Taxa de juros reais — Limite fixado em 12% a.a. (CF., art. 192, § 3º) — Norma constitucional de eficácia limitada. Impossibilidade de sua aplicação imediata. Necessidade da edição da lei complementar exigida pelo texto constitucional. A questão do gradualismo eficacial das normas constitucionais. Aplicabilidade da legislação anterior à CF/88. Recurso extraordinário conhecido e provido.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 163.069
Recorrente: Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A
Recorrida: Ernesto de Bairros — ME
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

A regra inscrita no art. 192, § 3º, da Carta Política — norma constitucional de eficácia limitada — constitui preceito de integração que reclama, *em caráter necessário*, para efeito de sua plena incidência, a mediação legislativa concretizadora do comando nela positivado.

O Congresso Nacional desempenha, nesse contexto, a relevantíssima função de *sujeito concretizante* da vontade formalmente proclamada no texto da Constituição.

Sem que ocorra a *interpositio legislatoris*, a norma constitucional de eficácia limitada não produzirá, em plenitude, s conseqüências jurídicas que lhe são pertinentes.

Ausente o ato legislativo reclamado pela Constituição, torna-se inviável pretender, desde logo, a observância do limite estabelecido no art. 192, § 3º, da Carta Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento.

Brasília, 28 de setembro de 1993. Moreira Alves — Presidente. Celso de Mello — Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Cuida-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul que decidiu pela auto-aplicabilidade do art. 192, § 3º, da Constituição, vedando, por via de conseqüência, a cobrança de juros reais em taxa superior a 12% a.a.

Admitido o apelo extremo na origem, o Ministério Público Federal manifestou-se, nesta instância, pelo conhecimento e provimento da impugnação recursal, salientando que

"A matéria já foi discutida na ADIn 4-7-DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Diário da Justiça de 25.06.93, tendo a Suprema Corte considerado não-auto-aplicável aquela norma, e incidente a legislação anterior à Constituição Federal em vigor, até o advento da lei complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional." (fls. 131)

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — O acórdão impugnado nesta sede recursal veicula pronunciamento que, ao reconhecer a auto-aplicabilidade de norma inscrita no

art. 192, § 3º, da Constituição, contrariou manifestação plenária desta Suprema Corte.

Plenamente acolhível, portanto, a pretensão recursal ora deduzida pela instituição financeira.

A reforma da decisão proferida pelo Tribunal *a quo* impõe-se ante a insuperável necessidade — reconhecida pelo STF no julgamento da ADIn nº 4-DF — de o Congresso Nacional editar a lei complementar reclamada pelo texto constitucional.

Sem a concretização da *interpositio legislatoris*, não há como conferir aplicabilidade ao preceito normativo consubstanciado no art. 192,§ 3º, da Carta Política.

A lei complementar *exigida* pela Constituição, como requisito de incidência e de operatividade de regra limitativa dos juros reais (12% ao ano), não foi editada até o presente momento.

O inadimplemento da prestação legislativa pelo Congresso Nacional *inibe* a aplicação da norma constitucional em causa e *desautoriza* o pronunciamento emanado do Tribunal *a quo*.

O tema debatido nesta via recursal, como se vê, suscita a questão pertinente ao grau de eficácia e de aplicabilidade das normas que compõem o ordenamento constitucional.

A superioridade normativa da Constituição traz, ínsita em sua noção conceitual, a idéia de um estatuto fundamental, cujo incontrastável valor jurídico atua como pressuposto de validade de toda a ordem positiva instituída pelo Estado. Nela, acha-se consubstanciada uma ordem normativa cujo grau de eficácia e aplicabilidade revela-se, no entanto, essencialmente desigual.

