

P A R E C E R

PGFN/PG Nº 515/88

O Decreto-lei nº 2.425, de 7.4.88;  
ratio legis; mens legis.

A presunção de constitucionalidade das leis, como limite ao "judicial control".

O instituto de decreto-lei.

Os pressupostos de urgência e relevante interesse público.

Os conceitos de segurança nacional, finanças públicas e fixação de vencimentos.

A exegese do art. 170, §2º, da Constituição e a inocorrência de violação a esse preceito.

A inocorrência de violação ao princípio constitucional da isonomia e a direitos adquiridos.

A inocorrência de alteração unilateral de contrato de trabalho ou de sentença normativa.

O descabimento das medidas cautelares e de liminares concedidas contra a Administração Federal direta e indireta.

O cabimento de advocatória; art. 119, inciso I, alínea "o", da Constituição.

I

HISTÓRICO

O Exmº Sr. Ministro da Fazenda solicita o parecer desta Procuradoria-Geral, a respeito da constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425, de 7.4.88, que "dispõe sobre critério de reajuste de vencimentos e salários do pessoal que especifica e dá outras providências".

2. A consulta é formulada em razão não só de dúvidas e controvérsias suscitadas, por alguns juristas e articulistas, em torno do aludido Decreto-lei, como também de numerosas liminares e medidas cautelares concedidas, a requerimento de servidores da Administração federal.



ral direta e indireta, por Juizes Federais e Juntas de Conciliação e Julgamento.

3. Ao que este órgão pôde, em caráter informal, apurar, o Decreto-lei em questão seria inconstitucional, no entendimento da queles juristas, articulistas, requerentes e Juizes, porque:

1º) não poderia ter sido baixado com fulcro no inciso I, do art. 55, da Constituição, por não versar sobre matéria relativa a segurança nacional;

2º) também não poderia ter sido expedido com fundamento no inciso II, do citado art. 55, por não versar sobre matéria referente a finanças públicas;

3º) outrossim, não encontraria — quanto aos sálarios dos empregados das empresas estatais — supêdâneo no inciso III do art. 55, que seria restrito a fixação de vencimentos dos servidores da Administração direta e autárquica;

4º) não encontraria, destarte, lastro no caput do aludido art. 55, do Texto Constitucional, por não versar sobre caso de urgência, nem caso de interesse público relevante;

5º) além disso, contrariaria o art. 170, § 2º, da Constituição, ao aplicar, às empresas estatais, normas diferentes das aplicáveis às empresas privadas, pertinentes a direito do trabalho;

6º) contrariaria, também, o princípio da isonomia inserto no art. 153, § 1º, da Constituição, porquanto dispensaria tratamento "desigual", de um lado, a servidores da Administração Pública direta e autárquica e das empresas estatais, e, de outro, a empregados das empresas privadas, bem assim entre empregados de empresas estatais e de empresas privadas; e

7º) contrariaria, por fim, o art. 153, § 3º, da Constituição, por violar direitos adquiridos, seja porque se aplicaria, retroativamente, a estipêndios cujo reajuste estaria assegurado, ex vi do Decreto-lei nº 2.335, de 12.6.87, desde o término do "trimestre fevereiro, março e abril" do ano em curso, seja porque implicaria, no caso de empregados de empresas estatais, em alteração de acordos coletivos de trabalho, na parte em que assegurariam o adiantamento mensal, segundo a variação da URP.

4. Ainda no caso de servidores das empresas estatais, alega-se que a aplicação das normas do Decreto-lei em tela importaria na alteração unilateral do contrato de trabalho, o que é vedado pe



lo art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e, ainda, na redução de salários, o que não seria permitido pela CLT.

5. Finalmente, as medidas cautelares e respectivas liminares têm sido requeridas, sob a alegação de que, diante da aplicação do citado Decreto-lei nº 2.425/88, caracterizar-se-iam o fumus boni juris e o periculum in mora.

6. Ora, todas essas alegações são totalmente improcedentes, como se demonstrará.

7. Ao contrário do que se alega, o Decreto-lei em foco ajusta-se, inteiramente, aos preceitos da Constituição, a par de ter sido inspirado pelas mais relevantes razões de interesse público.

\* \* \*

## II

### A "RATIO LEGIS" DO DECRETO-LEI Nº 2.425/88

#### a) ratio legis

8. "Nenhum acontecimento surge isolado; com explicar a sua origem, razão de ser, ligação com os outros, resulta — ensina o Mestre MAXIMILIANO, com fulcro em REUTERSKIOELD — o compreender melhor a ele próprio. Precisa, pois, o aplicador do Direito transportar-se em espírito, ao momento e ao meio em que surgiu a lei, e aprender a relação entre as circunstâncias ambientes, entre outros fatos sociais e a norma; a localização desta na série dos fenômenos sociológicos, todos em evolução constante" (in "Hermenêutica e Aplicação do Direito", Forense, Rio, 1979, pág. 149).

9. E com apoio em GENY, DEGNI e BLACK, "o princípio dos nossos hermeneutas" — no dizer de BALEEIRO — aduz que "afim de descobrir o alcance eminentemente prático do texto, coloca-se o intérprete na posição do legislador: procura saber por que despontou a necessidade e qual foi primitivamente o objeto provável da regra, escrita ou consuetudinária; põe a mesma em relação com todas as cir



cunstâncias determinantes do seu aparecimento, as quais, por isso mesmo, fazem ressaltar as exigências morais, políticas (e), sociais, econômicas e até mesmo técnicas, a que os novos dispositivos deveriam satisfazer; estuda, em suma, o ambiente social e jurídico em que a lei surgiu; os motivos da mesma, a sua razão de ser; as condições históricas; apreciáveis como causa imediata da promulgação" (op. cit., pág. 149).

10. Nessas lições de rica substância, MAXIMILIANO las-treia o que denomina de occasio legis, um relevante elemento de interpretação, assim definido: "complexo de circunstâncias específicas atinentes ao objeto da norma, que constituíram o impulso exterior à emanção do texto; causas mediatas e imediatas, razão política e jurídica, fundamento dos dispositivos, necessidades que levaram a promulgá-los; fatos contemporâneos da elaboração; momento histórico, ambiente social, condições culturais e psicológicas sob as quais a lei surgiu e que diretamente contribuíram para a promulgação; conjunto de motivos ocasionais que serviram de justificação ou pretexto para regular a hipótese; enfim o mal que se pretendeu corrigir e o modo pelo qual se projetou, remediá-lo, ou, melhor, as relações de fato que o legislador quis organizar juridicamente" (op. cit., págs. 148/149).

11. Com efeito, ao buscar a correta exegese da lei, o intérprete deve buscar a ratio legis, as razões de natureza política, econômica e social, próximas e remotas, que configuram o ambiente e o momento propício para a germinação da lei, como meio adequado, destinado a suprir necessidades identificadas, quantificadas e dimensionadas, em função do superior interesse público, e sob a inspiração do objetivo-síntese, o bem-comum.

12. Cumpre ao intérprete, no caso em apreço, fixar, no seu exercício exegético, o ambiente e o momento em que se tenham produzido idéias consubstanciadas em medidas de natureza legal que constituem o objeto do decreto-lei em foco.

b) as causas do Decreto-lei nº 2.425/88

13. "A economia brasileira — observa o Ministro MAILSON





DA NÓBREGA — enfrenta uma das mais graves crises de sua história."

14. "Os sinais da crise — indica o Ministro — se revelam no continuado aumento das taxas de inflação, no elevado nível do deficit público e no alto grau de endividamento externo e interno."

15. Esse quadro exige, é claro, a adoção, pelo Governo, de medidas imediatas, fortes e eficazes visando à redução do deficit público e o endividamento e à redução do processo inflacionário.

16. Se assim não for, "as conseqüências inevitáveis — adverte o Ministro da Fazenda — poderão ser: a não reativação dos investimentos, a queda do nível de emprego e do salário real dos trabalhadores e o aprofundamento do desequilíbrio das finanças públicas, com imprevisíveis reflexos na ordem econômica, política e social do País".

17. Mas, "o deficit público — acrescenta o Ministro MAILSON DA NÓBREGA — constitui o principal foco da inflação, tanto pela influência que exerce no mercado de bens e serviços e nas taxas de juros, quanto pelo reflexo sobre as expectativas, da sociedade. O atual deficit público é ainda mais preocupante por duas razões: a primeira é que ele já não mais decorre da expansão dos investimentos, como no passado, mas da queda da receita tributária e da expansão exagerada das despesas de custeio. A segunda, é o virtual esgotamento das fontes de financiamento do Estado" (in "Linhas de Ação do Governo para a Área Econômica", apresentada aos Governadores e Ministros em reunião no dia 17.5.88).

18. Noutro documento, o Ministro MAILSON DA NÓBREGA salienta que, "na ausência da implementação da maioria das medidas a serem aqui descritas, o deficit público consolidado para 1988, medido pelas necessidades de financiamento líquido do setor público não financeiro, no conceito operacional, atingiria 7,6% do PIB — Produto Interno Bruto", que, como se sabe, é de cerca de 72 trilhões de cruzados.

19. Vale lembrar que esse nível seria bastante superior ao ocorrido no ano de 1987, que foi equivalente a 5,5% do PIB.



20. "Dadas as características atuais da economia brasileira, não resta a menor dúvida de que — assevera o Ministro — esse nível de deficit seria totalmente incompatível com qualquer iniciativa de estabilização econômica."

21. Diante disso, o Governo vem adotando uma série de medidas, do conhecimento público, objetivando a redução do deficit público para um nível em torno de 4% do PIB, ou seja, para um percentual substancialmente inferior ao ocorrido em 1987.

22. Essas medidas — em fase de plena execução — possibilitarão, portanto, a redução do deficit estimado, para 1988, em 3,6% do PIB, sendo que 2,0% (de 4,4% para 2,4%), mediante cortes profundos na despesa prevista no Orçamento Geral da União; 0,6% (de 1,4% para 0,8%) na redução das necessidades de financiamento das empresas estatais; 0,6% (de 0,9% para 0,3%) na reprogramação do deficit do sistema de previdência social (SINPAS) e 0,4% (de 0,9% para 0,5%) na reprogramação do deficit de Estados e Municípios.

23. No mesmo documento, o Ministro da Fazenda destaca as medidas mais importantes no "esforço global de redução do deficit do setor público, de 3,6% do PIB: a Resolução nº 1.469, de 21.3.88, do Banco Central, e o Decreto-lei nº 2.425, de 7.4.88. A primeira limitou o endividamento da Administração direta da União e dos Territórios, dos Governos estaduais, municipais e Distrito Federal, bem como das entidades da administração indireta. A segunda suspendeu por dois meses (abril e maio) a aplicação da URP sobre os salários de todos os servidores públicos".

24. Em pronunciamento feito na referida reunião, o Exmº Sr. Presidente da República destacou a importância das medidas adotadas pelo Governo, não só para evitar o "colapso da economia", com graves consequências para a coletividade, como também para "impedir que o risco da hiperinflação invalide o esforço de reconstrução democrática", objetivo maior de toda a Nação brasileira:

" O que já está feito, e não é pouco — embora seus efeitos só se façam sentir por inteiro nos próximos meses — confio que seja suficiente para impedir o colapso da economia. Resta-nos agir com determi-



ção e dispor do apoio necessário para recolocar a economia nos trilhos.

Vamos, juntos, alicerçar o cenário em que se darão as transformações institucionais, objeto de decisão da Assembleia Nacional Constituinte, de modo a impedir que o risco da hiperinflação invalide o esforço de reconstrução democrática."

25. "Em suma, os dados estatísticos da economia nacional e as cifras das contas nacionais e da execução orçamentária revelavam uma conjuntura extremamente grave, ou seja, um quadro de elevadíssimas taxas inflacionárias — cerca de 600% ao ano —, ao lado de um alarmante deficit público — em torno de 7,6% do PIB (cerca de 72 trilhões de cruzados, em valores estimados para o final de 1988) e, ainda, de grau já insuportável de endividamento público externo e interno.

26. Esses fatos, matematicamente comprovados, indicavam, com clareza, a iminente hiperinflação, com o colapso da economia e, conseqüentemente, danos ao esforço nacional de consolidação democrática, a conturbação social, enfim, o caos.

27. Portanto, foi nesse ambiente de intensa preocupação, num momento difícilíssimo da vida nacional, com o entrelaçamento da crise econômica com a crise política e, mesmo, com uma crise moral, que germinaram, até por imperativo de Governo, as idéias propulsoras da adoção de um elenco de medidas — imediatas, fortes e adequadas — para fazer reverter, com presteza, eficácia e viabilidade política, todos os fatores contrários ao equilíbrio econômico e político do País, à estabilidade das instituições e à paz social.

28. Essa, sem dúvida, a ratio legis do Decreto-lei em tela. A occasio legis, na expressão do Mestre MAXIMILIANO.

\* \* \*

### III

#### A "MENS LEGIS" DO DECRETO-LEI Nº 2.425/88

29. No contexto das medidas adotadas pelo Governo, para afastar o grave e iminente perigo de hiperinflação e fazer rever



ter o processo inflacionário, foi baixado o Decreto-lei nº 2.425/88.

30. O fim colimado por esse Decreto-lei foi o de diminuir o deficit público, uma das mais fortes causas da inflação, não só reduzindo, em termos reais, a despesa com a folha de pessoal da administração direta e autárquica e a transferência de recursos às empresas estatais com o mesmo fim, como, ainda, reduzir as pressões dessas entidades no sentido de levantar recursos no mercado financeiro, para atender a despesa com seus servidores.

31. Na Exposição de Motivos com que submeteram, ao Exmº Sr. Presidente da República, o projeto que se converteu no Decreto-lei nº 2.425/88, os Exmºs Srs. Ministro da Fazenda e Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, destacaram as razões e as finalidades das medidas propostas:

"O projeto em apreço tem por finalidade compatibilizar a política de salários do setor governamental com as necessidades de redução do deficit público, pela constatação de que a receita líquida disponível da União vem sendo progressivamente absorvida pelo acréscimo real das despesas com pessoal, em prejuízo do custeio da Administração Pública e da capacidade de investimento em projetos prioritários para o desenvolvimento nacional.

A política salarial vigente assegura aos trabalhadores e servidores civis e militares da União e de suas Autarquias, a título de antecipação, o reajuste mensal dos salários e demais remunerações, em proporção idêntica à variação da Unidade de Referência de Preços - URP, excetuado o mês da data-base, oportunidade na qual ocorre a revisão anual dos salários, com a compensação das antecipações concedidas.

A manutenção da atual política para o setor público implicará a absorção da receita líquida disponível, exclusivamente para pagamentos de pessoal, ou transferências, com a mesma finalidade, para entidades estatais federais ou para o Distrito Federal e Territórios, com graves reflexos nas finanças públicas.

Urge, assim, sejam adotadas medidas de caráter emergencial e transitório, que assegurem a compatibilização dos níveis de gastos de pessoal com a efetiva disponibilidade de receitas da União, evitando-se a ampliação do endividamento do setor público ou a necessidade de onerar a sociedade com aumento da carga tributária e a elevação dos níveis de reajustamen





to das tarifas e dos preços administrados, exacerbando a inflação e inibindo os investimentos necessários à criação de novas oportunidades de emprego, cujos efeitos sociais poriam em risco a estabilidade política e o próprio Estado de Direito.

Em razão disso, propõe-se um conjunto de medidas de caráter econômico e administrativo, que, de certo, produzirão efeito substantivo sobre as despesas com pessoal e encargos sociais, evitando que estas venham a se manter acima do limite aceitável de 75% (setenta e cinco por cento) das receitas líquidas disponíveis, patamar no qual é viável uma execução orçamentária que não comprometa as finanças públicas e os programas sociais de apoio à população de baixa renda."

32. Nessa conformidade, o Decreto-lei suspendeu a concessão, nos meses de abril e maio últimos, da antecipação prevista no art. 8º do Decreto-lei nº 2.335, de 12.6.87, ou seja, o reajuste mensal, em proporção idêntica à variação da Unidade de Referência de Preços (URP), do valor dos salários, pensões, proventos e remunerações em geral.

33. Essa suspensão, com os reflexos no cálculo da antecipação nos meses subseqüentes, até o mês da data-base, visou proporcionar, ao Tesouro Nacional, uma redução da despesa, no exercício corrente, da ordem de 650 bilhões de cruzados.

34. Note-se que tal antecipação foi criada pelo citado artigo 8º do Decreto-lei nº 2.335, de 12.6.87, que aprovou o denominado "Plano Bresser", sendo compensável na revisão salarial que vier a ocorrer na data-base, conforme prescreve o parágrafo único do art. 9º daquele Decreto-lei.

35. Por essa razão, o questionado Decreto-lei nº 2.425/88 preceitua, em seu art. 5º, que, na denominada "data-base" — o mês em que se procede ao reajuste anual dos salários de determinada categoria profissional —, "serão compensados os efeitos da não aplicação da URP", em decorrência da suspensão, por dois meses, da concessão da mencionada antecipação.

