MANDADO DE SEGURANÇA — ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO — LEI EM TESE

— Mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado que aprovou, com caráter normativo, parecer da Procuradoria da Fazenda, no sentido da legalidade da cobrança de correção monetária nos contratos de crédito rural. Por se tratar de ato administrativo normativo, que tem natureza de lei em sentido material, porque visa a disciplinar a conduta da Pública Administração, com as características de impessoalidade e generalidade, não causa, por si só, lesão a direito individual, do mesmo modo como ocorre com a lei material. Esses preceitos abstratos somente podem causar lesão a direito quando aplicados, em concreto. Não cabimento, contra tais atos, do mandado de segurança, dado que não cabe mandado de segurança contra lei em tese.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Mandado de Segurança nº 80
Impetrante: Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar do Estado de Pernambuco
Impetrado: Ministro de Estado de Fazenda
Relator: Sr. Ministro CARLOS MÁRIO VELLOSO

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos, em que são partes as acima indicadas.

Decide a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, não conhecer do mandado de segurança, nos termos do relatório e notas taquigráficas anexas,

que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 08 de maio de 1990. — *Armando Rolemberg*, Presidente. *Carlos M. Velloso*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos M. Velloso: Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar no Estado de Pernambuco contra ato do Ministro de Estado da Fazenda, com fundamento no art. 5º, LXX, *b*, da Constituição, para o fim de anular despacho que aprovou o Parecer nº 676/88, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em que esta procura demonstrar a legalidade da cobrança de correção monetária nas operações de crédito rural.

Sustenta o impetrante, depois de fazer uma análise sobre a Lei nº 4.829, de 05.11.65, que instituiu e sistematizou o crédito rural, inclusive historiando a sua tramitação no Congresso, que os financiamentos rurais estão sujeitos, legal e regularmente, somente aos seguintes encargos:

"a) Juros compensatórios — artigo 14 da Lei 4.829/65;

b) Juros moratórios — parágrafo único do artigo 5º do Decreto-lei 167/67;

c) Comissão de Fiscalização — artigo 8º do Decreto-lei 167/67;

d) Multa de 10% — artigo 71 do Decreto-lei 167/67".

Entende, por isso, que são "ilegais e indevidas quaisquer taxas ou encargos que representem atualização ou correção monetária."

Não obstante isso, a partir de 1981, mais precisamente, a partir da Resolução 720, de 22.12.81, o Poder Executivo, através do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, passou a autorizar a incidência do instituto da correção monetária nos financiamentos rurais, o que afirma ser ilegal e inconstitucional, já que o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil não podem legislar, competência que pertence ao Poder Legislativo.

Pede, por fim, a concessão da segurança, "ficando o Dr. Ministro impedido de pronunciar-se em nome do governo — oficialmente a favor da cobrança ilegal da correção monetária conforme preceitua a Lei nº 4.829/66...".

A autoridade impetrada prestou informações às fls. 72/81, alegando, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, por não ser possível impedir ao Sr. Ministro da Fazenda o exercício de suas atribuições, além da inviabilidade do mandado de segurança para atacar atos normativos. No mérito, afirmou não haver direito líquido e certo a ser amparado. O parecer aprovado pela autoridade impetrada e que acompanha as informações foi assim ementado:

"Mandado de Segurança impetrado com o escopo de anular Despacho Ministerial que aprovou Parecer PGFN/CRF nº 676/88 (o qual demonstra a legalidade da cobrança de correção monetária nas operações de crédito rural), bem como, de impedir que o Exmo. Sr. Ministro da Fazenda se pronuncie, oficialmente, a favor de tal cobrança.

Carência da ação: inocorrência da possibilidade jurídica do pedido, do interesse processual e da *legitimatio ad causam* ativa. Incidência do art. 329, combinado com o art. 267 *caput*, inciso VI e § 3º, todos do Código de Processo Civil.

Legalidade da correção monetária nos financiamentos agrícolas, ressalvados os casos previstos no art. 47 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias. Jurisprudência assente do Supremo Tribunal Federal.

Descabimento do *mandamus*" (fl. 73).

(...)

