

OBS: ESTE PARECER FOI EXPEDIDO PELA
ASSESSORIA. (KATIA)

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

P A R E C E R

PGFN/PG Nº 358/88

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE do art. 2º, § 1º, do Decreto-lei nº 2.351, de 7.8.87, que mantém vinculado ao Salário-Mínimo de Referência, nova denominação do antigo Salário-Mínimo, os salários profissionais de qualquer categoria.

A presunção de constitucionalidade das leis.

O Piso Nacional de Salários; fim colimado pelo Decreto-lei nº 2.351; exegese de seus preceitos.

Expedição de Decreto-lei; requisitos de urgência e interesse público relevante; conceitos de segurança nacional e finanças públicas.

Inocorrência de ofensa a ato jurídico perfeito ou a direito adquirido.

Improcedência total da Argüição.

I

O PEDIDO

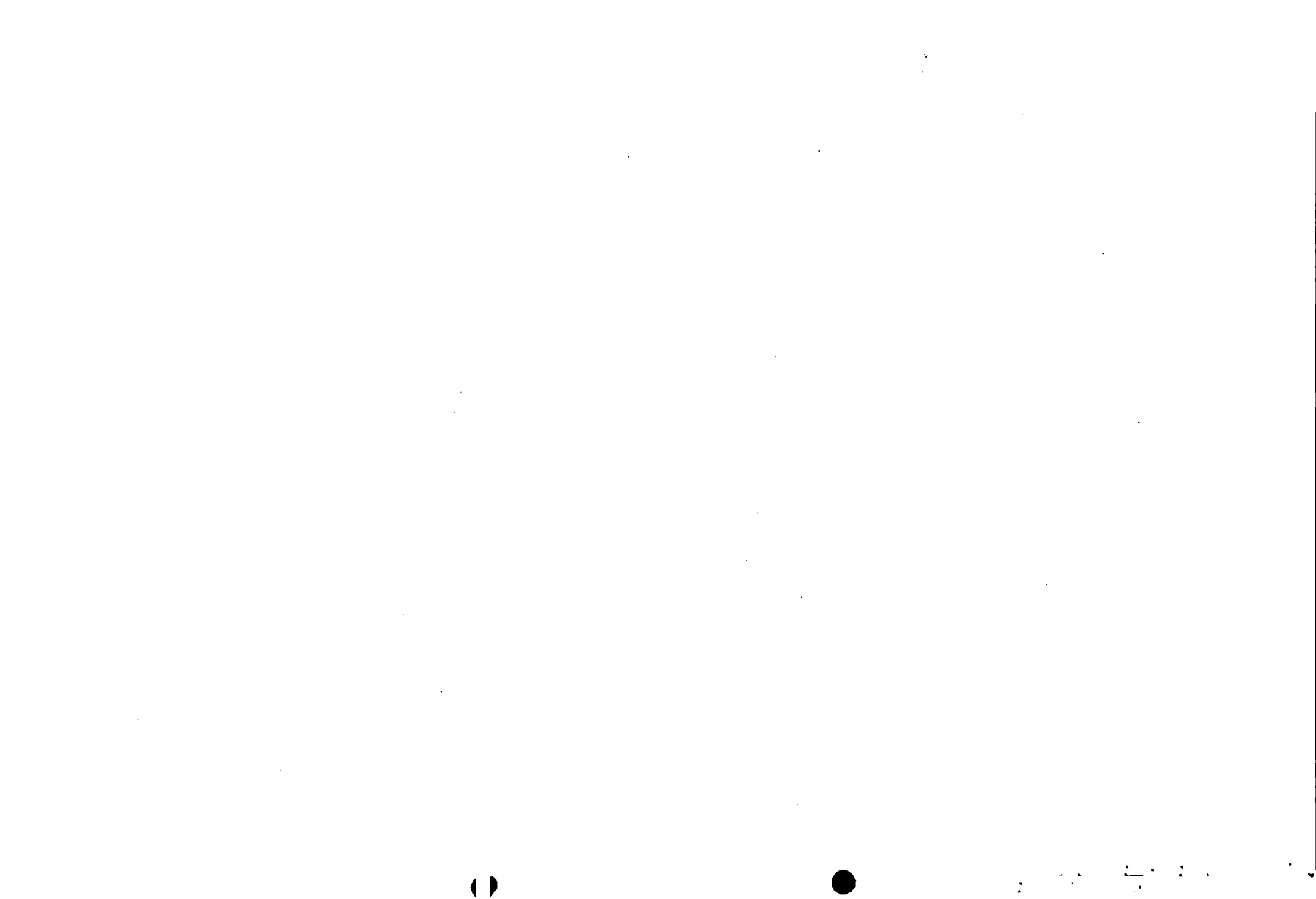
O Exmº Sr. Procurador-Geral da República submeteu, mediante REPRESENTAÇÃO, a exame a julgamento do Colendo Supremo Tribunal Federal, ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE do art. 2º, § 1º, do Decreto-lei nº 2.351, de 7.8.87, que vincula, ao Salário Mínimo de Referência, os valores até então fixados em função do valor do salário-mínimo, inclusive os salários-profissionais de qualquer categoria.

2. A iniciativa do ilustre Chefe do Ministério Público Federal decorre de solicitação da FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENGENHEIROS, em petição que lhe foi encaminhada.

3. Essa entidade, em sua petição, alega, em síntese que:

1º) faltaria competência legiferante ao Presidente da República para alterar os critérios de





reajustamentos salariais, pela via do decreto-lei, segundo a previsão do artigo 55, I e II, da Carta Política; e

2º) admitida que seja a competência do Presidente da República, não poderia o novo diploma legal alcançar as situações pré-constituídas, sem ofensa aos institutos do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

4.

Em abono de sua tese, alega a argüente que:

1º) a Lei nº 4.950-A, de 22.4.66, com as modificações introduzidas pela Lei nº 5.194, de 24.12.66, e Decreto-lei nº 241, de 28.2.69; estabelece o salário mínimo profissional dos engenheiros em valor correspondente a seis vezes o maior salário-mínimo vigente no País, conforme for a duração do curso;

2º) o Piso Nacional de Salários nada mais seria senão o antigo salário-mínimo;

3º) a disciplinação dos critérios de reajustamento salarial, na área da iniciativa privada, não se inseriria em nenhuma das hipóteses contempladas no Texto Constitucional;

4º) o Chefe do Poder Executivo, ao editar o Decreto-lei em foco, invocou os incisos I e II do artigo 55 da Constituição, entendendo, pois, que a matéria relativa ao sistema de salário-mínimo profissional está abrangida pelo preceito de finanças públicas ou envolve a própria segurança nacional;

5º) o entendimento presidencial não encontraria guarida na doutrina;

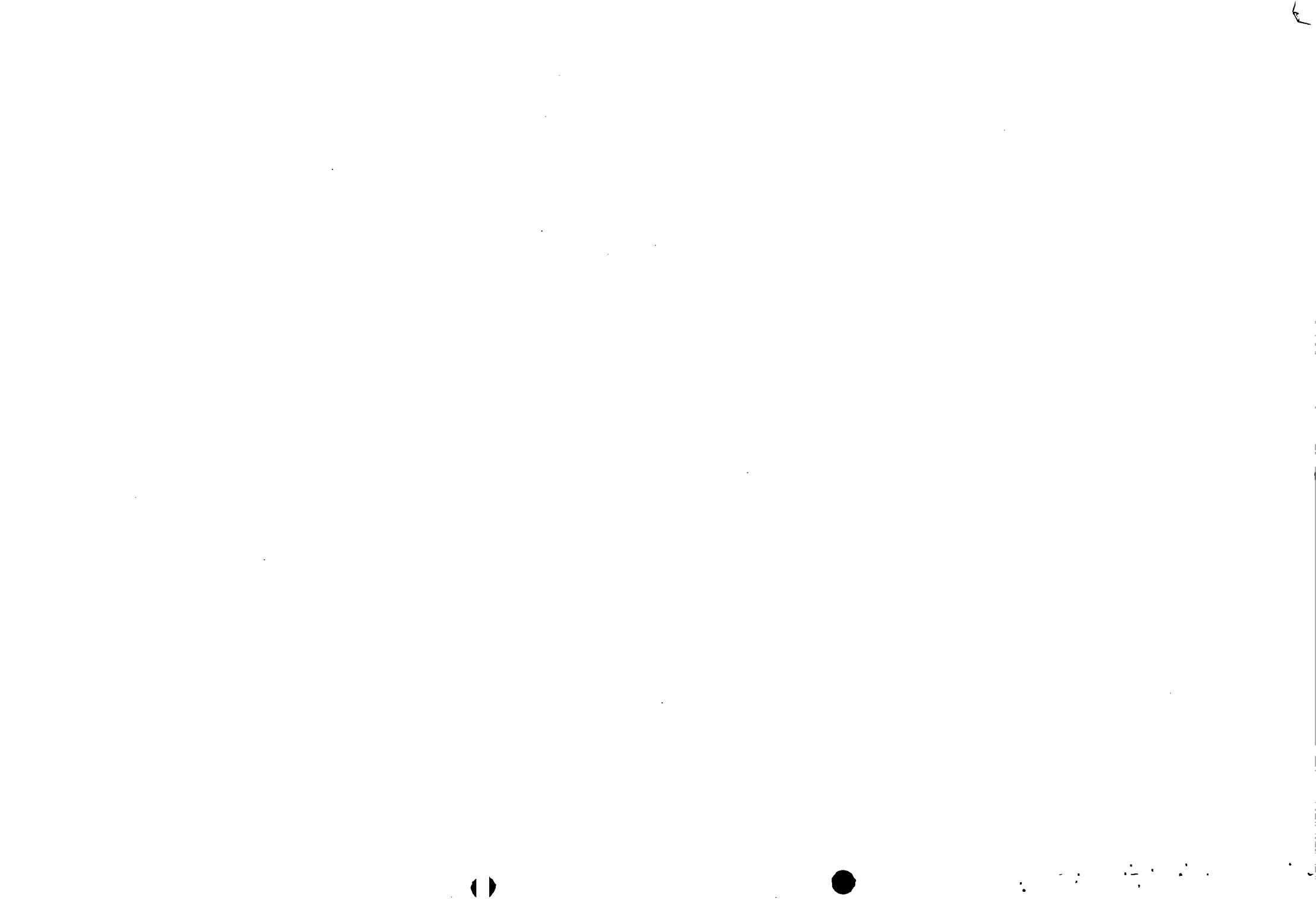
6º) o conceito de finanças públicas estaria restrito à receita e à despesa do Poder Público;

7º) o reajustamento de salários não poderia ser confundido com finanças públicas;

8º) os salários têm muito a ver com a economia, porém nada teriam em comum com as finanças públicas;

9º) as normas legais relacionadas com as obrigações entre particulares, na área privada, não envolveriam matéria de segurança nacional;

10º) o conceito de segurança nacional, consoante a lição do Supremo Tribunal Federal, "envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade



do Território, independência, soberania e paz no País, suas instituições e valores materiais e morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto (in RE 62731, D.J. de 19.6.68);

119) a repercussão social dos reajustamentos salariais, bem como sua importância para a economia, não caracterizaria atividade capaz de comprometer a segurança nacional;

129) assim, o Decreto-lei em tela não encontraria amparo no artigo 55 da Carta Magna, porquanto ausentes estariam os pressupostos de urgência e de interesse público relevante e porque não legislaria sobre matéria compreendida no conceito de segurança nacional ou finanças públicas;

139) além disso, a lei, ante o disposto no art. 153, § 3º, da Carta Magna, não poderia prejudicar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito;

149) os engenheiros seriam detentores de contratos de trabalho que lhes asseguram o salário profissional mínimo vinculado ao salário-mínimo;

159) esses contratos constituem-se em ato jurídico perfeito;

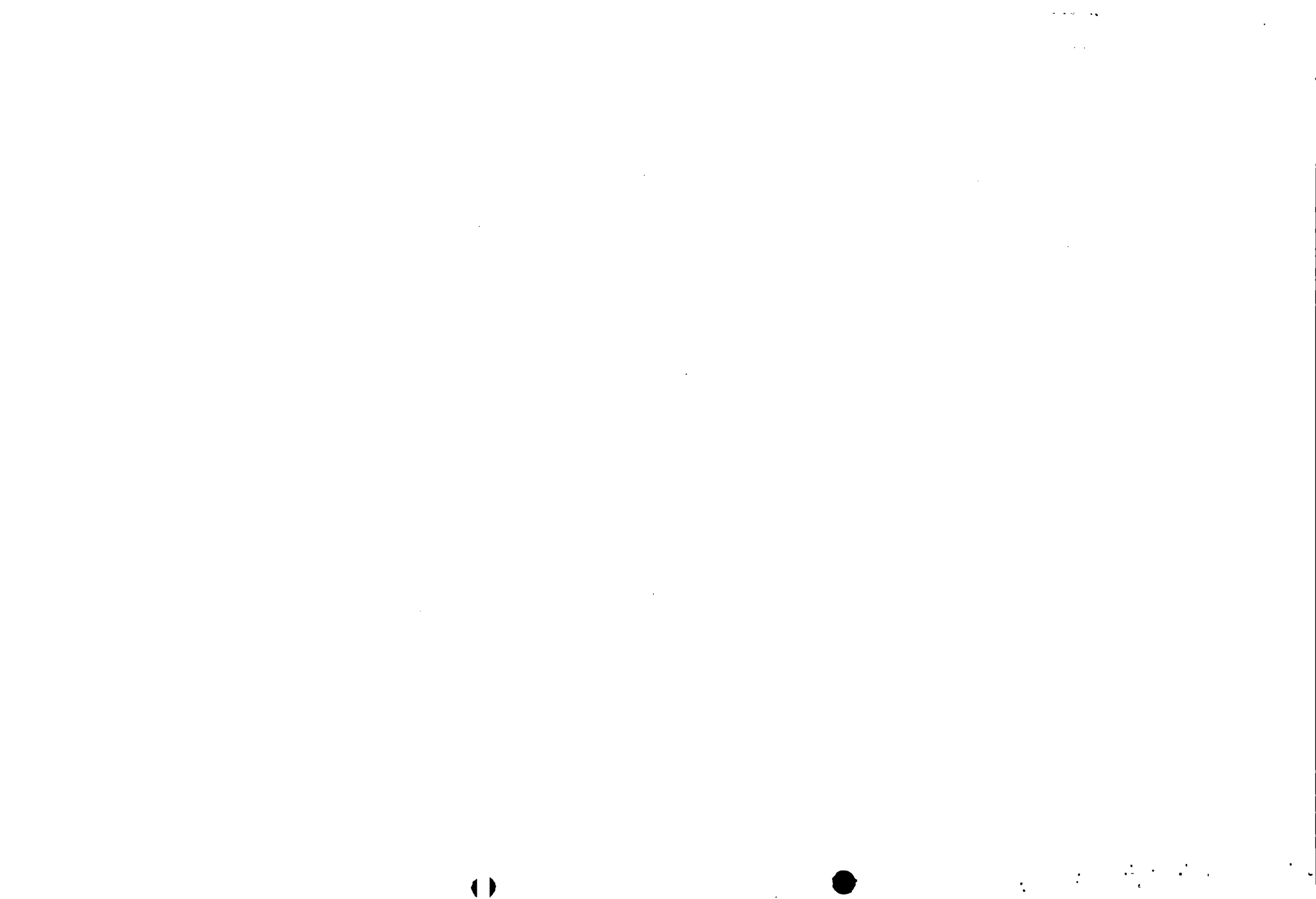
169) segundo decisões do Excelso Pretório, "é indubitável que o contrato válido entre as partes é ato jurídico perfeito, dele decorrendo, para uma ou ambas, direitos adquiridos" e "se lei posterior cria, para terceiro, direito sobre o objeto do contrato e aferível a ambas as partes contratantes, não pode ela, sob pena de alcançar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido entre as partes, ser aplicada a contratos validamente celebrados antes de sua vigência; e

179) dessa forma, a lei nova, no caso, não se aplicaria a situações tidas como pretéritas.

5. Por essas razões, a arguente pede a decretação de inconstitucionalidade do mencionado § 1º, do art. 2º, do Decreto-lei nº 2.351, de 7.8.87.

_____ x x x _____





II

PRELIMINAR: A INCAPACIDADE PROCESSUAL DA ARGÜENTE

6. A argüente é uma pessoa jurídica de direito privado, civil, sem fins lucrativos, intentando obter prestação jurisdicional em favor de terceiros, com evidente violação ao disposto no artigo 6º do Código de Processo Civil.

7. "Ninguém poderá — determina o citado preceito legal — pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei".

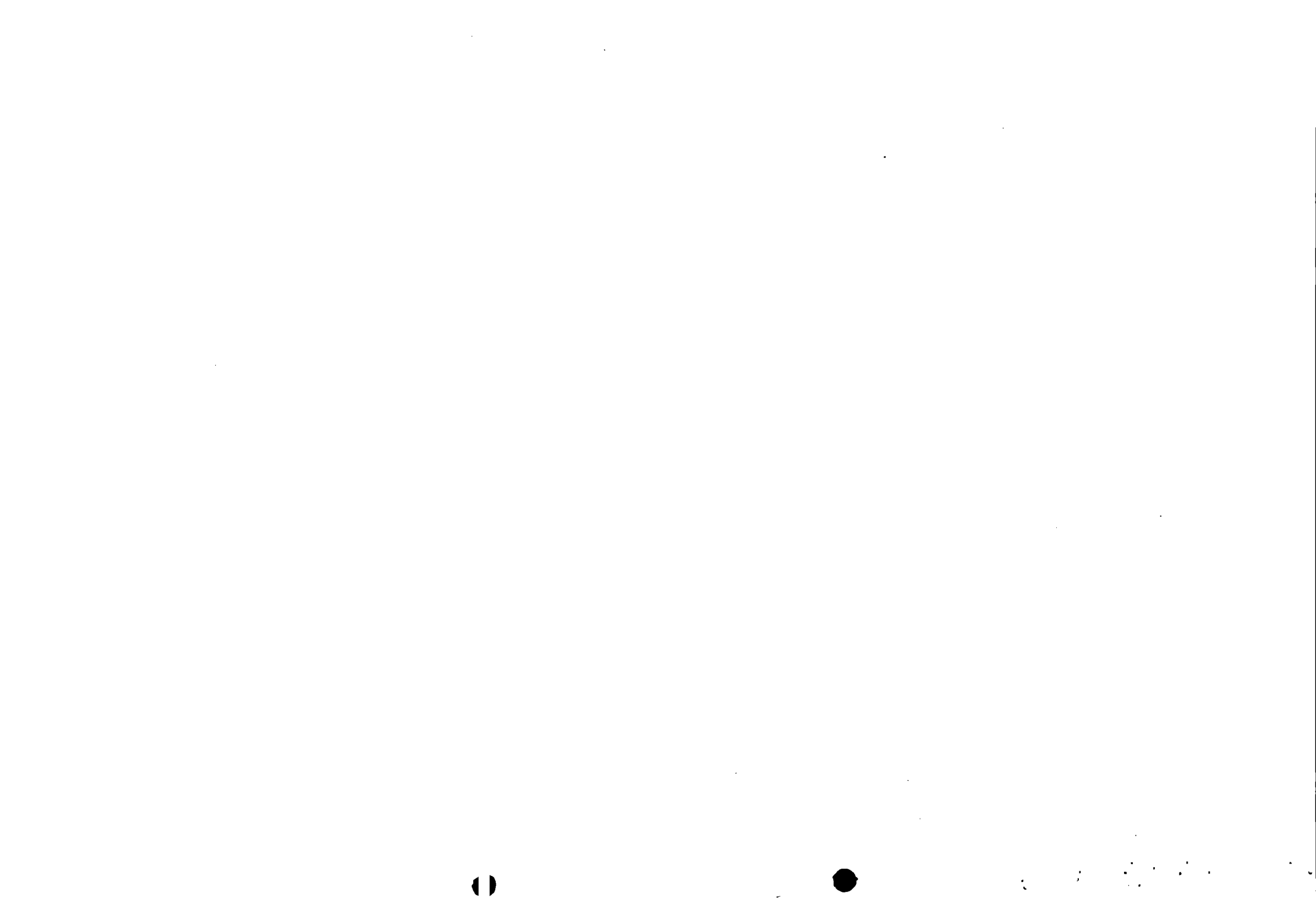
8. O ilustre processualista ARRUDA ALVIM observa, a propósito, que:

"No entanto, duas observações colhem: a) quando a lei se refere a pleitear, quer significar mover ação, defender alguém, utilizar de oposição, assumir a posição de assistente litisconsorcial ou simples, em nome de outrem; b) quando se refere a direito alheio, quer significar pretensão alheia e melhor teria sido se se tivesse utilizado desta expressão.

