MANDADO DE INJUNÇÃO — MORA LEGISLATIVA — COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL

Mandado de injunção coletivo: admissibilidade, por aplicação analógica do art. 5º, LXX, da Constituição; legitimidade, no caso, de entidade sindical de pequenas e médias empresas, as quais, notoriamente dependentes do crédito bancário, têm interesse comum na eficácia do art. 192, § 3º, da Constituição, que fixou limites aos juros reais.

Mora legislativa: exigência da caracterização: critério de razoabilidade.

A mora — que é pressuposto da declaração de inconstitucionalidade

da omissão legislativa —, é de ser reconhecida, em cada caso, quando, dado o tempo corrido da promulgação da norma constitucional invocada e o relevo da matéria, se deva considerar superado o prazo razoável para a edição do ato legislativo necessário à efetividade da Lei Fundamental; vencido o tempo razoável, nem a inexistência de prazo constitucional para o adimplemento do dever de legislar, nem a pendência de projetos de lei tendentes a cumpri-lo podem descaracterizar a evidência da inconstitucionalidade da persistente omissão de legislar.

Juros reais (CF, art. 192, § 3º): passados quase cinco anos da Constituição e dada a inequívoca relevância da decisão constituinte paralisada pela falta da lei complementar necessária à sua eficácia — conforme já assentado pelo STF (ADIn 4, DJ 25-06-93, Sanches) —, declara-se inconstitucional a persistente omissão legislativa a respeito, para que a supra o Congresso Nacional.

Mandado de injunção: natureza mandamental (MI 107-QO, M. Alves, RTJ 133/11): descabimento de fixação de prazo para o suprimento da omissão constitucional, quando — por não ser o Estado o sujeito passivo do direito constitucional de exercício obstado pela ausência da norma regulamentadora (v.g., MI 283, Pertence, RTJ 135/882) —, não seja possível cominar conseqüências à sua continuidade após o termo final da dilação assinada.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Injunção nº 361
Impetrante: SIMPEC RJ — Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do Rio de Janeiro
Impetrado: Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE

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 maioria de votos, em deferir, em parte, o mandado de injunção, para que se comunique ao Congresso Nacional a mora em que se encontra, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias para o suprimento da omissão.

Brasília, 08 de abril de 1994.

OCTÁVIO GALLOTTI, Presidente — SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator p/o ACÓRDÃO.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — SIMPEC/RJ — Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, entidade sindical com base territorial no Estado do Rio de Janeiro, ajuizou mandado de injunção, com pedido de medida liminar, objetivando, em resumo, seja compelido o Congresso Nacional a instaurar "o processo legislativo necessário para a aprovação e ulterior promulgação da Lei Complementar necessária para a total eficácia e aplicabilidade dos pre-

ceitos contidos no art. 192, § 3º, da Constituição Federal" (fls. 8), concernente à fixação de taxas de juros reais, nestas incluídas comissões e outras remunerações direta ou indiretamente relacionadas à concessão de crédito, em percentuais não excedentes de 12% ao ano.

Anotando que a cobrança de juros reais, acima do aludido percentual, caracteriza inegável afronta ao mandamento constitucional, afirma o Sindicato, às fls. 4:

"6. A aplicação de tão extorsivas taxas, à míngua da norma regulamentadora do sistema financeiro nacional torna inviável o exercício de direito constitucional, qual seja, o de efetivar pagamento à taxa de juros reais previstas na Lei Maior e além disso, criando a exata moldura legal para a utilização de remédio previsto no art. 5º, inciso LXXI, da nossa nova Constituição Federal, em conseqüência de que é feito este pedido".

Mais adiante, após destacar que o texto do art. 192, § 3º, "é límpido, incisivo e definitivo, estabelecendo as bases sobre as quais se há de organizar a política financeira no que concerne à cobrança de juros reais" (fls. 6), assevera o impetrante:

"14. Ora, se o Supremo Tribunal Federal decidiu que referido texto constitucional não é autoaplicável, eis que depende de norma regulamentadora de sua aplicabilidade, certo é, contudo, que o titular do direito não perde, em conseqüência dessa decisão, o seu direito constitucional, mas deve exercê-lo via mandado de injunção, medida prevista, especificamente, no art. 5º, inciso LXXI da Carta Magna, para esse caso" (fls. 6).