A doutrina constitucional, *quer no plano do direito brasileiro* (com Ruy Barbosa, "Comentários à Constituição Federal Brasileira" (coligidos por Homero Pires), vol. 2/474-476, 1933; José Afonso da Silva, "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", p. 253/255, 1968, RT; Celso Ribeiro Bastos/Carlos Ayres Britto, "Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais", 1982, Saraiva, *dentre outros*), *quer no plano do direito comparado* (com Thomas M. Cooley, *"A treatise on the Constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union"*, p. 119/120, 1903, Boston; Caetano Azzariti, *"Problemi attuali de diritto costituzionale"*, p. 98, 1951, Milano; Vezio Crisafulli, *"La Costituzione e le sue disposizione di principio"*, 1952, Milano, *inter plures*), sempre sustentou, ainda que com variações terminológicas diversas e expressões conceituais distintas, a existência de um irrecusável *gradualismo eficacial das normas constitucionais.*

Maria Helena Diniz, em científica abordagem desse tema ("Norma Constitucional e seus Efeitos", p. 104, 1989, Saraiva), assevera que

"Há, portanto, um gradualismo da eficácia das normas constitucionais, por não serem idênticas quanto à produção de seus efeitos e à sua intangibilidade ou emendabilidade.

Certos mandamentos constitucionais são completos e plenos, por não exigirem normação subconstitucional posterior, independendc de leis complementares ou de leis ordinárias que permitam a sua aplicação imediata; outros não têm essa execução imediata, devendo ser completados por leis ulteriores. Nestes últimos, os efeitos pretendidos pelo poder constituinte só ocorrerão se houver a requerida emissão de norma jurídica ordinária ou complementar.

Há um escalonamento na intangibilidade e nos efeitos dos preceitos constitucionais, pois a Constituição contém normas com eficácia absoluta, plena e relativa. Todas têm juridicidade, mas seria uma utopia considerar que têm a mesma eficácia, pois o seu grau eficacial é variável. Logo, não há norma constitucional destruída de eficácia. Todas as disposições constitucionais têm a possibilidade de produzir, à sua maneira, concretamente, os efeitos jurídicos por elas visados."

Outro não é, na matéria, o ensinamento de José Afonso da Silva (op. cit., p. 75), para quem *"O que se pode admitir é que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte, enquanto não se emitir uma normação jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida."*

É, precisamente, o que ocorre com o preceito inscrito no § 3º do art. 192 da Constituição Federal, que configura, na clássica acepção das regras constitucionais de eficácia limitada, uma estrutura jurídica sem suficiente densidade normativa. Sem a legislação integrativa da vontade do constituinte, normas constitucionais — *como a de que ora se trata* — *"não produzirão efeitos positivos"* e nem mostrar-se-ão

aplicáveis em plenitude, pois: "Não receberam (...) do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação imediata" (Maria Helena Diniz, op. cit., p. 101). Reclamam, *em caráter necessário*, atos de mediação legislativa que lhes *complementem* o próprio conteúdo normativo.

Essa exigência de completabilidade da norma constitucional de eficácia meramente relativa torna-a, por via de conseqüência, diretamente dependente, para fins de sua integral aplicabilidade, de ato legislativo futuro. Essa *particular* situação normativa das regras constitucionais que demandam a *interpositio legislatoris*, para que possam, então, operar, em plenitude, todas as suas conseqüências e virtualidades eficaciais, foi bem apreendida por Vezio Crisafulli (op. cit., p. 159), que lhes conferiu a designação formal de normas constitucionais de eficácia limitada, por dependerem.

"(...) de emissão de uma normatividade futura, em que o legislador ordinário, integrando-lhes a eficácia, mediante lei (...), lhes dê capacidade de execução em termos de regulamentação daqueles interesses visados."

A Consultoria-Geral da República, em douto parecer da lavra do então Consultor-Geral, o eminente jurista Dr. J. Saulo Ramos, acentuou, *com extrema precisão e propriedade*, a questão jurídica ora suscitada nesta sede recursal extraordinária:

"A norma inscrita no § 3º do art. 192 da nova Constituição qualifica-se, inegavelmente, como preceito constitucional de integração, a reclamar, em caráter necessário, a mediação legislativa concretizadora do comando nela positivado.

A imprescindibilidade da *interpositio legislatoris* evidencia-se em face da insuficiência mesma dos elementos normativos que compõem a estrutura da regra constitucional em questão.