Em sendo uma ação julgada procedente, ao verificar-se que o direito afirmado (rectius "pretensão") existia, a sentença terá atribuído a alguém um bem da vida que, esgotados os recursos, estará incorporado definitivamente ao seu patrimônio ou à sua pessoa.

Ora, se assim é, não se pode compreender, normalmente, que alguém pleiteie direito de outrem, em seu próprio nome, exceto nas hipóteses expressamente autorizadas em lei. Tem que haver, desta forma, como regra geral, coincidência entre o titular do direito de ação e o do direito material. No entanto, admite o art. 6º que, em havendo autorização legal (substituição processual "legal"), seja admitido alguém em juízo, para discutir pretensão de outrem, ou alheia." (in "Código de Processo Civil Comentado", vol. 5, pág. 425/426).

9. Na lição de ARRUDA ALVIM, quando alguém pleiteia, em nome próprio, pretensão alheia, ocorre substituição processual, que só é possível em casos excepcionalmente admitidos em lei, ou



seja, apenas é possível a substituição legal (ex-leges), não se admitindo a substituição processual voluntária (ex-voluntas).

10. É matéria, que, no seu entender, diz respeito às condições da ação, estando, outrossim, intimamente ligada ao interesse legítimo de agir e cuja ausência enseja a extinção do processo sem o julgamento do mérito, de acordo com o art. 301, inciso X; art. 295, inciso III, e art. 329, c/c o art. 267, inciso VI, todos do Código de Processo Civil.

11. Em tais condições, cabe seja verificado se uma entidade associativa teria legitimidade processual para demandar em nome de terceiros.

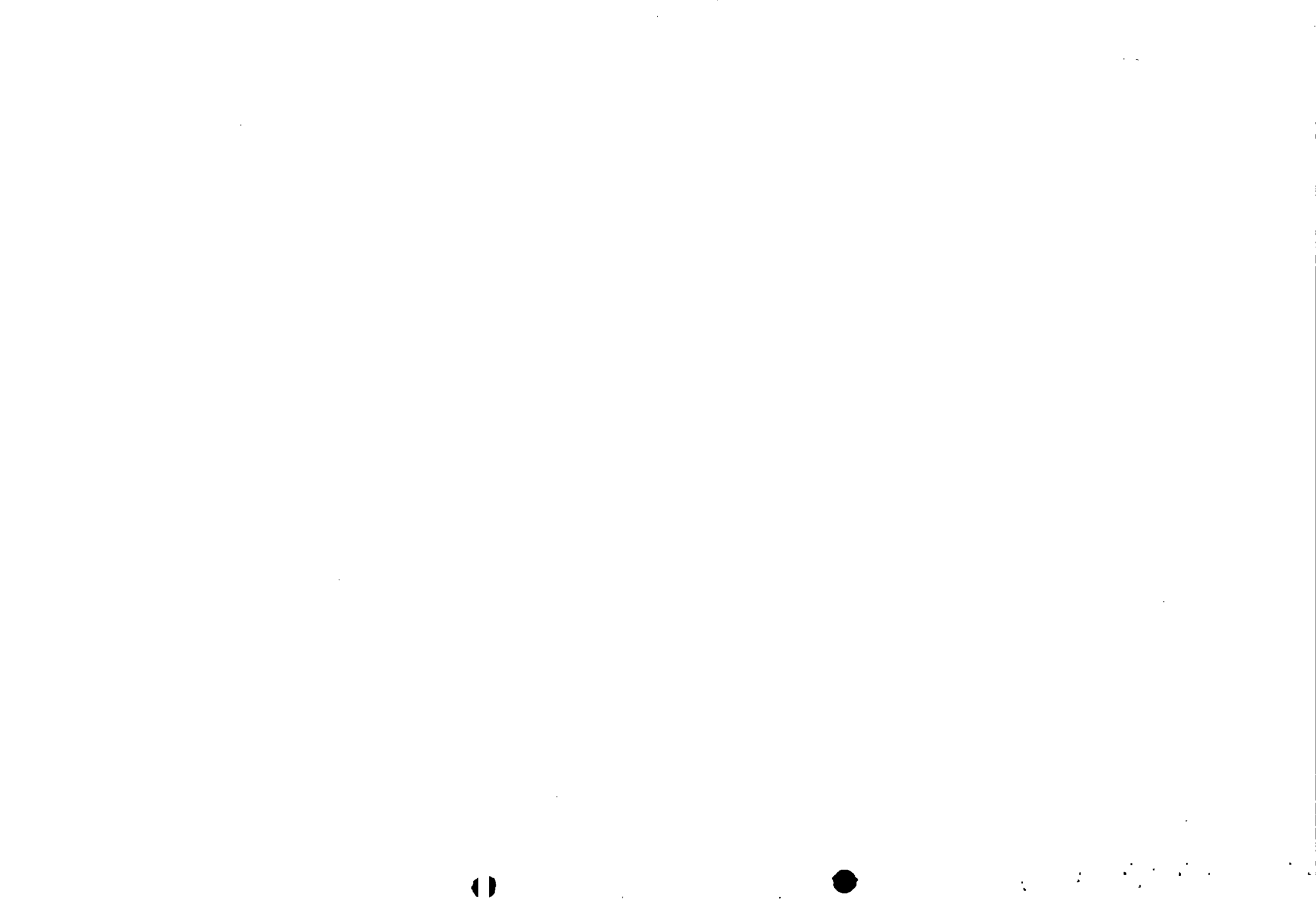
12. A questão é dirimida, de modo negativo, por CELSO AGRÍCOLA BARBI, que registra:

"82. REQUERIMENTO POR ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. - Tem sido freqüente nos tribunais a discussão acerca da possibilidade de associações de classe impetrarem mandado de segurança em favor de direitos de seus associados (129). É interessante observar que, nessas decisões, a questão vem sendo sempre discutida em termos de mandado de segurança, isto é, se a associação pode pedir a proteção judicial de direitos de seus associados por essa via.

O problema, todavia, deve ser colocado quanto às ações em geral, e não quanto a essa via especial, uma vez que não existe na lei que regula o mandado de segurança nenhum dispositivo criando esse caso de substituição processual.

Para resolver a questão, não se deve esquecer de que o mandado de segurança difere das demais vias processuais apenas pela garantia constitucional, por algumas regras legais expressas e por alguns princípios decorrentes de sua estruturação. Fora disso, não diverge dos demais remédios processuais do Código.

Ora, nenhum desses seus caracteres diferenciais justifica o abandono das regras do Código, referentes à legitimatío ad causam." (in "Do Mandado de Segurança", Forense, Rio, 1980, pág. 96/97).



13. CELSO BARBI conclui de modo a fulminar, no caso em apreço, a pretensão da argüente:

"A conclusão, portanto, é que, em mandado de segurança, como em qualquer ação, ninguém pode ingressar em juízo para defesa de direito alheio, isto é, como "substituto processual", sem lei que o autorize. As associações, por conseguinte, só podem vir a juízo para defesa de direito próprio, não para postular direitos de seus associados" (op. cit., pg. 97).


14. No mesmo sentido, é a decisão do Exmº Sr. Ministro-Presidente do Colendo Supremo Tribunal Federal, acatando a tese esposada em Parecer do ilustre representante do Ministério Público da União, o Procurador MOACIR ANTONIO MACHADO DA SILVA, aprovado pelo eminente titular da Procuradoria-Geral da República, Doutor JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, verbis:

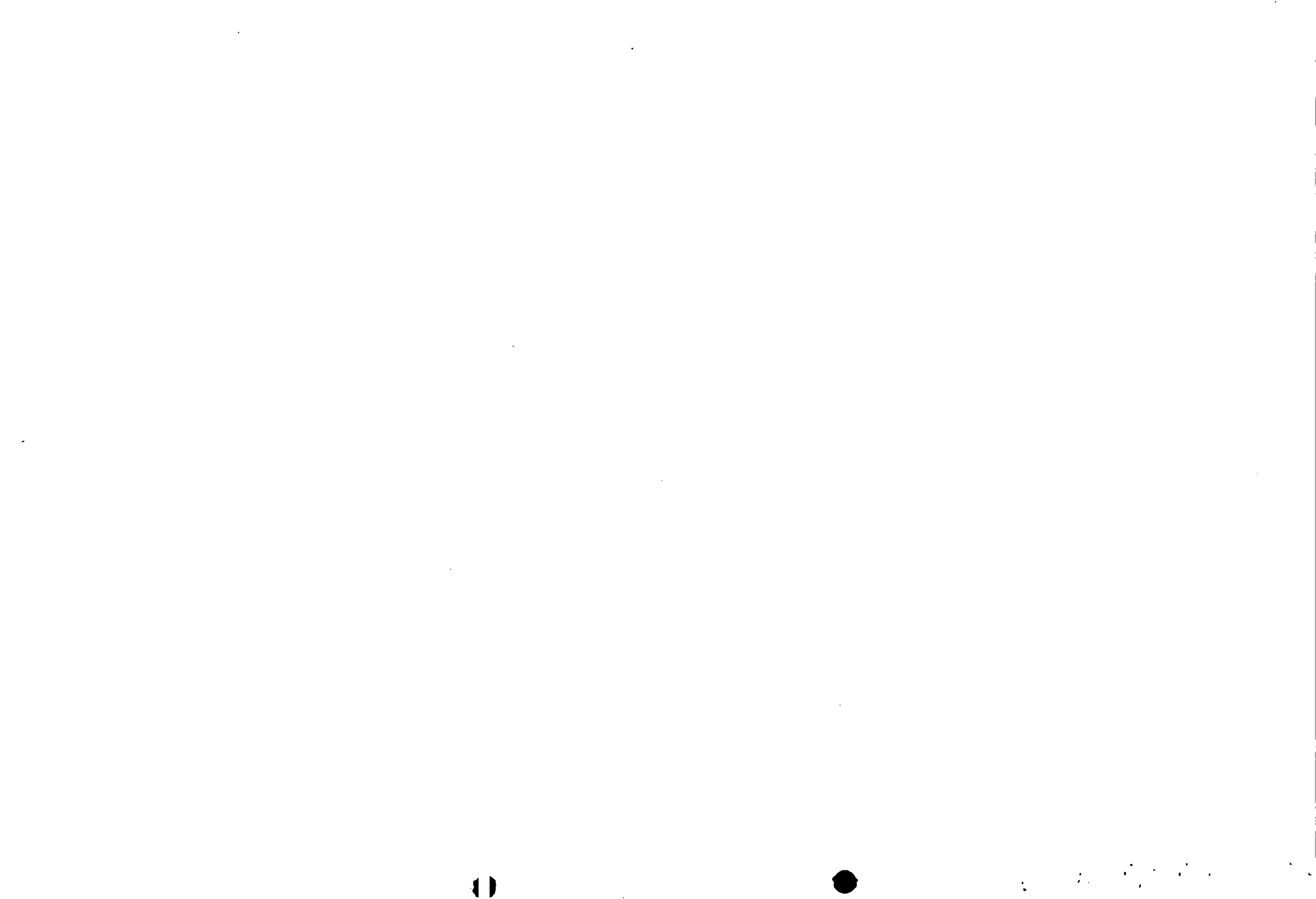
"A Federação dos Estabelecimentos de Ensino — FENEN, o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Primário de Pernambuco e o Centro Educacional Pio XII Ltda. requerem suspensão de execução de liminar concedida pelo Exmo. Sr. Ministro WASHINGTON BOLIVAR, no exercício da Presidência do Tribunal, no Mandado de Segurança nº 119.765-DF, suspendendo a execução da Portaria nº 261, de 21.7.87, do Ministro da Fazenda, que fixou percentuais para reajuste de mensalidades escolares da rede de ensino privado.

Sustentam as requerentes, em preliminar, que as entidades sindicais devem ser consideradas pessoas jurídicas de direito público para efeitos do art. 297 do Regimento Interno, visto que prestam serviço público por delegação estatal.

Alegam que a impetrante não tem legitimidade para a representação judicial dos pais de alunos e que a Portaria MF nº 261/87 foi editada em cumprimento ao art. 15 do Decreto-lei nº 2.335, de 1987, não alterando decisões, nem interferindo na competência dos Conselhos de Educação, quanto a períodos anteriores. Acrescentam, por último, que a suspensão do ato impugnado inviabiliza a escola, deixando um grande número de professores e auxiliares da administração escolar sem emprego e milhares de alunos sem sala de aula.

O pedido é formulado por um estabelecimento





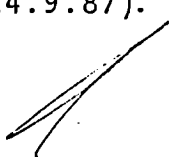
de ensino e duas entidades sindicais, que não têm legitimidade para a propositura da medida reclamada. Nos termos do art. 297 do Regimento Interno, a suspensão de segurança só pode ser concedida a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, in verbis:

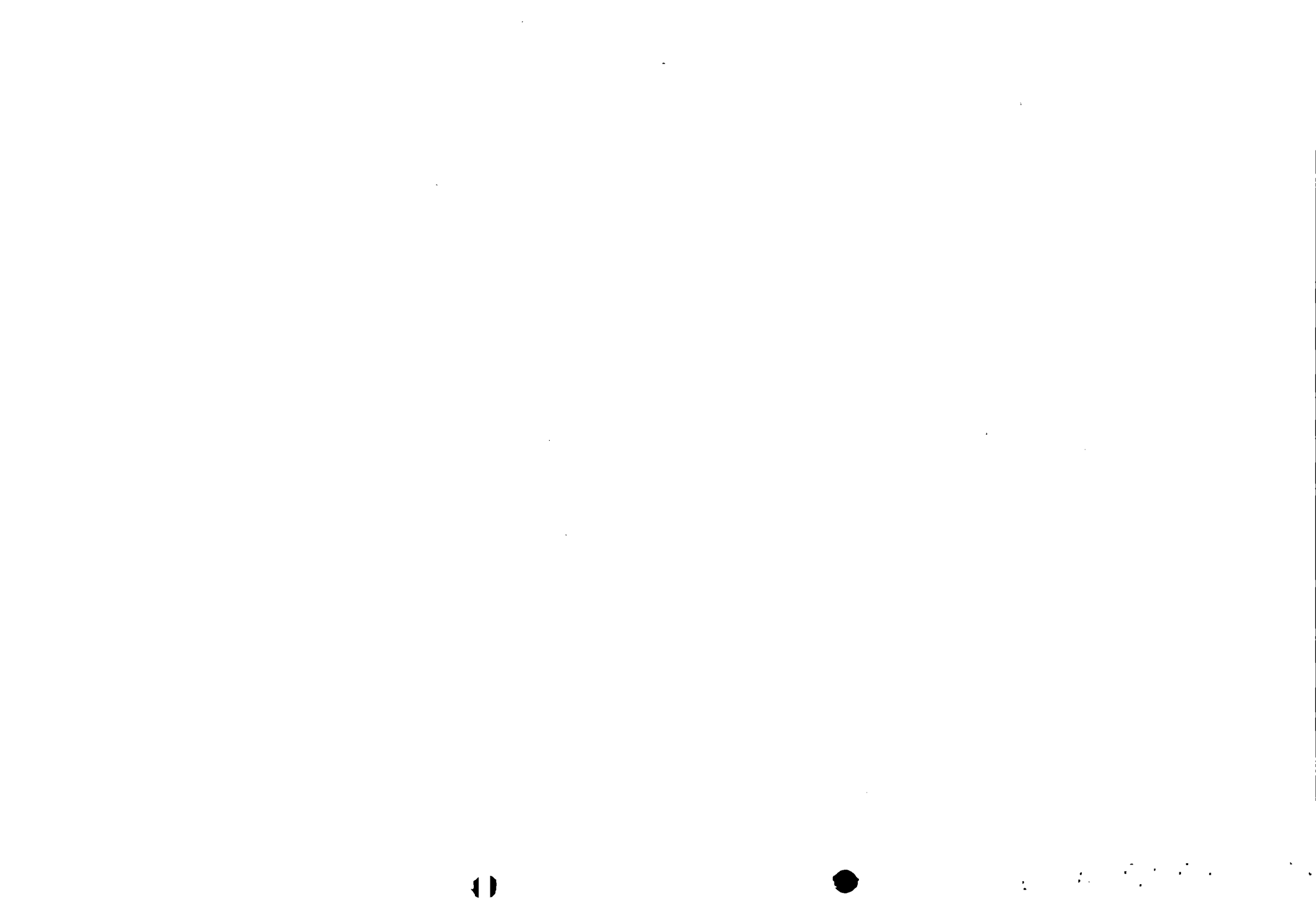
"Art. 297 - Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou a pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva do mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais".

Os sindicatos, no direito brasileiro, são dotados de personalidade jurídica de direito privado, "embora atuem em cooperação com o Poder Público (cf. Waldemar Ferreira, A Justiça do Trabalho, 1938, v.1, p. 75; Themístocles Cavalcanti, A Constituição Federal Comentada, 1949, t. IV, p. 51-52; Segadas Vianna, Instituições de Direito de Trabalho, 4.ed., 1967, v.3, p. 49; José Celso de Mello Filho, Constituição Federal Anotada, 2. ed., 1986, p.514, etc). O exercício, por delegação, de funções públicas, não importa em atribuir-lhes a natureza de pessoas de direito público. Bem acentua, a propósito, Waldemar Ferreira (ob. cit., p.75):

"Ora, do ponto de vista do direito brasileiro, o alargamento funcional do Sindicato não o erige, realmente, em órgão do Estado. Não o é. Mas também não lhe modifica a natureza jurídica. Continua ele sendo o que era antes do reconhecimento governamental; não tem este por efeito necessário retirá-lo da ordem privada para situá-lo entre as pessoas jurídicas de direito público. O exercício pelas pessoas natural ou jurídica de poderes ou funções públicas não opera nenhuma transfiguração."

Incabível, portanto, a extensão propugnada pelos requerentes. O art. 297 do Regimento Interno, como o art. 4º da Lei nº 4.348, de 1964, só se refere às pessoas jurídicas de direito privado, ainda que no exercício de funções delegadas do Poder Público." (in "Diário da Justiça" de 24.9.87).





15. Aliás, o Excelso Pretório, no Julgamento do Mandado de Segurança nº 20.381-DF, acolheu a preliminar de ilegitimidade ativa de sindicatos, federações e confederações, para requerer em defesa dos direitos individuais dos seus associados (in RTJ nº 108).

16. Nesse Julgamento, o Relator, o ilustre Ministro DJACI FALCÃO, invoca a orientação do Colendo Tribunal, quanto à ilegitimidade dos próprios sindicatos, para requerer em benefício de seus associados, até mesmo no caso de mandado de segurança, citando os Acórdãos relativos ao MS nº 1959 (Relator Ministro NELSON HUNGRIA), MS nº 6899 (Relator Ministro RIBEIRO DA COSTA), MS nº 13062 (Relator Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO), e RE nº 93714 (Relator Ministro SOARES MUÑOZ).

17. Por sua vez, o Egrégio Tribunal Federal de Recursos, julgando o Mandado de Segurança nº 119-765-DF (Ref. 9686649), no qual figurava, como impetrante, a Associação de Pais de Alunos de Pernambuco e, como impetrado o Ministro da Fazenda, sendo Relator o ilustre Ministro AMÉRICO LUZ, acolheu a preliminar de ilegitimidade "ad causam" (in D.O. de 4.2.88), preliminar essa levantada por esta Procuradoria-Geral com os mesmos elementos ora aduzidos.

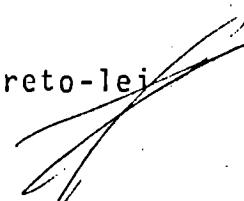
18. Desse modo, o pedido em questão foi formulado por pessoa jurídica sem legitimidade ad causam e, ainda, contra expressa disposição da lei (art. 6º do C.P.C.), devendo, conseqüentemente, ser, de pronto, indeferido, sem julgamento de mérito.