Reportando-se ao pedido de concessão de liminar, pleiteia, ademais, o SIMPEC/RJ, às fls. 7:

"17. Estando pois presentes, neste pedido, os requisitos essenciais para a concessão da media liminar, requerem os impetrantes sua concessão inaudita altera para, sendo decretada a imediata suspensão dos processos de execução, envolvendo os associados do SIMPEC/RJ, que o comprovarem ser, no que diz respeito aos encargos e rendimentos que totalizem mais de 12% reais, ao ano, calculada a correção monetária na forma da Lei nº 6.899/81, até que seja atendido e ao final julgado este mandado".

Em despacho exarado às fls. 28, determinei fossem requisitadas as informações, após o que decidiria sobre a liminar solicitada.

Com o ofício de fls. 32/33, o ilustre Presidente do Congresso Nacional prestou as informações, assinalando que, sobre a matéria em apreço, encontram-se em tramitação as seguintes proposições (fls. 32/33):

"I) Projeto de Lei nº 602/83 — Deputado GASTONE RIGHI — pronto para a Ordem do Dia (doc. 1);

II) Projeto de Lei nº 6.121/90 — Deputados FLORESTAN FERNANDES E LYSÂNEAS MACIEL — tramitando na Comissão de Justiça e Redação — Relator Deputado EDÉSIO PASSOS (doc. 2);

III) Projeto de Lei do Senado nº 27/91 — Complementar — Senador MANSUETO DE LAVOR — aguardando parecer da Comissão de Assuntos Econômicos (doc. 3);

IV) Projeto de Lei anexados ao de nº 602/83, do Deputado GASTONE RIGHI, nºs.

a) 00989/88 — Deputado LUIZ SALOMÃO (doc. 4);

b) 1.971/89 — Deputado PAULO MARQUES (doc. 5);

c) 2.227/89 — Deputada CRISTINA TAVARES (doc. 6);

d) 3.105/89 — Deputado GERSON MARCONDES (doc. 8);

f) 4.363/89 — Deputado HENRIQUE EDUARDO ALVES (doc. 9)".

Em face dos termos das informações, indeferi a liminar, abrindo vista dos autos, a seguir, à Procuradoria-Geral da República que, às fls. 73, reportando-se ao parecer emitido, sobre idêntico tema, no Mandado de Injunção nº 311/4/DF (fls. 74/77), opinou no sentido de que fosse negado seguimento ao pedido.

Mais adiante, veio aos autos novo pronunciamento do Ministério Público federal (fls. 80/82), no qual, complementando o parecer emitido no supracitado mandado de injunção, traz à colação parecer no Mandado de Injunção nº 102-2/PE, em que considerou parte legítima, para impetrar mandado de injunção, entidade sindical.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — Em seu parecer, às fls. 75/77, o Dr. Procurador-Geral da República assim apreciou o mérito do pedido:

"4. Os Senhores Presidentes da Câmara e do Senado Federal prestaram suas informações (fls. 13/16 e 91/92, respectivamente), enumerando os projetos de lei em andamento, sobre a matéria, nas duas Casas Legislativas.

5. Essa Corte, ao julgar a ADIN nº 4-7/DF, entendeu que a norma contida no § 3º do art. 192, da Carta Federal, aqui questionada, não é autônoma, já que está intimamente ligada ao "caput", que trata do Sistema Financeiro Nacional, o qual deverá ser disciplinado por lei complementar.

6. O Congresso Nacional informa os projetos de lei em andamento, alguns deles regulando, apenas, o § 3º do art. 192 da Constituição Federal, os quais, em sua maioria, acham-se apensados ao de nº 609, de 1983, de autoria do Deputado Gastone Righi, que "institui, como crime de usura, a cobrança de juros e comissões superiores à taxa de 12% a.a., acima da correção monetária e a exigência de saldos médios ou sujeição a contratos de outra natureza, para concessão de empréstimos, modificando o art. 4º da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951".

