MANDADO DE SEGURANÇA — ATO NORMATIVO — REAJUSTE DE PRESTAÇÕES

— O Decreto n.º 88.371, de 1983, que estabelece critérios gerais referentes ao reajustamento de prestações do Sistema Financeiro da Habitação é ato normativo, sem conteúdo de executoriedade direta, insuscetível de ataque pela via excepcional do mandado de segurança.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Lais Salles Rodrigues da Silva e seu marido *versus* Presidente da República
Mandado de Segurança nº 20.398 — Relator: Sr. Ministro
ALDIR PASSARINHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer do mandado de segurança.

Brasília, 13 de outubro de 1983. *Cordeiro Guerra,* Presidente. *Aldir Passarinho,* Relator.

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): Lais Salles Rodrigues da Silva e outro impetraram mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, consubstanciado pelo Decreto nº 88.371, de 7 de junho de 1983, relativo ao reajuste das prestações do pagamento de compra de casas pelo Sistema Nacional da Habitação. Pleitearam, outrossim, a concessão da medida liminar para que fossem sustados os efeitos do aludido diploma legal, até o julgamento do presente *writ*.

Fundamentando o pleiteado, alegam os impetrantes que, através de escritura pública, com pacto adjeto de hipoteca, adquiriram a 26 de março de 1976, de Maria de Lourdes Borges de Barros, o imóvel em que residem, tendo sido a escritura devidamente registrada no Registro Geral de Imóveis, figurando como credora hipotecária a Caixa Econômica Federal, agente financeiro do BNH, conforme comprovavam. Pela cláusula 4ª do contrato, ficara pactuado que os reajustes das prestações seriam feitos em consonância com o Plano de Equivalência Salarial, isto é, as prestações seriam reajustadas igualmente, no mesmo percentual, que os reajustes salariais. Entretanto, eles, impetrantes, eram funcionários da União e era público e notório que seus servidores públicos haviam recebido aumento de seus vencimentos através de decreto-lei, no percentual de 82%. Assim, o justo e correto era que as prestações ajustadas no contrato já referido tivessem aumento neste mesmo percentual, pois fora acertado com a Caixa Econômica Federal que o reajustamento de suas prestações seria o da equivalência salarial. Adiantam que o Exmo. Sr. Presidente da República, entretanto, usara de dois pesos e duas medidas ao assinar o mencionado Decreto-lei nº 88.371 (referem-se, de fato, ao Decreto nº 88.371), eis que ali fora decretado um aumento nas prestações dos impetrantes de cerca de 130%, o que não era possível, pois os servidores da União apenas tinham obtido um aumento de 82%. Invocam os impetrantes, a seu prol, o art. 153, § 1º, da Constituição, segundo o qual todos são iguais perante a lei, para argumentar que, se assim é, o aplicador que com seu capital investe e dá meios ao Governo para que se construam casas e financie habitações não pode receber desse mesmo Governo tratamento diferente para os demais cidadãos que, por sua vez, necessitam de empréstimos para conseguir a chamada "casa própria". Se os impetrantes, servidores da União, recebem um aumento de 82% nos seus vencimentos, não podem ser obrigados a pagar a essa mesma União — pois a Caixa Econômica Federal e o BNH são órgãos do Governo federal — um aumento de cerca de 130%, em suas prestações mensais, ainda mais que, como ficara dito, os aumentos teriam que ser procedidos na conformidade do Plano de Equivalência Salarial. Assim, o decreto-lei mencionado ferira frontalmente o princípio estatuído no mencionado preceito constitucional. Pleiteiam, ao final, os impetrantes, que lhes seja permitido o aumento das prestações no máximo em 82%.

Posteriormente, Jerônymo Ellis da Silva e sua esposa e Antonio Pereira de Souza (fls. 17 e 27); João Matos Marinho e sua esposa Neide Abicalil Marinho, Jorge de Carvalho e sua esposa Juliete Coelho de Carvalho, Walter Tavares Alves e sua esposa Maria Lúcia Pires Alves, Maria Noemi Flores, Álvaro Mariath requereram ingresso na relação processual como litisconsortes ativos, o que lhes foi deferido, com exceção quanto a Walter Tavares Alves e sua esposa Maria Lúcia Pires Alves, pois enquanto aqueles haviam provado ser servidores públicos, encontrando-se, portanto, na mesma situação dos impetrantes, aqueles últimos não haviam provado tal condição, e o fundamento do pedido era exatamente a condição de servidores públicos federais que os impetrantes ostentavam.

