recurso extraordinário. E, aí, sim, o STF poderá eximiná-la, e até — se assim entender — afastar a aplicação do decreto-lei, no caso concreto, por entendê-lo inconstitucional.

Portanto, Sr. Presidente, nossa decisão, hoje, apenas pautada dentro dos princípios que este Tribunal sempre vem observando, fica numa preliminar de natureza processual, preliminar esta intransponível, sob pena de transformarmos o mandado de segurança em representação de inconstitucionalidade de leis em tese, podendo quem quer que seja, alegar, por interesse genérico, a inconstitucionalidade, em tese, de qualquer lei federal ou estadual.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Inclusive, no meu voto, tratei do assunto e afirmei exatamente isso: "Até o momento, pelo menos, inidôneo é o mandado de segurança."

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, com essa explicação — porque fui citado como relator de dois precedentes desta Corte, inclusive um concernente a decreto relativo a salário mínimo — não conheço do mandado de segurança, por impossibilidade jurídica do pedido em mandado de segurança.

VOTO SOBRE PRELIMINAR

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra (Presidente): Esta Corte tem reiteradamente decidido e estipulado que não cabe mandado de segurança contra lei em tese, como ficou, agora, bem claro. O não se conhecer do mandado de segurança, na espécie, não envolve qualquer prejulgamento a respeito das teses da constitucionalidade, ou não, do decreto-lei impugnado. O caminho adequado trará fatalmente a esta Corte os interessados e, nessa oportunidade, o Supremo Tribunal Federal dará a verdadeira inteligência da Constituição.

Acompanho o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20.381-1-DF — Rel.: Ministro Djaci Falcão. Imptes.: Pedro Gomes Sampaio e outros (Advs.: Marcos Luís Borges de Resende, Ulisses Riedel de Resende e outros). Autoridade coatora: presidente da República.

Decisão: rejeitada a preliminar de ilegitimidade em relação ao empregado impetrante, por unanimidade, e acolhida em relação às entidades de classe, por maioria de votos. Não se conheceu, por unanimidade de votos, do mandado de segurança, por envolver lei em tese. Votou o presidente. Impedido o Sr. Ministro Francisco Rezek. Falaram: pelos imptes. o Dr. Ulisses Riedel de Resende, e o Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho, pelo Ministério Público Federal. Plenário, 11.5.83.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.