Na expressiva lição dos eminentes constitucionalistas Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres de Britto (v. 'Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais', p. 48/49, 1982, Saraiva), *as normas de integração* — como a de que ora se trata — são 'inexeqüíveis em toda a sua potencialidade', condicionando-se, por isso mesmo, a sua real aplicação, à existência de 'utra norma integradora de sentido, de modo a surgir uma unidade de conteúdo entre as duas espécies normativas'.

Na verdade, assinalam aqueles autores, a complementação integradora do preceito constitucional, por via legislativa, decorre do fato, juridicamente relevante, de a matéria normada ainda não ter obtido 'definitividade em seu perfil'.

Na norma *self-enforcing* ou ex exeqüível por si mesma — isto porque provida de suficiente densidade —, revela-se-lhe o conteúdo exaustivo, a dar-lhe completude plena. Por isso mesmo, assinala Jorge Miranda (v. 'Manual de Direito Constitucional', tomo II, p. 223, item nº 54, 2ª ed., 1983, Coimbra Editora, Limitada), 'o comando constitucional actualiza-se só por si', *ao contrário* dos preceitos destituídos de exeqüibilidade, que postulam a intervenção do legislador, para efeito de sua realização ou de sua efetividade.

A análise do novo texto constitucional, que prodigalizou a atividade concretizadora do Poder Legislativo, atribuindo-lhe a suprema incumbência de desenvolver a normatividade inerente a inúmeros preceitos constitucionais de integração nele existentes, revela a presença, na Carta Política, de *normas abertas* ou *incompletas*, cuja aplicabilidade *depende*, essencialmente, da existência de um ato de realização e de atuação do comando nelas consubstanciado. A lei, no caso presente, atua como instrumento de concretização do mandamento constitucional.

A caracterização de *juros reais* — tema absolutamente estranho ao direito constitucional — não decorre do texto maior, que sequer delineia elementos que possam fundamentar aquela noção conceitual. Não há, portanto, um conceito constitucional autônomo, que permita a imediata apreensão do sentido material do tema nele veiculado. Aquela noção há de resultar, por isso mesmo, de definição a ser veiculada no plano normativo infraconstitucional, que tome em consideração elementos e subsídios fornecidos pela teoria econômica, especialmente no que pertine à estrutura (*essentialia*) dos juros e à discriminação dos custos, diretos ou indiretos, que influenciem a sua estipulação.

A regra em análise constitui complexo normativo aberto, cuja indeterminabilidade ou incompletude impõe, como requisito inafastável de sua exeqüibilidade, a edição de ato legislativo. O Congresso Nacional, nesse caso, assu-

me o papel de *sujeito concretizante*, sem cuja final decisão integradora tornar-se-á impossível aproximar a norma constitucional referida da realidade a que ela se destina.

Saliente-se, por necessário, que a abertura daquela norma constitucional não confere, em face dos seus próprios elementos contenutísticos, a faculdade de o legislador proceder com irrestrita liberdade, uma vez que, nela, evidenciam-se fatores de restrição ao desempenho da atividade legiferante.

Com efeito, vislumbram-se, no preceito comentado, elementos determinantes negativos, que impedem o legislador, na disciplina normativa das taxas de juros reais, de excluir, do seu conceito e composição, *'comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito'*, ou, ainda, de autorizar-lhes taxas *'superiores a doze por cento ao ano* (...)".