7. Outros projetos, mais abrangentes, em nível de lei complementar, dispõem sobre o Sistema Financeiro Nacional, a exemplo do Projeto de Lei nº 272, de 1990, de autoria dos Deputados Haroldo Sabóia e Vilson Souza, que, em seu art. 101, disciplina o disposto no § 3º do art. 192 ora enfocado (fls. 60 v.). Tal projeto foi apensado, em 26.08.1991, ao Projeto de Lei Complementar nº 47, de 1991, de autoria do Deputado Francisco Dornelles, que também dispõe sobre o Sistema Financeiro Nacional. Foram igualmente apensados a este último os seguintes Projetos de Lei Complementar: 121, 142, 154, 200 e 205, todos de 1989; 243, de 1990, e 38, 43, 44, 45 e 60, todos de 1991.

8. Como se vê, não está caracterizada a inércia do Congresso Nacional, não se podendo argumentar que o mesmo se encontra em estado de mora, do momento em que o art. 192 do Texto Constitucional não fixou prazo para apresentação e apreciação do projeto de lei complementar.

9. Além do mais, tratando-se de matéria de grande relevo e complexidade, não se poderia, efetivamente, estabelecer prazo para sua apreciação.

10. Essa Corte vem entendendo, a exemplo do despacho exarado pelo Senhor Ministro CELSO DE MELLO no Mandado de Injunção nº 215-1/RS ("in" D.J. de 16.03.1990, p. 1.870/71), que "... verificada a instauração do necessário processo legislativo, não há mais como atribuir ao Estado a "inertia agendi vel deliberandi", que pode dar lugar ao mandado de injunção". A mesma decisão foi proferida nos M.I. nºs 226-6/PE e 238/0/RJ.

11. Esse entendimento do Senhor Ministro CELSO DE MELLO foi adotado no julgamento dos M.I. nºs 121/9/SP e 214/2/400, relatados pelo Senhor Ministro ALDIR PASSARINHO e no M.I. nº 230/4/RS, relatado pelo Senhor Ministro PAULO BROSSARD.

12. No tocante ao pedido dos Impetrantes no sentido de que essa Corte assuma "a função de exercer o suprimento normativo necessário à efetivação da norma citada", vale ressaltar que no M.I. nº 168/5/RS o Senhor Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE enfatizou que "o mandado de injunção nem autoriza o Judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem, menos ainda, lhe permite ordenar, de imediato, ato concreto de satisfação do direito reclamado".

No julgamento da ADIN nº 4, quedei vencido, sustentando a auto-aplicabilidade do dispositivo maior em referência. Reconhecida, assim, a competência do Congresso Nacional para regulamentar o § 3º, do art. 192 da Constituição, em ordem a torná-lo exeqüível, diante de aspectos complexos da questão a terem disciplina normativa, qual afirmou a maioria do STF, não cabe, "data venia", entender que, quase cinco anos passados, desde a Carta de 05.10.1988, a importância da matéria não justificasse a conclusão do processo legislativo iniciado no Congresso Nacional, faz longo tempo, sobre a matéria.

Tenho, pois, a esta altura, como configurada mora do Congresso Nacional a autorizar o deferimento, em parte, do mandado de injunção, a fim de comunicar-se esta decisão ao Poder Legislativo, estipulando, entretanto, desde logo, o prazo de cento e vinte dias para a ultimação do processo legislativo destinado a regulamentar a norma em referência.

Julgo, em conseqüência, procedente, em parte, o mandado de injunção, nos termos supra.

VOTO

O Senhor Ministro Ilmar Galvão: Senhor Presidente, com a devida vênia, fiel à orientação que adotei nesta Corte, e tendo em vista, ainda, que a Constituição estabelece a taxa de juros, taxa real, voto no sentido de julgar procedente a ação para o fim de, neste caso, fixar os juros em 12% ao ano, claro, excluída a taxa de inflação.

Não estou aplicando o artigo da Constituição, estou apenas tomando a taxa de juros nele estabelecida como parâmetro para a norma que o Supremo Tribunal Federal foi chamado a ditar para o caso em tela.

VOTO
(PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE *AD CAUSAM*)

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, peço vênia ao nobre Relator para suscitar a preliminar de ilegitimidade *ad causam*, porquanto o que verificamos é que se atribuiu, realmente, um tratamento diferenciado relativamente ao mandado de segurança coletivo. A impetração do mandado de segurança coletivo prescinde da autorização. Não obstante, atuando a entidade associativa como atua, no caso, na via do mandado de injunção, há necessidade de observar-se o teor do inciso XXI do artigo 5º. Nem se diga que, na hipótese, temos a configuração do que previsto no artigo 8º da Constituição Federal, já que não se está diante aqui de um direito inerente à categoria econômica.