36. Assim, na data-base, os salários terão um aumento



real mais elevado, que incluirá a parcela correspondente à perda real decorrente da suspensão, por dois meses, da antecipação mensal.

37. De qualquer forma, dúvida não pode haver quanto ao escopo do Decreto-lei em foco, qual seja o de reduzir a despesa pública no exercício em curso, como uma das medidas destinadas a diminuir o deficit na execução do Orçamento da União, relativo ao exercício corrente.

\* \* \*

#### IV.

#### A PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI

38. A natureza das restrições opostas ao Decreto-lei nº 2.425/88 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.

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

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

41. 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 circunspecção; 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 presunção de validade. Somente dando-se razões peremptórias, e em vista de texto preciso com o qual se contradiga a lei, é que poder-se-lhe-á negar execução. Não é lícito declarar inconstitucional um ato legislativo porque se entenda que contém cláusulas opres



sivas ou se considere que viola direitos naturais, sociais 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 tribunais, quando todos os membros deles se acharem presentes, para que tenham mais autoridade suas resoluções e para mais seguramente manter-se a jurisprudência".

42. Também o Colendo Supremo Tribunal Federal, já em 1944, no Julgamento do Recurso Extraordinário nº 4.057, em que foi Relator o eminente Ministro OROZIMBO NONATO, decidiu que "a inconstitucionalidade de lei — providência excepcional — só pode ser decretada quando é patente e incontestável".

43. CARLOS MAXIMILIANO, a seu turno, acentua que "todas as presunções militam a favor da validade de um ato; legislativo ou executivo" (op.cit.).

44. Se a inconstitucionalidade não está "acima de toda dúvida razoável, interpreta-se e resolve-se — prossegue o ilustre constitucionalista — pela manutenção do deliberado por qualquer 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" (op.cit.).

45. Com sua invulgar inteligência, o Mestre examina a questão da constitucionalidade das leis à luz do princípio — basilar no regime democrático — da harmonia entre os Poderes, acentuando que "os tribunais só declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário. Portanto, se, entre duas interpretações mais ou menos defensáveis, entre duas correntes de idéias apoiadas por Jurisconsultos de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece. A bem da harmonia e do mútuo respeito que devem reinar entre os poderes federais (ou estaduais), o Judiciário só faz uso da sua prerrogativa quando o Congresso viola claramente ou deixa de aplicar o



estatuto básico, e não quando opta apenas por determinada interpretação não de todo desarrazoada" (op.cit.).

46. MAXIMILIANO conclui sustentando, enfático, que a constitucionalidade das leis deve ser buscada onde e como for possível, ensinando que "sempre que for possível sem fazer demasiada violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com reservas tais que se torne constitucional a medida que ela institui, ou disciplina. A constitucionalidade não pode decorrer só dos motivos da lei. Se o parlamento agiu por motivos reprovados ou incompatíveis com o espírito do Código Supremo, porém a lei não é, no texto, contrária ao estatuto básico, o tribunal abstém-se de a condenar" (op.cit.).

47. Noutra obra clássica, MAXIMILIANO, invocando os juristas norte-americanos WILLOUGHBY, DRYCE e BLACK, inclui, entre os "preceitos reguladores" do uso das prerrogativas do Judiciário de dar "a última palavra sobre a constitucionalidade dos atos do Congresso ou do Executivo", o de que "proclama-se a inconstitucionalidade apenas quando é absolutamente necessário fazê-lo, para decidir a questão sub judice", bem assim o de que "presumem-se constitucionais todos os atos do Congresso e do Executivo". Só se proclama, em sentença, a "inconstitucionalidade, quando esta é evidente, fora de toda dúvida razoável" (in "Comentários à Constituição Brasileira", 3a. edição, Liv. do Globo P. Alegre, 1929, págs. 120, 122 e 123).

48. Na mesma linha, THEMISTOCLES CAVALCANTI, formulou os seus "princípios" gerais para a apreciação de inconstitucionalidade, incluindo, entre eles, o de que "um ato legislativo ou executivo deve se presumir válido porque emanado de outro poder" (in "Do Controle da Constitucionalidade", Forense, Rio, 1966, págs. 45/46).

49. A seu turno, o culto Ministro ALIOMAR BALEEIRO incluía-se entre aqueles que "acham que as leis, aliás na velha regra, só 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).





50. 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 Orozimbo No nato (Parecer in "Revista de Direito Administrativo", nº 36).

51. Nos Estados Unidos da América, em que se formulou a própria doutrina do judicial control da constitucionalidade das leis, o Juiz FRANKFURTER, citado por BERNARD SCHWARTZ, dá a tônica da moderação com que a Suprema Corte norte-americana, abandonando "seu papel de controlador do Congresso", deve exercer os seus poderes (no julgamento do caso "United States X Lovett"): "especialmente quando a legislação do Congresso está sendo analisada, deve-se procurar seguir um caminho bem racional a fim de se evitar choque entre o Congresso e a Corte Suprema", advertindo que "uma declaração de inconstitucionalidade por esta Corte pode acarretar consequências tão graves e profundas que devem ser evitadas, a não ser que não haja outro remédio" (in "Direito Constitucional Americano", Trad. de CARLOS NAYFELD, Forense, Rio, 1966, págs. 262 e 264).

52. "Toda presunção — doutrina, ex catedra, LÚCIO BITTEN COURT, 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 precaução 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, quiçá 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." (in "O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis, 2a. edição, Forense, Rio, 1968, págs. 92/93).

53. 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 interpretação que ajuste a lei à Constituição. E conclui LÚCIO BITTENCOURT que "também o Justice Washington, no caso Ogden 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" (op. cit, pág. 93).

54. Cabe salientar que a matéria em exame envolveria — a aceitar-se alguma procedência nas críticas feitas aos preceitos legais do Decreto-lei nº 2.425/88 — dupla interpretação: uma pela inconstitucionalidade e outra pela constitucionalidade.

55. Discorrendo sobre a chamada "dupla interpretação", LÚCIO BITTENCOURT, na obra-prima citada, preleciona, com precisão: // 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" (op. cit, pág. 93).



56. Destarte — prossegue o festejado jurista — "se uma lei pode ser interpretada em dois sentidos, um que a torna in compatível 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 precípua do juiz — it is our plain duty — adotar a exegese que salve a lei da inconstitucionalidade".

57. "Essa é, aliás. — conclui LÚCIO BITTENCOURT —, 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 incisa 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" Belloq y Durañona v. Ferrocarril del Sud de V.A. Da mesma forma, entre nós, a questão não comporta dúvidas."

58. 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 se assenta o próprio Parlamento.

59. Em tais condições, não se pode admitir, prima facie, que o legislador não tenha exercido corretamente as suas nobres funções, aprovando lei com o vício maior. Tal conclusão não deve ser admitida. Ao contrário, a presunção é a de que o legislador bem cumpriu os seus deveres, que aprovou lei fiel aos mandamentos constitucionais. Essa é 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 por que ela se coaduna com os preceitos da Carta Magna.



60. Portanto, indubitável que não se deve presumir a in constitucionalidade de disposições legais. Ao contrário, milita em favor da lei a presunção de constitucionalidade, particularmente como limitação ao exercício do judicial control, de modo a se evitar a invasão da esfera de competência do Poder Legislativo pelo Judiciário.

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

\* \* \*

V

#### O DECRETO-LEI

62. 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.

63. 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 ditadoriais, e, ainda, pelas Constituições do após-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).

64. 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.

65. Da mesma forma, a moderna Constituição Espanhola, de





1978, faculta ao Governo, pelo seu art. 86: "en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leys...".

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

67. Na França, segundo ROLLAND, os décrets-lois foram utilizados no Século XIX, tendo "la force juridique de loi" (in "Précis de Droit Administratif", 9a. ed., Dalloz, Paris, 1947, págs. 167/168).

68. A Constituição da França, de 1958, prevê figura muito semelhante, ou seja, as ordenações, tanto as autorizadas pelo parlamento (art. 38), como as baixadas, no caso de falta de deliberação do Parlamento, no prazo prefixado (art. 47).

69. Também a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, nos seus arts. 82, 109, 119, 129 e 132, refere-se a decreto-lei, conforme a tradução oficial do Governo Alemão.

70. Outro exemplo a ser trazido à colação é o dos "atos de conteúdo legislativo", que, segundo o art. 44 da nova Constituição da Grécia, de 1975, o Presidente da República pode expedir, em circunstâncias extraordinárias.

71. 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".

72. Na Argentina, preleciona BIELSA, o decreto-lei não é "uma institución prevista en la Constitución", mas que se justifica "por una necesidad súbita que el Poder ejecutivo tiene de rea



lizar una función no reglada ni prevista en la ley", acrescentando que "el Poder ejêcutivo, al dictar reglamentos o resoluciones generales, dictar normas propias de la esfera legislativa, en casos excepcionales de necesidad y urgencia; trátase entonces de normas que en principio sólo puede establecer el legislador; pero el estado de necesidad y la actuación de un fin esencial del Estado justifica que ese poder, que funciona sin interrupción en el tiempo, provea a la realización de esos fines, dictando normas de emergencia, mediante el acto que por su especial carácter se da en llamar decreto-ley" (in "Derecho Constitucional", 2a. ed., B.Aires, págs. 533/534).

73. Afiguram-se despiciendas outras considerações sobre a figura do decreto-lei, eis que, entre nós, a Assemblêia 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).

\* \* \*

## VI

### OS PRESSUPOSTOS DE URGÊNCIA E INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE

74. Alega-se, ainda, que, na expedição do Decreto-lei nº 2.425/88, teria sido infringido o art. 55 da Constituição, por inoccorrência dos pressupostos de urgência e interesse público relevante.

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

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



77. 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.

78. "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." (in "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969").

79. "A apreciação do que seja de interesse público — a crescenta MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — é nítida e insofismavelmente política. Trata-se de matéria de oportunidade e conveniência, donde de apreciação discricionária" (in "Comentários à Constituição Brasileira", 1974, Vol. I).

80. 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).

81. 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 juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada a apreciação contrária e também discricionária do Congresso" (R.E. nº 62.739-SP, Pleno, in R.T.J. nº 44, págs. 54/59).

82. O voto condutor desse Acórdão foi da lavra do emi



nente Mestre ALIOMAR DALEIRO, 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 pôde haver revisão judicial desses dois aspectos entregues ao discricionarismo do Executivo, que sofrerá apenas correção pelo discricionarismo do Congresso. Por aí não há inconstitucionalidade."

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

84. 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).

85. 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".

86. 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).

87. Além disso, tanto a urgência, como o interesse público relevante já foram cabalmente demonstrados quando se discorreu sobre a ratio legis e a mens legis do Decreto-lei nº 2.425/88, ficando evidenciado o interesse de toda a sociedade em que se adotassem medidas de redução do deficit público e de combate à inflação, de modo, inclusive, a afastar a própria conturbação social que adviria da iminente hiperinflação.





## VII

OS CONCEITOS DE SEGURANÇA NACIONAL, FINANÇAS PÚBLICAS  
E FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS

a) o conceito de segurança nacional

88. O Decreto-lei nº 2.425/88 foi baixado com fulcro nos incisos I, II e III do art. 55 da Constituição, ou seja, por versar sobre matéria relativa a segurança nacional, a finanças públicas e a fixação de vencimentos.

89. 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.

90. 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.

91. O conceito é mais amplo em todo o Mundo.

92. 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).

93. 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 f) equilíbrio social" (op. cit.).



94. 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.).

95. 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". Aliás, nesse país, a Suprema Corte já decidiu, relativamente às leis aprovadas com lastro nos "war powers", após o término dos conflitos, que "the Court was of the opinion that since security of the nation was involved, the government had to be given a wide latitude of discretion as to the limitations of war powers" (Hamilton versus Kentucky Distilleries & Warehouse Co. — 1919 — Voto do Justice BRANDEIS) e que "the war power of Congress includes the power to remedy the evils which have arisen from its rise and progress" (Woods versus Cloyd W. Miller Co. — 1948 — Voto do Justice DOUGLAS).

96. Entre nós, a Lei nº 6.620 (a lei, é claro, não pode restringir ou ampliar o conceito constitucional), 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).

97. 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.

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

99. 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 tranquilidade, a ordem, o bem-estar constituem objetivos de todos os povos, em muitos casos expressos, em letras, no próprio texto constitucional.



100. No preâmbulo da Constituição norte-americana (de 1787), inscrevem-se os objetivos de "assegurar a tranquilidade do mêstica" 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 viver 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 intrôito, os objetivos de "consolidar a paz interior, provar a defesa comum e promover o bem-estar geral".

101. No texto de nossa futura Constituição, já aprovada em 1º turno pela Assemblêia 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).

102. No Acórdão proferido no Rec. Extraordinário nº 62.731-GB, do Colendo Tribunal Federal, 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" (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 Republica 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."



103. 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 só 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.

104. De qualquer forma, ressalta a evidência que uma conjuntura inflacionária extremamente grave pode ensejar a conturbação social, a própria comoção intestina, expondo toda a coletividade, ou seja, a Nação, a um estado de insegurança, assim afetando as nossas instituições e a própria identidade nacional. Destarte, a própria paz social estaria em grave perigo, em face da insatisfação da coletividade com a perda do poder aquisitivo da moeda nacional, consequência direta do fenômeno inflacionário.

105. Além disso e como é público e notório, toda a sociedade clamava, como clama, por medidas efetivas, enérgicas e eficazes para combater o terrível mal inflacionário.

106. Configurava-se, desse modo, um quadro de ameaça potencial à ordem interna e à paz.

107. Nessas condições, em função das exigências da segurança de toda a Nação e valendo-se do permissivo constitucional, o Presidente da República, dentre diversas outras medidas visando o combate à inflação, expediu o decreto-lei em foco, para reduzir a despesa pública e, via de consequência, o deficit público e, assim, contribuir, eficazmente, para o combate à inflação.

#### b) o conceito de finanças públicas

108. 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.





109. 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.

110. Finanças provém do substantivo finance. Segundo EMI-LE LITTRÉ, "il vient de l'ancien verbe finer qui signifiait finir, terminer, conclure em geral, 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 partice 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).

111. 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, os índices ou unidades para cálculo de correção monetária ou reajustes em geral (de preços, salários, aluguéis, taxa cambial etc.), o nível dos salários, os preços de bens e servi-



ços etc.

112. 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 comum, fala-se nas "altas finanças", para indicar o círculo privado de negócios relativos a somas elevadas.

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

114. TROTABAS salienta, a propósito, que as finanças pūblicas tem por finalidade servir ao interesse da coletividade e à liberdade política: "La gestion des finances publiques est ainsi dominée par la reconnaissance des activités de l'État, 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".

115. Ora, ao dispor sobre o modo de concessão de antecipação de reajuste de vencimentos e salários de todo o pessoal do setor público federal, no contexto da política econômico-financeira e da política salarial do governo, o Decreto-lei em questão tratou de finanças públicas.

116. Com efeito, como antes assinalado, inclui-se nesse conceito toda a matéria relativa a índices de reajustes em geral e sua aplicabilidade, ou não, a determinadas relações de direito.

117. Os índices — cumpre aduzir — estabelecem, de jure, a atualização do valor das obrigações e relações de direito em geral (preços, salários, aluguéis etc.), dando-lhes nova expressão monetária. E são estabelecidos através de fórmulas algébricas ditas pela Ciência das Finanças.



118. Assim, a relação contratual de trabalho, inclusive no que tange à fixação do salário individual do empregado, como, de resto, questões sobre alteração, suspensão, interrupção e rescisão do contrato, aviso prévio, férias etc. etc., constitui matéria de Direito Trabalhista, mas os preceitos legais referentes a salários em geral e, particularmente, a reajustes para compensar a perda do poder aquisitivo da moeda ou, mesmo, para elevar ou reduzir, em termos reais, os salários de todo o setor público ou de todo o setor privado ou de ambos, bem assim os preceitos concernentes ao cálculo de índices de reajustes em geral (URP, OTN, ORTN, IPC, UPC, salário-mínimo de referência, valor de referência etc. etc.) constituem matéria de Direito Financeiro, que não revoga, não derroga, nem sequer interfere com as normas da CLT.

119. Aliás, precisamente por essa razão, isto é, porque normas sobre salários em geral, baixadas no contexto da política econômico-financeira do Governo, não constituem matéria trabalhista pura, a CLT, em seu art. 623, preceitua:

"Art. 623 Serã nula de pleno direito disposi  
ção de Convenção ou Acordo que, direta ou indireta  
mente, contrarie proibição ou norma disciplinadora  
da política econômico-financeira do Governo ou con  
cernente à política salarial vigente, não produzindo  
quaisquer efeitos perante autoridades e repartições  
públicas, inclusive para fins de revisão de preços e  
tarifas de mercadorias e serviços.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, a nulidade será declarada, de ofício ou mediante repre  
sentação, pelo Ministro do Trabalho, ou pela Justiça  
do Trabalho em processo submetido ao seu julgamento".