A ilustrada Subprocuradoria Geral da República, oficiando às fls. 103/124, opina pelo não conhecimento do *writ* e, se conhecido, pela sua denegação, por entender que "do exame do texto da Lei nº 4.829, de 1965, assim como da análise dos demais diplomas que cuidam da disciplina do crédito rural, não se entrevê nenhuma disposição que vede a correção do valor dos créditos obtidos em financiamentos rurais, nem se pode extrair, ainda que implicitamente de seus sistemas, proibição dessa natureza". Acrescenta o pa-

recerista que "ao Conselho Monetário Nacional compete, nos termos da Lei nº 4.595, de 1964, disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas (art. 4º, inciso VII), cabendo-lhe especificamente, nos termos da Lei nº 4.829, de 1965, e do Decreto-lei nº 167, de 1967, a disciplina do crédito rural. inexistindo norma legal que proíba a incidência de correção monetária nas operações de financiamento rural, nada de ilegítimo há em que o Conselho Monetário Nacional, no exercício de suas atribuições, autorize as partes a introduzi-la nos contratos que as instrumentalizam...", e como salientou o órgão fazendário, "o critério da prévia autorização legal cedeu lugar ao princípio de ordem pública da autonomia da vontade, consagrado no § 2º do art. 153 da Constituição Federal, podendo ser cobrada a correção avençada pelas partes, em obediência à máxima *pacta sunt servanda*".

O presente *mandamus* foi distribuído à Segunda Seção, que entendeu tratarem os autos de matéria da competência da 1ª Seção (fl. 144).

Os autos me foram conclusos.

Por entender que "se a relação de direito substancial objeto da causa interessa a entes privados — legalidade ou ilegalidade da cobrança de correção monetária nas operações de crédito — não importa a natureza da causa, se mandado de segurança ou ação comum, sendo da 2ª Seção a competência para o seu julgamento", suscitei, na forma dos arts. 11, XII, e 198, § 2º, do Regimento Interno, conflito negativo de competência junto à egrégia Corte Especial (fls. 153/157) que, por maioria, declarou competente a egrégia Primeira Seção (fl. 186).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos M. Velloso (Relator): Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Fazenda, que aprovou, com caráter normativo, parecer da Procuradoria da Fazenda Nacional no sentido da legalidade da cobrança de correção monetária nos contratos de crédito rural.

A autoridade impetrada suscita a preliminar de não cabimento do *writ*, por isso que o parecer aprovado manifestou-se, em tese, sobre consulta formulada, de forma abstrata, pela Secretaria Especial de Assuntos Econômicos.

Nas informações está escrito:

"11. Ademais, de acordo com o transcrito magistério do festejado administrativista pátrio, o parecer, aprovado pela autoridade competente, é norma geral e abstrata para os casos futuros.

12. Desse modo, verifica-se a incidência da Súmula nº 266 do colendo Supremo Tribunal Federal no sentido do não cabimento de mandado de segurança contra norma jurídica em tese.

13. Observa-se o ensinamento de Milton Flaks, em seu magnífico "Mandado de Segurança: Pressupostos da Impetração", RJ, Forense, 1980, p. 151 a 152, acerca do descabimento do mandado de segurança contra atos normativos originados tanto do Poder Legislativo, como do poder regulamentar da Administração:

"173. Conforme conceito correntio, lei material é a norma genérica e de execução permanente. Formula preceitos em abstrato para uma pluralidade indeterminada de fatos sobre os quais incidirá o seu comando. Dentro deste conceito, denominam-se leis em tese todos os atos normativos, originários do Poder Legislativo (lei formal) *ou do poder regulamentar da administração.*

Entende-se, também, inclusive pelos motivos já expostos, que somente quando os preceitos abstratos dos atos gerais são convertidos pela Administração em providências concretas e específicas de execução, é que se tornam impugnáveis por quem se sentir lesado pela atuação administrativa.

Em princípio, a norma geral e abstrata não produz efeitos suscetíveis de lesar direitos subjetivos. Com base neste raciocínio, firmou-se a jurisprudência, com o endosso da doutrina majoritária, no sentido de que "*não*

cabe mandado de segurança contra a lei em tese" (grifei).

14. Reitera-se que o ato normativo impugnado não se caracteriza como norma jurídica auto-aplicável, ou de efeito concreto, uma vez que não consubstancia, de fato, em ato administrativo especial ou individual; muito pelo contrário, caracteriza-se como ato normativo geral, abstrato e impessoal" (fls. 77/78).