_____ x x _____

III

A PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI

19. A natureza das restrições opostas ao Decreto-lei





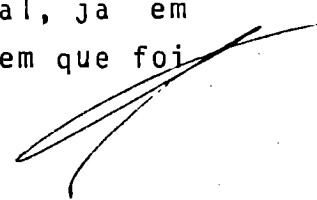
que instituiu o Piso Nacional de Salários aconselha a que, preliminarmente, sejam tecidas algumas considerações sobre o tema da constitucionalidade das leis, que se reputam indispensáveis ao exame da matéria em foco.

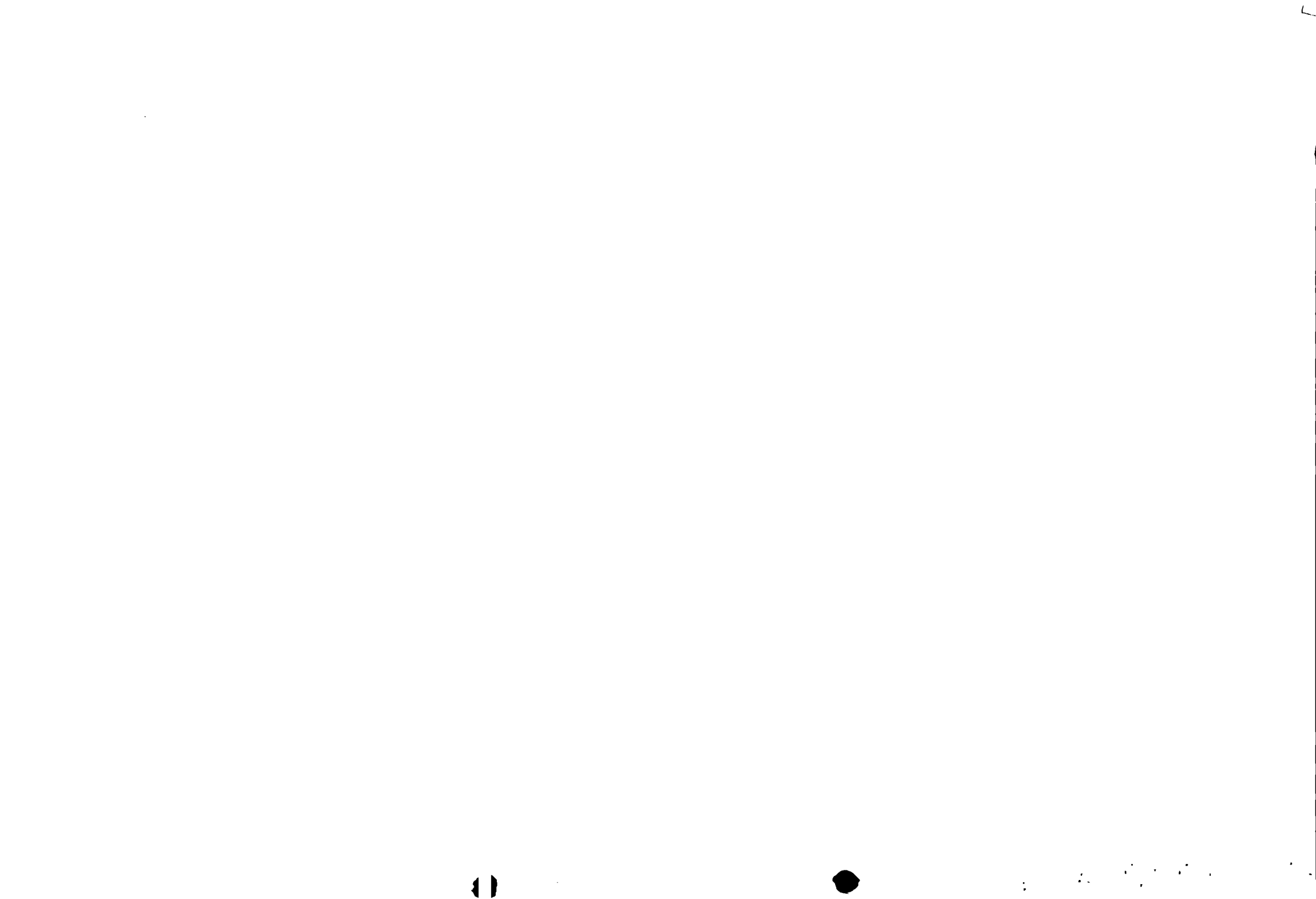
20. Nessas condições, cumpre lembrar ser pacífico, tanto na doutrina, como na Jurisprudência, que, em favor dos atos legislativos, milita sempre a presunção de constitucionalidade.

21. Essa foi a doutrina acolhida pela Lei nº 221, de 20 de novembro de 1984, segundo a qual os juizes e tribunais são podiam deixar de aplicar as leis "manifestamente inconstitucionais" (art. 13, § 10).

22. Logo depois, em 1902, o insigne JOÃO BARBALHO, nos seus clássicos "Comentários à Constituição Federal Brasileira", acentuava que, "no exercício de tão relevante poder cumpre aos tribunais observar a máxima circumspecção; os comentadores, na ausência de prescrições legais, aconselham e os juizes observam certos preceitos de muito bom aviso a este respeito. A lei traz sempre a presumpção de validade. Somente dando-se razões peremptórias, e em vista de texto preciso com o qual se contradiga a lei, é que podem negar-se a execução. Não é lícito declarar inconstitucional um acto legislativo porque se entenda que contém cláusulas opressivas ou se considere que viola direitos naturaes, sociaes ou políticos dos cidadãos; é preciso que haja um texto constitucional em que repouse a arguição. Deve o juiz abster-se da questão de constitucionalidade, toda a vez que sem isso julgar a causa, fazendo a justiça que no caso caiba. E convém que questões desta natureza somente sejam submetidas à decisão nos tribunaes, quando todos os membros d'elles se acharem presentes, para que tenham mais autoridade suas resoluções e para mais seguramente manter-se a jurisprudência".

23. Também o Colendo Supremo Tribunal Federal, já em 1944, no Julgamento do Recurso Extraordinário nº 4.057, em que foi





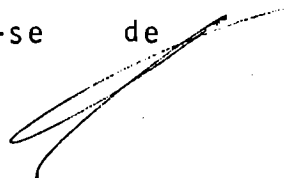
relator o eminente Ministro OROZINBO NONATO, decidiu que "a in constitucionalidade de lei — providência excepcional — sõ pode ser decretada quando ẽ patente e incontestável".

24. CARLOS MAXIMILIANO, a seu turno, acentua que "to das as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo" (in "Hermenêutica e Aplicação do Direito").

25. Se a inconstitucionalidade não está "acima de to da dúvida razoável, interpreta-se e resolve-se — prossegue o ilus tre constitucionalista — pela manutenção do deliberado por qual quer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirmar o ato de autoridade. Oportet ut res valeat quan pereat" (in op. cit.).

26. Com sua invulgar inteligência, o Mestre examina a questão da constitucionalidade das leis à luz do princípio — basi lar no regime democrático — da harmonia entre os Poderes, acen tuando que "os tribunais sõ declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta ẽ evidente, não deixa margem a sê rie objeção em contrário. Portanto, se, entre duas interpretações mais ou menos defensáveis, entre duas correntes de idéias apoiadas por juriscon sultos de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece. A bem da harmonia e do mútuo respeito que devem reinar entre os pode res federais (ou estaduais), o Judiciário sõ faz uso da sua prerro gativa quando o Congresso viola claramente ou deixa de aplicar o estatuto básico, e não quando opta apenas por determinada interpre tação não de todo desarrazoada".

27. MAXIMILIANO conclui sustentando, enfático, que a constitucionalidade das leis deve ser buscada onde e como for pos sível, ensinando que "sempre que for possível sem fazer demasia da violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com re servas tais que se torne constitucional a medida que ela institui, ou disciplina. A constitucionalidade não pode decorrer sõ dos mo tivos da lei. Se o parlamento agiu por motivos, reprovados ou in compatíveis com o espírito do Código Supremo, porém a lei não ẽ, no texto, contrária ao estatuto básico, o tribunal abstêm-se de a condenar".



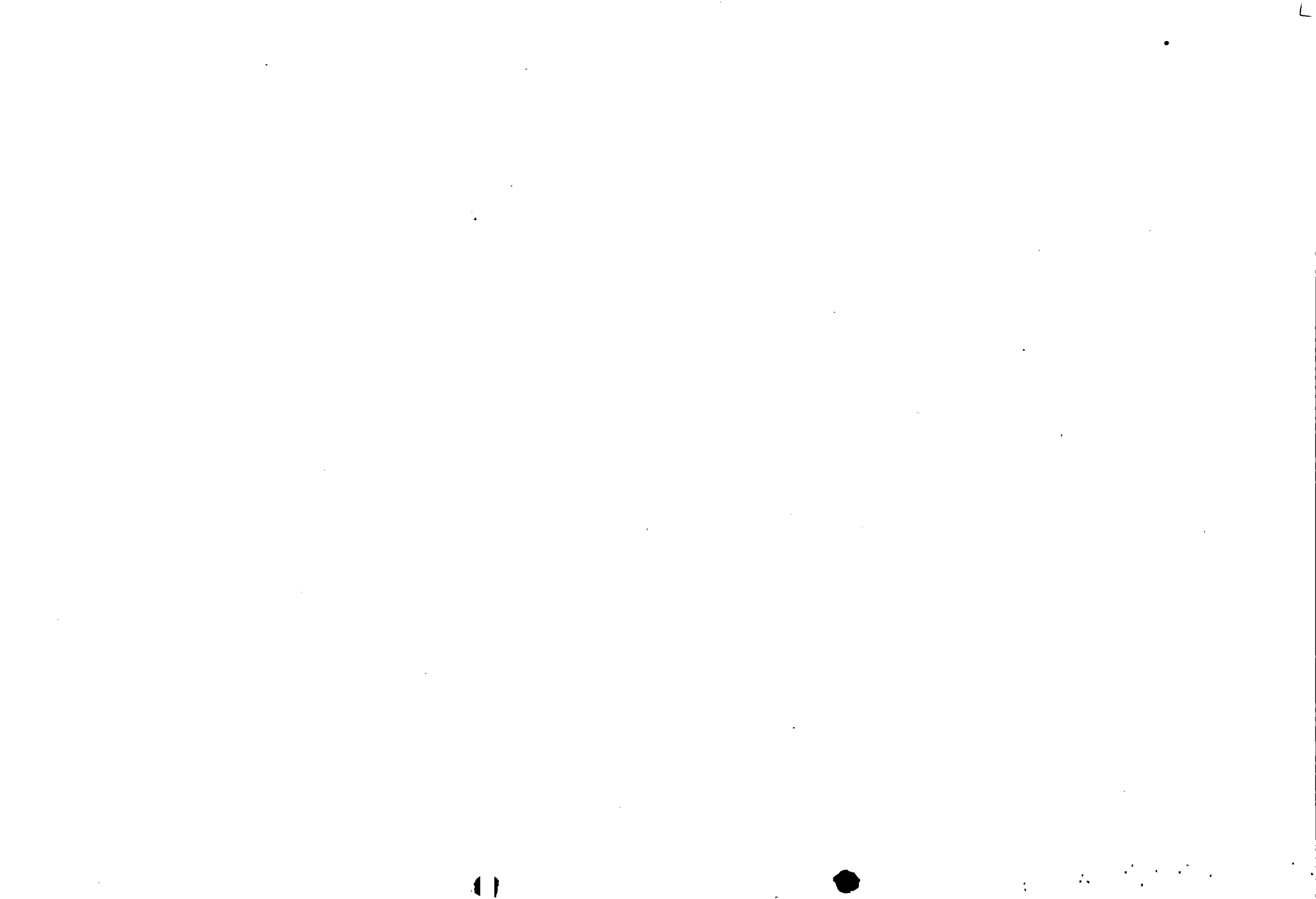


28. A seu turno, o culto Ministro ALIOMAR BALEEIRO incluía-se entre aqueles que "acham que as leis, aliás na velha regra, sã quando absolutamente inconstitucionais, devem ser declaradas como tais" (voto no Julgamento, pelo STF, do R.E. nº 62.731-GB, in R.T.J. nº 45).

29. Essa também é a opinião de CARLOS MEDEIROS SILVA, quando pontificou no cargo de Consultor-Geral da República, invocando Pedro Lessa, Castro Nunes, Carlos Maximiliano e Orozinbo No nato (Parecer in "Revista de Direito Administrativo", nº 36).

30. "Toda presunção -- doutrina, ex catedra, LUCIO BITTENCOURT, em obra magistral, invocando os constitucionalistas norte-americanos -- é pela constitucionalidade da lei e qualquer dúvida razoável deve-se resolver em seu favor e não contra ela -- every reasonable doubt must be resolved in favour of the statute, not against it. E os tribunais não julgarão inválido o ato, a menos que a violação das normas constitucionais seja, em seu julgamento, clara, completa e inequívoca -- clear, complete and unmistakable. Essa preocupação já fora reclamada pelo próprio Marshall, no julgamento do caso Fletcher V. Peck, onde o grande juiz mostrou que a questão de se verificar se uma lei é incompatível com a Constituição, é, sempre, uma questão muito delicada -- is at all times a question of much delicacy -- que deve raramente, quiçã nunca, ser decidida pela afirmativa num caso duvidoso. Os tribunais, quando compelidos a se manifestar sobre a matéria, não podem fundar-se em vagas conjecturas para declarar que o Legislativo excedeu os seus poderes e que o ato expedido deve ser considerado inválido. O conflito entre a lei ordinária e a Constituição deve ser de tal ordem que o juiz sinta a convicção clara e forte da incompatibilidade entre uma e outra -- a clear and strong conviction of their incompatibility with each other."

31. O insigne jurista, ainda invocando os juizes norte-americanos, fixa, com precisão, o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, que orienta o exegeta na busca da inter-



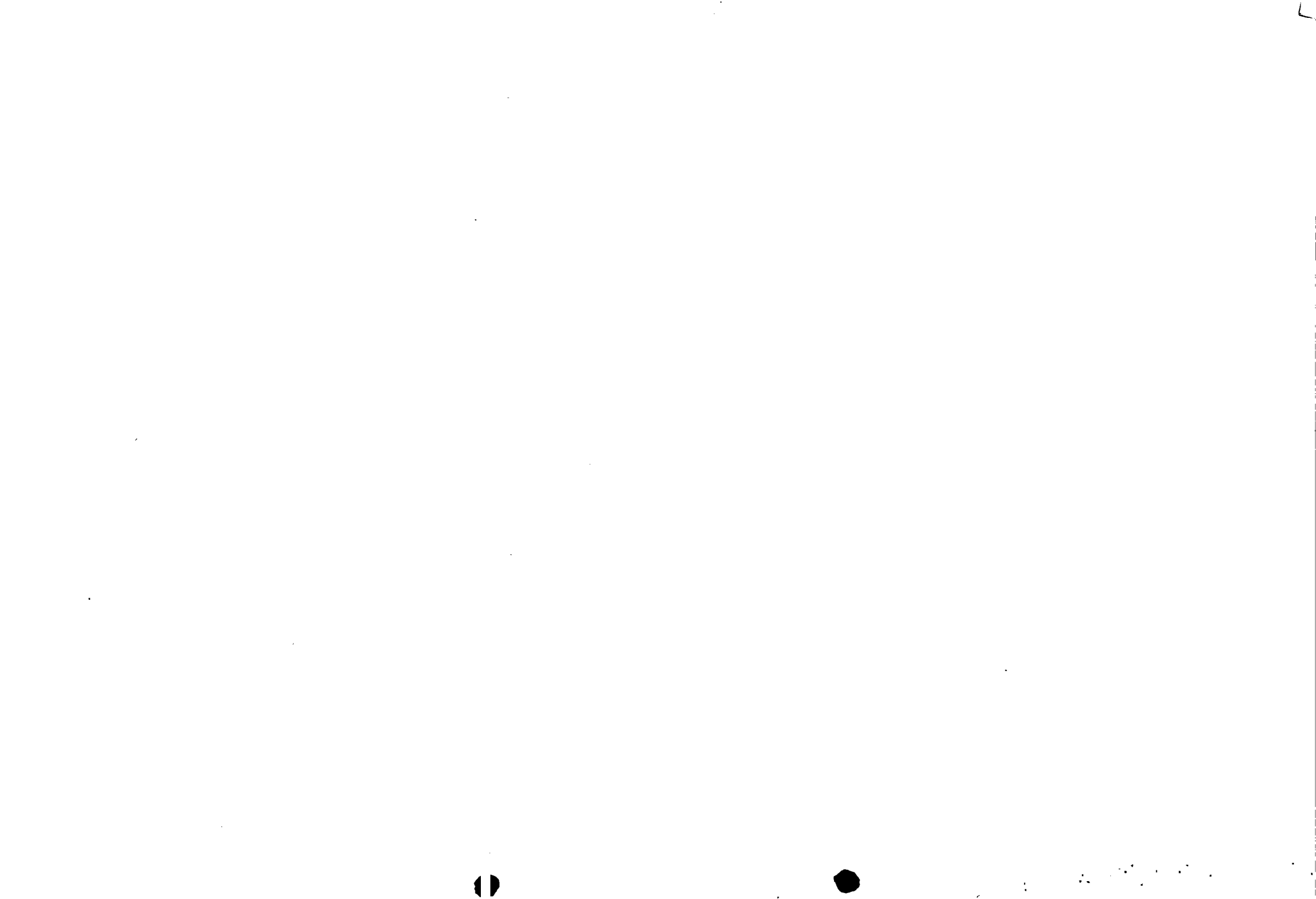
pretação que ajuste a lei à Constituição. E conclui LÚCIO BITTENCOURT, que "também o Justice Washington, no caso Ogdem V. Saunders, seguindo a mesma orientação, sustentou que se há de presumir sempre a validade e a eficácia da lei até que a violação da Carta Constitucional seja provada além de toda a dúvida razoável -- is proved beyond any all reasonable doubt. Em consequência dessa presunção, tem-se entendido, por outro lado, que os tribunais, antes de fulminar a lei com a declaração de inconstitucionalidade, devem procurar interpretá-la de tal modo que se torne possível harmonizá-la com a Constituição. E somente no caso de se tornar isso de todo impraticável é que se poderá reconhecer a ineficácia do diploma impugnado" (in "O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis").

32. Cabe salientar que a matéria em exame envolveria -- a aceitar-se alguma procedência nas críticas feitas aos preceitos legais que instituíram o Piso Nacional de Salários -- dupla interpretação: uma pela inconstitucionalidade e outra pela constitucionalidade.

33. Discorrendo sobre a chamada "dupla interpretação", LÚCIO BITTENCOURT, na obra-prima citada, preleciona, com precisão:

"Dupla interpretação. Uma vez que o conflito entre a lei e a Constituição não deve ser presumido -- adianta Cooley -- segue-se, necessariamente, que as Côrtes devem, se possível, dar à lei interpretação tal que lhe permita manter-se válida e eficaz -- the court, if possible, must give the statute such a construction as will enable it to have effect. Isto, aliás, nada mais é do que afirmar que os tribunais devem interpretar a lei de acordo com a intenção da legislatura, que só poderia ser a de elaborar um diploma capaz de produzir efeito jurídico e não um que se tornasse inoperante e nulo.

Destarte, se uma lei pode ser interpretada em dois sentidos, um que a torna incompatível com a Lei Suprema, outro que permite a sua eficácia, a última interpretação é a que deve prevalecer. Assim o tem decidido reiteradamente a Corte Suprema americana, sustentando que, na hipótese aventada, é dever precípuo do juiz -- it is our plain duty



adotar a exegese que salve a lei da inconstitucionalidade.