120. Esse preceito, no entanto, tem sido estranhamente olvidado no âmbito da Justiça do Trabalho. E, na questão relativa às prescrições do Decreto-lei nº 2.425/88, a inobservância, nos diversos julgados, do supratranscrito dispositivo da CLT, tem por consequência, justamente, o aumento de preços e tarifas de mercadorias e serviços.

121. Em tais condições, na avocatória que ora se sugere, caberã seja formulado o pedido de declaração de nulidade de cláusula de convenção ou acordo que tenha ou possa ter, como vem decidin-



do a Justiça do Trabalho, o efeito de tornar inaplicável norma superveniente de ordem pública — como as do Decreto-lei nº 2.425/88 — expedida em razão da política econômico-financeira do Governo, no caso visando o combate à inflação.

122. A propósito, o Tribunal Superior do Trabalho, consoante o Enunciado nº 273, julgou constitucionais os Decretos-leis nºs. 2012 de 25.1.83, e 2045, de 13.7.83, que estabeleceram restrições ao reajuste de salários, e foram baixados com base no art. 55 da Constituição, e, pelo Acórdão no Processo nº TST-RR-5566/86-3, decidiu que:

"O Decreto-lei nº 2.012/83 não é inconstitucional, uma vez que foi ele editado para atender necessidade afeta à conjuntura econômica do país, naquele momento, situando-se dentro da faculdade atribuída ao Presidente da República pela Constituição Federal, na forma do disposto no art. 55, inciso II, ou seja, expedir decretos-leis em matéria de finanças públicas, na qual se insere o montante dos salários pagos a todos os componentes do setor produtivo, responsável pela formação de mais da metade do PIB do país."

123. Além disso — e esse é um ponto importante — a denominada antecipação, ou seja, o reajuste mensal dos salários com base na variação da URP foi criada por decreto-lei, o de nº 2.335, de 12 de junho de 1987, o qual, por sua vez, também teve por fundamento o disposto, precisamente, no art. 55, item II, da Constituição. Esse Decreto-lei, outrossim, instituiu, em seu art. 3º, a própria Unidade de Referência de Preços (URP).

124. Assim sendo, revela-se bastante estranha a alegação de que o Decreto-lei nº 2.425/88 não versaria sobre finanças públicas, eis que, por elementar razão de coerência, tais argüentes deveriam sustentar que também não teria versado sobre finanças públicas o Decreto-lei nº 2.335/87, que criou o URP e instituiu a antecipação ou reajuste mensal dos salários com base na variação desse índice.

125. Nesse caso, se prosperasse tal tese, ambos os Decretos-leis seriam inconstitucionais e, em consequência, seriam indevidos todos os reajustes mensais de salários, a título de antecipação, desde o advento do Decreto-lei nº 2.335/87, ou seja, teríamos uma





situação verdadeiramente grave, com os servidores e trabalhadores tendo de restituir valores recebidos a título de antecipação, conclusão que, evidentemente, não pode prosperar por absurda, iníqua e anti-social e, assim, contrária às melhores lições da Ciência Hermenêutica.

126. Por outro lado, o Decreto-lei nº 2.425/88, ao reduzir, efetivamente, a despesa pública, a despesa prevista na Lei do Orçamento, trata, sem dúvida, de matéria pertinente a finanças públicas e, assim, também por essa razão, encontra supedâneo no preceito constitucional do art. 55, item II.

c) o conceito de "fixação de vencimentos"

127. O Decreto-lei em tela está, ainda, fundamentado no inciso III da Constituição.

128. Consoante tal preceito constitucional, a faculdade de o Presidente da República expedir decretos-leis abrange a matéria concernente à 1º) criação de cargos públicos; e 2º) fixação de vencimentos.

129. Ora, o Decreto-lei nº 2.425/88 não trata, é claro, da criação de cargos públicos, mas se refere, sem dúvida, a matéria pertinente à fixação de vencimentos, como se demonstrará.

130. Esse inciso III do art. 55 da Constituição não tem merecido, aliás, a melhor atenção de nossos tratadistas e estudiosos, quiçá por se revelar, aparentemente, claro.

131. Todavia, como proclamam os doutos, o dogma contido no antigo brocardo in claris cessat interpretatio está mais do que ultrapassado diante das novas escolas hermenêuticas e constitui, no dizer de MAXIMILIANO, uma "afirmativa sem nenhum valor científico", que invoca o clássico ensinamento de CELSO: "Scire leges non hoc est, verba earum tenere, sed vim ac potestatem" (saber as leis é conhecer-lhes as palavras, porém a sua força e poder" (op. cit., pág. 34).



132. "A palavra — prossegue o Mestre, em lição esplendorosa — é um mau veículo do pensamento; por isso, embora de aparência translúcida a forma, não revela todo o conteúdo da lei, resta sempre margem para conceitos e dúvidas; a própria letra nem sempre indica se deve ser entendida à risca, ou aplicada extensivamente; em fim, até mesmo a clareza exterior ilude; sob um sô invólucro verbal se conchegam e escondem várias idéias, valores mais amplos e profundos do que os resultantes da simples apreciação literal do texto" (op. cit., pág. 36).

133. "Uma disposição poderá parecer clara a quem a examinar superficialmente, ao passo que não se revelará — observa ALÍPIO SILVEIRA — como tal a quem a considerar nos seus fins, nos seus precedentes históricos, nas suas conexões com todos os elementos sociais que agem sobre a vida do direito, na sua aplicação a relação que, sendo produto de novas exigências e de novas condições, não poderiam ter sido consideradas na sua conexão com o sistema geral do direito positivo vigente, ao tempo da formação da lei".

134. "Ademais — prossegue o ilustre jurista —, se a lei, na determinação do seu pensamento, escolheu uma palavra, uma expressão, que na aparência não deixa lugar a dúvidas, nem por isso pode ser fechado o adito à interpretação para indagar se aquela palavra e aquela expressão contêm, na realidade, toda a manifestação do pensamento, ou se este revela algo diverso do que resulta das palavras, em face dos elementos de que a lei se cerca na sua aplicação, e que o legislador não teve em conta" (in "Hermenêutica Jurídica", S. Paulo, Vol. I, págs. 129/130).

135. Com efeito, o escopo do preceito constitucional em tela é muito mais amplo do que aquele que derivaria de uma exegese meramente gramatical, particularmente do vocábulo vencimentos dele constante.

136. Vencimento encontra conceito estrito tanto na nossa legislação ordinária (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União-Lei nº 1.711, de 28.10.52, art. 119), como na própria doutrina do Direito Administrativo. É a retribuição do servidor público pro labore facto.



137. A propósito dos conceitos doutrinário e legal de vencimentos e vantagens, já acentuamos:

"10. O Estatuto dos Funcionários dispõe, no Capítulo V do seu Título III, sobre vencimento ou remuneração e vantagens dos funcionários.

11. Vencimentos ou remuneração, no dizer da própria lei, é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo. É fixado objetivando o cargo, sem considerar a pessoa do seu ocupante.

12. Vantagens constituem a retribuição acessória, sujeita a mutações e concedidas ao lado dos vencimentos, em circunstâncias especiais ligadas à pessoa do servidor. Estão enumeradas no art. 118: ajuda de custo, diárias (diversas), auxílio para diferença de caixa, salário-família, auxílio-doença, gratificações (diversas), cota-partes de multa e percentagens (diversas).

13. A diferença estatutária corresponde à classificação doutrinária proposta por Marcello Caetano em "vencimento principal e vencimentos acessórios ou suplementares". "O vencimento principal — ensina o Mestre da Faculdade de Direito de Lisboa — é a remuneração certa ou remuneração-base do cargo público, fixada por lei independentemente das circunstâncias relativas à pessoa que nele será provida, e ao lugar e ao modo do respectivo exercício. Os vencimentos acessórios ou suplementares são as importâncias que a lei manda pagar para atender às circunstâncias especiais de cada funcionário, ou às despesas extraordinárias que o exercício da função lhe acarrete." No vencimento principal "se compreendem — esclarece, ainda, o ilustre Autor — os suplementos, subvenções ou melhorias que sejam concedidos genericamente a todos os funcionários." Como vencimentos acessórios ou suplementares, o insigne Catedrático enumera, entre outras: as gratificações, os abonos, as ajudas de custo, os transportes, o abono de família e as participações em rendimentos fiscais (in "Manual de Direito Administrativo").

14. A seu turno, Gaston Jèze assevera que "el sueldo propriamente dicho é a retribución pecuniária permanente. Es una consecuencia de la investidura. Se vincula al efectivo ejercicio de la función sin considerar la persona que la ocupa". E prossegue:

"Cuando las leyes y regulamentos consideran determinados elementos personales, la residencia o cargas particulares determinadas por el desempeño de un determinado empleo, etc., establecen accessorios del sueldo". (in "Principios Generales del Derecho Administrativo", Ed. 1949 — Buenos Ayres, Trad. Julio Almagro).



15. Também Rafael Bielsa difencia "El Sueldo" dos "derechos pecuniários acessórios" (in "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración") e Gabino Fraga, o eminente Professor da Universidade do México, assinala que "existen al lado del sueldo otras ventajas económicas que el empleado puede retirar eventualmente del cargo" (in "Derecho Administrativo").

16. Entre nós, é relevante, ainda, fixar que os reajustes e aumentos genéricos constituem, por sua essência, vencimentos e lhes são incorporados, a cada passo, para formar um novo todo, uma nova base, um novo vencimento-base.

17. Já as vantagens têm o caráter de acessórios ou suplemento, quer fixadas em quantia certa, quer calculadas mediante a aplicação de uma percentagem sobre os vencimentos, etc. . São pagas ao lado dos vencimentos, não lhes sendo incorporados.

18. Assim, a incorporação, ou não, ao vencimento vigorante é o principal efetivo e característica da definição, como vencimento ou como vantagem, de benefício instituído por lei." (in "Pareceres do Procurador-Geral da Fazenda Nacional", Brasília, 1985, vol. II, págs. 700/701).

138. Em sentido comum, no entanto, vencimento tem o significado de "ordenado, rendimento, proventos de um cargo, de um emprego, salários, emolumentos". CALDAS AULETE refere o art. 1409 do antigo Código Civil Português, em que o vocábulo vencimento é empregado na acepção ampla.

139. Todavia, os conceitos do Direito Constitucional não ficam, nem podem ficar, evidentemente, limitados pelos que são estabelecidos na legislação ordinária, porque isso importaria em reconhecer à lei força para restringir ou, mesmo, ampliar o campo de incidência de um preceito constitucional, em desacordo com a exegese deste.

140. Presume-se, é bem verdade, que as normas do Texto Constitucional empreguem conceitos consagrados pela doutrina. Isso é certo, mas em relação à doutrina no campo do Direito Constitucional, não a de outros ramos do Direito, cujos conceitos são mais "técnicos, mais estritos".





141. O culto GERALDO ATALIBA, em obra de crítica ao instituto do decreto-lei, observa, a propósito da interpretação constitucional, que "não é lícito ao intérprete, ou ao aplicador, sejam estes o próprio Poder Legislativo, ou Executivo — e, mesmo ainda, o Judiciário — buscar, quer na doutrina, quer na jurisprudência, quer na própria lei, a fonte original para dedução (ou mesmo construção) dos conceitos basilares que fundam os critérios de repartição de competências constitucionais" (in "O Decreto-lei na Constituição de 1967", Ed. Rev. dos Tribunais, S. Paulo, 1967, pág. 48).

142. Assim, se o conceito constitucional de vencimentos, constante do art. 55, inciso III, fosse limitado pela doutrina do Direito Administrativo ou — pior do que isso — pelo conceito da lei ordinária, a esfera de incidência da referida norma ficaria estritamente limitada, o que não corresponde ao fim colimado pela nossa Magna Carta, e ofenderia a Hermenêutica.

143. "A Constitucionalização de regras do direito administrativo — observa o consagrado PONTES MIRANDA — retira-as desse ramo de direito, elevando-as de categoria" (in "Comentários à Constituição de 1946", Ed. Borsoi, Rio, 3a. edição, 1960, Tomo I, pág. 260).

144. Desse modo, um conceito-técnico, estrito — retirado do Direito Administrativo, como do Direito Civil ou Tributário —, ganha configuração própria no corpo da Constituição. O conceito técnico, de um dos ramos do Direito, perde, assim, a sua dimensão, em favor de outro — de modo geral mais amplo — de caráter constitucional, próprio do Estatuto Político, que rege a vida do Estado e da Nação e submete a seu império a ação dos três Poderes que ele mesmo constituiu e organizou.

145. Destarte, "na interpretação das regras gerais da Constituição — preleciona PONTES DE MIRANDA —, deve-se procurar, de antemão, saber qual o interesse que o texto tem por fito proteger. E o ponto mais rijo, mais sólido — o conceito central, em que se hã de apoiar a investigação exegética". E acrescenta o insigne Mestre, com toda a sabedoria: "é erro dizer-se que as regras constitu



cionais se interpretam sempre com restrição. De regra, o procedimento do intérprete obedece a outras sugestões, e é acertado que se formule do seguinte modo: se há mais de uma interpretação da mesma regra jurídica inserta na Constituição, há de preferir-se aquela que lhe insuffle a mais ampla extensão jurídica. "A restrição — conclui — excepcional" (in "Comentários à Constituição de 1946", Ed. Borsoi, Rio, 3a. edição, 1960, Tomo I, págs. 227/228).

146. O Direito Administrativo — já observava o Visconde do Uruguai, em obra clássica — "supõe uma organização política à qual se acomoda, e que ele não regula" (in "Ensaio sobre o Direito Administrativo de 1862", Edição de 1960, D.I.N., pág. 25).

147. Nessas condições, o conceito de "vencimentos", no dispositivo em foco, se tem origem no Direito Administrativo, não se limita às dimensões da legislação ordinária. Ao contrário, ganha conceituação própria, no caso mais amplo, na conformidade com o escopo da norma, qual seja, o de admitir a expedição de decreto-lei, em casos de urgência ou relevante interesse público.

148. "L' interpretazione — ensina FRANCESCO 'DEGNI — costituisce la funzione essenziale della scienza del diritto" (in "L' Interpretazione della Legge", Napoli, 1909, pág. 1). Mister, portanto, interpretar a norma em questão de nosso Estatuto Político, buscando-lhe o elemento teleológico constitucional.

149. Ora, como assinalado, o escopo do inciso III, parte final, do art. 55 de nosso Estatuto Político, é bem mais amplo, qual seja o de facultar a expedição de decreto-lei não só para tratar de vencimentos, em sentido estrito, dos cargos públicos da administração direta e autárquica, mas também é à toda evidência, para regular matéria relativa às vantagens dos servidores da União e das autarquias, os soldos e vantagens dos militares, os proventos da aposentadoria de civis e reforma de militares, às pensões civis e militares e às remunerações (denominação empregada em vários preceitos da Constituição) em geral do chamado setor público, abrangendo as demais entidades componentes da administração indireta. E, inclusive,



para elevar ou reduzir, em termos nominais ou reais, todas essas parcelas, seja em razão do aumento da produtividade, seja para restabelecer o poder aquisitivo dos estipêndios, seja por qualquer outra razão.

150. Assim sendo, o inciso III, do art. 55, da Constituição, invocado no preâmbulo do Decreto-lei nº 2.425/88, lastreia as normas nele estabelecidas e referentes não só a servidores civis da União e suas autarquias, mas a também a militares, a aposentados, a reformados e a pensionistas, e ainda, a servidores das demais entidades da administração federal indireta.

151. Portanto, o conceito de vencimentos, derivado da norma constitucional, é amplo, porque amplo é o escopo do preceito.

152. Concluindo esta parte, caberia fosse assinalado que se o citado inciso III do art. 55 somente pudesse facultar a expedição de decretos-leis em matéria de vencimentos em estrito senso, isto é, vencimentos de cargos públicos criados por lei, estariam fulminados por inconstitucionalidade dezenas e dezenas de decretos-leis que, lastreados em tal fundamento constitucional, têm regulado matéria relativa a vantagens, soldos, proventos e pensões, bem assim a salários de celetistas da Administração direta e indireta.

153. De qualquer forma, a exegese final caberá, nos termos do nosso modelo constitucional, ao Excelso Pretório. "Eles (os tribunais) — doutrina BENJAMIN FLETCHER WRIGHT — darão o sentido de cada artigo da Constituição que, de quando em vez, lhes for submetido. E, em suas decisões, não se limitarão a quaisquer regras fixas ou estabelecidas; ao invés disso, conduzir-se-ão de acordo com o que, segundo eles, representa a razão e o espírito da Constituição" (na "Introdução" a "O Federalista", de HAMILTON, MADISON e JAY — Trad. de Heitor Almeida Herrera, Ed. Univ. de Brasília, pág. 79). O Poder Judiciário — já prelecionava COOLEY, no final do Século XIX — é a autoridade suprema na interpretação da Constituição e na interpretação das leis" (in "Princípios Gerais de Direito Constitucional", trad. de Alcides Cruz, Porto Alegre, 1909, pág. 165). E o Supremo Tribunal é — no dizer de PIMENTA BUENO — "o juiz dos juizes, o censor das sentenças, o defensor do império e pureza da lei no sentido do interesse público" (in "O Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", Rio, 1857, pág. 347).