Os impetrantes pediram, ainda antes que fossem solicitadas as informações, juntada de documento para mostrar que a Caixa Econômica Federal lhes cobrara a prestação em valor superior a 130% sobre a prestação do mês de junho.

Neguei a concessão da liminar e solicitei as informações. Estas vieram a ser prestadas com encampação de expediente do Ministério do Interior. Preliminarmente, dizem elas ser incabível o pedido de segurança contra ato do Sr. Presidente da República, uma vez que a fixação do valor da obrigação reajustável do tesouro nacional (ORTN) — equivalente, trimestralmente, à unidade padrão de capital (UPC), em função das quais se determina a majoração das prestações mensais nos empréstimos habitacionais — não é atribuição do chefe do Governo, pois tal encargo é atribuído pelo art. 1º do Decreto-lei nº 19, de 30 de agosto de 1966, ao Conselho Nacional de Economia, passando, depois, com a extinção de tal Conselho, para o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e ainda, posteriormente, para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com o advento da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. E os índices de preços e de coeficientes de correção monetária são indicados em conjunto pela Seplan e pelo Ministério da Fazenda, mediante portarias.

Adiantam as informações que, a par disso, não se encontra amparada a pretensão por direito líquido e certo, a par do que se insurgem os impetrantes contra lei em tese.

A seguir, fazem as informações histórico sobre as modificações ocorridas no referente aos critérios de fixação do valor das prestações e esclarecem quanto ao denominado Plano de Equivalência Salarial, adiantando que se equivocam os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação quando argumentam que tão logo optam pelo aludido Plano passam a ter direito a um equilíbrio perene entre o *quantum* dos reajustes das suas prestações mensais e o montante dos aumentos incidentes sobre os seus salários ou vencimentos. E aduzem: "O real alicerce do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) não é, como equivocadamente se pensa, esse Plano de Equivalência Salarial, mas sim o representado pelo equilíbrio obrigatório que deve prevalecer tanto nos rendimentos das operações (empréstimos e financiamentos), quanto nas passivas captações em cadernetas de poupança e depósitos do FGTS, equilíbrio este indispensável, sem sombra de dúvida, à sobrevivência do Sistema, como um todo." E, quanto ao Decreto nº 88.371, de 7 de junho de 1983, esclarecem que este não objetivou estabelecer novos critérios de reajustamento das prestações mensais, a cujo pagamento se obrigaram os mutuários do SFH, acrescentando (fls. 142):

"Muito ao contrário, o Governo, ao promulgar o mencionado decreto, jamais teve em mira estabelecer, com vistas ao futuro, novas modalidades de reajustamentos das prestações mensais, de sorte a vigerem a partir de julho de 1983 e a serem aplicados nos anos subseqüentes.

A preocupação do Governo voltou-se, no caso, única e exclusivamente, para a realidade fática, constatável no mês de julho passado, representada pela real dificuldade com que se defronta a maior parte dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, em suportar os novos reajustes incidentes sobre suas prestações, considerados vultosos, em relação à variação nominal da ORTN e da UPC e em comparação com o ano de 1982.

Assim — e para minimizar o impacto causado pelos novos percentuais de reajustes, baseados, em 1983, como nos anos anteriores, nos índices fixados pela Seplan quanto à variação da ORTN e da UPC — o Poder Executivo ofereceu aos mutuários do SFH, através do Decreto nº 88.371, aquela série de alternativas, anteriormente enunciadas, todas de natureza transitória, visto terem sua aplicabilidade restrita apenas ao ano em curso.

A prova definitiva dessa transitoriedade dos procedimentos em apreço decorre do fato de a adoção daquelas medidas governamentais, voltadas para a solução de tão grave problema sócio-econômico, não haver sido *imposta* aos mutuários do SFH.

Por tudo isso, não haveria porque admitir-se sob o aspecto em exame (aplicabilidade das disposições contidas no Decreto nº 88.371/83), qualquer ofensa a direitos líquidos e certos dos impetrantes ou prática

de atos abusivos ou ilegais, merecedores de proteção pelo *remedium juris*, eis que — repita-se — nada foi imposto, no particular, aos mutuários do SFH.