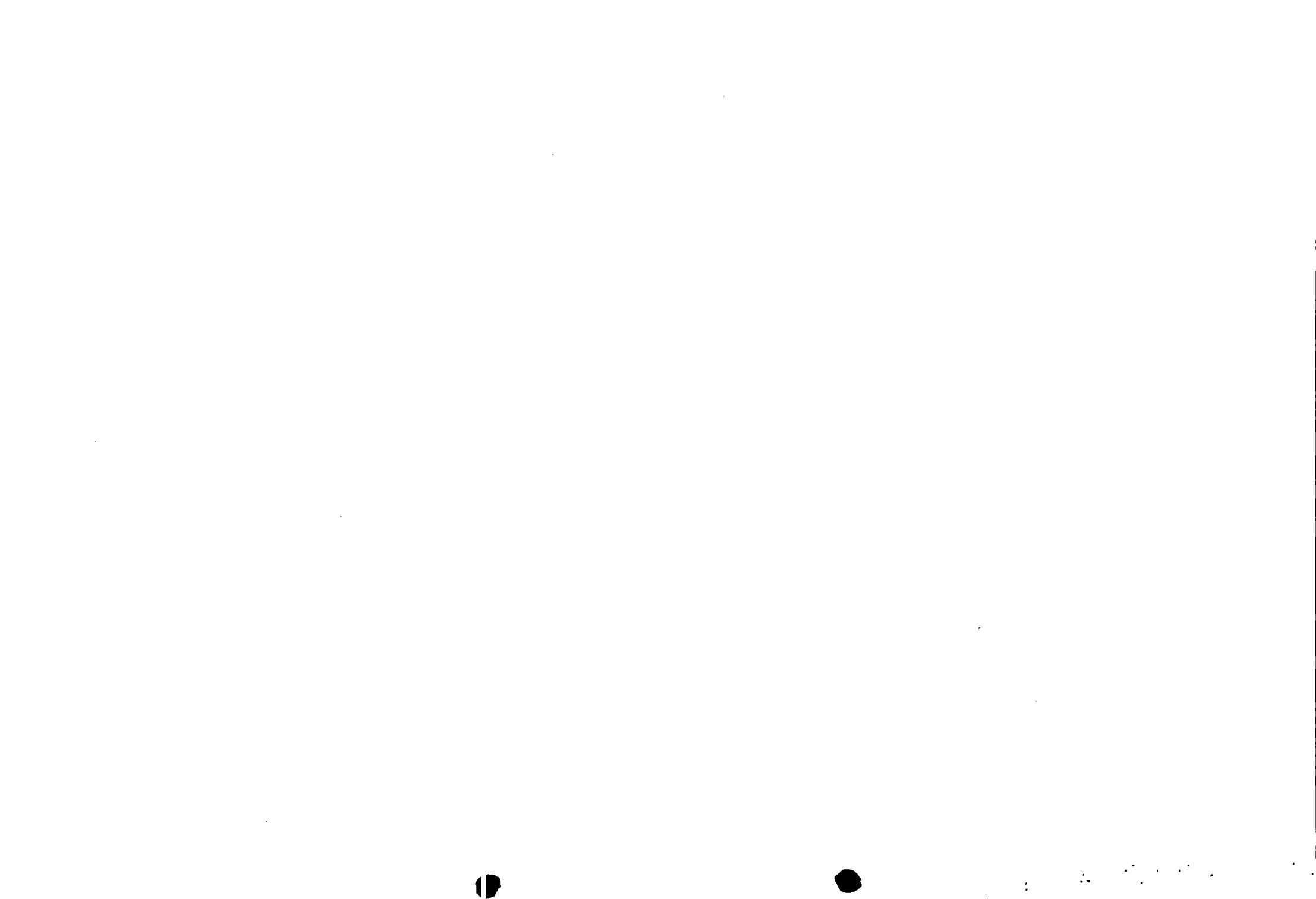
Essa é, aliás, a orientação unanimemente adotada pelos países que admitem o controle jurisdicional, merecendo ser citada a decisão do Tribunal Supremo de Cuba, de 6 de outubro de 1938, onde o assunto logrou amplo tratamento doutrinário, concluindo-se por tornar expressa, de forma incisiva e categórica, a regra acima enunciada. "cuando una ley admite dos interpretaciones, una acorde com la Constitucion y otra incompatible com ella, ha de optarse por la primera". Também a jurisprudência argentina é pacífica a respeito, desde o "leading case" Belloco y Durañona v. Ferrocarril del Sud de V.A. Da mesma forma, entre nós, a questão não comporta dúvidas."

34. Como se sabe, ao Congresso compete fazer as leis. Nesse mister, os parlamentares, por iniciativa própria ou do Executivo, examinam, nas duas Casas, os projetos de lei, nas mais diversas comissões, à luz do interesse público, das linhas doutrinárias das correntes políticas, das conjunturas sócio-política e sócio-econômica e, principalmente, à luz dos preceitos da Constituição, em que assenta o próprio Parlamento.

35. Em tais condições, não se pode admitir, prima facie, que o legislador tenha atuado mal, aprovando lei com o vício maior. Tal conclusão não deve ser admitida. Ao contrário, a presunção é a de que o legislador atuou bem, que aprovou lei fiel aos mandamentos constitucionais. Essa a essência da missão do legislador, que não se confunde com a técnica legislativa ou com a arte de redigir as leis, em que falhas ocorrem. Por isso mesmo, o intérprete deve buscar o elemento teleológico da lei e verificar como, onde e porque ela se coaduna com os preceitos da Carta Magna.

36. Portanto, indubitável que não se deve presumir a inconstitucionalidade de disposições legais. Ao contrário, milita em favor da lei a presunção de constitucionalidade.

37. E a constitucionalidade do Decreto-lei em causa deriva não de esforço interpretativo, mas de exegese escorreita, fundada não só na presunção de legitimidade da lei, mas também seguindo os melhores princípios da Hermenêutica.



IV

O DECRETO-LEI NO DIREITO COMPARADO


38. Parece oportuno, salientar, neste passo, que o decreto-lei é um instrumento legislativo muito criticado entre nós, inobstante sua inteira adequação para assegurar rapidez na ação do Poder Executivo, como reclamado por toda a coletividade, hoje muito mais exigente, em função, quiçá, da grande rapidez na divulgação das questões de interesse geral, graças ao notável desenvolvimento dos meios de comunicação.

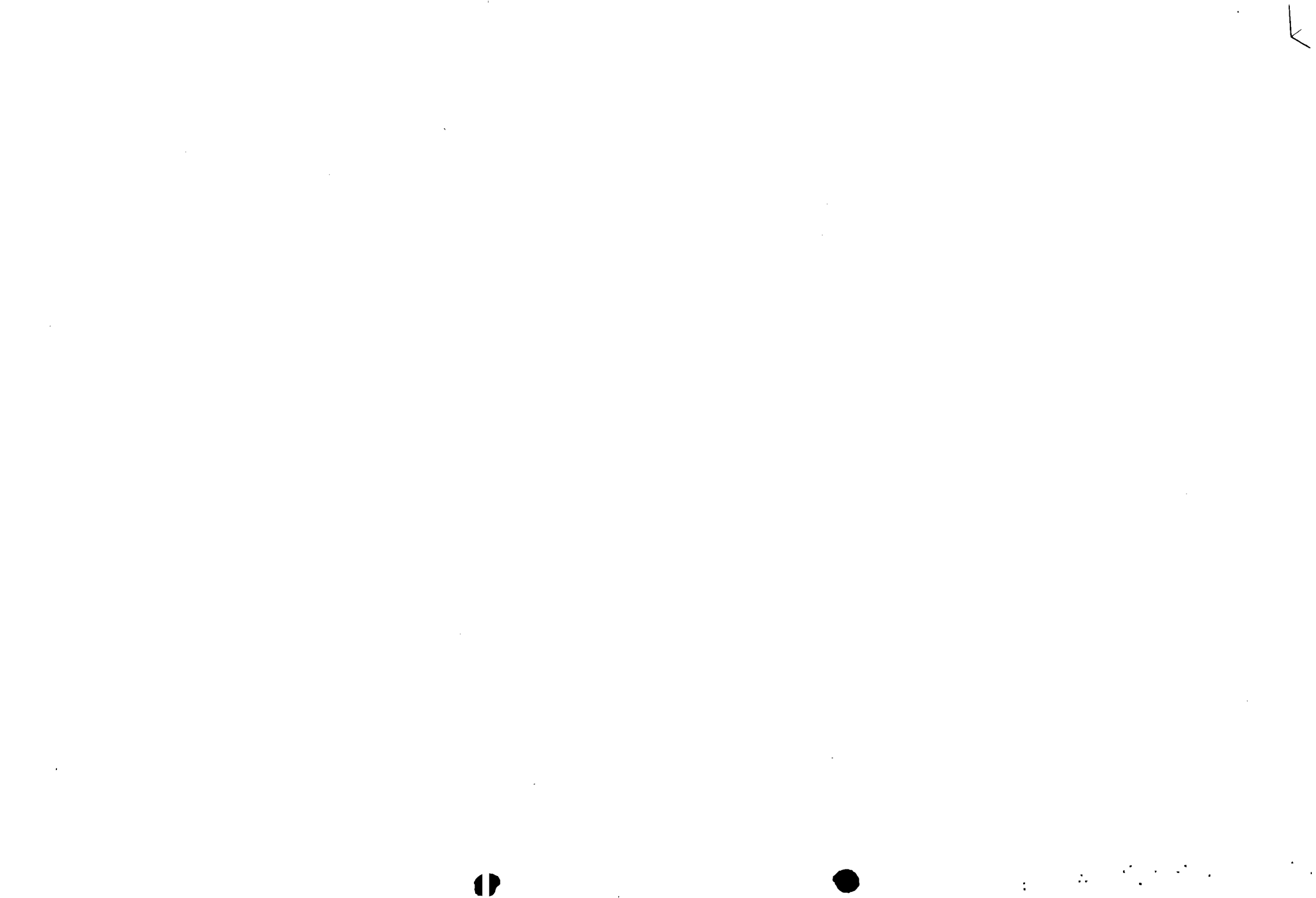
39. Contudo, não se trata de criação do Direito pátrio, nem de recurso utilizado tão-somente por governos autoritários. "Ao contrário — observa RONALDO POLETTI — julgando os acontecimentos a partir do declínio da liberal democracia, passando-se pela social democracia de Weimar, posteriormente pelos regimes ditatoriais, e, ainda, pelas Constituições do pós-guerra, verifica-se que o decreto-lei, variável em suas formas, tem sido largamente utilizado" (in "O Decreto-lei na Constituição", na "Rev. de Informação Legislativa", abril/junho de 1981).

40. Com efeito, a Constituição da República Italiana (1947) prevê, em seu art. 77, um decreto com força de lei, que o Governo pode expedir em casos extraordinários de necessidade e urgência.

41. Da mesma forma, a moderna Constituição Espanhola, de 1978, faculta ao Governo, pelo seu art. 86: "en caso de extraordinária y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leys..."

42. Na mesma linha, a Constituição socialista de Portugal, de 1976, atribui, em seu art. 201, competência legislativa ao Governo, para "fazer decretos-leis".





43. A Constituição da França, em 1958, prevê figura muito semelhante, ou seja, as ordenações, tanto as autorizadas pelo parlamento (art. 38), como as baixadas, no caso de falta de de liberação, do Parlamento, no prazo prefixado (art. 47).
44. Também a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, nos seus arts. 82, 109, 119, 129 e 132, refere-se a de creto-lei, conforme a tradução oficial do Governo Alemão.
45. Outro exemplo a ser trazido à colação é o dos "atos de conteúdo legislativo", que, segundo o art. 44 da nova Cons tituição da Grécia, de 1975, o Presidente da República pode expe dir, em circunstâncias extraordinárias.
46. Ainda devem ser citadas: a Constituição da Suécia, de 1974, que, em seu Capítulo VII, faculta ao Governo, em diversas hipóteses, baixar "ordenações de disposições imperativas", e a Constituição da Áustria, de 1920, que, em seu art. 18, faculta ao Presidente da Federação, baixar "decretos transitórios de modificações das leis".
47. Afiguram-se despiciendas outras considerações so bre a figura do decreto-lei, eis que, entre nós, a Assembléia Nacional Constituinte deliberou, em 1º turno de votação, conservá-lo, embora com outra denominação — "medidas provisórias com força de lei" —, maior esfera de aplicação — "casos de relevância e urgência" (qualquer que seja a matéria) — e submetido a normas mais rígidas para a respectiva aprovação pelo Congresso Nacional (perda da eficácia se não transformado em lei, no prazo de trinta dias)

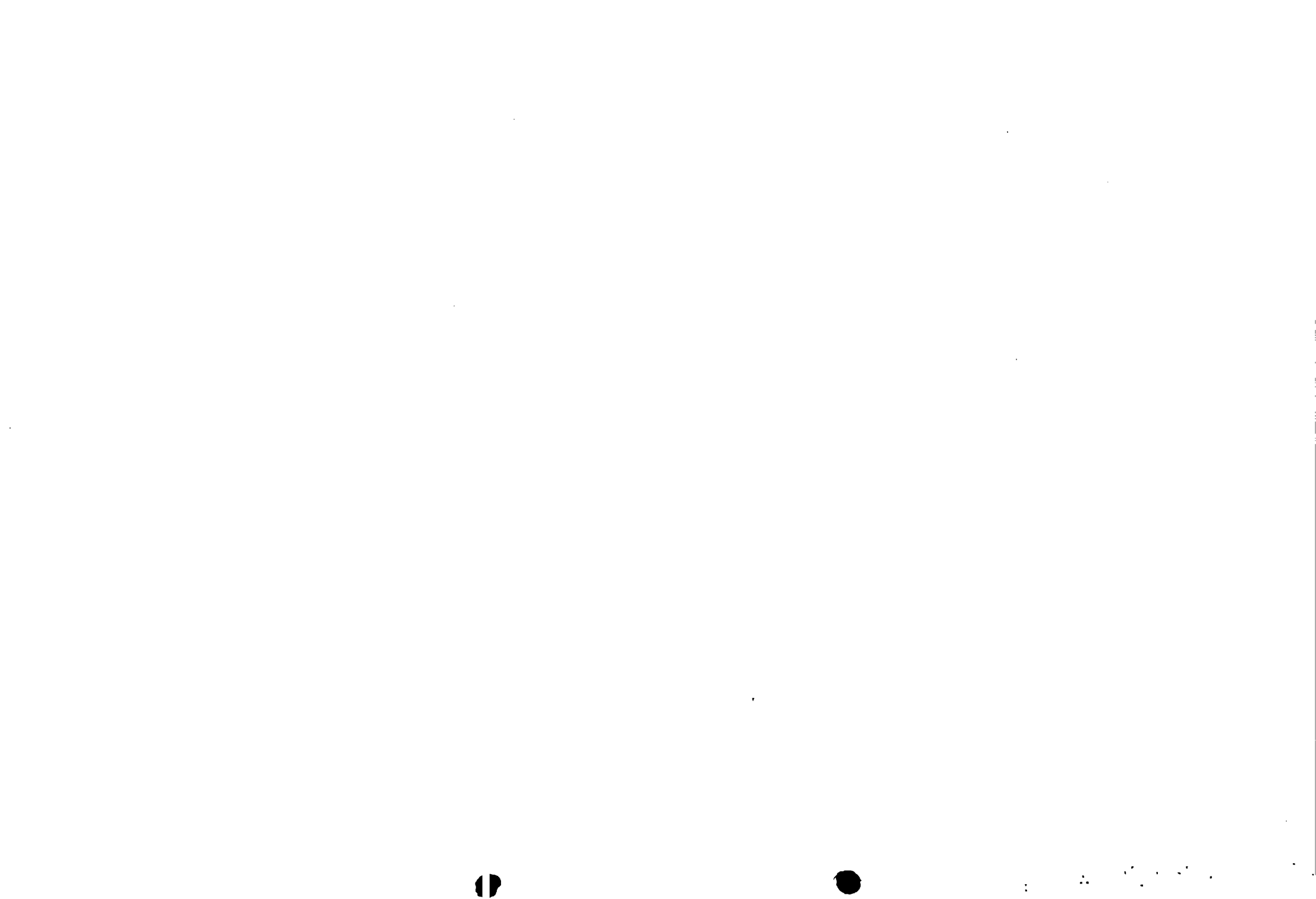
xx

V

O ANTIGO SALÁRIO-MÍNIMO

48. Esta Procuradoria-Geral, em substancioso Parecer da lavra do 3º Procurador-Geral-Adjunto, Dr. CARLOS ROBERTO GUIMA





RÆES MARCIAL, jã se manifestou sobre as origens e o conceito do salãrio-mĩnimo, enfatizando, na oportunidade, a perda do respectivo poder aquisitivo.

49. Quanto às origens do salãrio-mĩnimo, registrou o citado Parecer:

"Como consagração dos princĩpios insertos na doutrina social da Igreja, a Constituição de 16 de julho de 1934, a par de assegurar a liberdade econõmica, direcionou-a de molde a dogmatizar a valorização do trabalho do homem como consequẽcia decorrente do direito à vida.

Tal fundamento se justifica, como acentua MA NOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Comentãrios à Constituição Brasileira", vol. III, pãg. 183) por que:

"A classe proletãria ẽ de todas a classe mais necessitada de proteçãõ do Estado. Sua inferioridade econõmica enseja um campo fẽrtil para explorações polĩticas. Abre-se, com isso, o campo para luta de classes. Por outro lado, essa inferioridade econõmica repercute no plano social e consequentemente no plano polĩtico. Com efeito, a pobreza dificulta o acesso à instrução e, sem instrução, torna-se extremamente duvidoso que uma classe possa bem utilizar-se dos mecanismos polĩticos como o voto. Assim, a consagração no texto constitucional dos direitos do trabalhador tem uma importãncia muito grande, que põde ser atẽ certo ponto comparãvel à do reconhecimento dos direitos e garantias de todos os indivĩduos."

Por outro lado, de molde a assegurar a classes menos favorecidas — ou pelo menos mais vulnerãveis às imposições daquelas detentoras do poder econõmico — reais condições de vida mais humana, erigiu-se, nessa Constituição, dentre o elenco dos direitos sociais, como corolãrio dos direitos fundamentais do Homem, a garantia de um "salãrio mĩnimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada regiãõ, às necessidades normais do trabalhador" (art. 121, § 1º, alĩnea "b").

Outrossim, embora estatuído no direito constitucional brasileiro desde 1934, e mantido na Constituição de 10 de novembro de 1937 (art. 137, alĩnea "h"), o salãrio mĩnimo sofreu significativa ampliação conceitual, transformando-se, a partir da Constituição de 18 de setembro de 1946, de



simples "salário vital" para a modalidade de "salário familiar", conforme feliz classificação adotada por ARNALDO SUSSEKIND ("Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho", vol. I, pág. 402/3). Com essa característica veio a ser mantido até a Constituição vigente, como previsto no art. 165, item I."

50. Prosseguindo, CARLOS MARCIAL tece comentários sobre o conceito legal do instituto em foco:

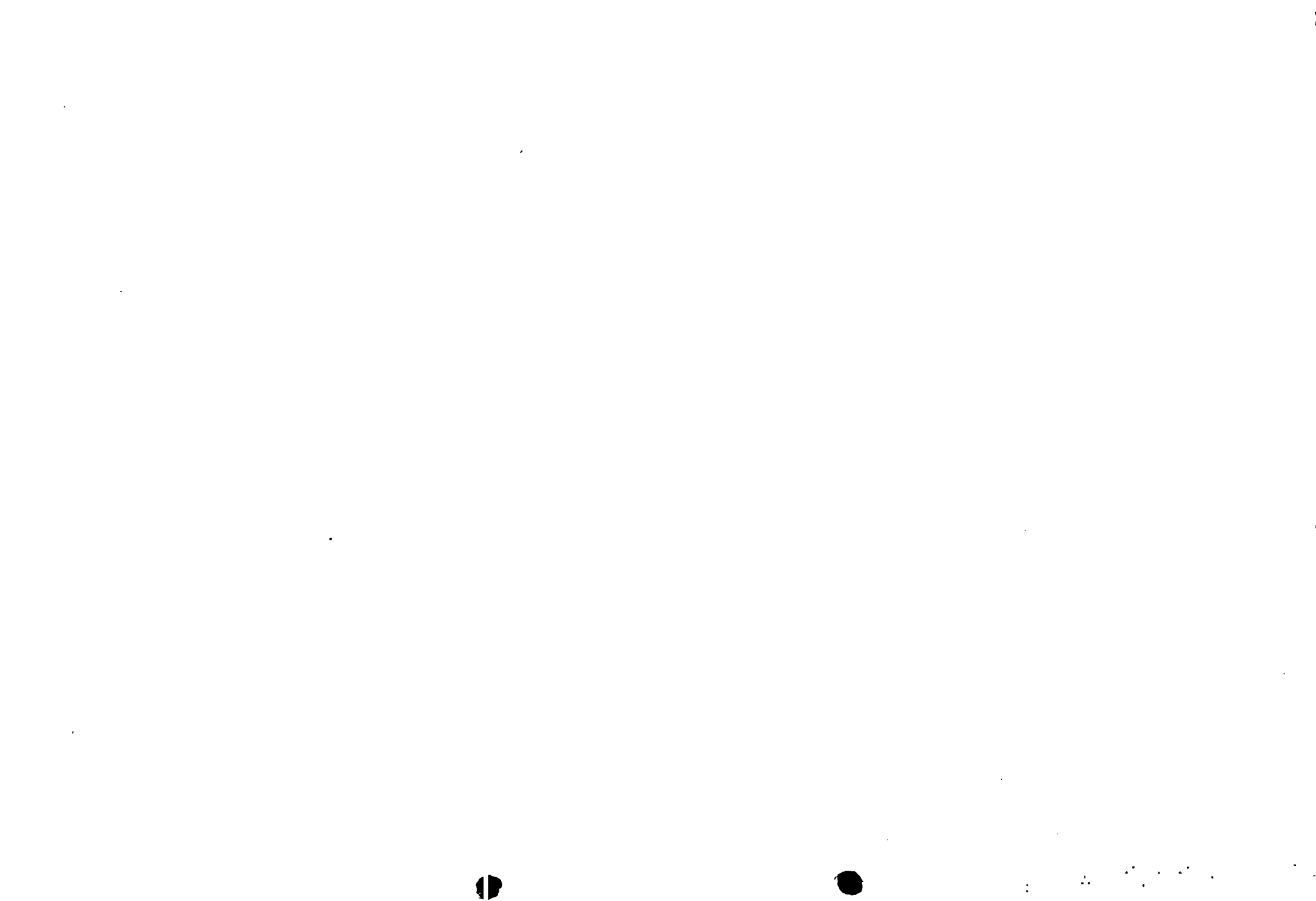
"Destarte, não são por se tratar de direito contido em preceito que tem como destinatários os trabalhadores, mas, fundamentalmente, pelos elementos que informaram a necessidade de se lhe conferir dignidade constitucional, o salário mínimo assegurado pela Lei Maior é aquele que supõe a existência de contrato de trabalho e representa a contraprestação do empregador aos serviços que recebe do trabalhador.