## VIII

A EXEGESE DO ART. 170, § 2º, DA CONSTITUIÇÃOE A INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO A ESSE PRECETO

154. O conceito de sociedade de economia mista e sua submissão à vontade política do Governo e da Administração ainda não encontraram expressões de mansa e completa aceitação entre os tratadistas e estudiosos, aqui e alhures.

155. Entre nós, é notória a ênfase dada ora ao caráter privado, ora ao caráter público, dessas sociedades, notadamente quando se discutem questões pertinentes a controle de contas, tratamento fiscal, política salarial, obtenção de garantias em operações de crédito, requisição e cessão de servidores etc.

156. "La notion de décentralisation administratif — bem adverte LAUBADÈRE — est une notion complexe" (in "Traité de Droit Administratif", 8a. ed., Paris, pág. 91).

157. As sociedades de economia mista — destaca BIELSA — "tienen una configuración jurídica variable, y eso se explica por que, hasta hoy, solamente constituyen un ensayo de aplicación de formas combinadas. Pero, en general, a esas empresas se las considera principalmente privadas. Mediante una forma de iniciativa privada, de inversión de capitales privados, se establece una especie de colaboración híbrida, que se dice en interés público" (in "Derecho Administrativo", 6a. ed., Buenos Aires, págs. 379/380).

158. "Sin embargo — prossegue o eminente tratadista —, la Administración pública no puede ni debe ser un simple accionista. Esa actitud exclusivamente particular, implicaría desertar de su misión jurídicossocial, en lo que respecta a la prestación de servicios publicos. Es Estado, o más propriamente la Administración pública, interviene desde el comienzo de la entidad mixta (desde su constitución y reglamentación, etc., hasta la fiscalización)" (op. cit., pág. 380).





159. "Además — observa BIELSA —, la Administración pública no renuncia al poder de contralor, que es manifestación de potestad administrativa, es decir, que es un controlor distinto de aquel que ejerce el mero accionista, según el derecho común, regido en esto por el Código de comercio" (op. cit., pág. 380).

160. "A empresa de economia mista — ensina ANDRÉ GRISEL — "est une société de droit privé dont les actionnaires ou les associés sont, d'une part, une ou plusieurs collectivités publiques et, d'autre part, des particuliers" (in "Droit Administratif Suisse", Neuchâtel, 1975, pág. 171).

161. E nosso insigne THEMISTOCLES preleciona, com propriedade, que "a sociedade de economia mista é aquela em que se verifica sob uma estrutura de direito privado a participação financeira de uma pessoa pública e dos particulares regendo-se por normas especiais e organizada a sua administração de forma a conciliar os interesses econômicos dos sócios com o interesse público, representado este pela participação da pessoa de direito público na constituição do capital da empresa e na sua administração". E acrescenta o Mestre que, entre "os elementos constitutivos das chamadas sociedades de economia mista", figura "a adaptação dessa estrutura às exigências de direito público peculiares à generalidade dessas empresas visando conciliar os interesses públicos com as disposições gerais que presidem a organização das sociedades de fins civis ou comerciais" (in "Tratado de Direito Administrativo", Rio, 1960, págs. 312 e 314).

162. Por sua vez, observa LAUBADÈRE que "il existe un contrôle du pouvoir central sur l'activité des autorités décentralisées comme il en existe un sur l'activité des autorités centralisées". Para diferenciar os dois tipos desse controle, o Mestre da Universidade de Paris denomina o controle sobre as atividades centralizadas de "contrôle hiérarchique" e o exercido sobre as atividades descentralizadas de "tutelle administrative", acrescentando que "l'autorité soumise au pouvoir de tutelle possède... une certaine part d'autonomie dont elle conserve la maîtrise (op. cit., pág. 94).



163. As sociedades de economia mista, em nosso País, são, ex vi legis, pessoas jurídicas de direito privado, mas isso não elide a prevalência do interesse público no funcionamento delas, que têm — para usar a expressão dos Professores GUIDO LANDI e GIUSEPPE POTENZA — caráter publicístico (carattere publicistico) (in "Manuale di Diritto Amministrativo", Milão, 1978, pág. 88).

164. A participação privada no capital das sociedades de economia mista não afasta a prevalência do interesse público na sua administração, mesmo porque tal participação é feita ou mantida de forma espontânea, no pleno conhecimento de suas peculiaridades.

165. "Lo que importa establecer claramente — ensina BIELSA — es que la contribución del capital privado no neutraliza el régimen público o administrativo de la entidad. Esa contribución explica, cuando más, la adjetivización de esta clase de entidades "mixtas". La mera concurrencia del capital privado para la prestación de un servicio público subordinado al régimen del derecho público, no puede desnaturalizar este régimen, sobre todo cuando la subscripción de una parte de las acciones por particulares, es voluntaria" (op. cit., pág. 382).

166. Precisa no registro de um traço que tem servido de pressuposto básico, em nosso País, para a criação dessas entidades, é a lição de JOLLY, citada por BIELSA: "Porque, en efecto, las sociedades de economia mixta, más que fundir en una aleación los regímenes de derecho público y los de derecho privado (que es bien difícil de lograr), tienen por objeto favorecer la aplicación del derecho privado en las personas jurídicas públicas" (op. cit., pág. 382).

167. Com efeito, as sociedades de economia mista se, por um lado, sujeitam-se às normas do direito societário, por outro estão submetidas, em razão não só de princípios de direito público — a tutela administrativa, a que se refere LAUBADÈRE —, mas



também por força de princípio basilar inserto nas próprias leis sobre as sociedades por ações, a vontade do dono, vale dizer, a vontade do acionista controlador.

168.           , Tal vontade manifesta-se não só mediante propostas e votos nas assembleias gerais de acionistas. — que são manifestações precipuamente formais —, mas, ainda e sobretudo, por ordens e recomendações aos administradores — que são manifestações mais substanciais — transmitidas por meio de decretos e despachos do Excelentíssimo Senhor Presidente da República e avisos, despachos, telegramas e circulares do Ministro de Estado supervisor e, até mesmo, por meio verbal, em audiências, reuniões ou por telefone.

169.           Essa tem sido a prática entre nós, de resto muito acertada, porquanto aos Administradores das sociedades de economia mista incumbe a gestão da sociedade, não unicamente com o objetivo de realizar lucros, mas também com o de perseguir metas ditadas pela política econômica ou pela política social do Governo, isto é, do acionista controlador, metas essas, em muitos casos, fixadas em lei.

170.           No caso do Banco do Brasil S.A., por exemplo, esses dois objetivos têm sido constantes e relevantes. De fato, ao lado de procurar oferecer, aos acionistas, nos balanços anuais, os lucros próprios de um banco comercial — hoje um conceituado conglomerado financeiro —, todas as sucessivas Administrações do Banco do Brasil S.A. têm procurado destacar, em seus Relatórios, os resultados alcançados na consecução da política econômica (financiamento às exportações; crédito à produção, ao comércio e à agricultura; captação de poupança externa etc) e social (crédito aos agricultores de baixa renda; crédito às regiões mais carentes; instalação e manutenção de agências pioneiras etc) do Governo.

171.           Mesmo os Conselhos de Administração, competentes, na forma da Lei das S.A., para estabelecer a "orientação geral dos negócios da Companhia", submetem-se à orientação e às recomendações do Ministro de Estado supervisor, emanadas, é claro, em função dos



interesses da coletividade, que prevalecem sobre os interesses meramente societários.

172. Note-se que muitas das atividades do Banco do Brasil estão prescritas pela lei ou estabelecidas, com base na lei, pelo Conselho Monetário Nacional (Lei nº 4.595, de 31.12.64, art. 19).

173. Destarte, o Presidente do Banco não é eleito pelos acionistas — ponto fundamental no direito societário —, mas no meado, ex vi legis, pelo Presidente da República (Lei nº 4.595/64, art. 21, § 1º).

174. Ora, "cuando la designación del personal directivo es acto del Poder administrador — adverte BIELSA — es evidente el carácter público de la entidad" (op. cit., pág. 381).

175. O regime especial das nossas sociedades de economia mista está estabelecido, com toda a clareza, na Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404, de 15.12.76), que, em seu art. 235, precreve:

"Art. 235 As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais da lei federal" (os grifos são nossos).

176. "As disposições especias da lei federal — observa FRAN MARTINS — visam, sobretudo, a garantia da predominância da vontade estatal na sociedade" (in "Comentários à lei das S.A.", Forense, Rio, 1979, Vol. 3, pág. 197).

177. "A sociedade de economia mista — acrescenta MARTINS RODRIGUES — é, assim, antes de mais nada, manifestação do poder de polícia do Estado e, por isso, também, um ser estatal". O ilustre Professor observa, ainda, que "a existência da sociedade de economia mista não teria sentido senão na medida em que é instrumento da realização do bem comum" (in "A Sociedade de economia mista e a nova lei das sociedades anônimas", na "Nomos — Revista dos





Cursos de Mestrado", Fortaleza, 1978).

178. Além disso, a citada Lei, em seu art. 237, caput, limita, expressamente, o objeto das sociedades de economia mista:

"Art. 237 A companhia de economia mista somente poderá explorar o empreendimento ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição".

179. "É justamente na escolha do objeto social — registra FRAN MARTINS — que se nota uma das maiores interferências do Poder Público nas atividades econômicas, distinguindo as sociedades de economia mista das sociedades puramente privadas. Através do controle que mantêm sobre o capital social, sendo titular de uma maioria de ações votantes capaz de controlar a sociedade, o Estado faz com que sua vontade se manifeste através dos administradores por ele indicados ou eleitos para superintender ou gerir a companhia" (op. cit., pāgs. 205/206).

180. Também sofre limitação a participação da sociedade de economia mista no capital de outras sociedades. É o que preceitua o § 1º do art. 237 da referida Lei:

"§ 1º A companhia de economia mista somente poderá participar de outras sociedades quando autorizada por lei ou no exercício de opção legal para aplicar imposto de renda em investimentos para o desenvolvimento regional ou setorial".

181. Afastando dúvidas e controvérsias, o art. 238 da Lei das S.A. traça norma de capital importância, qual seja a relativa aos poderes do controlador, que abrangem — prescreve o dispositivo — tanto o ângulo da tutela administrativa, de que trata LAUBADÈRE, como o acionário. O mesmo preceito, aliás, destaca a prevalência do interesse público na criação e funcionamento da sociedade de economia mista:

"Art. 238 A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, mas poderá



orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação".

182. Portanto, consoante a doutrina e a lei, as sociedades de economia mista constituem modalidade dos entes estatais, são criadas e mantidas em função do interesse público e submetem-se, por isso mesmo, a duplo controle do Poder Público: o próprio do acionista majoritário, nos termos do Direito Societário, e o relativo à tutela administrativa, regulado pelo Direito Público.

183. Esse controle mais se justifica — ainda em função da prevalência do interesse público — porque a pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista responde, subsidiariamente, por suas obrigações, uma vez que esta não está sujeita à falência, como ocorre com as empresas privadas (Cfr. art. 242 da Lei das Sociedades por Ações).

184. Outrossim, ex vi do disposto nos arts. 19, 20 e 26 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67, c/c o que prescreve o supratranscrito art. 235 da Lei das Sociedades por Ações, as sociedades de economia mista estão sujeitas à supervisão ministerial, ou seja, à supervisão do Ministro a que estejam vinculadas.

185. Supervisão é o ato ou efeito de supervisionar ou supervisar, que significa — é oportuno que se rememore — dirigir, orientar ou inspecionar superiormente ou dirigir e inspecionar, ao mesmo tempo. Provém do verbo inglês supervise, que, a seu turno, deriva do verbo latino supervidere.

186. E supervisor é o titular de um cargo, emprego ou função dotado de poder para dirigir, orientar, superintender, fiscalizar, controlar etc. Consoante o festejado "Black's Law Dictionary", "the term supervisor means any individual having authority. In a broad sense, one having authority over others, to superintend and direct" (ST. Paul, USA, 1979).

187. A supervisão ministerial — preceitua o parágrafo único do art. 20 do Decreto-lei nº 200/67 — é exercida "através



da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados e vinculados ao Ministério" e tem, entre seus objetivos principais, os de "assegurar a observância da legislação federal" e "promover a execução dos programas do Governo" (art. 25, incisos I e II).

188. Nessas condições, compete aos Ministros de Estado orientar, coordenar e controlar as atividades das sociedades de economia mista que lhes sejam subordinadas, inclusive zelando pela fiel observância da legislação federal e dos programas do Governo.

189. Por outro lado, o preceito do § 2º do art. 170 da Constituição tem sido objeto de indevida interpretação.

190. O fim colimado pelo citado preceito constitucional, de inspiração privatista, foi, à toda evidência, o de proteger a empresa privada diante da possível concorrência com a empresa estatal, vedando fossem conferidas a estas privilégios em matéria fiscal (no caso, apenas, das empresas estatais que não exploram atividades monopolizadas), como isenções ou alíquotas favorecidas etc, obrigacional, como, p.e., privilégios na locação de imóveis, e trabalhista, como, e.g., o regime estatutário a seus empregados.

191. O escopo foi o de submeter as sociedades de economia mista, assim como as empresas públicas, a todas as normas aplicáveis às empresas privadas, particularmente — destaca o preceito — as pertinentes à matéria tributária, obrigacional e trabalhista.

192. O elemento teleológico foi registrado, com precisão, pelo eminente SEABRA FAGUNDES, segundo o qual a referida regra teve por finalidade por "fim à verdadeira concorrência desleal do Estado ao particular, nos campos do comércio e da indústria, em que se lançava ele amparado pelas vantagens peculiares ao poder público" (in "Da Ordem Econômica na Nova Constituição na coletânea "Estudos sobre a Constituição de 1967", Fund. G. Vargas, Rio, 1968, pág. 172).



193. "O argumento de que a sujeição da sociedade de economia mista às normas incidentes sobre as empresas privadas implica em subordinação ao direito privado — ressalta MARTINS RODRIGUES —, decorre do vesgo entendimento da regra constitucional do § 2º do art. 170", acrescentando, adiante, que, "em nenhum momento, o texto constitucional se refere a normas jurídicas ou a normas de direito privado ou público. As normas, portanto, são todas que incidem sobre as empresas privadas, sejam as normas jurídicas, ou não, públicas ou privadas" (op. cit).

194. Aliás, a própria Constituição prescreve tratamento diferenciado entre as empresas estatais e as empresas privadas, sempre em função da prevalência do interesse público.

195. Assim é que, pelos arts. 34, inciso I, e 35, inciso I, os Deputados e Senadores não podem, desde a expedição do diploma, sob pena de perda de mandato, firmar ou manter contrato com empresa pública ou sociedade de economia mista, bem assim aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nessas entidades, mas disso não são proibidos em relação às empresas privadas. Já o art. 45 submete os atos praticados pelas empresas estatais a processo de fiscalização, regulado em lei, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e é claro que os atos praticados pelas empresas privadas não estão sujeitos a tal fiscalização. Na mesma linha, o art. 110 submete, ao foro da Justiça Federal, os litígios decorrentes das relações de trabalho entre as empresas públicas federais e os seus servidores. E o art. 153, § 31, assegura, a qualquer cidadão, legitimidade para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas, no conceito lato, abrangendo as empresas estatais em geral. Outrossim, o próprio art. 170 limita o campo de atuação das empresas estatais, que somente poderão ter caráter complementar da iniciativa privada (§ 1º) e admite tratamento tributário privilegiado para a empresa pública que explorar atividade monopolizada (§ 3º). Finalmente, o art. 205 dispõe que as questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e as respectivas sociedades de economia mista, ou entre umas e outras, serão decididas pela autoridade administrativa, na forma da lei, ressalvado ao acionista procedi-





mento anulatório dessa decisão.

196. Afora isso, as empresas estatais que exploram atividades monopolizadas — PETROBRÁS, Empresa dos Correios e Telégrafos, Casa da Moeda do Brasil etc. — estão sujeitas a numerosas prescrições legais, que, a par de não se aplicarem às empresas privadas — como é claro —, constituem tratamento privilegiado, em função do interesse público, que, em muitos casos, notadamente no estabelecimento de preços especiais para produtos e serviços não sujeitos ao regime da livre competição, proporcionam ganhos elevados, que permitem a concessão de salários e benefícios, pecuniários ou não, os quais, evidentemente, as empresas privadas não podem deferir a seus empregados.

197. Desse modo, o preceito constitucional manda aplicar às empresas estatais todas as normas legais aplicáveis às empresas privadas, em matéria obrigacional, trabalhista e fiscal, sem, entretanto, excluir, por algum modo, a incidência das normas de Direito Público ditadas em razão do interesse social.