Por isso, entendo que o Sindicato não pode atuar, em nome próprio, na defesa daqueles que estão compreendidos na categoria e que são interessados em ver respeitado o limite de doze por cento como concernente aos juros anuais.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Senhor Ministro Néri da Silveira (Relator): — Sr. Presidente. Peço vênia ao ilustre Ministro Marco Aurélio, para reafirmar o que disse inicialmente, quanto ao conhecimento do mandado de injunção, reconhecendo a legitimidade ativa do requerente.

O Ministério Público complementou o seu parecer, tratando especificamente do problema da legitimidade do requerente, nos seguintes termos:

"Trazendo à colocação pronunciamento feito no Mandado de Injunção nº 102-Pernambuco, em que considerou o Sindicato parte legítima para impetrar o 'writ':

"15. Preliminarmente, cumpre-nos observar que, para propor ou contestar a ação é necessário ter interesse e legitimidade" (v. art. 3º do C.P.C.). Logo, em princípio, é parte legítima para impetrar o mandado de injunção o titular de direito, liberdade constitucional ou prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania, cujo exercício se torne inviável por falta de norma regulamentadora (v. art. 5º, LXXI, da C.F.).

16. No caso em análise, almeja o Impetrante a 'efetiva vigência do citado dispositivo constitucional' (art. 7º, XI, da C.F.), que inscreve entre os 'direitos dos trabalhadores urbanos e rurais' ('caput') a participação nos lucros ou resultados de empresa, a Usina Nossa Senhora do Carmo, situada em 'Pombos, zona canavieira do Estado de Pernambuco' (sic, v. fls. 2/10).

17. Não se apresenta o sindicato impetrante, dessarte, como titular do direito cuja regulamentação postula e sim, como representante dos 'trabalhadores rurais de Pombos-PE'."

Na espécie, comparece o Sindicato como representante das microempresas de pequeno

porte. Em tal sentido, junta cópia de documento com esse objetivo.

VOTO
(S/ PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE *AD CAUSAM*)

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Senhor Presidente, embora a lei, a rigor, só mande aplicar o procedimento do mandado de injunção, eu a interpreto com a extensão bastante a acolher o mandado de injunção coletivo.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO
(S/ PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE *AD CAUSAM*)

O Senhor Ministro Moreira Alves: — Sr. Presidente, com a devida vênia, no caso, não há absolutamente ligação alguma entre o sindicato e a eventualidade de alguns, ou de até todos os seus sindicalizados, serem mutuários, para o efeito de considerar que representa a categoria.

VOTO
(S/PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE *AD CAUSAM*)

O Senhor Ministro Paulo Brossard (Presidente): Peço vênia aos Ministros MARCO AURÉLIO, SYDNEY SANCHES e MOREIRA ALVES para votar com o Relator.

Creio que o Supremo Tribunal Federal foi prudente em decisões anteriores em não alargar o âmbito do mandado de injunção, e penso que deu tempo para que as coisas aparecessem com suas feições próprias. Mas, depois de quase cinco anos de promulgada a Constituição, acredito que a experiência é suficiente para ensejar algumas revisões no tocante a essa cláusula e a seu alcance, que corre o risco de tornar-se de sentido meramente lírico.

No caso concreto, trata-se de um sindicato de microempresas. Tenho como certo que ele está a defender um interesse comum dos seus associados, porque seria necessário ignorar a realidade econômica, social e empresarial exigir dos membros desse sindicato viessem provar que tinham dívida, se não tivessem não estariam, com a finalidade puramente acadêmica, em ajuizando o presente mandado de injunção. Depois, no mandado de injunção não se trata de direito líquido e certo, mas de um interesse real e legítimo.

Creio que neste caso concreto — e não vou além dele justifica-se a presença do Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando no Supremo Tribunal Federal o que vai pleitear.

VOTO
(Mérito)

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, esta Corte assentou que o § 3º do artigo 192 da Carta não é auto-aplicável. Portanto, estamos diante de uma norma que depende de regulamentação, abrindo ensejo, assim, para que interessado, titular de direito subjetivo, impetre mandado de injunção, objetivando a eficácia do preceito.