Funciona ele, assevera AMAURI MASCARO NASCIMENTO ("Iniciação ao Direito do Trabalho", pág. 281), como uma verdadeira limitação ao princípio da livre estipulação dos salários "uma vez que há um valor mínimo a ser fixado e há correções salariais imperativas e gerais."

Fiel a essa conceituação teórica, a Consolidação das Leis do Trabalho define-o, verbis:

"Art. 76. Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte."

Obviamente, por se tratar de definição legal anterior à Constituição de 1946, reflete ela apenas e tão-somente, como dito, o conceito de "salário vital". Dessa forma, tal dispositivo deve se integrar ao correspondente preceito constitucional superveniente, elastecendo-se, destarte, sobre dita definição, para abranger não somente as despesas realizadas pelo trabalhador com sua própria manutenção, mas também aquelas que realize para atender às necessidades normais de sua família."



51. O 3º Procurador-Geral-Adjunto, nas conclusões de seu Parecer, destaca a perda do poder aquisitivo do salário-mínimo:

"Entretanto, a despeito da previsão legal, consoante com a ordem constitucional, estabeleceu-se uma distância abismal entre a hipótese normativa e o valor efetivamente fixado para o salário mínimo, reduzindo, à inocuidade, o elemento mo-
triz de torná-lo protetor das classes menos favo-
recidas.


Esse fato, público e notório, foi alvo de constatação por parte de grandes estudiosos do direito, que, em uníssono, assinalavam a vertiginosa queda, no poder real do trabalhador, do salário mínimo.

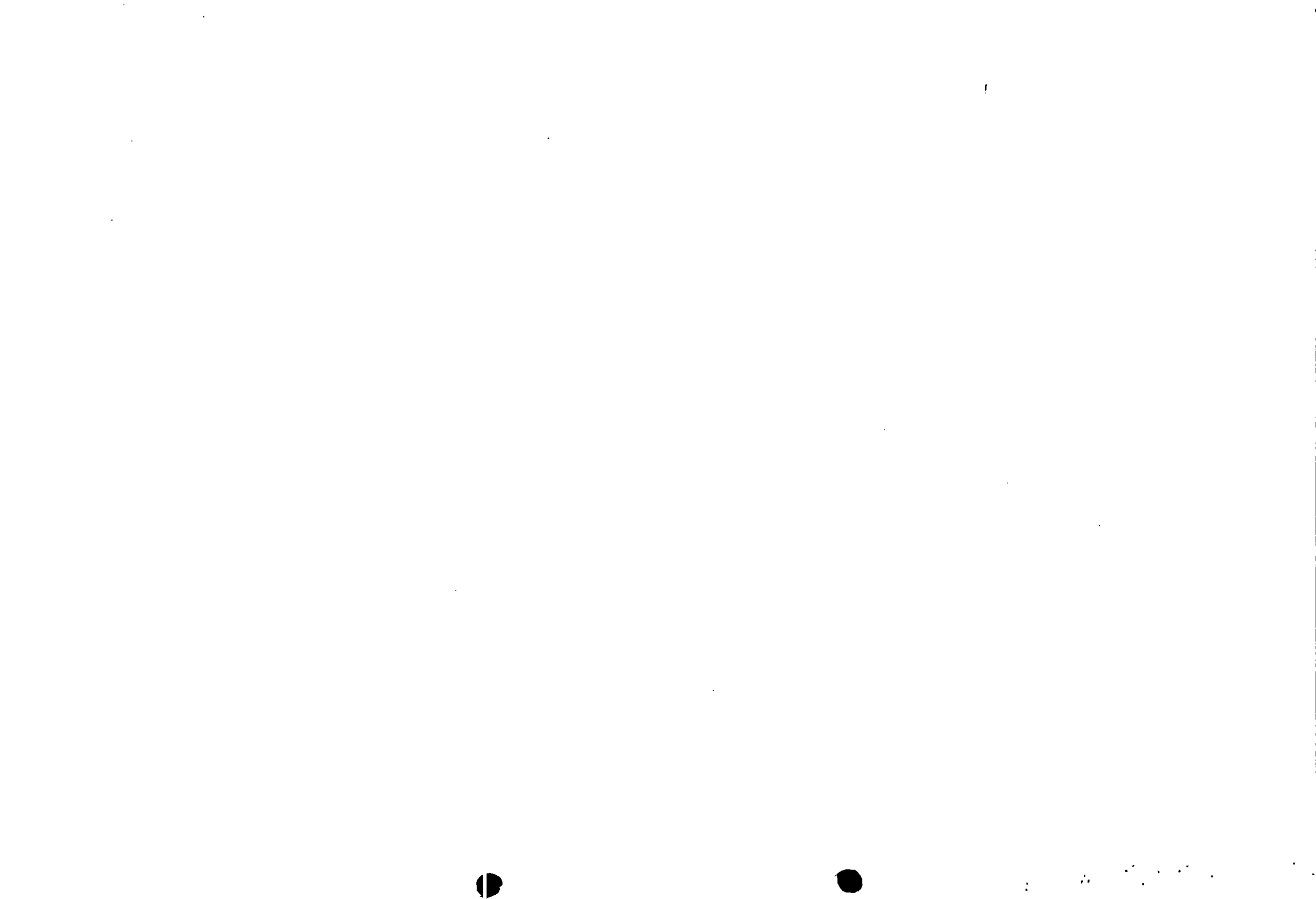
JOSE AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", pág. 529), ao desenvolver profícuo estudo quanto aos direitos sociais relativos ao trabalhador, analisa o sistema salário, considerando-o sob os aspectos da fixação e o da proteção do salário do trabalhador. No que tange ao primeiro, assevera o mestre paulista:

"Quanto à fixação, a Constituição não oferece senão quatro regras: a) o estabelecimento de salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador e de sua família (art. 165, I); mas toda gente sabe que o salário-mínimo que o Governo de creta agora de seis em seis meses não constitui mais do que um terço do necessário à satisfação das necessidades elementares dos trabalhadores;
(destaques do original).

Mais contundente, OSIRIS ROCHA (in "Enciclopédia Saraiva do Direito", vol. 66, pág. 472), ao tempo em que transcreve a definição contida no Estatuto Obreiro, comenta-a como a seguir literatmente transcrito:

"Na verdade, não é bem assim. A consciência nacional sabe que o trabalhador brasileiro, com o mínimo, não atende nem ao mínimo. Faz magia de sobrevivência. E o que a lei diz é, simplesmente, que ninguém pode ser remunerado com importância menor que a correspondente a ele. O conteúdo sócio-econômico (atendimento às exigências especificadas) fica como símbolo de romantismo social."





Por seu turno, ROBERTO SANTOS (apud DELIO MARANHÃO", "Direito do Trabalho", pag. 116); acentua, em realística análise da queda do poder de compra do trabalhador do salário mínimo, verbis:

".....desde 1961, e, com exceção do breve período entre 1967 e 1968, a divergência se acentua depois de 1965: o salário real se afasta cada vez mais da produtividade, caindo incessantemente, enquanto a produtividade vai crescendo.

Em termos simples, isso significa que, enquanto o País como um todo enriquece, o trabalhador de salário mínimo empobrece - não só proporcionalmente, mas absolutamente. Esse empobrecimento ocorre quer sob o aspecto de participação individual do trabalhador de salário mínimo na Renda Interna Bruta do País, quer sob o aspecto de piora de nível absoluto de vida.

Mas que isso: o nível absoluto de vida, medido pelo salário real, tanto piorou em relação ao ano de 1960, por exemplo, como regrediu a um ponto inferior ao que teve no fim da II Guerra, em 1945, quando o Brasil era indubitavelmente bem mais pobre e a legislação social ainda estava nos começos de sua implantação no País.

Se se considera que o salário mínimo é, por definição de lei interna, o mínimo necessário ao trabalhador solteiro para sobre viver, ter-se-á idéia da singular injustiça que a sociedade brasileira está infligindo aos seus trabalhadores de renda mais baixa. A expressão iniquidade social é seguramente adequada para designar o fato." (destaque do original).

Entretanto, se das diversas manifestações trazidas à colação extrai-se, de forma isofismável, a constatação da perda de poder aquisitivo do trabalhador do salário mínimo, não tem elas, contudo, o condão de identificar as causas nefastas geradoras desse estado de coisas. Em outras palavras, como em uníssono clamam os doutrinadores, o princípio do salário mínimo foi, ao longo do tempo, deixando de encontrar eco na legislação brasileira, em flagrante contradição com as garantias sociais constitucionalmente preconizadas, bem assim com as Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário, comprometendo-se, portanto a devida proteção aos grupos de assalariados cujas condições de trabalho indiquem ser imprescindível essa proteção estatal" (Parecer nº 1392/87, de 29.12.87).



VI

O PISO NACIONAL DE SALÁRIOS

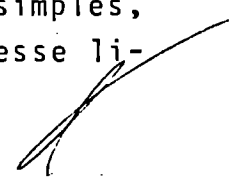
52. O Decreto-lei nº 2.351, de 7.8.87, ao instituir o Piso Nacional de Salários, restaurou o direito constitucional dos trabalhadores brasileiros a uma contraprestação mínima, paga pelos empregadores em geral, por dia normal de serviço. Esse o fim colimado, a mens legis.

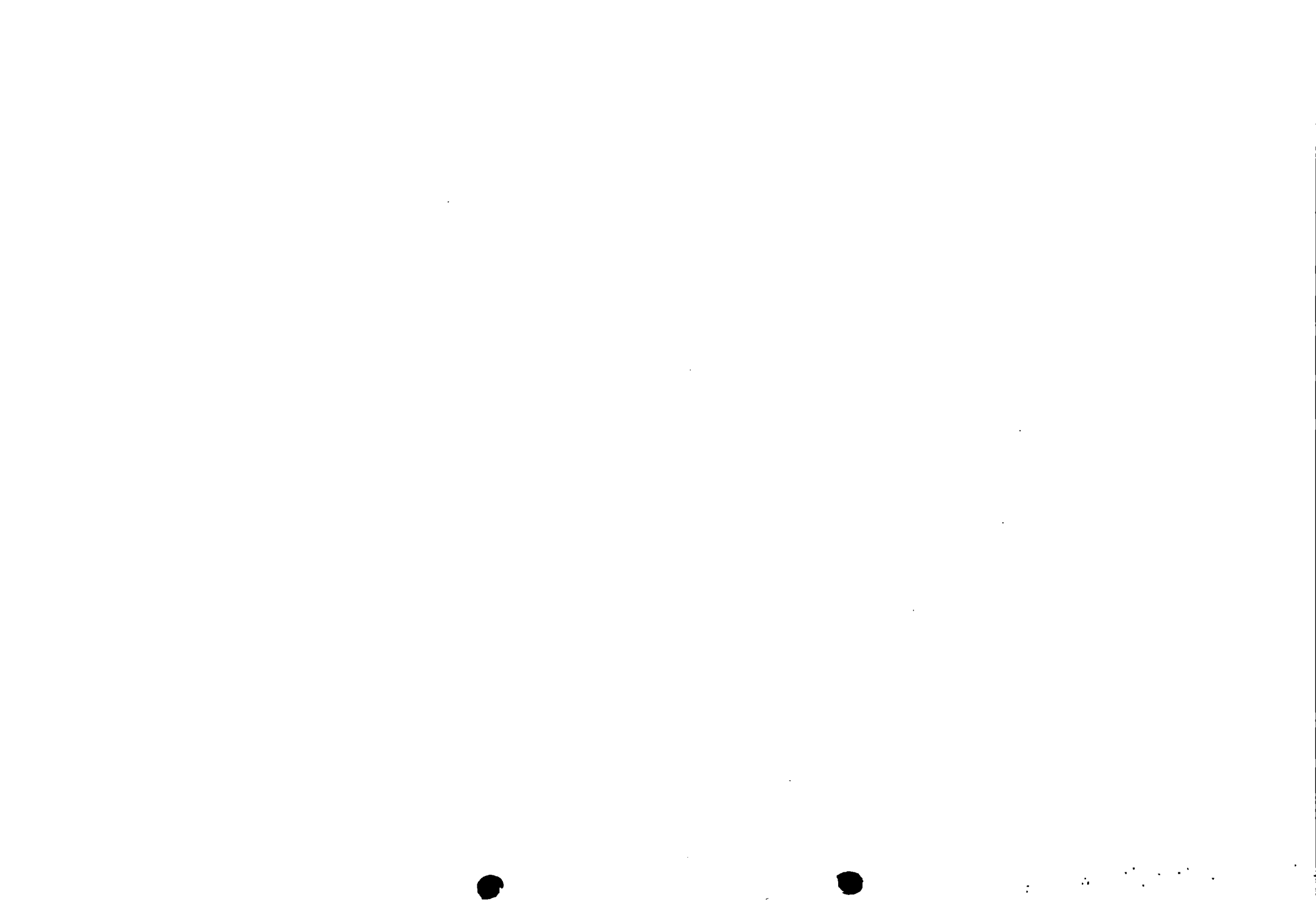
53. Com efeito, o antigo salário-mínimo, conquista dos nossos trabalhadores, há cerca de meio século, e que ganhara a proteção constitucional (Constituição de 1934, art. 121; de 1937, art. 137, alínea "h"; de 1946, art. 157, inciso I; de 1967, art. 158, inciso I; e Emenda nº 1, de 1969, art. 165, inciso I), passou a ser utilizado, pelo Legislativo (em diversas leis), pelo Judiciário (em diversas decisões) e pelo Executivo (em diversos atos), como Índice de correção monetária e como base de cálculo ou valor de referência para numerosas obrigações legais e contratuais.

54. Em virtude dessa distorção, o salário-mínimo deixou de ser a contraprestação mínima pelo trabalho assalariado, que é o escopo do preceito da Constituição, para se constituir em índice de correção monetária e base de cálculo ou valor de referência para os mais diferentes negócios, os quais nada têm a ver com o direito dos trabalhadores.

55. Esses fatos, que parece terem escapado à percepção de nossas ativas lideranças trabalhistas, acabaram, na realidade, por desnaturar o salário-mínimo, tal como instituído por VARGAS em 1º de maio de 1940 e consagrado pelas nossas Cartas.

56. Em face disso, o valor real do salário-mínimo foi sendo, paulatinamente, reduzido, a fim de evitar os efeitos inflacionários que poderiam derivar não do seu reajuste puro e simples, mas, isto sim, da elevação de todos os valores atrelados a esse limite mínimo, de interesse dos trabalhadores.





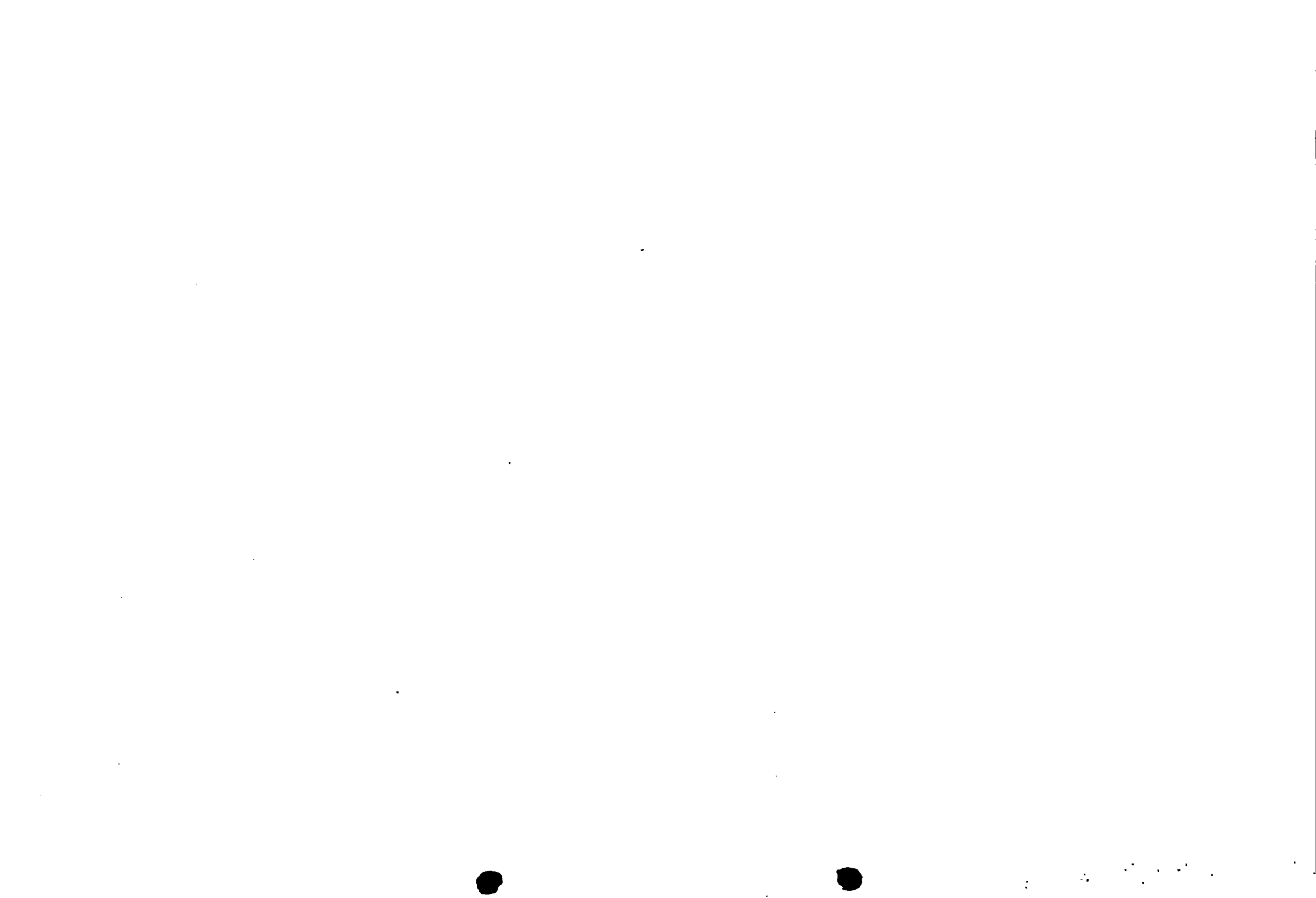
57. Por essa razão, estabelecer a total desvinculação entre o salário-mínimo e todo um conjunto de obrigações legais e contratuais revelava-se como uma medida indispensável para possibilitar a elevação do valor real da contraprestação mínima dos trabalhadores.