198. Consoante o caput do art. 170, compete, preferencialmente, às empresas privadas organizar e explorar as atividades econômicas. É a regra geral, inerente ao modelo econômico adotado pelo Texto Constitucional. Logo a seguir, o § 1º traça a exceção, ou seja, admite a organização e exploração de atividade econômica pelo Estado, mas "apenas em caráter suplementar da iniciativa privada". O § 2º do art. 170 refere-se a essa exceção, para vedar, em tais casos excepcionais, o tratamento privilegiado da empresa estatal em detrimento da empresa privada. Nessa conformidade, as leis aplicáveis às empresas privadas são aplicáveis às empresas estatais. Isso, porém, não exclui a submissão das empresas estatais às normas de Direito Público não aplicáveis às empresas privadas e que não consubstanciem qualquer privilégio em favor daquelas e em detrimento destas.



199. Além disso, esses preceitos, de forma alguma, regulam "garantias" dos servidores das empresas estatais, muito menos "garantia" a um determinado modo de reajuste de salários. Se assim fosse — a conclusão é ditada pelo método sistemático de interpretação —, o dispositivo, com tal escopo, estaria incluído no elenco do art. 165, que enumera, exhaustivamente, os direitos dos trabalhadores, e nunca no art. 170, o qual, como assinalado, visa a proteção da empresa privada, inclusive vedando privilégios à empresa estatal.

200. Por essa razão, as empresas estatais estão sujeitas a preceitos de Direito Público inaplicáveis às empresas privadas, como os relativos: à instituição mediante lei; à limitação do objeto social pelas normas da lei; ao provimento de cargos de direção; à fixação dos honorários das diretorias e dos conselheiros de administração e fiscais; à fixação de encargos e estipulação de competências pela lei; ao controle de suas contas pelo Tribunal de Contas e pelo Congresso Nacional; à limitação de investimentos, importações, dispêndios etc.; à vedação temporária para admitir pessoal; à realização de licitação pública regulada pela lei especial; à proibição de acumulação do exercício de empregos de seus quadros com cargos públicos ou empregos de outras estatais; à obrigatória criação de Conselhos de Administração e Fiscal etc. etc.

201. Conseqüentemente, quando o preceito constitucional prescreve a aplicação às empresas estatais das normas do direito do trabalho aplicáveis às empresas privadas, refere-se, é claro, à Consolidação das Leis de Trabalho, às normas sobre fixação, reajustamento e aumento de salários em geral etc., mas isso não importa, de modo algum, na exclusão da aplicabilidade, àquelas entidades, das normas de Direito Público, notadamente as de natureza es



pecial, inclusive as que estabelecem "tetos" para a retribuição de seus servidores ou vedações na concessão de benefícios e vantagens, pecuniários ou não.

202. Tal exegese, destarte, é a única que se ajusta ao princípio capital da prevalência do interesse público, que justifica a criação e a manutenção da empresa estatal.

203. Sustentar que, ao contrário, o Poder Público não possa, mesmo por lei, estabelecer normas especiais para as empresas estatais, sob o argumento, singelo e frio, de que tais normas não seriam aplicáveis às empresas privadas, é admitir, na verdade, que a criação e a manutenção da empresa estatal não seria legitimada pelo interesse público, mas por meros interesses comerciais, como ocorre na criação da empresa privada. É admitir, ainda, que esta deixe, de fato, de ser estatal, para se transformar num ente puramente privado, independentemente dos controles — seja o acionário, seja o hierárquico — do Poder Público. E, em termos de ciência Hermenêutica, é aplicar, indevidamente, o clássico princípio a contrário.

204. Portanto, a mens legis do § 2º do art. 170 de nossa Carta Constitucional é a de prescrever a aplicação, às empresas estatais, das normas legais de direito fiscal (exceto as que exploram atividades monopolizadas), obrigacional e trabalhista, aplicáveis às empresas privadas, sem excluir, no entanto, a incidência de normas especiais de Direito Público, principalmente as ditadas pelo superior interesse da coletividade.

205. Deve ser ressaltado que se, de um lado, o citado preceito do § 2º do art. 170, do nosso Estatuto Político, tem sido invocado para excluir a aplicação, a empresas estatais, de normas de Direito Público inspiradas nos superiores interesses da coletividade, como as que estabelecem "teto" para a retribuição do pessoal e vedações para a concessão de benefícios e vantagens exageradas, de outro lado, o dispositivo constitucional em tela não tem impedido a aplicação de outras normas de Direito Público, mas que sejam benéficas para a empresa ou seus servidores.



## IX

A INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA

206. O tema da igualdade é rico, em substância, na Filosofia, na Ciência Política, nas Ciências Sociais e no Direito, em especial, no Direito Constitucional.

207. Entre nós, o princípio constitucional de isonomia ou princípio da igualdade perante a lei, objeto do art. 153, § 1º, da Constituição, "dirige-se — ensina PONTES DE MIRANDA — a todos os poderes do Estado. É cogente para a legislatura, para a administração e para a Justiça. Aliás, podem ser explicitados dois princípios: um, de igualdade perante a lei feita; e outro, de igualdade na lei por fazer-se. Não são só a incidência e a aplicação que precisam ser iguais, é preciso que seja igual a legislação" (in "Comentários à Constituição de 1946", 3ª ed., Ed. Borsoi, Rio, 1960, Tomo IV, pág. 312).

208. Todavia, "não cabe invocar-se tal princípio" — pondera o Mestre — onde a Constituição mesma, explícita ou implicitamente, permite a desigualdade. Por vezes, em lugar de permitir, ela ordena que sejam favorecidos os Brasileiros, ou os Brasileiros natos, ou que se protejam certas pessoas" (op. cit., págs. 314/315).

209. Pretendem os censores do Decreto-lei nº 2.425/88 ver violação ao princípio da isonomia pelo fato de ter sido prescrita a suspensão do adiantamento salarial mensal instituído pelo Decreto-lei nº 2.335/87 ("Plano Bresser"), para os servidores da Administração federal direta e indireta da União, enquanto tal prescrição não incide sobre os empregados das empresas privadas.

210. Curiosamente, a preocupação com o respeito ao princípio da igualdade não é forte o bastante para remediar a situação de servidores da Administração dos Estados e Municípios, que,





em sua maioria, não foram beneficiados, sequer, pela criação da antecipação mensal no valor equivalente à variação da URP.

211. Também não se preocupam os críticos com os servidores da Administração direta e autárquica, os quais não estariam protegidos pelo princípio invocado. Nesse caso, não haveria, para eles, desigualdade no tratamento "diferenciado" de servidores da Administração direta e indireta.

212. A restrição, no entanto, improcede.

213. Em primeiro lugar, deve ser lembrado que não há, no Texto Constitucional, qualquer preceito que prescreva ou assegure, explícita ou implicitamente, direito à igualdade de reajuste, nominal ou real, seja entre servidores da Administração direta e indireta, seja entre estes e os empregados das empresas privadas, seja para estes entre si, isto é, entre as diversas atividades, seja entre os servidores da União e os dos Estados e Municípios etc.etc. Enfim, não há direito constitucional à igualdade de reajuste.

214. Em relação aos servidores da Administração direta, tão-somente o art. 102, § 2º, prescreve a revisão dos proventos da inatividade "sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade".

215. Entre os direitos dos trabalhadores, enumerados no art. 165, a matéria também não figura.

216. Portanto, o direito ao reajuste de salários, justísimo, é claro, diante da continuada perda do poder aquisitivo da moeda — não é direito assegurado pela Constituição. É direito derivado da lei ordinária. E, nesta, não há que se falar em direito a igual reajuste.



217. Assim, quando o Decreto-lei nº 2.335/87 precreveu o reajuste geral de salários, na "data-base", em função da variação acumulada, do Índice de preços ao consumidor (IPC) e a antecipação mensal, em função da variação da unidade de referência de preços (URP), assim preceituou não por força de qualquer princípio constitucional, mas em razão de uma determinada política econômico-financeira então adotada pelo Governo, no louvável intuito de reduzir a inflação e estabilizar os preços.

218. Desse modo, se a lei (decreto-lei) criou critério igual de reajuste e criou igual adiantamento mensal para servidores da Administração pública direta e autárquica e das empresas estatais, e, também, para empregados das empresas privadas, a lei, da mesma forma, pode alterar, ou, mesmo revogar, tais regras, a qualquer tempo, sem violação de qualquer princípio constitucional, eis que se dirigem a desiguais, servidores e empregados submetidos a diferentes regimes jurídicos (estatutários, comissionados, celetistas, celetistas com restrições etc), ocupantes de cargos, funções e empregos dos mais diferentes níveis (superior, médio, técnico, subalterno etc), das mais diversas faixas salariais (do chamado "barnabê" ao chamado "marajã" e os altos executivos privados), com diferenciadas "datas-bases", vinculados às mais diferentes entidades etc.etc.etc.

219. Se assim não fosse, estaríamos "descobrimos", a esta altura, que, desde o advento da Constituição do Império, de 25.3.1824, estaria ocorrendo, neste País, a mais deslavada prática de inconstitucionalidades, pois, durante todo esse tempo, nunca se cogitou da igualdade de reajuste dos salários de todos os brasileiros.

220. A criação da antecipação mensal pela variação da URP — convém seja enfatizado — não decorreu de qualquer mandamento constitucional explícito ou implícito, mas de simples medida integrada a um determinado plano econômico de Governo, o chamado



"Plano Bresser", podendo, assim, ser revogada, a qualquer tempo, a exemplo do que ocorreu com o denominado "gatilho" do "Plano Cruzado" e tantas outras sistemáticas de revisão salarial.

221. Afora isso, deve ser repisado que, em relação aos servidores das empresas públicas e sociedades de economia mista, o art. 170, § 2º, da Constituição, não impede a aplicação de normas de Direito Público não extensíveis aos empregados das empresas privadas.

X

A INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO  
A DIREITO ADQUIRIDO

222 Os temas "direito adquirido", "ato jurídico perfeito" e "retroatividade da lei" encontram vasto tratamento, na doutrina e na jurisprudência.

223. Recorremos, por essa razão, às excelentes lições de PONTES DE MIRANDA, ao examiná-los, no nosso contexto constitucional:

"A Constituição de 1967, como a de 1946 e a de 1934, abandonou a referência à não-retroatividade e cogitou de direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada. O sistema é, pois, o seguinte: se existe direito adquirido, a lei nova não o ofende; se não existe, mas há ato jurídico perfeito, também até ele não vai a lei nova; se não há direito adquirido, nem ato jurídico perfeito, mas o juiz já se pronunciou a respeito, bem ou mal, e passou em julgado a decisão, não se reabre a discussão.

Foi isso o que se herdou de 1934, no art. 150, § 3º, de 1967, como no art. 141, § 3º, de 1946, e é isso o que havemos de aplicar.

(h) Na exposição dos problemas e das soluções do direito intertemporal, o que desde logo importa é evitarem-se falsas noções de incidência das leis. A lei incide sobre fatos ou sobre reminiscências de fatos (por isso mesmo, a lei que diz serem nacio



naís os que nasceram no país, ao contrário da lei anterior são inspirada no ius sanguinis, aproveita aos que nasceram antes dela). Não se pode dividir o domínio das leis segundo a sucessão dos fatos: fatos passados, regidos pelas leis anteriores; fatos presentes, pelas leis do presente; fatos futuros, pelas leis do futuro."

.....

FRIEDRICH AFFOLTER partiu da persistência da lei antiga; PAUL ROUBIER, do domínio da lei sobre os fatos ocorridos no seu tempo, ao que apresentou exceções injustificáveis. Ora, o que é preciso é partir-se de análise do tempo mesmo, da competência das leis no tempo. A lei nova não fica adstrita aos fatos de hoje e de amanhã; o que se dá, rigorosamente, é que ela se restringe ao tempo de hoje e ao de amanhã, até que outra lei corte esse amanhã, o pontue, criando o hoje da nova denominação legal, o seu hoje e o seu amanhã. Em vez de uma análise de fatos, ou de direitos (critério subjetivo), uma análise do tempo, ou, melhor, dos lapsos do tempo. São essa análise nos permite evitar confusões como a que não distingue entre a lei que considera interrompida, no passado, a prescrição, muito embora a lei de antes não conhecesse tal causa de interrupção, e a lei que considera interrompida, no presente ou em qualquer momento a partir dele, a prescrição, devido a fato já ocorrido de todo, no passado." (in "Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969", Ed. Rev. dos Tribunais, S. Paulo, 1974, Tomo II, págs. 91/92).

224. ... Ora, o Decreto-lei nº 2.425/88 não retroage para interferir com estipêndios devidos, em razão do exercício de cargos, funções ou empregos em tempo anterior, ou seja, a períodos mensais já findos, correspondentes a serviços já prestados.

225. Ao contrário, o Decreto-lei em tela foi expedido para ter aplicação no tempo futuro, isto é, a adiantamento de reajuste de estipêndios a ser concedido e pago, correspondentes a serviços a serem prestados.

226. E, assim, se aplica, não para revogar, mas, tão-somente, para suspender, por dois meses, não os estipêndios já devidos ainda não pagos, mas, apenas, um adiantamento, ou melhor, duas parcelas mensais de adiantamento, pela variação da URP aplicável nesses dois meses, do reajuste a ser fixado e concedido na data-base, segundo a variação acumulada do IPC.





227. O direito à percepção desse adiantamento, como o direito aos próprios estipêndios, se perfaz com o efetivo exercício do cargo, função ou emprego, no período mensal de referência.

228. Portanto, não há que se falar em retroatividade da norma legal em foco, mas da incidência desta, no "tempo de hoje", aos efeitos das relações antes contratadas (celetistas) ou estabelecidas na forma da lei (estatutários).

229. Também não cabe o habilidoso argumento de que o direito ao adiantamento "nasceria" com o simples transcurso de um trimestre, anterior, batizado de "período aquisitivo". Nem, tampouco, que, nesse momento, haveria uma "aquisição" ou "incorporação" da URP ou, ainda, direito dependente da implementação de condições.

230. Nada disso encontra fundamento no Decreto-lei nº 2.335/87 ("Plano Bresser"), o qual, no seu art. 3º, institui, como um dos pilares do Plano Econômico então adotado, a unidade de referência de preços (URP), para fins de reajuste não só de salários, mas também de preços.

231. Tal índice é determinado — preceitua o citado Decreto-lei, no § 1º do art. 3º — pela média da variação do IPC ocorrida num trimestre, para aplicação no trimestre seguinte.

232. Portanto, a referência a um "trimestre anterior" é restrita à forma de cálculo da URP, daí não se podendo sequer vislumbrar, pelo simples transcurso de um trimestre, base para o cálculo de uma URP, o pretense direito a um adiantamento de reajuste, no trimestre seguinte. Este decorre, simplesmente do comprovado e efetivo exercício de cargo, função ou emprego, no setor público, ao final do período mensal, mediante a aplicação, aos estipêndios correspondentes, de um índice pré-determinado.

233. Demais, a prosperar a esdrúxula tese, nunca mais se poderia decretar, neste País — e esperamos que isso não venha a ser necessário —, um "congelamento" de preços e salários, senão com três meses de antecedência, o que, evidentemente, acarretaria



a exacerbação inflacionária e não a sua brusca paralização e constituiria um absurdo, o que a Hermenêutica não admite.

234. Por essas mesmas razões, inocorre a alegada redução de estipêndios. Nem cabe aqui, discutir se os estipêndios em geral são, ou não, redutíveis. A questão não interessa ao caso.

235. Como se verifica, o Decreto-lei em tela não reduz estipêndios, de forma alguma. Apenas suspende, por dois meses, a concessão de adiantamento de reajuste, o que é coisa bem diferente.

236. Portanto, inocorre violação, como se alega, a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito.

## XI

### A INOCORRÊNCIA DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO DE TRABALHO OU DE OFENSA À SENTENÇA NORMATIVA

237. O Decreto-lei nº 2.425/88, de modo algum, altera, unilateralmente, acordos coletivos de trabalho, tidos como lei entre as partes e com sentido normativo, uma vez homologados pela Justiça do Trabalho; nem, tampouco, modifica qualquer sentença homologatória proferida em dissídio coletivo.

238. Por isso, revela-se despicienda a discussão sobre a natureza, a força e os efeitos dessas decisões da Justiça do Trabalho, aspectos esses largamente "explorados" nas restrições opostas ao Decreto-lei nº 2.425/88. Nem se invocará o disposto no art. 873 da CLT, que prevê, exatamente, a revisão das "decisões que fixarem condições de trabalho, quando se tiverem modificado as circunstâncias que as ditaram de modo que tais condições se hajam tor



nado injustas ou inaplicáveis". Nem se abordará a tese da chamada "coisa julgada flexível", compatível com a imutabilidade da coisa julgada formal, e que, na realidade, poderia se constituir, data venia, num excesso de judicial control, o que os constitucionalistas e a Suprema Corte norte-americanos já restringiram ao máximo, para evitar a invasão da competência do Poder Legislativo pelo Judiciário.