(...)

Tem razão a autoridade impetrada, como bem o demonstrou o Procurador Carlos Eduardo Moreira Alves, no parecer que ofereceu às fls. 103/124:

"5. De fato, a nós parece que o pedido inicial realmente extravasa dos estreitos limites de atuação do mandado de segurança, que, nos exatos termos do enunciado de nº 266 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, não é meio adequado de impugnação a lei em tese. E, note-se, lei em tese, no exato sentido da expressão, não compreende apenas, segundo reiterada orientação da Alta Corte, eventuais atos de natureza legislativa, mas todo o complexo de atos normativos emanados do Poder Público que tenham por característica um comando geral, impessoal e abstrato.

No caso, como se observa sem maior esforço de leitura da petição inicial, vem o impetrante a juízo para desconstituir despacho — publicado no *Diário Oficial da União*, de 6 de setembro próximo passado — através do qual o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda, no exercício de sua competência específica, aprovou parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional apregoando a legalidade da estipulação de cláusula de correção monetária nos contratos de crédito rural. Por esse despacho, S. Exa. projeta comando para "vigorar como norma interna da administração para as situações análogas subseqüentes" (Hely Lopes Meirelles, *in Direito administrativo brasileiro*, ed. Revista dos Tribunais, 9ª ed., 1982, p. 139), vinculando-a, por qualquer de seus órgãos, ao entendimento nele preconizado.

Cuida-se aqui, à toda evidência, de espécie de ato administrativo normativo, expedido para disciplinar a conduta interna da administração pública, inserindo-se na categoria dos denominados atos administrativos gerais (atos-regra; atos genéricos), atos estes que, "infatti contemplano una generalitá de casi preventivamente ed astrattamente considerati" (Guido Landi-Giuseppe Potenza, *Manuale di diritto amministrativo*, terza edizione, Milano, Dott A. Giuffrè editore, 1967, p. 207), regulando situações jurídicas gerais, impessoais e abstratas, com um comando válido "pour tous les individus qui rouvent dans les mêmes conditions de fait" (Gaston Jèze, *Les principes generaux du droit administratif*, Paris, 1925, Marcel Giard Libraire, editeur, 3ª ed., Tome I, p. 13).

Distinguindo, portanto, tratamento jurídico equânime à generalidade dos produtores rurais, sem comportar providências específicas de execução, o despacho em exame não se presta a ataque por intermédio de mandado de segurança, nem desafia o controle jurisdicional *in concreto* em relação ao seu conteúdo. Como assinala Hely Lopes Meirelles, no tocante aos atos administrativos gerais, "(...) são atos de comando abstrato e impessoal, semelhantes aos da lei, e, por isso mesmo, revogáveis a qualquer tempo pela administração, mas inatacáveis por via judicial, a não ser pela representação de inconstitucionalidade. *'Somente quando os preceitos abstratos dos atos gerais são convertidos pela administração em providências concretas e específicas de execução, é que se tornam impugnáveis por quem se sentir lesado pela atuação administrativa'*" (ob. cit., p. 117). (Os grifos não compõem o original) (fls. 116-8).

(...)

Na verdade, tem-se, no caso, ato administrativo normativo, que tem natureza de lei em sentido material, porque visa a disciplinar a conduta da pública administração, com caráter geral, impessoal e abstrato e que, por isso mesmo, não causa lesão, por si só, a direito individual, do mesmo modo como ocorre com a lei em sentido material. Esses preceitos abstratos somente podem causar

lesão a direito ou a interesse quando aplicados, em concreto, pela administração.

Do exposto, não conheço do mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MS nº 80-DF (8974725) — Rel.: Min. Carlos M. Velloso. Impte.: Sindicato dos Cultivadores de Cana-de-Açúcar no Estado de Pernambuco. Impdo.: Ministro de Estado da Fazenda. Advs.: Drs. Ricardo Ferreira Rodrigues e outros.

Decisão: a Seção, por unanimidade, não conheceu do mandado de segurança. 8.5.90, Primeira Seção.

Os Srs. Ministros Pedro Acioli, Américo Luz, Geraldo Sobral, Ilmar Galvão, José de Jesus, Garcia Vieira e Vicente Cernicchiaro votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Armando Rolemberg.