58. Tal medida foi defendida, com toda a propriedade, pelo ex-Ministro BRESSER PEREIRA, em artigo publicado na "Folha de São Paulo", de 20 de janeiro de 1987, sob o título "Salário-Mínimo de Referência".

59. O ex-Ministro sustentava, então, que "para realizar-se um aumento do salário-mínimo que tenha um caráter distributivo intra-salários e que não provoque um aumento geral de salários e da demanda, é preciso uma lei que desvincule formalmente todos os demais salários do salário-mínimo. Para isto, será necessário criar um Salário-Mínimo de Referência indexado periodicamente pelo INPC, que passará a ser a base dos salários-mínimos profissionais. E o atual salário-mínimo substancialmente aumentado em termos reais poderá ser chamado de Piso Salarial Nacional, para evitar-se qualquer confusão com o antigo salário-mínimo. Dessa forma estaremos aproveitando a crise atual para dar um passo à frente. E o governo terá mais autoridade para exigir sacrifícios de trabalhadores e empresários".

60. Essa proposta transformou-se na inspiração maior—ratio legis— das medidas consubstanciadas no citado Decreto-lei nº 2.351/87, que, ao instituir o Piso Nacional de Salários, manteve o salário-mínimo, agora qualificado, com adequação, de salário-mínimo de referência, utilizável como índice de correção monetária e base de cálculo ou valor de referência, como já vinha acontecendo.

61. Nessas condições, o Piso Nacional de Salários, criado pelo mencionado Decreto-lei nº 2.351/87, não só restabeleceu o respeito integral ao preceito do art. 165, inciso I, da Constituição, como também restaurou a pureza do instituto jurídico de proteção dos trabalhadores, constituindo-se, desse modo, na contra



prestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador, como tal definido na CLT, a todo trabalhador, por dia normal de serviço.

62. Outrossim e como anunciou o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em entrevista coletiva à Imprensa, concedida no dia 7 de agosto de 1987, o Piso Nacional de Salários não está sendo reajustado, em função dos índices de desvalorização da moeda nacional, mas também continuará sendo, efetiva e gradualmente, elevado, em termos reais, em 60% sobre o seu valor inicial, até o final do mandato presidencial.

63. Portanto, o Piso Nacional de Salários corresponde ao salário-mínimo a que se refere o art. 165, inciso I, da Constituição, capaz de satisfazer às necessidades normais do trabalhador e as de sua família.

64. Destarte, o Decreto-lei nº 2.351/87 reproduz, no seu art. 1º, a expressão empregada pelo art. 76 da CLT, definindo o Piso Nacional de Salários como a "contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregado, como tal definido na Consolidação das Leis do Trabalho, a todo trabalhador por dia normal de serviço".

_____ x x _____

VII

O VERDADEIRO ESCOPO DA ARGUIÇÃO: AUMENTO REAL DO SALÁRIO PROFISSIONAL

65. O Piso Nacional de Salários corresponde, de fato, como alega o argüente, ao antigo salário-mínimo, mas, tão-somente, em termos conceituais, isto é, como direito constitucional dos trabalhadores brasileiros, tal como foi instituído entre nós e outros países.

66. Já o salário-mínimo de referência, a que se refere o Decreto-lei nº 2.351/87, é o próprio salário-mínimo objeto da legislação anterior, utilizado como base de cálculo ou valor de referência para obrigações contratuais, como expressamente pres



creveu o art. 2º do citado Decreto-lei, em relação aos "salários profissionais de qualquer categoria".

67. Entre um e outro, foi estabelecida uma diferença em valores nominais, de modo a que o primeiro tivesse aumentos reais, tal como vem acontecendo, a fim de beneficiar, tão-sô e exclusivamente, as classes trabalhadoras mais necessitadas, assegurando-lhes um nível mínimo de poder aquisitivo para atender as suas necessidades normais e as de sua família, no que tange à alimentação, à habitação, ao vestuário, à higiene e ao transporte.

68. Enquanto isso, o salário-mínimo, utilizado como índice de correção monetária e base de cálculo ou valor de referência, foi expressamente mantido pelo Decreto-lei nº 2.351/87, com o mesmo valor nominal e com o mesmo valor real, prescrevendo-se, em relação a este, no seu art. 2º, que:

"Art. 2º O salário-mínimo passa a denominar-se Salário Mínimo de Referência.

§ 1º Ficam vinculados ao Salário Mínimo de Referência todos os valores que, na data de publicação deste Decreto-lei, estiverem fixados em função do valor do salário mínimo, especialmente os salários-profissionais de qualquer categoria, os salários normativos e os pisos salariais fixados em convenção ou acordo coletivo de trabalho, bem assim salários, vencimentos, vantagens, soldos e remunerações em geral de servidores públicos civis e militares da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios e respectivas autarquias e, ainda, pensões e proventos de aposentadoria de qualquer natureza, penalidades estabelecidas em lei, contribuições e benefícios previdenciários e obrigações contratuais ou legais.

§ 2º O valor do Salário Mínimo de Referência é de Cz\$ 1.969,92 (hum mil novecentos e sessenta e nove cruzados e noventa e dois centavos) mensais.

§ 3º O Salário Mínimo de Referência será reajustado em função da conjuntura sócio-econômica do País, mediante decreto do Poder Executivo, que estabelecerá a periodicidade e os



Índices de reajustamento.

§ 4º Ao reajustar o Salário Mínimo de Referência, o Poder Executivo adotará índices que garantam a manutenção do poder aquisitivo dos salários.

69. Em termos econômicos, que constituem, cabe acentuar, o núcleo, a própria substância, das inovações introduzidas pelo citado Decreto-lei nº 2.351/87, o Piso Nacional de Salários é o antigo salário-mínimo como contraprestação mínima paga aos trabalhadores, enquanto o salário-mínimo de referência é o antigo salário-mínimo como índice de correção monetária ou base de cálculo ou valor de referência.

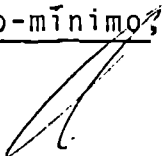
70. A dissociação das duas finalidades — devidas à violação do espírito do instituto — teve por objetivo, precisamente, possibilitar um aumento real do primeiro, mantendo-se o valor real do segundo, sem prejuízo dos reajustes nominais de um e outro, em face da inflação.

71. Hoje, por exemplo, o Piso Nacional de Salários está fixado em Cz\$ 8.712,00, enquanto o valor do salário-mínimo de referência é de Cz\$ 5.918,00.

72. Assim, as classes trabalhadoras menos favorecidas tiveram um ganho real de 47%, — ainda distante, é verdade, daquele nível alcançado em 1957, no Governo Kubitscheck, quando era Ministro da Fazenda o Deputado JOSÉ MARIA ALKIMIM — que traduz o fiel cumprimento da promessa do Governo.

73. Já o salário-mínimo de referência continuou sendo reajustado em função dos índices de inflação, sem qualquer prejuízo real para todos os direitos e obrigações a ele vinculados.

74. Sensível a essa medida do Governo do Presidente JOSÉ SARNEY, a Assembléia Nacional Constituinte estabeleceu, entre os direitos sociais (art. 89), uma diferença entre o salário-mínimo,





destinado a atender às necessidades básicas do trabalhador e às de sua família (inciso IV) e o piso salarial "proporcional à extensão e à complexibilidade do trabalho" de cada categoria profissional (inciso V). Ainda no inciso IV, se estabelece o "reajuste periódico do salário-mínimo, de modo a preservar-lhe o poder aquisitivo". E para proibir, terminantemente, o emprego do salário-mínimo como índice de correção monetária ou como base de cálculo ou índice de referência, o texto, de maneira enfática, prescreve que fica "vedada sua vinculação para qualquer fim".

75. Embora com a troca do nomem juris dos institutos, esses futuros preceitos terão o mesmíssimo escopo das normas do Decreto-lei nº 2.351/87.

76. Desse modo, ao pleitear a declaração de inconstitucionalidade do § 1º, do art. 2º, do Decreto-lei nº 2.351/87, e, assim, fazer desaparecer o salário-mínimo de referência, a argüente quer, na mais pura realidade, obter um aumento real do salário profissional da nobre classe dos Engenheiros, a qual, evidentemente, não se inclui entre as menos favorecidas e não é, por isso mesmo, a destinatária da garantia constitucional.

77. Pela via imprópria da argüição de inconstitucionalidade, quer a entidade argüente, habilidosamente, obter um aumento real de salários, com imensos reflexos noutras classes profissionais, sem que os empregadores sejam parte na relação processual e com sérias conseqüências para a própria economia do País, num momento grave da conjuntura nacional.

xx

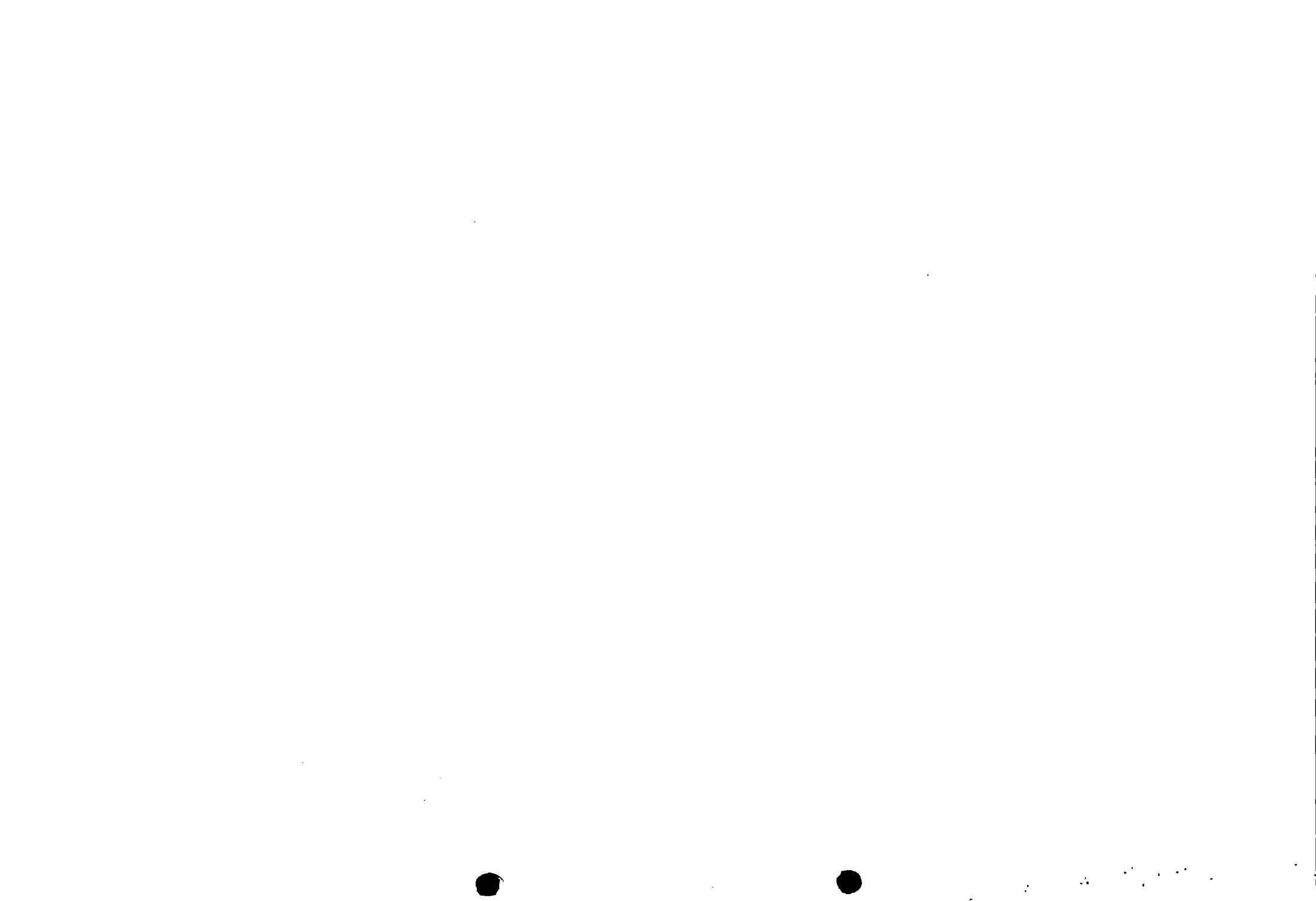
VIII

MÉRITO

78. Também no mérito improcede o writ.

a) o conceito de segurança nacional

79. O Decreto-lei nº 2.351/87 foi baixado com fulcro



nos incisos I e II do art. 55 da Constituição, ou seja, por versar sobre matéria relativa a segurança nacional e a finanças públicas.

80. Segurança, segundo os lexicólogos mais autorizados, é o estado, qualidade ou condição do que se acha seguro, isto é, livre de qualquer perigo, risco ou dano, protegido, garantido, firme.

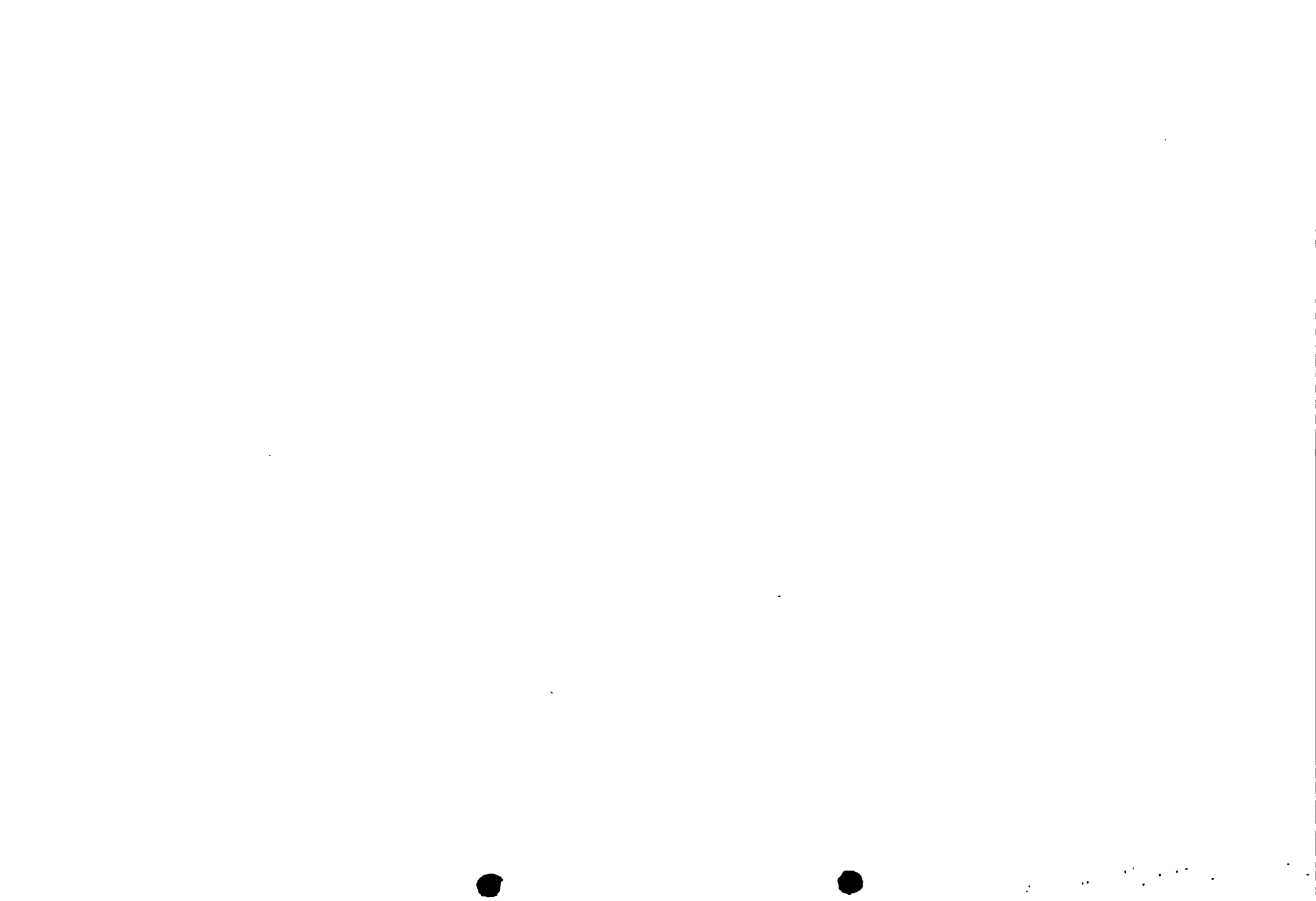
81. A segurança nacional não se resume à defesa do País contra uma agressão externa, a guerrilha urbana ou rural ou a subversão da extrema direita ou esquerda ou por motivos religiosos ou raciais.

82. O conceito é mais amplo, em todo o Mundo.

83. O Mestre CAIO TÁCITO, em excelente trabalho de doutrina, publicado em 1962, depois de discorrer sobre as funções do Estado moderno, acentua que é necessário "ampliar a noção de segurança nacional, de forma a abranger não somente a segurança militar, ou a segurança política, como ainda, muito especialmente, a segurança econômica e social", acrescentando que tal noção significa "a convicção de que a estabilidade da ordem jurídica e política pressupõe um mínimo de condições existenciais, ligadas à ordem econômica e social, cuja privação gera perturbações ao livre funcionamento dos poderes e à eficácia dos direitos públicos subjetivos" (in "A Segurança Nacional no Direito Brasileiro", na Rev. de Direito Administrativo nº 69-1962).

84. CAIO TÁCITO acrescenta que "se a ordem social contemporânea é, por natureza, instável e evolutiva, exige, para o seu desenvolvimento pacífico, um conjunto de fatores permanentes, que representam, a nosso ver, os objetivos da segurança nacional, a saber: a) defesa da integridade territorial; b) preservação da soberania nacional; c) manutenção da ordem pública; d) estabilidade das instituições políticas; e) equilíbrio econômico; e g) equilíbrio social" (op. cit.).

85. Nos objetivos da segurança nacional, pertinentes ao



equilíbrio econômico e social, o ilustre Autor coloca "os remédios jurídicos que tendem a assegurar a eficácia dos direitos sociais e o equilíbrio das forças econômicas e a eficiência dos serviços públicos em tais setores" (op. cit.).

86. Há algum tempo, a imprensa noticiava que, nos Estados Unidos, o tráfico de drogas "deixou de ser um caso de polícia, para se transformar em grave problema de segurança nacional".