239. Com efeito, a questão é mais simples. O que estabelece e podem, evidentemente, estabelecer esses acordos coletivos de trabalho, homologados mediante decisões da Justiça de Trabalho, bem assim as sentenças prolatadas em dissídios coletivos, é que o empregador está obrigado a pagar aos empregados o adiantamento mensal previsto no Decreto-lei nº 2.425/88, que será calculado me diante a aplicação de um índice determinado, a URP, nele instituda. Simplesmente isso.

240. Todavia, o direito ao adiantamento não tem por fonte o acordo ou a sentença, mas a norma do decreto-lei. O adiantamento é devido, haja ou não acordo, haja ou não sentença da Justiça do Trabalho. Esse o ponto nuclear da questão.

241. A matéria é reservada à lei, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"DISSÍDIO COLETIVO - Acordo dos sindicatos patronais e de empregados - Cláusula fixadora de piso salarial - Inadmissibilidade - Matéria reservada ao legislador - Cancelamento - Questão de interesse geral da macroeconomia - Agravo regimental não conhecido.

Ementa oficial: Trabalhista. Piso Salarial. Estabelecida, por acordo coletivo dos sindicatos patronais e de empregados, a cláusula de piso salarial, que diz respeito a área reservada ao legislador, deve ser cancelada pela Justiça do Trabalho, no juízo de homologação ou no de recurso.

AI 87.570.1 (AgRg) - RJ - 2ª T. - agte.: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil, de Ladrilhos Hidráulicos e Produtos de



Cimento e de Mármore e Granitos do Município do Rio de Janeiro — agdo.: Sindicato da Indústria de Mármore e Granitos do Município do Rio de Janeiro — j. 14.5.82 — rel. Min. Décio Miranda — v. u. " (in "Revista dos Tribunais, Vol. 564, out. de 1982, pag. 263).

242. O acordo e a sentença referem-se ao adiantamento e à URP como, anteriormente, se referiam ao "gatilho" do "Plano Cruzado" e, antes disso, a reajustes por outros índices estabelecidos em lei.

243. A revogação do "gatilho" e das sistemáticas anteriores, de reajuste de salários, não importou na pretendida alteração de acordos ou de sentenças ou de ofensa a coisa julgada, ato jurídico perfeito ou direito adquirido.

244. Se assim não fosse, nunca mais poderiam ser revogados os preceitos do Decreto-lei nº 2.335/87, que instituíram a URP e o adiantamento mensal, porque sempre haveria em vigor um acordo coletivo de trabalho ou uma sentença homologatória de dissídio coletivo.

245. Se a lei nova não pudesse revogar ou alterar a URP ou revogar ou suspender o adiantamento, enquanto em vigor um acordo coletivo de trabalho ou uma sentença normativa que os prescrevesse, o "Plano Bresser" tornar-se-ia verdadeiramente eterno, o que, é claro, nem o ilustre ex-Ministro da Fazenda sequer cogitou.

246. Ora, como já foi exposto, o Decreto-lei nº 2.425/88 não modifica acordos coletivos de trabalho, nem sentenças normativas. Tão-somente, suspende, por dois meses, a concessão de um simples adiantamento mensal, segundo um pré-determinado índice aplicável aos estipêndios que forem devidos.

247. A questão, aliás, já foi apreciada pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, embora em mandado de segurança, mas em que se apreciou a alegada interferência de lei nova (Decreto-lei nº 2.012/83) relativa à política salarial e a reajustes (M. S. nº 20.381-DF, in RTJ nº 108, págs. 81/117).





248. Nesse Julgamento, o eminente Ministro NÉRI DA SILVA VEIRA, ensinou, ex cathedra:

"Inexistindo, entretanto, em tese, direito adquirido a uma certa forma de reajuste salarial, quando decorrente este, objetivamente, da lei e não do contrato, individual ou coletivo, força e entender que a subsistência do regime anterior de reajustes salariais, a sua não modificação, pende, tão-só, das inspirações da política salarial, que se ha de consubstanciar em instrumento de índole legislativa, sem caber, aqui, a esta altura, afirmar se por lei em sentido formal ou também por Decreto-lei, mérito de impetração. Daí resulta que a manutenção do status quo ante, a teor das Leis Salariais nºs 6.708/1979 e 6.886, de 1980, fica condicionada, ou a não edição de regra legislativa nova, ou a criação de outra lei guardando idênticas diretrizes da legislação então em vigor, ou, por último, a insubsistência, por inválida, da norma nova modificativa, que se introduza no cosmos jurídico positivo.

.....

Não se nega que a lei possa assim proceder, qual já aconteceu com a edição da Lei nº 6.886/1980, em confronto com a Lei nº 6.708, de 1979, conforme a peça vestibular, em verberando a política salarial adotada pelo Governo. Nem há espaço no pronunciamento judicial de validade da norma, para qualquer juízo acerca da justidade, ou não, da modificação dos itinerários da política salarial, matéria que escapa a órbita dos juízos estritamente jurídicos.

Portanto, procedendo o direito a uma certa forma de reajuste salarial, no caso, da lei (não sendo, aqui, a esta altura, de discutir, desde logo, se em sentido formal e material, ou também do Decreto com força de lei), e não de contrato, e não cabendo opor ao legislador direito subjetivo, líquido e certo, a que não se altere esse sistema, desde que a modificação não importe redução do valor salarial, na sua expressão nominal, bem de ver é que, por via deste mandado de segurança, o que se colima é, efetivamente, cassar a eficácia do instrumento normativo, criado por via de Decreto-lei, que operou alteração no regime objetivo de reajustes salariais definido em diplomas de natureza legislativa (Lei, em sentido material e formal). Ora, isso significa pedir se reconheça a inconstitucionalidade do Decreto nº 2.012/1983, na via eleita, ao menos, como referi, no que concerne aos impetrantes. Somente, assim, subsistiria o sistema de reajustes, criado em lei anterior, prosseguindo, então, os impetrantes com o regime vigente, à data do Decreto-lei nº 2.012/1983, a disciplinar seus reajustes de salário." (os grifos são nossos).



249. Nesse mesmo Julgamento, o eminente Ministro RAFAEL MAYER, que, hoje, preside, com invulgar proficiência e independência, o Excelso Pretório, acrescentou:

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

250. A hipótese ora em discussão é semelhante. Inexiste, em tese, "direito adquirido de uma certa forma de reajuste salarial — para repetir a incisiva lição do Ministro NERI DA SILVEIRA — quando decorrente este, objetivamente, da lei e não do contrato, individual ou coletivo". Quantum satis

## XII

### O DESCABIMENTO DE MEDIDAS CAUTELARES E LIMINARES

251. A história recente de nosso Direito Processual registra duas fases de emprego abusivo de medidas processuais especiais, em detrimento dos interesses do Erário, para a obtenção de rápida prestação jurisdicional, antes do julgamento do mérito da lide e antes, mesmo, que o Poder Público pudesse produzir sua defesa ou pudesse, ao menos, prestar informações.

252. A primeira fase ocorreu na década de 1950, quando medidas possessórias eram concedidas, liminarmente, por Juizes da Fazenda Pública, para liberar automóveis de luxo (Cadillacs "rabos de peixe" e outros) importados com infração às leis fiscais. Liberado o veículo, a Fazenda se via impotente para apreendê-los ou cobrar os impostos e multas devidos, porque, em muitos casos, os importadores eram estrangeiros ou residentes no exterior ou, ain-



da, residentes no País, mas sem patrimônio para responder pelas dívidas. Centenas e centenas de execuções fiscais remanescem, até hoje, à procura desses devedores.

253. Essa fase terminou com o advento da Lei nº 2.770, de 4.5.56, a Lei Oliveira Britto — assim chamada em homenagem ao autor do respectivo projeto, ilustre Deputado Federal pelo Estado da Bahia —, que suprimiu a concessão de liminares, nas ações e procedimentos judiciais de qualquer natureza, que visassem a liberação de bens, mercadorias ou coisas de procedência estrangeira, e, ainda exigiu fiança bancária ou caução em títulos da Dívida Pública (em 150% do valor do bem, mercadoria ou coisa), para a execução de julgado, enquanto pendesse recurso, mesmo sem efeito suspensivo, que determinasse a entrega ou a vinda do exterior de bem, mercadoria ou coisa.

254. A segunda fase ocorreu na década de 1960, quando eram concedidas medidas liminares, para ordenar a reclassificação ou equiparação de milhares de servidores públicos ou a concessão de aumento ou extensão de vantagens, com elevação incontrolável da despesa pública. Essa fase cessou com o advento da Lei, nº 4.348, de 26.6.64, que vedou, de modo expresso, a concessão de tais liminares e condicionou a execução de sentenças concessivas de mandados de segurança impetrados com aqueles objetivos ao respectivo trânsito em julgado.

255. Assistimos, agora e infelizmente, a uma terceira fase, quando, à falta do remédio do mandado de segurança, por força de vedação legal expressa, liminares em medidas cautelares inominadas têm sido concedidas às centenas para ordenar, sem prévia audiência, dos réus a concessão e o pagamento, a milhares e milhares de servidores da Administração Pública Federal direta e indireta, de adiantamentos mensais vedados por decreto-lei que sequer foi apreciado pelo Congresso Nacional, nos termos da Constituição, assim agravando a despesa pública, elevando o deficit público, prejudicando a luta contra a inflação e gerando um clima de instabilidade.



de, incerteza e insegurança no seio da Administração, justamente no momento em que o perigo de hiperinflação preocupa a todos e exige dos servidores públicos dedicação ainda maior, no cumprimento de seus deveres funcionais. Acrescente-se que, em alguns casos, força policial tem sido utilizada para garantir o cumprimento da ordem, junto a agências do Banco do Brasil, obrigando caixas e gerentes a entregar numerário dos depositantes.

256. Esses fatos trazem à colação as ponderações do illustre VICTOR RUSSOMANO:

"Muito se tem falado sobre as rígidas restrições impostas à competência normativa da Justiça do Trabalho, nos últimos anos.

Queremos situar bem nossa posição a propósito, antes de entrarmos na rápida análise das normas legais que regem a matéria, neste momento.

Ninguém pode pôr em dúvida a afirmativa de que, anteriormente, a competência normativa era exercida pela Justiça do Trabalho às cegas, sem elementos lógicos ou informações objetivas para indicações do reajuste salarial aplicável.

Chegou-se a tal ponto de arbítrio, na apreciação dos conflitos coletivos de natureza econômica, que, no seu apogeu, fizemos duras críticas à maneira como a Justiça do Trabalho apreciava as ações correspondentes.

Atrevemo-nos, inclusive, naquela época, a mencionar a larga contribuição dada, por essa forma, pela Justiça do Trabalho, ao processo inflacionário da economia nacional. Inclusive, antevimos que, no momento em que se fizesse o planejamento dessa economia em termos efetivos e quando se desenvolvesse, no País, política enérgica e bem dirigida de combate à inflação, um dos pontos que seriam disciplinados pelo legislador haveria de ser a competência normativa da Justiça do Trabalho.

Os fatos confirmaram nossas previsões.

O direito positivo atual abandonou o critério de pura equidade e largo arbítrio na fixação de novas condições de trabalho, notadamente no que concerne aos reajustes salariais, introduzindo, na legislação pátria, pela primeira vez na história do nosso Direito do Trabalho, a chamada "política salarial das fórmulas".





Ao contrário do que se tem sustentado, a adoção de uma fórmula de reajuste periódico dos salários em geral não constitui originalidade do espírito criador da lei brasileira: é apenas o transplante, para nosso direito, da técnica adotada na negociação coletiva dos Estados Unidos, sobretudo a partir do final da II Grande Guerra e da convenção entre a General Motors e a associação sindical respectiva nos últimos anos da década de 1940" (in "Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho", Konfino, Rio, 1977, vol. III, págs. 1252/1253).

257. E merece destaque especial a lapidar advertência do festejado Jurista:

"O chamado processo de distribuição da riqueza nacional desaguará, certamente, na competência normativa da Justiça do Trabalho, que, com indispensável moderação, há de ser um dos poderosos instrumentos de equilíbrio da economia brasileira, em termos de bem-estar, prosperidade geral e satisfação popular" (op. cit., pág. 1254).

258. Ora, "as medidas cautelares, ou medidas preventivas — assevera PONTES DE MIRANDA —, são todas as que atendem à pretensão de segurança do direito, da pretensão, ou da prova, ou da ação" (in "Comentários ao Código de Processo Civil", Forense, Rio, 1976, Tomo XII, pág. 3).

259. Consoante o nosso Código, "o procedimento cautelar pode ser instaurado antes ou no curso do processo principal e deste é sempre dependente" (art. 796), mas "são em casos excepcionais, expressamente autorizados em lei, determinará o Juiz medidas cautelares sem audiência das partes" (art. 797), sendo "lícito ao Juiz conceder liminarmente ou após justificação prévia a medida cautelar, sem ouvir o réu, quando verificar que este, sendo citado, poderá torná-la ineficaz, caso em que poderá determinar que o requerente preste caução real ou fidejussória de ressarcir os danos que o requerido possa vir a sofrer" (art. 804).

260. Não obstante e como se disse, centenas e centenas de liminares em medidas cautelares têm sido concedidas, a requerimento de servidores da Administração Pública federal direta e indireta,



sem prévia audiência das rês (a União e as autarquias e empresas estatais federais), sem que fosse exigida qualquer caução e sem que se possa vislumbrar o mais leve receio de que as rês, antes do julgamento das lides, possam causar ao direito dos autores "lesão grave e de difícil reparação".

261. Não se configuram, em tais casos, seja o fumus boni juris, porque não há aparência de direito a uma antecipação mensal suspensa por preceito legal expresso, que goza da presunção de constitucionalidade, seja o periculum in mora, porque, indubitavelmente, proferida a decisão de mérito, com força executiva, as rês, à toda evidência, terão, se for o caso, condição de cumpri-las sem demora.

262. Aliás, o E. Tribunal Federal de Recursos, em decisão recente, pela unanimidade dos membros de sua 1ª Turma, decidiu, ao apreciar Agravo de Instrumento relativo a cautelar requerida por servidor público, justamente com o objetivo de obter o imediato pagamento de vantagem pecuniária, que:

"São em casos excepcionais, pode o Juiz determinar providência cautelar sem audiência da parte contrária, sendo que a autorização contida no art. 804, do CPC, é restrita à hipótese em que da citação do réu pode resultar a frustração da medida" (Agravo de Instrumento nº 51.771-RGS).

263. Outrossim, ao conceder liminar, em Mandado de Segurança contra o ato do Juiz Federal, que concedera liminar em medida cautelar para ordenar o aludido pagamento, o Exmº Sr. Presidente do E. Tribunal Federal de Recursos, o eminente Ministro EVANDRO GUEIROS LEITE, em conciso, mas rico, despacho, fulminou a tese da admissibilidade de medida cautelar contra a União, em tais casos:

"É sabido que a Fazenda Nacional goza de bom conceito quanto à sua solvabilidade, de modo que seria difícil, ou quase impossível, acreditar-se na possibilidade de dano irreparável, ensejador de medida cautelar atípica e de sua concessão liminar, para efeito de atendimento de obrigações pecuniárias eventualmente apuráveis, ad futurum, em ação própria.

THE  
JOURNAL  
OF  
THE  
ROYAL  
ANTHROPOLOGICAL  
INSTITUTE  
OF GREAT  
BRITAIN  
AND IRELAND  
VOLUME  
LXXV  
PART I  
1905  
LONDON  
PUBLISHED BY THE  
INSTITUTE  
11, BEDFORD SQUARE, W.C.2



Daí porque, em que pesem os fundamentos da respeitável decisão impugnada, acho que não autorizariam, data venia, a sua prolação, tanto mais por não se tratar, na hipótese, de matéria alimentar." (M.S. nº 112.443 - RGS)".

264. No Julgamento, pelo TFR, desse Mandado de Segurança, o Relator, o ilustre Ministro COSTA LEITE, acrescentou:

"Tais argumentos bastam para evidenciar a ausência de pelo menos um dos pressupostos do exercício da jurisdição cautelar, qual seja o periculum in mora, mas há, ainda, patente afronta ao art. 804, do Código de Processo Civil. E nem se invoque, com o escopo de arredá-la, o poder geral de cautela, face a rígida regra do art. 797, do mesmo Codex, de sorte que só em casos excepcionais, expressamente autorizados por lei, determinará o Juiz providência cautelar sem audiência da parte contrária. E a autorização contida no antes mencionado art. 804 é restrita à hipótese em que da citação do réu pode resultar a frustração da medida, à qual, iniludivelmente, não se ajusta a concessão liminar em tela. Desenganadamente, a União Federal não disporia de meios, uma vez citada, de tornar ineficaz a medida cautelar.

Diante do expendido, defiro a segurança, con firmando a liminar. Este o meu voto."

265. O Tribunal Federal de Recursos também já decidiu que:

"1.565. Processual Civil — Medida cautelar — INPS.