Restou *facultado*, ao revés, aos mutuários do SFH, em cujo rol se enquadram os impetrantes — se assim o preferissem — o direito de abdicarem de quaisquer das alternativas previstas no Decreto nº 88.371/83, continuado a cumprir seus contratos, tal como o faziam anteriormente, já que tais contratos, a despeito do disposto no referenciado diploma legal, foram mantidos íntegros e inalterados.

Desta forma, ao contrário do que alegam os impetrantes na inicial, não houve, com a expedição do Decreto nº 88.381/83, qualquer desrespeito no disposto no art. 153, § 1º da Constituição Federal, o qual, diga-se de passagem, nada tem a ver com o caso em exame.

O preceito constitucional em tela proíbe o estabelecimento arbitrário e imotivado de desigualdade através de lei ou norma, o que, na espécie, não ocorre.

Apresenta-se, assim, o pedido despido de qualquer fundamento, pelo que impõe-se a denegação do *mandamus*."

Ouvida, manifestou-se a douta Procuradoria-Geral da República pelo não conhecimento da impetração. Sustenta que o decreto presidencial impugnado constitui-se em ato normativo, e do qual não consta sequer algum dispositivo que diga respeito à elevação do reajuste das prestações em 130%, e tanto é o ato normativo, que no seu art. 8º assim dispõe:

"O Banco Nacional da Habitação baixará as normas e instruções complementares e adotará as providências para o cumprimento do disposto no presente decreto."

A seguir, menciona o parecer diversos acórdãos deste Tribunal, no sentido de que os atos normativos são insuscetíveis de ser atacados pela via do mandado de segurança e, concluindo, invoca a Súmula nº 266 deste Tribunal para respaldo de sua manifestação contrária ao conhecimento do *writ*.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): O Decreto nº 88.371, de 7 de junho de 1983, denominado equivocadamente pelos impetrantes como decreto-lei, é, fora de dúvida, um ato normativo e, como tal, insuscetível de ser atacado pela via do mandado de segurança, na conformidade da antiga e reiterada jurisprudência desta Corte, e refletida no enunciado da sua Súmula nº 266.

Leio o decreto, que os impetrantes deixaram de juntar, como deviam, mas que veio aos autos com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República: (lê, fls. 156).

Como se verifica, o decreto aludido fixa as normas gerais a serem aplicadas no reajustamento das prestações, sendo mesmo certo, como se viu, que ao Banco Nacional da Habitação ficou atribuído o encargo de baixar as normas e instruções complementares e adotar as providências para o cumprimento do disposto no presente decreto. Não contém ele, deste modo, nenhum conteúdo de imediata e, sobretudo, direta executoriedade.

A jurisprudência desta Corte sobre a inviabilidade de ser utilizado o mandado de segurança para atacar ato normativo foi devidamente demonstrada no parecer da douta Procuradoria-Geral da República, com menção aos acórdãos no MS nº 20.210 (*RTJ*, 96/1.004), Relator para o acórdão o Sr. Ministro Moreira Alves; MS nº 20.381, Relator o Sr. Ministro Djaci Falcão, em decisão recente, Plenário, de 11.5.83, referente à edição do Decreto-lei nº 2.012/83, que alterou a política salarial; MS nº 20.297, Relator ainda o Sr. Ministro Moreira Alves (*RTJ*, 103/956), que tratava da suspensão da criação de novos cursos de graduação nas universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior.

A matéria é tão conhecida nesta Corte e tão tranqüilizada sua jurisprudência, aliás,

como ficou dito, já sumulada, que desnecessário se torna alongarmo-nos a respeito.

Pelo exposto, não conheço do mandado de segurança.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20.398-6-DF — Rel.: Ministro Aldir Passarinho. Impetes.: Lais Salles Rodrigues da Silva e seu marido (Adv.: Homero Moreira de Freitas). Autoridade coatora: Presidente da República. Litisconsorte: Jerônymo Ellis da Silva, sua mulher e outros (Adv.: Homero Moreira de Freitas).

Decisão: não conhecido, unanimemente. Votou o presidente. Plenário, 13.10.83.

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