— *Mandado de segurança. Ilegitimidade* ad causam *das entidades de classe impetrantes. Sindicatos. Pedido de litisconsórcio indeferido por falta de legitimação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.*

— *Plano de Estabilização do Governo. Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986.*

— *Após o advento do Decreto-lei nº 2.284/86 o aumento salarial, no que se refere ao aumento de produtividade da categoria, não está limitado pela variação do produto interno bruto — PIB — real,* per capita, *da economia brasileira.*

— *MS não conhecido.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 20.589
Impetrantes: Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas e outros
Autoridade coatora: Presidente da República
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em não conhecer do pedido.

Brasília, 26 de novembro de 1986 — *Rafael Mayer,* Presidente. *Célio Borja,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja: Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Rio de Janeiro, Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e de Derivados de Petróleo do Rio de Janeiro e pelos técnicos Ivo Rodrigues de Azevedo, Valdemar Vieira e Sérgio da Silva Barbosa, todos qualificados na inicial, contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República com o objetivo de obter a fixação, mediante decreto, do limite superior da parcela suplementar referente ao acréscimo de produtividade variável de acordo com o produto

interno bruto — PIB real *per capita,* o que possibilita a negociação de aumentos reais de salários entre empregados e seus empregadores.

Sustentam os impetrantes que todos os trabalhadores, através das entidades de classe, têm direito de reivindicar aumentos reais de salários com base na produtividade, durante o ano de 1986, nas datas-base das negociações coletivas das categorias profissionais, conforme estabelece o art. 12, da Lei nº 7.238, de 29 de outubro de 1984, assim redigido:

"Art. 12. Parcela suplementar poderá ser negociada entre empregados e empregadores, por ocasião da data-base, com fundamento no acréscimo de produtividade da categoria, parcela essa que terá por limite superior, fixado pelo Poder Executivo, a variação do produto interno bruto (PIB), real *per capita.*"

Segundo afirmam os impetrantes, não há dificuldade para a fixação do mencionado limite porque o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através de publicações oficiais, já calculou o PIB de 1985 em 8,45% (oito vírgula quarenta e cinco por cento), esclarecendo na publicação *Indicadores IBGE,* v. 5, fev. 1986, p. 27 (fls. 31 dos autos):

"A recuperação observada na produção industrial brasileira em 1985 (8,45%), quando se atingiu a maior taxa de crescimento dos últimos cinco anos, foi, de certa forma, generalizada por todas as regiões pesquisadas.

As taxas de crescimento variaram entre 6,43% (Rio de Janeiro) e 9,60% (Nordeste)."

Alegam, ainda, que enquanto não for fixado, por decreto, o referido limite superior, todos os trabalhadores do país ficam impedidos de conseguir, em negociações coletivas ou judicialmente, aumentos reais baseados no acréscimo da produtividade.

Entendem que o esperado decreto não causará riscos ao Plano de Estabilização Econômica do Governo, vigente em março, pois os salários, como foi amplamente divulgado pelos órgãos de imprensa, não estão congelados e os trabalhadores podem pleitear, em negociações diretas com os empregadores, melhores formas de ganhos reais.

Para os impetrantes, também não haverá qualquer reflexo nos preços congelados em março, porque os aumentos salariais representariam aumento dos custos das empresas e não podem ser repassados para os consumidores. Este aspecto, conforme evidenciam, já estava disciplinado pelo art. 13, da Lei nº 7.234, de 1984, que dispõe:

"Art. 13. As empresas não poderão repassar para os preços de seus produtos ou serviços a parcela suplementar de aumento salarial de que trata o artigo anterior, sob pena de:

I — suspensão temporária de concessão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras oficiais;

II — revisão de concessão de incentivos fiscais e de tratamentos tributários especiais."

Concluem o pedido de segurança demonstrando que foi mantido pelo Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986 (art. 24) e pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986 (art. 22), o sistema de negociação ampla entre patrões e empregados, tornando-se indispensável que o Governo federal, mediante decreto, fixe o limite superior dessa negociação, em cumprimento ao disposto no art. 12, da Lei nº 7.238, de 29 de outubro de 1984.

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou a esta corte as informações prestadas pelo Ministério do Trabalho e pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, juntadas, respectivamente, às fls. 326 e 337.

Em síntese, sustenta o Ministério do Trabalho a inexistência de direito líquido e certo porque:

"a) não provaram os impetrantes a recusa da Administração em expedir o ato reclamado;

b) a pretendida fixação do teto da parcela suplementar não implica o deferimento do acréscimo de produtividade pelas empresas, tanto mais porque estas não podem repassar o valor correspondente aos custos dos produtos (Lei nº 7.238, de 1984, art. 13) e os três impetrantes pessoas físicas são empregados de empresas estatais, que não podem conceder o aludido acréscimo, salvo se autorizado pelo hoje chamado Conselho Interministerial de Política Salarial (lei cit., art. 14), o que torna aleatório o aumento;

c) o art. 12 da Lei nº 7.238, de 1984, não prevê prazo para que o Poder Executivo fixe o teto, nem se refere à forma de que deve revestir-se o ato do Poder Executivo, inserindo-se estes aspectos na competência discricionária da Administração." (fls. 351-2.)