EMENTA: Na hipótese em que o mérito da ação principal é o direito à revisão de proventos, na cautelar não se configura o periculum in mora que autorize a concessão da medida, se o requerido é o INPS, uma autarquia federal, de fins permanentes e com capacidade para cumprir a decisão final no processo principal. (AC. 50.707-CE. Rel.: Min. José Cândido. 2ª Turma. Unânime. DJ. 30.8.84). E.62 — p. 43)"

"1.992. Processual Civil — Medida cautelar — Concessão liminar.

EMENTA: I — A concessão liminar de medida cautelar, visando à cassação de efeitos de ato administrativo, não dispensa a demonstração de que o requerente se acha amparado pela aparência do bom di



reito (fumus boni iuris) e de que do ato possa resultar-lhe dano irreparável, hipóteses essas não caracterizadas nos autos.

II - Agravo de instrumento provido. (Ag 49.800-RJ. Reg. 7.014.058. Rel.: Min. Pádua Ribeiro. 4ª Turma. Unânime. DJ 7.8.86)".

266. Demais disso, no Tribunal Federal de Recursos, a matéria é tranqüila, bastando transcrever dois recentíssimos despachos, precisamente em torno da tormentosa questão de medidas cautelares visando o restabelecimento do adiantamento mensal instituído pelo Decreto-lei nº 2.335/87.

267. O primeiro é da lavra do ilustre Ministro EDSON VIGAL:

"MANDADO DE SEGURANÇA Nº 138.098 - MG(REGISTRO 88.0029631-9)

IMPETRANTE: UNIÃO FEDERAL

IMPETRADO : JUÍZO FEDERAL DA 12ª VARA-MG.

D E S P A C H O

Vistos, etc.

Presentes os requisitos legais, estes consubstanciados na falta de demonstração da ineficácia da medida, se concedida com a audiência da parte contrária e, também, diante da Jurisprudência deste Tribunal sobre inadmissão de cautelar para assegurar verbas salariais, concedo a liminar, para dar efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento interposto pela Impetrante.

Comunique-se ao digno Juiz impetrado, por telelex, além de solicitar-lhe as informações por ofício.

Publique-se.

Brasília, 03 de junho de 1988."

268. O segundo é da autoria do ilustre Ministro JOSÉ DANTAS:

"MANDADO DE SEGURANÇA Nº 138.625 - MG - (REG. nº 880031232-2)





RELATOR : O SR. MINISTRO JOSÉ DANTAS  
RAIS IMPETRANTE: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GE  
IMPETRADO : JUÍZO FEDERAL DA 3ª VARA-MG.  
ADVOGADOS : DRS. LÚCIA MASSARA E OUTROS  
D E S P A C H O

De tão informal que se oferece a decisão cautelar liberatória do reajuste de vencimentos de que se trata (URP), deferida sem audiência da parte, é mesmo o caso de suspender-lhe a eficácia, a modo do disposto no art. 7º, II, da Lei 1.533/51, consoante até a reiterada jurisprudência do Tribunal sobre inadmitir cautelar liminarmente deferida ao propósito de assegurar parcelas salariais.

Defiro, pois, a liminar suplicada, para dar efeito suspensivo ao agravo de instrumento oportunamente interposto, cujo processamento recomendo que se faça com urgência.

Comunique-se por telex o teor deste despacho ao digno juiz impetrado, solicitando-se-lhe, por ofício, as informações cabíveis.

Publique-se.

Brasília, 08 de junho de 1988."

269. Por outro lado, a concessão de medidas cautelares, pela Justiça do Trabalho, data maxima venia de seus eminentes Juizes, não parece encontrar supedâneo na legislação processual trabalhista.

270. E bem verdade que o art. 769, da CLT, prescreve que, nos casos omissos, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível com as normas processuais prescritas pela própria Consolidação.

271. O preceito é, portanto, de caráter excepcional e exige interpretação estrita.

272. O recurso às normas do C.P.C. aconselha prudência.



273. O festejado VICTOR RUSSOMANO, a propósito desse mesmo dispositivo, pondera: "desde que se reconheça, como reconhecemos, a especificidade do processo trabalhista, submetido a uma série de princípios doutrinários originais, não se pode, igualmente, deixar de reconhecer que essas remissões ao direito adjetivo comum se podem tornar perigosas" (in "Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho", 8ª edição, José Konfino, Rio, 1977, Vol. III, pág. 1142).

274. Desse modo, a concessão, pela Justiça do Trabalho, inaudita altera parte, de liminares em medidas cautelares, para ordenar a concessão e o pagamento contra legem de adiantamentos salariais, com fulcro no Código de Processo Civil, em face do permissivo excepcional do art. 769 da CLT, afigura-se, data venia, procedimento distante da aconselhável prudência para se inserir na classificação proposta por RUSSOMANO.

275. O certo é, porém, que não se justifica a concessão, face às razões apontadas, sejam das liminares, sejam das próprias cautelares, por lhes faltar os pressupostos exigidos pela lei.

### XIII

#### O CABIMENTO DE AVOCATÓRIA (ART. 119, I, "o" DA CONSTITUIÇÃO)

276. Preceitua o art. 119, inciso I, alínea "o", da Constituição, com o aditamento prescrito pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977:

"Art. 119 - Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar originariamente:

.....  
.....

o) as causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos da decisão proferida e para



que o conhecimento integral da lide lhe seja de volvido."

277. Dessas disposições decorre que a avocação, pelo Supremo Tribunal Federal, de "causas processadas perante quaisquer juizes ou Tribunais" depende:

a) de pedido privativamente formulado pelo Procurador-Geral da República; e


b) de decisão preliminar do Excelso Pretório deferindo o pedido de avocação.

278. Tanto o pedido, como a decisão vestibular, dependem da configuração de imediato perigo do qual venha a ocorrer, em razão de decisões então já proferidas por outros juizes e Tribunais, grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas.

279. Ora, ao discorrermos sobre o ratio legis e a mens legis do Decreto-lei nº 2.425/88, ficou, exaustivamente, demonstrado o quadro de iminente hiperinflação, com o conseqüente colapso da economia e do processo de consolidação democrática, de modo a dar origem a uma incontornável situação de conturbação social e desestabilização das instituições, tudo em prejuízo, afinal, da paz social e do bem-estar da coletividade.

280. Diante desse quadro, o Governo, no uso de prerrogativas constitucionais, vem adotando uma série de medidas para evitar a hiperinflação e fazer reverter o surto inflacionário.

281. Entre essas medidas, figura o multicitado Decreto-lei nº 2.425/88, que prescreveu a suspensão, por dois meses, do adiantamento mensal, segundo a variação da URP, como instituído por outro Decreto-lei, o de nº 2.335/87, em relação aos servidores da Administração Pública direta e indireta.





282. Por outro lado, prescreve o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em seu art. 252, que:

"Art. 252. Quando, de decisão proferida em qualquer Juízo ou Tribunal, decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, poderá o Procurador-Geral da República requerer a avocação da causa, para que se lhe suspendam os efeitos, devolvendo-se o conhecimento integral do litígio ao Supremo Tribunal Federal, salvo se a decisão se restringir a questão evidente, caso em que o conhecimento a ela se limitará.

Parágrafo Único. Não caberá pedido de avocação, se a decisão impetrada houver transitado em julgado, ou admitir recurso com efeito suspensivo".

283. Ocorre que, como é público e notório, milhares de servidores da Administração direta e indireta, têm recorrido à Justiça Federal e à Justiça do Trabalho, visando obter o restabelecimento da referida antecipação mensal, relativa aos meses de abril e maio últimos, sob os diversos argumentos antes apreciados, logrando a maior parte obter a concessão de medidas cautelares ou liminares, ou, ainda, decisões quanto ao mérito dos pedidos, tanto de Juízes Federais, como de Juntas de Conciliação e Julgamento.

284. Cumpre notar que o Egrégio Tribunal Federal de Recursos vem concedendo liminares, em mandados de segurança, impetrados pela Douta Procuradoria-Geral da República, para suspender os efeitos das decisões dos Juízes Federais de 1.<sup>a</sup> instância, mas o Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, em decisão recente, fartamente noticiada pela imprensa, vem de decidir — em dissídio promovido por uma sociedade de economia mista federal, a PETROBRÁS — pela inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88 e, assim, pelo restabelecimento da mencionada antecipação de reajuste salarial, referente aos meses de abril e maio últimos.

285. A prosperar essa decisão judicial, ao lado de todas as liminares e cautelares e decisões de primeira e segunda instâncias da Justiça do Trabalho, toda a política de combate à inflação, pela redução do deficit público e das pressões das empresas esta





tais, junto ao Tesouro Nacional e ao mercado financeiro, estará gravemente comprometida, daí advindo, de novo, o perigo da hiperinflação, com toda a sorte de conseqüências.

286. Demais disso, a execução da recente decisão do E. Tribunal Superior do Trabalho, no dissídio jurídico promovido pela PETROBRÁS, e das numerosas liminares e medidas cautelares deferidas pelos diversos órgãos da Justiça do Trabalho, gerou, ainda, outro efeito negativo no ambiente de trabalho da Administração Pública Federal, qual seja o de dar causa a que passem a conviver, lado a lado, em Ministérios, autarquias e empresas estatais, servidores com estipêndios diferentes, ou seja, com e sem os adiantamentos relativos aos meses de abril e maio últimos, tudo em detrimento da harmonia social.

287. Em tais condições, configurada está, plenamente, a situação de iminente perigo de grave lesão tanto às finanças públicas (despesa da ordem de 630 bilhões de cruzados, afora pressões das empresas estatais junto ao Tesouro Nacional e ao mercado financeiro), como à ordem e segurança públicas (conturbação social que decorrerá de um processo de hiperinflação).

288. Desse modo, o Exmº Sr. Ministro da Fazenda pode e, mesmo, deve, em razão de seus deveres funcionais, sugerir, ao Exmº Sr. Procurador-Geral da República, que formule, perante o Colendo Supremo Tribunal Federal, pedido de avocação, nos termos do art. 119, inciso I, alínea "o", da Constituição, e dos arts. 252 e 253 do Regimento Interno do STF, requerendo, outrossim, com fulcro no art. 254, inciso III, do aludido Regimento, a imediata suspensão dos efeitos da decisão, até deliberação final do Plenário.

#### XIV

#### AS CONCLUSÕES

289. Por todas as razões expostas, improcedem, totalmen



te, as restrições opostas ao Decreto-lei nº 2.425/88 e às medidas nele prescritas, sendo de se concluir que:

1º) os dados estatísticos da economia nacional e as cifras das contas nacionais e da execução orçamentária revelavam uma conjuntura extremamente grave, indicando, com clareza, a iminente hiperinflação, com o colapso da economia e, conseqüentemente, danos ao esforço de consolidação democrática (occasio legis);

2º) foi nesse ambiente de intensa preocupação, num momento difícil da vida nacional, que germinaram as idéias propulsoras da adoção de um elenco de medidas para fazer reverter os fatores contrários ao equilíbrio econômico e político do País, à instabilidade das instituições e à paz social (ratio legis);

3º) o escopo do Decreto-lei nº 2.425/88 foi o de reduzir a despesa pública no exercício em curso, em cerca de 650 bilhões de cruzados, de modo a reduzir o deficit público, mediante a suspensão da concessão, nos meses de abril e maio últimos, da antecipação instituída no art. 8º do Decreto-lei nº 2.335/87 ("Plano Bresser"), ou seja, o reajuste mensal, em proporção idêntica à variação da URP (mens legis);

4º) em favor dos atos legislativos, milita, consoante a melhor doutrina, a presunção de constitucionalidade, particularmente como limitação ao exercício do judicial control, de forma a evitar a invasão da esfera de competência do Poder Legislativo pelo Judiciário;

5º) o instituto do decreto-lei é um instrumento legislativo adequado para assegurar, ao Poder Executivo, a rapidez de ação, como reclamado pela coletividade, sendo, destarte, encontrado nos Estatutos Políticos de Nações as mais avançadas;

6º) o Decreto-lei nº 2.425/88 foi expedido com fulcro no art. 55, da Constituição, por se verificarem, efetiva e concomitantemente, os pressupostos de urgência e interesse público relevante, cuja apreciação, no entanto, escapa a competência do Poder Judiciário, como já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal, por envolver deliberação política entregue à discricionariedade do Presidente da República, submetida, apenas, à discricionariedade do Poder Legislativo;



7º) outrossim, o Decreto-lei em tela foi baixado com supedâneo nos incisos I, II e III, do citado art. 55, da Constituição, por versar sobre matéria relativa a segurança nacional, a finanças públicas e a fixação de vencimentos;

8º) de fato, a matéria é relativa a segurança nacional, porque, objetivando a redução da despesa orçamentária e do deficit público, e, em consequência, o combate a inflação, tem por finalidade afastar ameaças internas em estado potencial próximo e iminente, isto é, a hiperinflação, que geraria a conturbação social e a própria comoção intestina, em detrimento da paz social e das instituições e valores de toda a Nação, ludo consoante o conceito já consagrado pelo Excelso Pretório;

9º) a matéria objeto do Decreto-lei nº 2.425/88 também é referente a finanças públicas, por dispor sobre o modo de concessão de antecipação de reajuste de vencimentos e salários de todo o pessoal do setor público federal, no contexto da política econômico-financeira e da política salarial do Governo;

10º) destarte, o Decreto-lei visa a redução da despesa pública, que se inclui, evidentemente, no conceito de finanças públicas;

11º) o Decreto-lei em questão versa, ainda, sobre matéria pertinente a fixação de vencimentos não só dos titulares de cargos públicos, mas ainda de servidores celetistas da Administração direta e autárquica e das empresas estatais, sendo certo que o conceito, a nível constitucional, fiel ao elemento teleológico, não se limita às dimensões da legislação ordinária, nem à doutrina do Direito Administrativo, mas ganha amplitude, para abranger todas as parcelas dos estípidios de servidores ativos e inativos e respectivos pensionistas, tanto da Administração direta, como da indireta;

12º) o fim colimado pelo art. 170 da Constituição foi o de proteger a empresa privada diante da empresa estatal, vedando a estas privilégios em matéria obrigacional, trabalhista e fiscal;

13º) o § 2º do citado art. 170, do Texto Político, manda aplicar às empresas estatais todas as normas legais aplicáveis às empresas privadas, naquelas matérias, sem, entretanto, excluir, por algum modo, a incidência das normas de Direito público ditadas em razão do interesse social;



14º) esse preceito constitucional não trata de "garantias" dos servidores das empresas estatais, muito menos de garantia a um determinado modo de reajuste de salários, tanto mais que não figura no art. 165 do Estatuto Político, que enumera, exaustivamente, os direitos dos trabalhadores;

15º) por outro lado, o Decreto-lei nº 2.425/88 não viola o princípio constitucional da isonomia, porquanto o direito ao reajuste dos salários em geral não tem por fonte a Carta Magna, mas deriva da legislação ordinária, que pode ser alterada, em função da política econômico-financeira do Governo;

16º) o mencionado Decreto-lei não tem efeitos retroativos, atingindo direitos adquiridos, mas incide, no "tempo de hoje", aos efeitos das relações de trabalho antes contratadas ou estabelecidas, apenas suspendendo, por dois meses, a concessão de adiantamento correspondente a serviços a serem prestados;

17º) o direito ao aludido adiantamento decorre, simplesmente, do efetivo exercício de um cargo, função ou emprego, no setor público, ao final do período mensal, mediante a aplicação, aos estipêndios correspondentes, de um índice pré-determinado, não derivando tal direito do mero transcurso de um trimestre, que apenas serve de base para o cálculo do índice;

18º) também não se trata de reduzir "salários, mas, tão-somente, de suspender a concessão de adiantamentos, isto é, pagamento adiantado o que é coisa bem diferente;

19º) o Decreto-lei nº 2.425/88 não altera, unilateralmente, quaisquer acordos coletivos de trabalho ou sentenças normativas, sendo, por isso mesmo, despicinda a discussão sobre a natureza, a força e os efeitos daquelas decisões da Justiça do Trabalho, e o direito ao adiantamento não tem por fonte o acordo ou a sentença, mas a norma de Decreto-lei, matéria essa que, em tese, já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal;

20º) descabe a concessão de medidas cautelares inominadas e de liminares nesse procedimento especial, como têm sido deferidas a milhares e milhares de servidores, sem prévia audiência das rês (União, autarquias e empresas estatais federais), sem que fosse exigida qualquer caução e sem que as rês pudessem causar ao direito dos autores, acaso reconhecido, a mais leve "lesão grave e de difícil reparação", para ordenar o pagamento, até com o emprego





go de força policial, de adiantamentos mensais de reajuste de salários, vedados por preceito legal, que goza da presunção de constitucionalidade;

21º) destarte, não se configuram, em tais casos, seja o fumus boni juris, seja o periculum in mora, como, alias, tem entendido o E. Tribunal Federal de Recursos, em casos semelhantes;

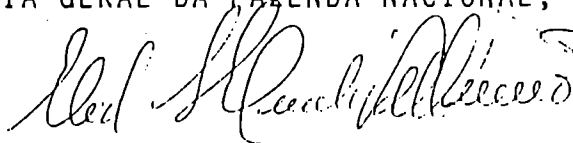
22º) nessas condições e diante da configuração de um quadro de imediato perigo de grave lesão à ordem, à segurança e à economia públicas, deve o Exmº Sr. Ministro da Fazenda sugerir, ao Exmº Sr. Procurador-Geral da República, que formule, perante o Colendo Supremo Tribunal Federal, pedido de avocação, nos termos do art. 119, inciso I, alínea "o", da Constituição, e dos arts. 252 e 253 do Regimento Interno daquela Corte de Justiça, requerendo, outros sim, a medida prevista no art. 254, inciso III, do mesmo diploma normativo.