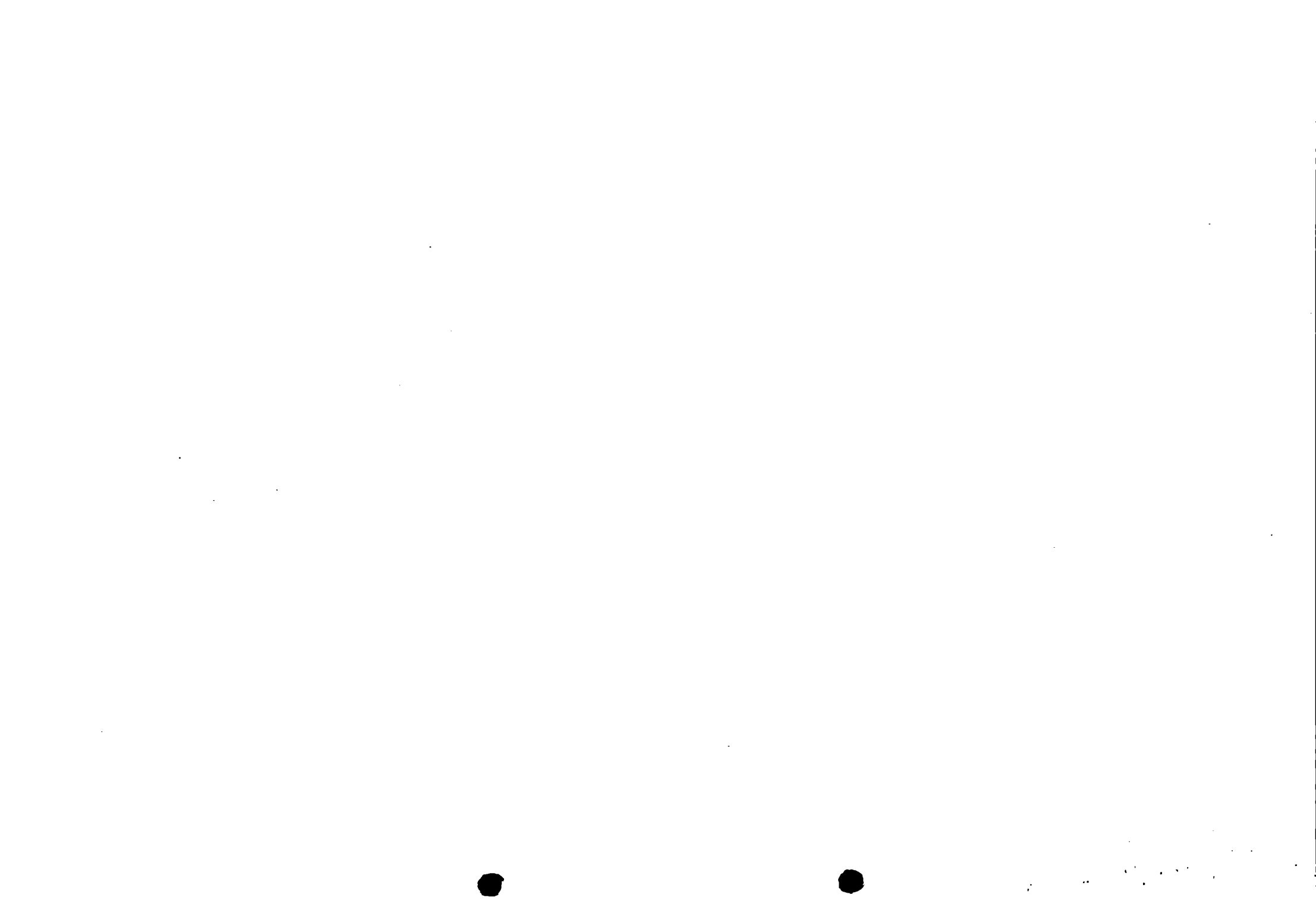
87. Entre nós, a Lei nº 6.620, de 17.12.78, dispõe que "segurança nacional é o estado de garantia proporcionada à Nação, para a consecução dos seus objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente" (art. 2º), envolvendo a segurança interna, que "corresponde às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza que se manifestem ou produzam efeito no País" (art. 3º, § 1º).

88. Cumpre notar que objetivos nacionais são aqueles que correspondem às maiores e mais firmes aspirações, aos anseios supremos de uma Nação. Por isso, devem figurar, explícita ou implicitamente, na respectiva Constituição.

89. Entre os objetivos perseguidos pela Nação brasileira, está, sem dúvida, o da manutenção da paz social.

90. A paz, no dizer do Presidente JOSÉ SARNEY, em discurso perante a 40a. Assembléia-Geral da ONU, é "um estado de espírito interior projetado pelo Homem como uma conduta para todas as nações". A paz, a tranqüilidade, a ordem, o bem-estar constituem objetivos de todos os povos, em muitos casos expressos, em letras, no próprio texto constitucional.

91. No preâmbulo da Constituição norte-americana (de 1787), inscrevem-se os objetivos de "assegurar a tranquilidade doméstica" e "promover o bem-estar geral". A Constituição do Japão (1946) refere-se, também no seu preâmbulo, à "preservação de segurança", à "paz permanente" e ao "direito de todos os povos de vi



ver em paz". A da Suíça (1874), no seu art. 2º, indica, entre os objetivos da Confederação, os de "manter a tranquilidade e a ordem interior" e "desenvolver a prosperidade comum". Da mesma forma, a Constituição da Argentina (1853) menciona, no seu intróito, os objetivos de "consolidar a paz interior, prover a defesa comum e promover o bem-estar geral".

92. No texto de nossa futura Constituição, já aprovada em 1º turno pela Assembléia Nacional Constituinte, estão indicados como objetivos e fundamentos do Estado, o "bem-estar", a "harmonia social da Nação" (preâmbulo), a "dignidade da pessoa humana", "a convivência em paz com a humanidade" (art. 1º) e a promoção do "bem de todos" (art. 3º).

93. No próprio Acórdão do Colendo Supremo Tribunal Federal, trazido à colação pelo argüente, vê-se que o conceito de segurança nacional "envolve toda a matéria pertinente" ... à "paz do País, suas instituições e valores morais, contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto" (RE62731-GB in R.T.J. nº 45. Nesse Julgamento, aliás, o insigne Ministro HERMES LIMA, embora vencido, sustentou, com toda a propriedade, que "evidentemente, o conceito de segurança nacional é extremamente flexível e aberto", acrescentando que "não é ao Tribunal que caberá dizer o que é segurança nacional ou o que não é segurança nacional. Isto está deferido na Constituição, artigo 58, parágrafo único (Carta de 1967), ao Congresso Nacional", quando aprova o decreto-lei baixado pelo Presidente da República". "Não podemos -- advertiu o eminente Magistrado -- criar duas instâncias para tomar conhecimento dos decretos do Presidente da República expedidos em nome da segurança nacional". "O Poder Judiciário -- ponderou ainda -- tem o poder de examinar todas as leis, mas não tem o poder de se substituir ao corpo político no exame de leis que são matéria peculiarmente política."

94. Em que pese a respeitável decisão do Excelso Pretório, a razão está, no nosso entender, com HERMES LIMA. É inquestionavelmente político o juízo sobre o enquadramento da substância



do decreto-lei não são nos requisitos de urgência e interesse público relevante, como também nos campos delimitados da segurança nacional e das finanças públicas. Tanto assim que se o Congresso Nacional, ao deliberar sobre o decreto-lei, e o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar questão de constitucionalidade, proferissem decisões diferentes, teríamos uma quebra ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

95. De qualquer forma, ressalta a evidência que a insatisfação da massa trabalhadora com a perda do poder aquisitivo do antigo salário-mínimo poderia ensejar a conturbação social, a própria comoção intestina, expondo toda a coletividade, vale dizer, a Nação, a um estado de completa insegurança, afetando todas as nossas instituições e a própria identidade nacional. De resto, a paz social estaria em grave perigo, em face da insatisfação da massa de trabalhadores com a perda do poder aquisitivo do salário-mínimo e a elevação diária dos preços dos bens e serviços.

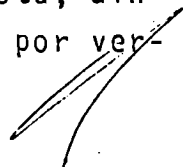
96. Nessas condições, todos os trabalhadores, retribuídos pelo antigo salário-mínimo, clamavam pela elevação do respectivo valor real.

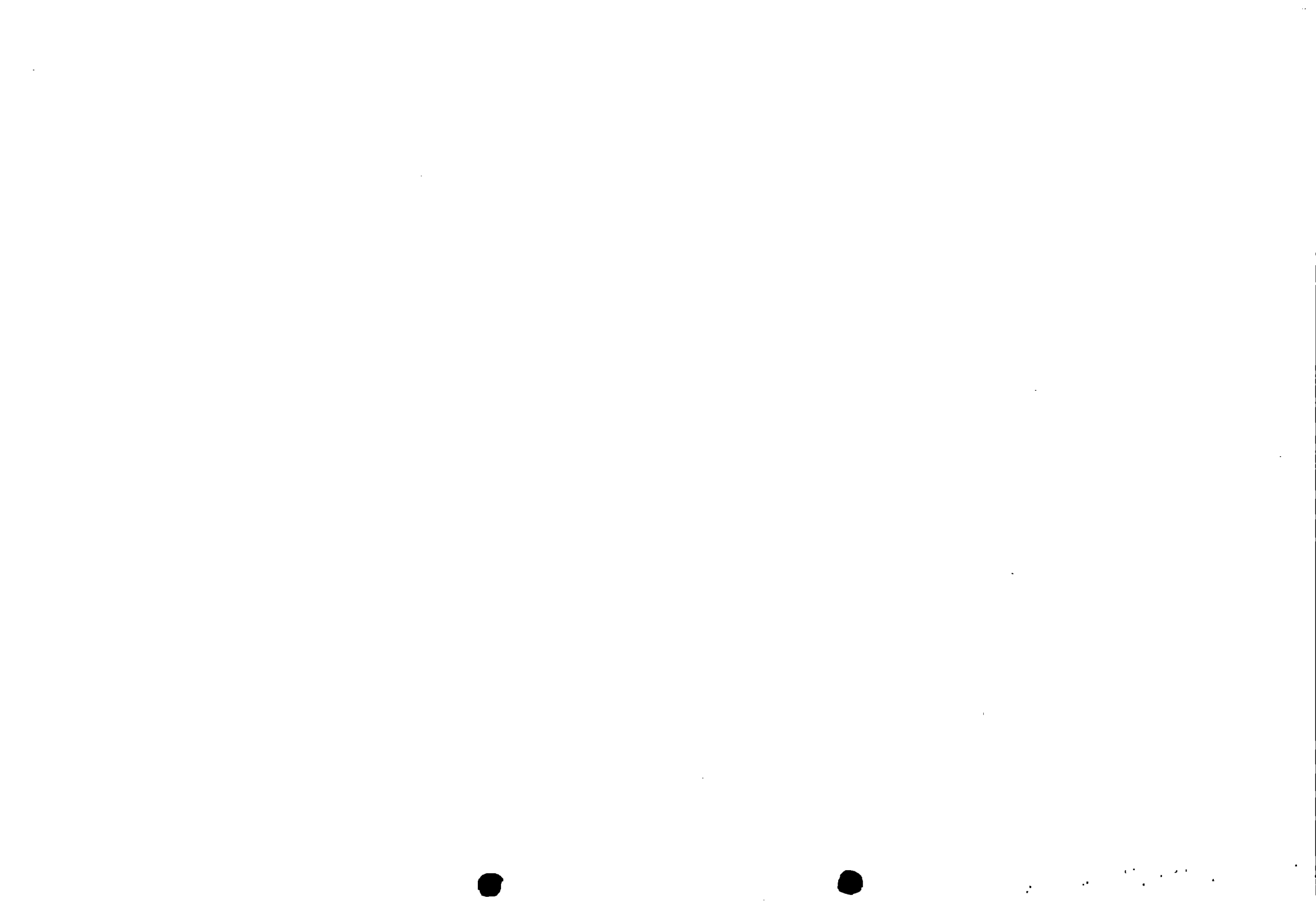
97. Havia, pois, um quadro de ameaça potencial à ordem interna e à paz.

98. Assim, em função das exigências da segurança de toda a Nação e valendo-se do permissivo constitucional, o Presidente da República expediu o Decreto-lei em foco, instituindo o Piso Nacional de Salários, cujo valor será, paulatinamente, elevado em termos reais.

b) o conceito de finanças públicas

99. Por outro lado, o mencionado Decreto-lei está, ainda, fundamentado no inciso II do art. 55 da Constituição por versar sobre matéria de finanças públicas.





100. O vocábulo finanças (subst. fem. plural) significa a riqueza, o dinheiro, a pecúnia, os recursos pecuniários de que alguém dispõe, o conjunto de bens, em moedas e créditos, e de obrigações pecuniárias, a gestão dos interesses pecuniários de um ente público ou privado ou de uma pessoa natural. Por isso, é a denominação de ministérios, secretarias, departamentos, diretorias, inspetorias, divisões, seções, setores e outros órgãos, nas entidades públicas e privadas. Destarte, surgiram a ciência, a técnica, a administração e a gestão das finanças.

101. Finanças provém do substantivo finance. Segundo EMILE LITTRÉ, "il vient de l'ancien verbe finer qui signifiait finir, terminer, conclure en général, et, dans un sens restreint, finir une affaire, terminer un différend moyennant argent". Finer -- acrescenta -- "provenait du latin finis et signifiait proprement terminer, d'ou le sens de payer une somme d'argent et de fournir. Le particpe était finant, d'où finance, comme de croyant, croyance, d'extravagant, extravagance etc. (in "Dictionnaire de La Langue Française", Jean Jacques Pauvert Editeur, 1956). Conforme DU CANGE, vem do latim finantia e do alemão finantz e, segundo GARNIER e BESCHERELLE, provém do latim finantio, substantivo de finare, corrupção de finire (concluir, pagar) ou do noum saxônio fine (penalidade pecuniária). Todavia, consoante o WEBSTER, tanto fine, quanto finance, provém do francês e do latim. Para HUGH DALTON, finanças significa "assuntos de dinheiro e sua administração". E segundo as anotações de BASTABLE, professor de Economia Política da Universidade de Dublin, "the original idea is that of paying a fine (finare)", acrescentando que "in England the word has been used with a wider meaning, as including all monetary and even industrial facts" (in "Public Finance", Londres, 1932).

102. Como se vê, finanças, em todos os sentidos, giram em torno de dinheiro. Diz-se que as finanças são públicas quando pertinentes às rendas, às despesas e aos bens dos entes públicos ou quando interessam a toda a coletividade, como o sistema monetário, o meio circulante, as taxas de juros, a correção monetária de créditos e obrigações, o nível dos salários, os preços de bens e serviços etc.



103. Já as finanças privadas são as referentes a um ente privado ou a uma pessoa natural, porquanto, como observa TROTABAS, "la vie privée et la vie publique connaissent également les impératifs financiers" (in "Finances Publiques"). Em sentido comun, fala-se nas "altas finanças", para indicar o círculo privado de negócios relativos a somas elevadas.

104. A gestão das finanças privadas tem por objeto o interesse individual. A das finanças públicas tem por finalidade o bem-comum.

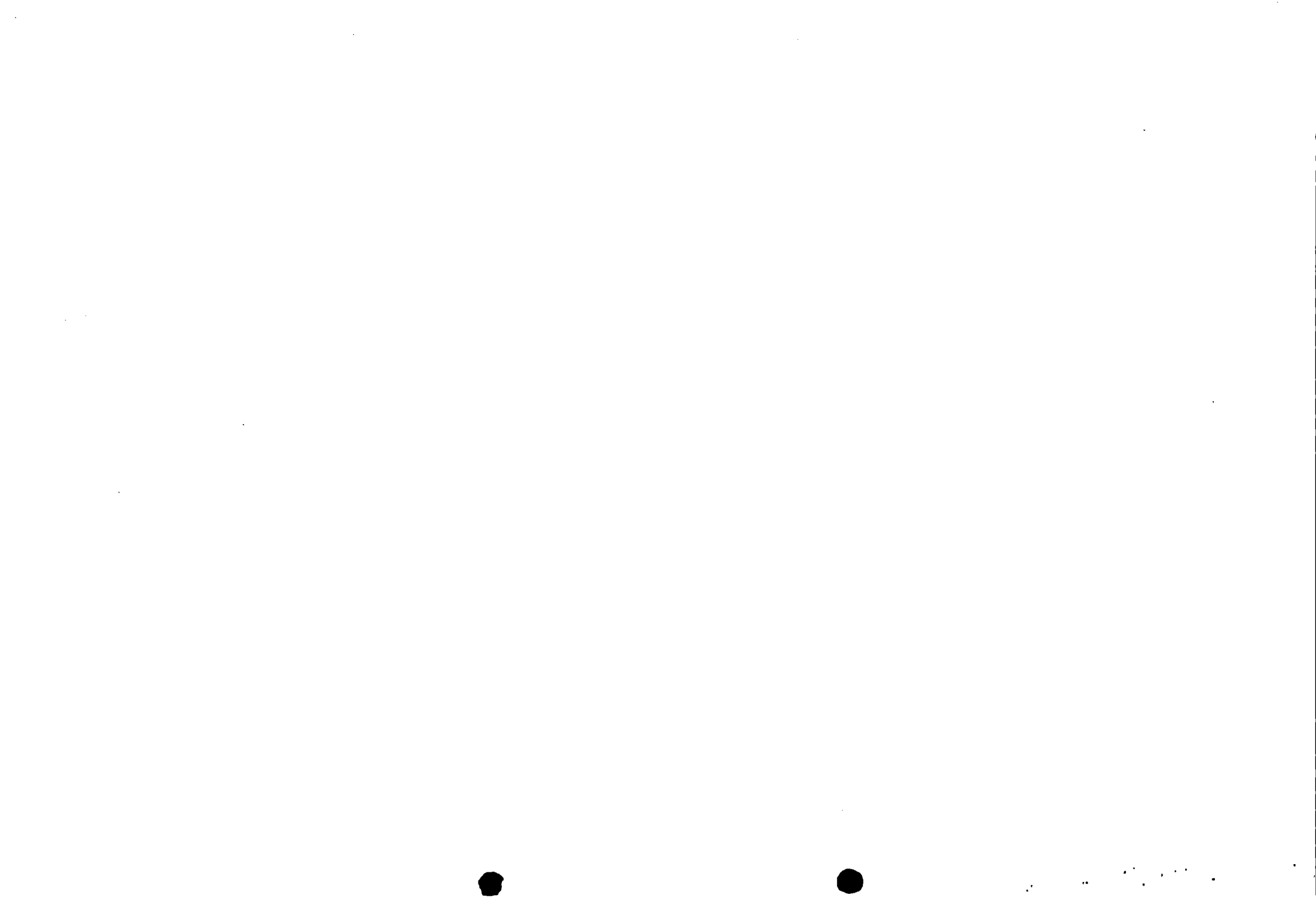
105. TROTABAS salienta, a propósito, que as finanças pūblicas tem por finalidade servir ao interesse da coletividade e à liberdade política: "La gestion des finanças publiques est ainsi dominée par la reconnaissance des activités de l'Etat, qui, des qu'elles sont admises, doivent être assurées, coûte que coûte, c'est-à-dire financées", acrescentando que "dans la vie publique, comme dans la vie privée, le pouvoir financier est, pour les collectivités, comme pour les individus, la condition et la mesure de l'indépendance et de l'autonomie de la volonté, en un mot de la liberté".

106. Ora, ao instituir o Piso Nacional de Salários, o Decreto-lei apontado como ato impetrado dispôs sobre finanças pū-blicas.

107. De fato, o Piso Nacional de Salários, como antes as sinalado, é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, por dia normal de serviço.

108. Essa contraprestação é expressa em moeda corrente sendo, o valor inicial estabelecido, desde logo, em CZ\$ 1.970,00.

109. Portanto, a expressão do Piso Nacional de Salário é o dinheiro, essência da definição de finanças. E são pūblicas, porque o instituto interessa a toda coletividade, inclusive os servidores públicos federais, estaduais e municipais, constituindo fator indicativo do próprio nível de desenvolvimento econômico e social de uma Nação e, por isso mesmo, merece, entre nós, a prote



ção constitucional.

110. Assim sendo, também, por essa alegação, improcede a arguição requerida.

c) Os pressupostos de urgência e interesse público relevante

111. Alega, ainda, a arguente que, na expedição do Decreto-lei nº 2.351/87, teria sido infringido o art. 55 da Constituição, por inocorrência dos pressupostos de urgência e interesse público relevante.

112. Improcede, também, mais essa alegação; eis que a verificação da ocorrência daqueles pressupostos escapa à competência do Poder Judiciário.

113. Com efeito, cabe ao Congresso Nacional deliberar, em sessenta dias, sobre o decreto-lei expedido, aprovando-o ou rejeitando-o.

114. Assim, o Congresso Nacional, ao aprovar o decreto-lei, profere decisão política sobre a satisfação dos requisitos constitucionais, na sua expedição pelo Presidente da República.

115. "Um dos fundamentos para a rejeição — observa o insigne PONTES DE MIRANDA — é não se tratar de urgência, nem de interesse público relevante. Mas, se sobrevem a aprovação, dificilmente se poderia conceber caso de apreciação da inconstitucionalidade da expedição do decreto-lei, ou do ato aprobativo, por se tratar de quaestio facti. Todavia, não há impossibilidade da alegação, com fundamento, contra a aprovação, a despeito da falta por parte do decreto-lei. (in "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969").

116. "A apreciação do que seja de interesse público — a crescenta MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — é nítida e insofismá



velmente política. Trata-se de matéria de oportunidade e conveniência, donde de apreciação discricionária" (in "Comentários à Constituição Brasileira", 1974, Vol. I).

117. Na mesma linha, ALCIDES DE MENDONÇA LIMA salienta que "o Presidente da República somente pode expedir decretos-leis quando entenda que haja urgência ou interesse público relevante. São requisitos muito subjetivos, que não podem ser controlados" (in "As Novidades da Constituição de 1967, segundo a Emenda nº 1, de 1969", 1971).