Sem necessidade de referir os valiosíssimos subsídios doutrinários produzidos por juristas eminentes e professores ilustres, do tomo de Caio Tácito (*RDP*, vol. 88/151-157), Celso Ribeiro Bastos (*RDP*, vol. 88/172-181), Hely Lopes Meirelles (*RDP*, vol. 88/147-150), Ives Gandra da Silva Martins (*RDP*, vol. 88/182-189), José Alfredo de Oliveira Baracho (*RDP*, vol. 89/71-86),José Frederico Marques (*RDP*, vol. 88/158-161), Rosah Russomano (*RDP*, vol. 89/63-70), Arnold Wald e Geraldo Camargo Vidigal, que concluíram pela *imprescindibilidade* de lei complementar — pela necessidade, portanto, da interpositio legislatoris — para viabilizar a integral aplicação da norma consubstanciada no § 3º do art. 192 da Constituição, basta considerar, na análise do *thema decidendum*, o magistério de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ("Direito Constitucional Econômico", p. 130-152, 1990, Saraiva), para quem, *verbis*:

"A leitura deste art. 192 aponta inequivocamente ser ele uma norma de estruturação. O caput, com efeito, prevê uma lei complementar que reja o sistema financeiro nacional como um todo (...). Nos seus itens e parágrafos já enuncia bases e parâmetros que deverão guiar o legislador quando este estabelecer a prometida lei complementar. Como 'norma de estruturação', o art. 192 se inclui tecnicamente entre as 'normas incompletas', condicionada que está a plena eficácia e conseqüentemente a imediata aplicabilidade de seu mandamento a uma normação, de nível inferior, subseqüente. O art. 192 é destarte uma norma *não-exeqüível*, na terminologia de Jorge Miranda, que adoto. Ou, se se preferir, *'non self-executing'* para Cooley, *'não-auto-executável'* para Rui Barbosa, não bastante em si' para Pontes de Miranda, *'de eficácia limitada'* para José Afonso da Silva. Sublinhe-se que e eficácia plena do art. 192 está condicionada a uma *lei complementar* (...). O discutido § 3º do art. 192, referente à limitação das 'taxas de juros reais', como parágrafo que é, segue a sorte do artigo todo. E, *não-exeqüível* de imediato, depende da regulamentação por lei complementar..."

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema ora debatido em sede de ação direta de inconstitucionalidade, estabeleceu que o preceito inscrito no art. 192, § 3º, da Carta Política — por qualificar-se como estrutura normativa aberta e incompleta — não se reveste de auto-aplicabilidade, o que *impede* o Poder Judiciário, sem que exista o ato de concretização legislativa *reclamado* pelo texto constitucional, de conferir executoriedade imediata a essa regra de nossa Carta Política:

.....

Tendo a Constituição Federal, no único artigo em que trata do Sistema Financeiro Nacional (art. 192), estabelecido que este será regulado por lei complementar, com observância do que determinou no *caput*, nos seus incisos e parágrafos, não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu § 3º, sobre taxa de juros reais (12% ao ano), até porque estes não foram conceituados. Só o tratamento global do Sistema Financeiro Nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do *caput*, dos incisos e §§ do art. 192, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma.

Em conseqüência, não são inconstitucionais os atos normativos em questão (parecer da Consultoria Geral da República, aprovado pela

Presidência da República e circular do Banco Central), o primeiro considerando não auto-aplicável a norma do § 3º sobre juros reais de 12% ao ano, e a segunda determinando a observância da legislação anterior à Constituição de 1988, até o advento da lei complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional."

(ADin nº 4-DF, Rel. Min. Sydney Sanches)

No mesmo sentido já decidiram *ambas as Turmas desta Corte*, no julgamento de casos concretos (cf. RE nº 157.897-RS, Rel. Min. Carlos Velloso; RE n. 165.214-RS, Rel. Min. Moreira Alves, dentre outros).

Tendo em vista, pois, os precedentes jurisprudenciais firmados pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação da *quaestio juris* suscitada nesta sede recursal, conheço e dou provimento a este recurso extraordinário para julgar improcedente a ação declaratória no que concerne à cobrança de juros reais em taxa superior a 12% a.a., invertidos, nessa parte, os ônus da sucumbência.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Recurso Extraordinário nº 163.069-8. Origem: Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. Recte.: Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A. Advs.: Hermes Edgar Vicente e Outros. Recdo: Ernesto de Bairros - ME. Advs.: Neri Zeilmann e Outros.

Decisão: A Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª Turma, 28.09.93.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Artur Castilho Pereira Neto. Ricardo Dias Duarte — Secretário.