É o que nos parece,

S.M.J.

À superior apreciação do Exmº Sr. Ministro da Fa  
zenda.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 29 de  
junho de 1988.



CID HERÁCLITO DE QUEIROZ  
Procurador-Geral



AVISO Nº 880

Em 29 de junho de 1988

Senhor Procurador-Geral:

Nos termos do incluso Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, tenho a honra de me dirigir a V.Exa. para sugerir, com a devida vênia, seja examinada a possibilidade da formulação, perante o Colendo Supremo Tribunal Federal, advocatória, com fundamento no art. 119, inciso I, alínea "o", da Constituição, relativamente à decisão do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, que julgou inconstitucional preceito do Decreto-lei nº 2.425, de 7.4.88, o qual suspendeu, por dois meses, a concessão do adiantamento mensal de reajuste de salários instituído pelo art. 8º do Decreto-lei nº 2.335, de 12.6.87, bem assim das decisões dos diversos órgãos da Justiça do Trabalho, que têm deferido liminares em medidas cautelares, para determinar o restabelecimento do referido adiantamento.

2. Outrossim, saliento a alta relevância, no contexto da política econômico-financeira do Governo, da plena e geral eficácia do aludido Decreto-lei nº 2.425/88, que tem por escopo reduzir a despesa pública ainda no corren-

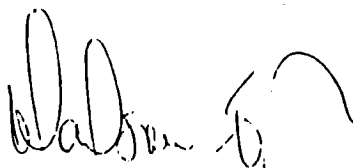
A Sua Excelência o Senhor  
Doutor JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE  
DD. Procurador-Geral da República





te exercício, para, em consequência, diminuir o déficit público, como instrumento de combate à inflação, assim afastando o perigo da hiperinflação, que acarretaria as mais graves consequências econômicas, políticas e sociais, em prejuízo dos superiores interesses de toda a Nação.

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



MAILSON FERREIRA DA NOGREGA  
Ministro da Fazenda



AVISO/Nº 895

Em 05.07.88

Senhor Consultor-Geral:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. JOSÉ SAULO PEREIRA RAMOS  
Digníssimo Consultor Geral da República





AVISO/Nº 896

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Gen.de Exército IVAN DE SOUZA MENDES  
Digníssimo Ministro-Chefe do Serviço Nacional de  
Informação - SNI.



AVISO/Nº 897

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. JOÃO BATISTA DE ABREU  
Digníssimo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento  
e Coordenação da Presidência da República - SEPLAN



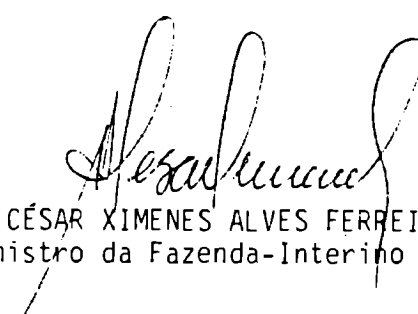
AVISO/Nº 898

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor

Dr. VICENTE CAVALCANTI FIALHO

Digníssimo Ministro Extraordinário P/Assuntos  
de Irrigação.



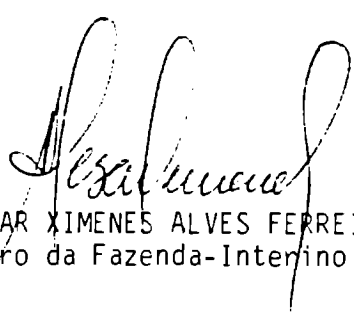
AVISO/Nº 899

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES  
Digníssimo Ministro de Estado das Comunicações





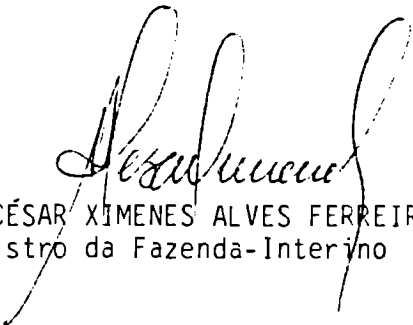
AVISO/Nº 900

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. JOÃO ALVES FILHO  
Digníssimo Ministro de Estado do Interior



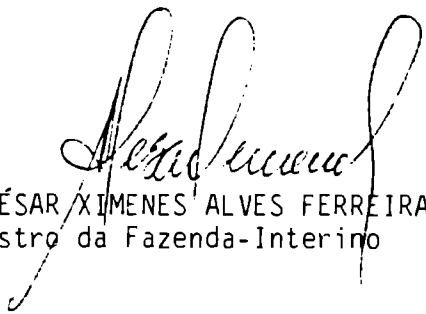
AVISO/Nº 901

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor JOSÉ REINALDO CARNEIRO TAVARES  
Digníssimo Ministro de Estado dos Transportes



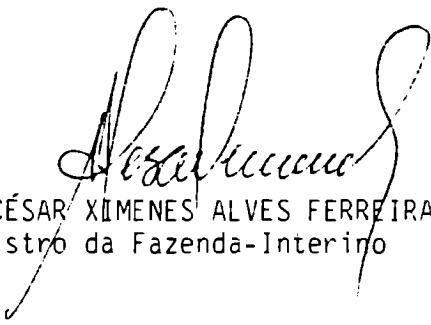
AVISO/Nº 902

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. LUIZ CARLOS BORGES DA SILVEIRA  
Digníssimo Ministro de Estado da Saúde



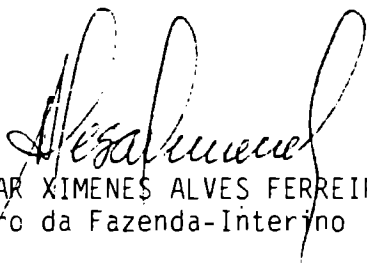
AVISO/Nº 903

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ  
Digníssimo Ministro de Estado das Relações Exteriores





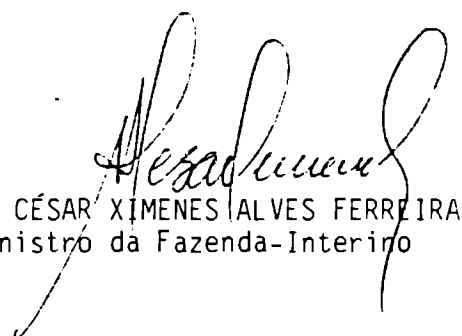
AVISO/Nº 904

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor ANTONIO AURELIANO CHAVES DE MENDONÇA  
Digníssimo Ministro de Estado das Minas e Energia



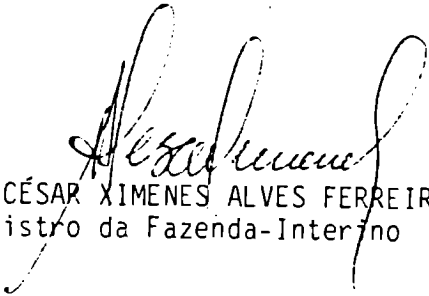
AVISO/Nº905

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor JOSÉ HUGO CASTELO BRANCO  
Digníssimo Ministro de Estado da Indústria e do Comércio



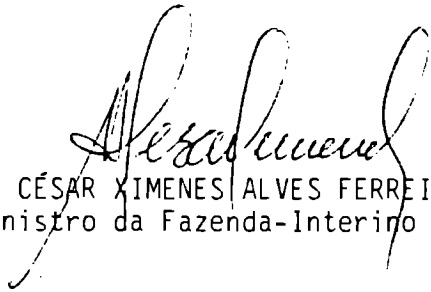
AVISO/Nº 906

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor HUGO NAPOLEÃO  
Digníssimo Ministro de Estado da Educação



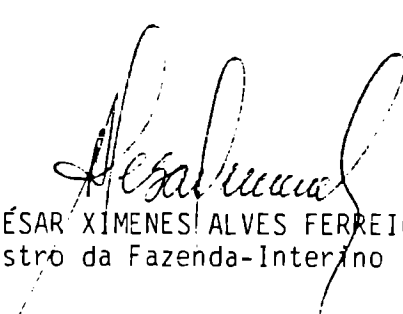
AVISO/Nº 907

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor CELSO MONTEIRO FURTADO  
Digníssimo Ministro de Estado da Cultura





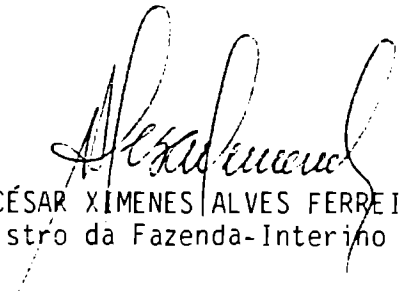
AVISO/Nº 908

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. IRIS REZENDE MACHADO

Digníssimo Ministro da Agricultura.



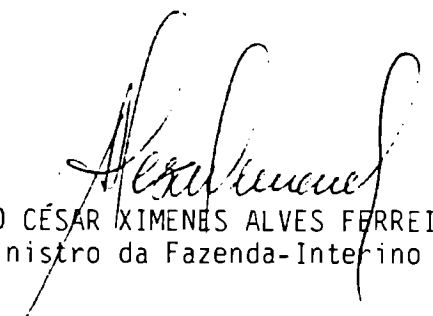
AVISQ/Nº 909

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Tenente-Brigadeiro do Ar OCTÁVIO JÚLIO MOREIRA LIMA  
Digníssimo Ministro de Estado da Aeronáutica.



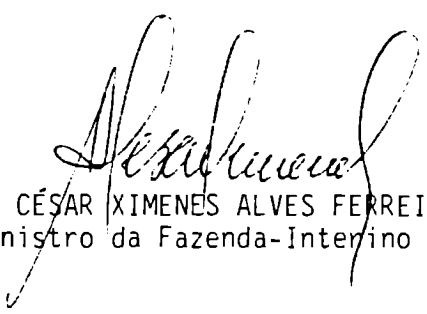
AVISO/Nº 910

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA  
Digníssimo Ministro da Ciência e Tecnologia.



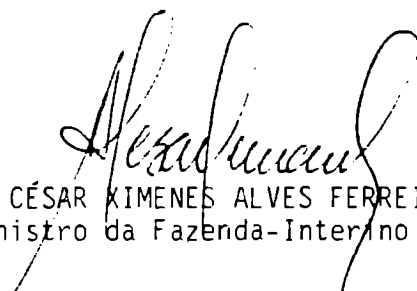
AVISO/Nº 911

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Almirante-de-Esquadra HENRIQUE SABÓIA  
Digníssimo Ministro de Estado da Marinha





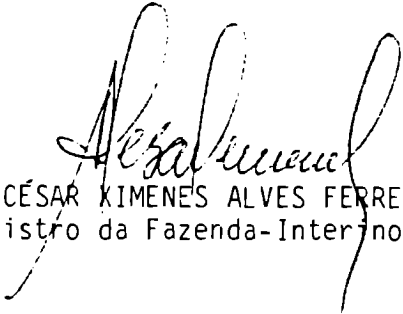
AVISO/Nº 912

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR KIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO  
Digníssimo Ministro de Estado da Justiça



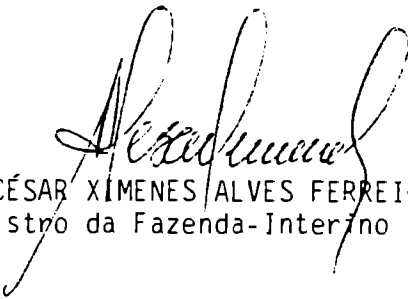
AVISO/Nº913

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor ALMIR PASSIANOTO PINTO  
Digníssimo Ministro de Estado do Trabalho



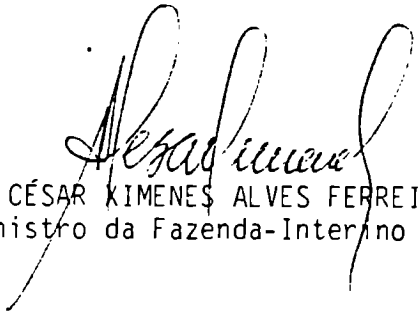
AVISO/Nº 914

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR KIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
General de Exército LEÔNIDAS PIRES GONÇALVES  
Digníssimo Ministro de Estado do Exército



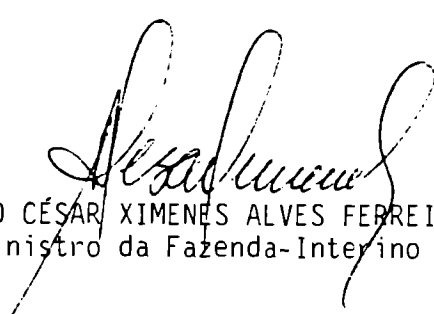
AVISO/Nº 915

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. RONALDO COSTA COUTO  
Digníssimo Ministro-Chefe do Gabinete Civil  
da Presidência da República.





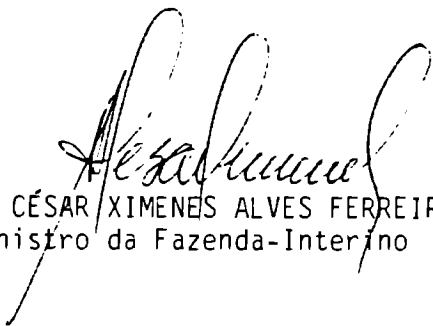
AVISO/Nº 916

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
General RUBEM BAYMA DENYS

Digníssimo Ministro-Chefe do Gabinete Militar  
da Presidência da República.



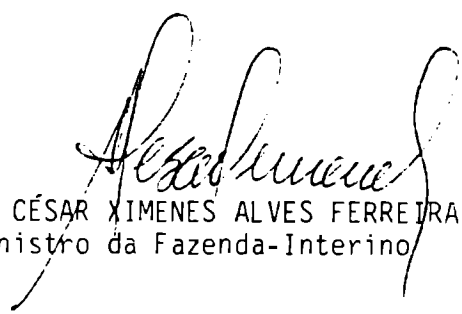
AVISO/Nº 917

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Tenente-Brigadeiro WALBERT LISIEUX DE FIGUEIREDO  
Digníssimo Ministro de Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA).



AVISO/Nº 918

Em :05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Dr. ALUISIO ALVES

Digníssimo Ministro-Chefe da Secretaria de Administração  
Pública (SEDAP).



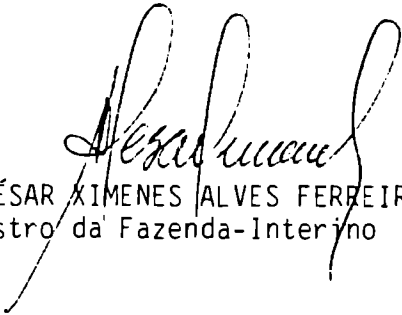
AVISO/Nº 919

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor LUIZ HUMBERTO PRISCO VIANA  
Digníssimo Ministro de Estado da Habitação, Urbanismo e  
Meio Ambiente.





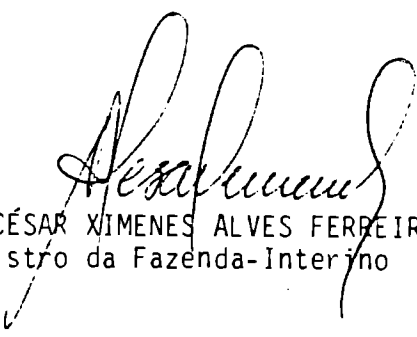
AVISO/Nº 920

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor RENATO BAYMA ARCHER DA SILVA  
Digníssimo Ministro de Estado da Previdência e  
Assistência Social



AVISO/Nº 921

Em 05.07.88

Senhor Ministro:

Tenho o prazer de enviar a V.Exa., para conhecimento, as inclusas cópias do Parecer do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sustentando a constitucionalidade do Decreto-lei nº 2.425/88, e do Aviso nº 880/88, que este Ministério dirigiu ao Sr. Procurador-Geral da República.

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



PAULO CÉSAR XIMENES ALVES FERREIRA  
Ministro da Fazenda-Interino

A Sua Excelência o Senhor  
Doutor JADER FONTENELLE BARBALHO  
Digníssimo Ministro de Estado da Reforma e  
Desenvolvimento Agrário