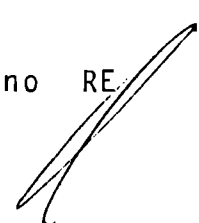
118. Nesse passo, têm sido os pronunciamentos do Excelso Pretório:

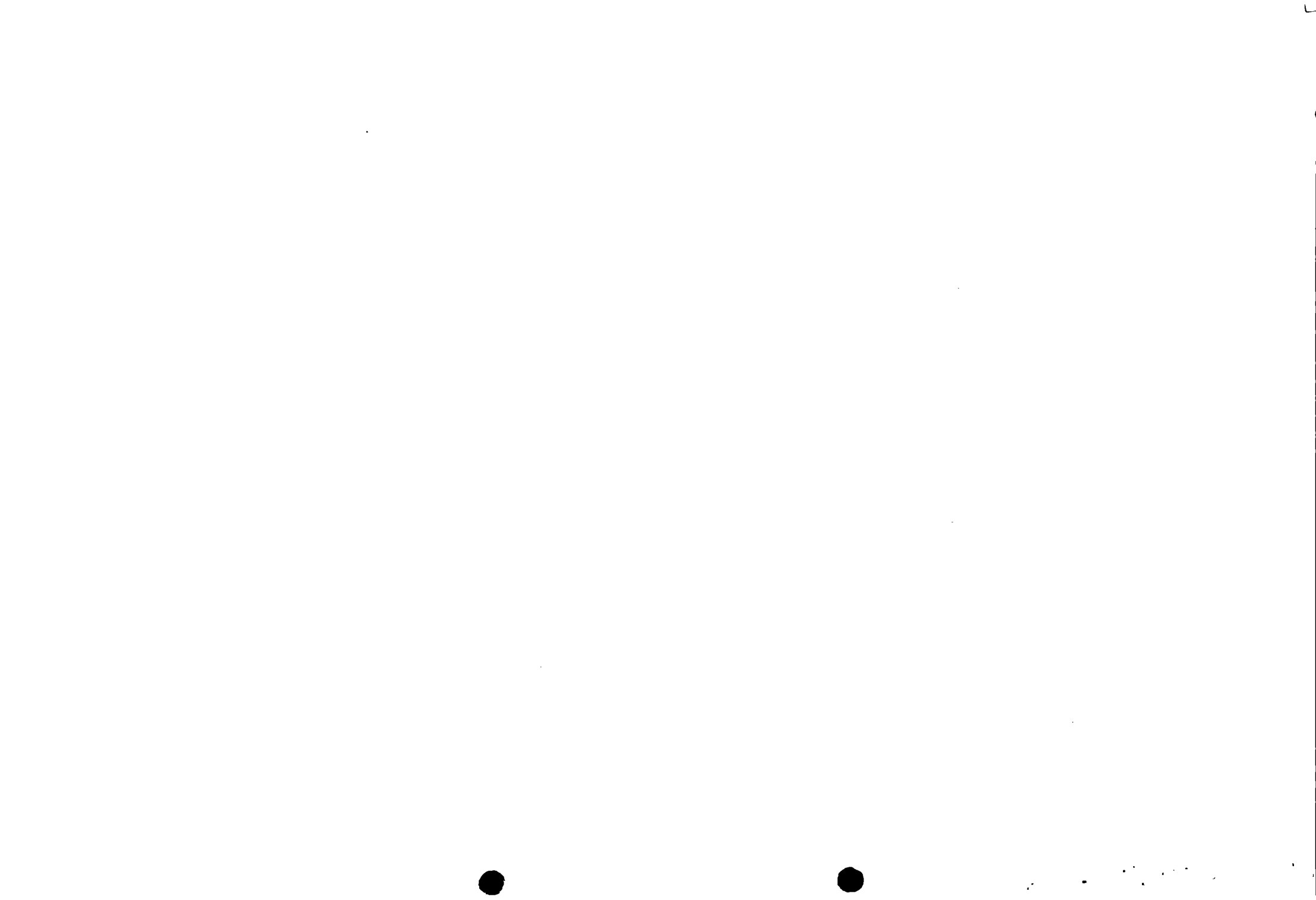
"A apreciação dos casos de "urgência ou de "interesse público relevante", a que se refere o art. 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízes de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada a apreciação contrária e também discricionária do Congresso" (R.E.nº 62.739-SP, Plenário, in R.T.J. nº 44, págs. 54/59).

119. O voto condutor desse Acórdão foi da lavra do eminente Mestre ALIOMAR BALEEIRO, que ensinou:

"Não me parece duvidoso que a apreciação da "urgência" ou "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."

120. Em idêntico sentido, foi a decisão proferida no RE nº 62.731-GB, Pleno, R.T.J. nº 45, págs. 559/580.





121. A Suprema Corte, também no RE nº 74.096-SP, Pleno, decidiu que:

"... Os pressupostos de urgência e relevante interesse público escapam ao controle do Poder Judiciário." (in R.T.J. nº 62, págs. 819/821).

122. Do voto do Relator, o ilustre Ministro OSWALDO TRIGUEIRO, extrai-se:

"... É descabida a revisão judicial dos critérios de interesse público ou de urgência, que inspiraram a edição do decreto-lei impugnado, até porque foi ele regularmente aprovado pelo Poder Legislativo".

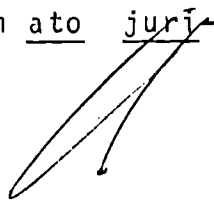
123. E o insigne Ministro HERMES LIMA, no Julgamento do R.E. nº 62.731-GB, observa, a propósito, que "não podemos substituir o Congresso na apreciação dessa matéria que está a ele deferida" (in R.T.J. nº 45).

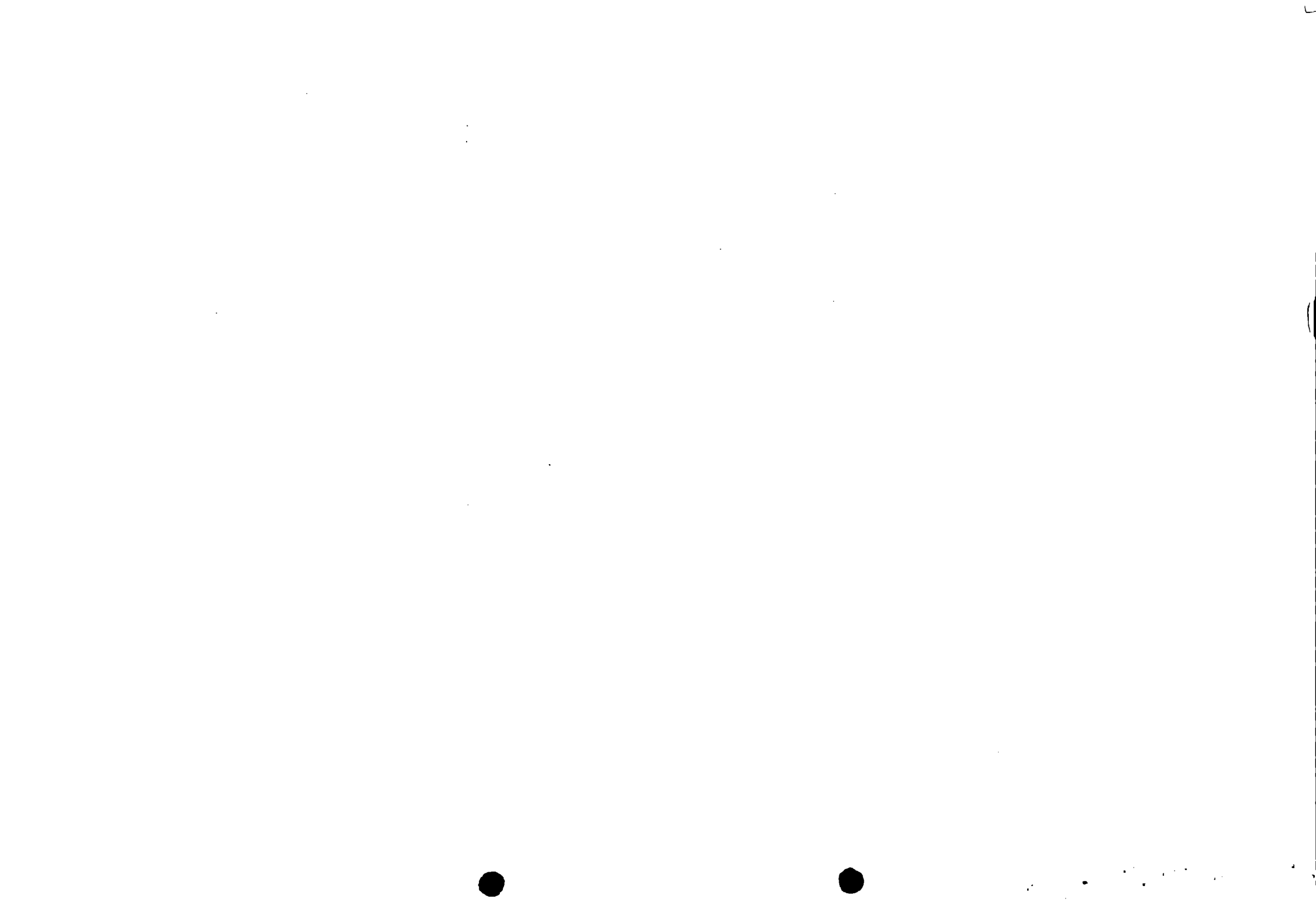
124. Além disso tanto a urgência, como o interesse público relevante já foram cabalmente demonstrados quando se discorreu sobre as razões da instituição do Piso Nacional de Salários, ficando evidenciado o interesse de toda a sociedade em que se desvolvesse, com urgência, ao antigo salário-mínimo o caráter de efetiva contraprestação mínima devida ao trabalhador, de modo, inclusive, a afastar a própria conturbação social que se avizinhava.

125. Nessas condições, demonstrada está a total improcedência dessa alegação da argüente.

d) a incorrência de ofensa a ato jurídico perfeito ou a direito adquirido

126. A argüente sustenta, ainda, que os contratos de trabalho de que seriam titulares os engenheiros constituem ato jurídico perfeito, deles derivando direitos adquiridos.





127. Com a inicial, não vieram, porém, cópias desses contratos. Tal prova não foi produzida. Desse modo, não se pode comprovar a assertiva, nem verificar a extensão exata dos direitos de correntes de tais contratos.

128. Admitindo-se, porém, a procedência da afirmativa, cabe seja ponderado, desde logo, que dúvida alguma poderia subsistir quanto a direitos do empregado assegurados em contrato de trabalho regularmente celebrado, com observância das leis aplicáveis.

129. Nenhuma restrição, pois, cabe seja feita ao fato de que um contrato de trabalho regularmente celebrado constitua um ato jurídico perfeito, nem aos direitos deles derivados.

130. Ocorre que tais contratos são podem assegurar, aos engenheiros, o direito que a lei expressamente admite, ou seja, o direito a um salário-base-mínimo, para os diplomados em cursos regulares de Engenharia, em valor equivalente a seis ou cinco vezes "o maior salário-mínimo comum vigente no País" (Cfr. Lei nº 4.950-A, de 22.4.66, e modificações posteriores).

131. Como é evidente, o salário-mínimo foi utilizado pela lei como valor de referência, para a fixação da contraprestação mínima não dos trabalhadores mais desfavorecidos, mas de engenheiros diplomados por escolas de nível superior.

132. Ora, o Decreto-lei nº 2.351/87 expressamente manteve o salário-mínimo para tal efeito, com o valor então em vigor (art. 2º, § 2º). Ainda mais, assegurou, de forma clara, que esse salário-mínimo, que passou a se denominar salário-mínimo de referência (art. 2º, caput), deverá ser "reajustado mediante índices que garantam a manutenção do poder aquisitivo dos salários" (art. 2º, §§ 3º e 4º).

133. Desse modo, o Decreto-lei em questão não interfere, de modo algum, com os contratos de trabalho a que se refere a argüente, nem prejudica os direitos dele derivados.



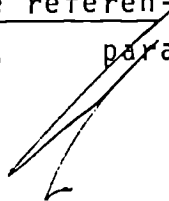
134. Ao contrário, o Decreto-lei assegura o periódico reajuste do salário-mínimo (art. 2º, § 3º), de forma a manter o mesmo poder aquisitivo (§ 4º), isto é, o poder aquisitivo tomado como valor de referência pela Lei nº 4.950-A/66 e pelos alegados contratos de trabalho.

135. Como antes assinalado, o fim colimado pelo Decreto-lei nº 2.351/87 foi o de restaurar o direito constitucional dos trabalhadores a uma contraprestação mínima, dissociando do instituto do salário-mínimo do conceito de índice de correção monetária ou base de cálculo ou valor de referência.

136. Mas, ao efetivar a separação do duplo conceito com que o salário-mínimo vinha sendo utilizado, o Decreto-lei não só manteve o respectivo valor nominal, como inovou, para assegurar o seu valor real no conceito de valor de referência, que é a acepção com que foi empregado pela citada Lei nº 4.950-A/66 e pelos contratos de trabalho a que se refere a argüente.

137. Assim sendo, o que pretende a argüente, como já salientado, não é defender atos jurídicos perfeitos ou direitos adquiridos, mas obter, pela via judicial, além de processualmente imprópria, um aumento real de salários, para isso modificando os contratos de trabalho e ampliando a lei de regência, a fim de vincular o salário-base-mínimo dos engenheiros não ao salário-mínimo de referência, que é o valor de referência aplicável, mas ao Piso Nacional de Salários, que é direito constitucional exclusivo dos trabalhadores mais desfavorecidos.

138. Acrescente-se, finalmente, que a lei nova, ao contrário do que alega a argüente, só se aplica aos contratos de trabalho trazidos à colação ("situação pretérita"), para beneficiários com a garantia efetiva — expressa no Decreto-lei questionado — ao periódico reajuste da expressão real do valor de referência utilizado pelas partes contratantes, na forma da lei, para indicar o salário-mínimo profissional em tela.





139. Não procede, pois, mais essa alegação da argüente.

XX

IX

A CONCLUSÃO

140. Por todas essas razões, demonstrada está a plena constitucionalidade do preceito do § 1º, do art. 2º, do Decreto-lei nº 2.351/87, baixado, precisamente, com o escopo de restaurar um direito constitucional dos trabalhadores.

141. Improcede, em decorrência, a Argüição de Inconstitucionalidade em tela.

À superior apreciação do Exmº Sr. Ministro da Fazenda.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 12 de maio de 1988.


CID HERÁCLITO DE QUEIROZ
Procurador-Geral

1. 2. 3. 4.

5.

6.

7.

8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20.

Processo nº : 10168.002823/88-17

Interessado : Federação Nacional dos Engenheiros

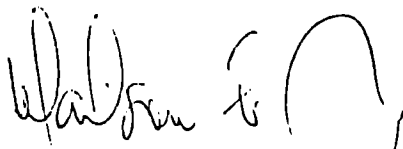
Assunto : Arguição de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto-lei nº 2.351, de 7.8.87, que instituiu o Piso Nacional de Salários.

Despacho : Aprovo o Parecer do Sr. Procurador-Geral, da Fazenda Nacional, que demonstra a improcedência da arguição.

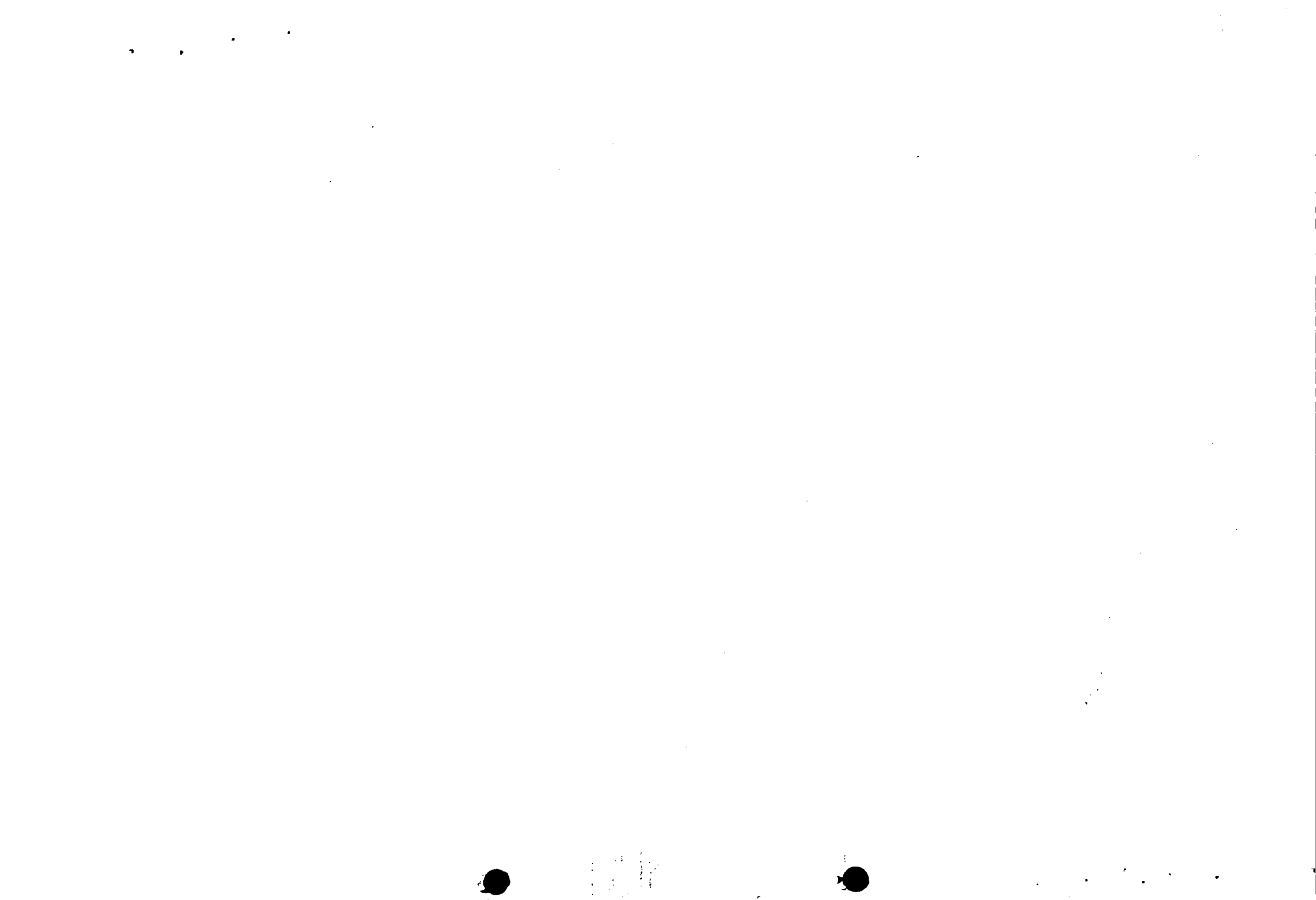
Encaminhe-se o referido Parecer à Douta Consultoria-Geral da República, mediante aviso.

Restitua-se o processo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Brasília-DF., 12 de maio de 1988.



MAILSON FERREIRA DA NOBREGA
Ministro da Fazenda



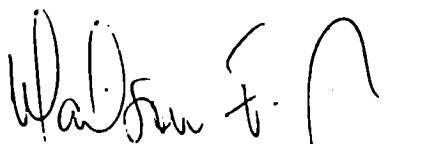
AVISO Nº 662

Em 12 de maio de 1988

Senhor Consultor-Geral:

Em atenção ao Aviso nº 127, de 27 de abril último, tenho a honra de enviar a V.Exa. o incluso Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que demonstra a improcedência da ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE do § 1º, do Art. 2º, do Decreto-lei nº 2.351, de 7.8.67, formulada pela: FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENGENHEIROS e submetida ao Colegiado Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Sr. Procurador-Geral da República.

Aproveito a oportunidade para renovar a V.Exa. protestos de elevada estima e distinta consideração.



MAILSON FERREIRA DA NOBREGA
Ministro da Fazenda

A Sua Excelência o Senhor
Doutor JOSÉ SAULO PEREIRA RAMOS
DD. Consultor-Geral da República

James

1954

4

1954

1954

1954

4

1954

1954

1954