Por sua vez, para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

"a) é incabível mandado de segurança contra ato normativo, que é lei em sentido material;

b) as entidades de classe não têm legitimidade para impetrar mandado de segurança em defesa de interesse dos filiados;

c) o art. 12 da Lei nº 7.238, de 1984, foi revogado pelo art. 24 do Decreto-lei nº 2.283, de 1986, e pelo art. 22 do Decreto-lei nº 2.284, de 1986, pois é impossível harmonizar-se regra que estabelece em limite superior para a reposição de parcela salarial com a posterior que faculta negociação ampla, sem qualquer limitação; por outro lado, a Lei nº 7.238 visava a recompor os salários corroídos pelo processo inflacionário, sendo, portanto, incompatível o seu art. 12 com os decretos-leis citados, que proíbem o repasse dos ônus em face do congelamento dos preços e serviços."

Antes da remessa dos autos à douta Procuradoria-Geral da República, 7 (sete) sindicatos requereram o ingresso no feito na condição de litisconsortes (fls. 113, 166, 190, 210, 241, 258 e 318).

Através do parecer de fls. 350-360, opina a douta Procuradoria-Geral da República no sentido de que:

"a) sejam indeferidos os pedidos de litisconsórcio formulados pelos sindicatos já mencionados no parecer, por não terem legitimação para a impetração de mandado de segurança em defesa de interesses individuais de seus filiados;

b) não se conheça do mandado de segurança em relação à Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, ao Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas e ao Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro, também por falta de legitimidade *ad causam;*

c) não se conheça do mandado de segurança em relação aos demais impetrantes, pessoas físicas, por ser incabível contra omissão dos Poderes políticos do Estado em editar normas gerais, que não afetam diretamente direitos individuais;

d) se superadas as preliminares, seja denegada a segurança, por encontrar-se revogado o art. 12 da Lei nº 7.238, de 1984, pelos Decretos-leis n.os 2.283 e 2.284, ambos de 1986."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): Preliminarmente, indefiro os pedidos de litisconsórcio manifestados por sindicatos

que, de acordo com a jurisprudência desta corte, não possuem legitimidade para requerer mandado de segurança visando proteger direitos individuais de seus associados, salvo perante a Justiça do Trabalho. Em conseqüência, também não estão legitimados para ingressar no feito na condição de litisconsortes. Precedentes: MS nº 1.959, Rel. Ministro Nelson Hungria; MS nº 6.899, Rel. Ministro Ribeiro da Costa; RMS nº 13.062, Rel. Ministro Cândido Mota; MS nº 15.912, Rel. Ministro Victor Nunes; RE nº 93.714; Rel. Ministro Soares Muñoz, *in RTJ 106*/213; MS n.os 20.332 e 20.381, Rel. Ministro Djaci Falcão, publicados, respectivamente, nas *RTJ 111*/184 e *108*/81 e MS nº 20.389, Rel. Ministro Décio Miranda, *in RTJ 106*/968.

Com base na mesma orientação jurisprudencial, não conheço do pedido de segurança em relação à Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas e aos Sindicatos impetrantes.

Também, preliminarmente, considero o mandado de segurança incabível, nos termos do parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 355 e seguintes):

"A fixação de limite superior da parcela suplementar relativa ao acréscimo de produtividade, com base na variação do produto interno bruto, a que se refere o art. 12 da Lei nº 7.238, de 1984, exigiria decreto de caráter normativo do Presidente da República, tal como ocorreu no ano de 1985, quando foi editado o Decreto nº 91.001, de 27 de fevereiro de 1985. A matéria, com efeito, somente poderia ser objeto de regra geral aplicável a todos os trabalhadores, sem caráter individualizado.

Por isso mesmo, a alegada omissão imputada ao chefe do Poder Executivo é insuscetível de gerar lesão a direito subjetivo. Regras gerais, por sua própria natureza, não afetam diretamente direitos individuais, sendo, em conseqüência, inatacáveis por meio de mandado de segurança, que é constitucionalmente destinado a proteger direito individual líquido e certo contra atos ilegais de autoridades administrativas. Não é por outra razão que esse remédio processual é incabível contra lei em tese (Súmula nº 266).

Não importa que a norma geral reclamada pelos impetrantes somente poderia resultar de um decreto, e não de lei em sentido formal. No julgamento do Mandado de Segurança nº 20.210-DF, relator para o acórdão o Exmo. Senhor Ministro Moreira Alves, decidiu o Supremo Tribunal Federal que não pode ser atacado por meio de mandado de segurança decreto que estabelece níveis de salário mínimo para o território nacional, uma vez que tal fixação é traduzida em norma geral, não em ato administrativo individualizado (*RTJ 96*/1.004).

Por outro lado, a pretensão dos impetrantes de compelir o Presidente da República a editar norma de caráter geral está interdita no Judiciário, por força do disposto no art. 6º da Constituição Federal. Trata-se, com efeito, de atribuição de natureza política, que se insere no âmbito da discrição exclusiva de um dos Poderes do Estado."

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20.589-0-DF — Relator: Ministro Célio Borja. Imptes.: Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas e outros (Advs.: Guaraci Francisco Gonçalves, Wilmar Saldanha da Gama Pádua e outros). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: não se conheceu do Mandado de Segurança, unanimemente. Plenário, em 26 de novembro de 1986.

Presidência do Senhor Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Re-

zek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti e Célio Borja.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves, Presidente.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Carlos Madeira.

Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.