Fiquei vencido, Senhor Presidente, quando de tal julgamento: acompanhei o voto de V. Exª., do Ministro Néri da Silveira e do Ministro Carlos Velloso. Tenho, portanto, que é extremo de dúvidas que o preceito ventilado na inicial está a depender, para ter eficácia, de regulamentação.

Dir-se-á que tramitam projetos, na Câmara dos Deputados, versando sobre a matéria. Indaga-se: a simples tramitação afasta a possibilidade de termos como existente a mora do Congresso Nacional? A meu ver não, porquanto não posso, Senhor Presidente, confundir ação direta de inconstitucionalidade por omissão com o mandado de injunção. O inciso LXXI do artigo 5º da Lei Básica, ao prevê-lo, revela que se concederá "mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora" — e essa falta, como salientado pelo nobre Relator, é patente — "torna inviável o

exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania".

Senhor Presidente, tenho sustentado que esse dispositivo não visa, em si, sob pena de descaracterização do próprio veículo nele previsto, de descaracterização da ação mandamental, como tal, a um provimento judicial simplesmente declaratório, mas declaratório constitutivo. Constitutivo no sentido de revelar parâmetros para o exercício do direito constitucional dependente de regulamentação; parâmetros que serão observados no caso concreto, no caso em Mesa para julgamento.

Senhor Presidente, estou aqui a me lembrar daquele mandado de injunção que nós julgamos quanto ao número de cadeiras do Estado de São Paulo na Câmara dos Deputados. Lembro-me que, sob a Presidência do Ministro Néri da Silveira, apreciamos um mandado de injunção impetrado por alguns interessados, e a Corte, então, assentou que o Congresso Nacional deveria legislar em tempo hábil. Avizinhavam-se as eleições. Imaginamos tempo hábil até a data das eleições, talvez a data da diplomação dos Deputados ou, quem sabe, a data da posse dos Deputados. Não veio à balha, Senhor Presidente, o diploma disciplinando o número de cadeiras, e nos defrontamos logo após com uma reclamação. E aí se tentou, por meio da reclamação — pelo menos sob a minha ótica — transformar a corrente vencida em corrente vencedora, pedindo-se, então, que o Tribunal fixasse, de imediato, o número de cadeiras o número máximo de setenta cadeiras.

Senhor Presidente, em relação mesmo à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não cabe determinar prazo ao Congresso Nacional para legislar. O preceito somente cogita da fixação de prazo quando a omissão seja de órgão administrativo:

"Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias" — mera ciência, sem se assinar prazo, sem se fixar prazo — "Em se tratando", aí sim, "de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 dias."

Não posso, Senhor Presidente, fixar um prazo para posteriormente surgir um impasse, caso não seja observado pelo Congresso Nacional, numa atividade precípua, uma atividade que é política do Poder Legislativo, e a decisão do Supremo Tribunal Federal cair no vazio ser motivo de descrédito para a atuação da própria Corte.

Continuo, Senhor Presidente, convicto de que o inciso LXXI tem um alcance superior àquele até aqui assentado. Visa, na verdade, ao exercício de direitos previstos na Constituição Federal.

Em passo seguinte, após a proclamação desse caso, eu ia mesmo requerer a V. Exª. o pregão de quatro outros que estão em pauta para apreciação e dos quais sou relator. Neles, chego a uma eficácia maior no tocante ao que se contém no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal. Julgo procedentes os pedidos formulados para, nas hipóteses, declarar que os juros reais são aqueles encontrados após a exclusão da correção monetária, ou seja, revelam tão-somente a remuneração do capital, o ganho alcançado pelo credor em razão do empréstimo, computadas comissões e quaisquer outras parcelas estranhas à simples atualizaçao da moeda.

Acreditando, ainda, Senhor Presidente, numa evolução da Corte no que tange à extensão conferida ao mandado da injunção, peço vênia para assim votar.

VOTO
(Mérito)

O Senhor Ministro Carlos Velloso: — Sr. Presidente, o Tribunal conhece a minha posição a respeito do mandado de injunção, que considero uma garantia constitucional da maior expressão. A Comissão de Juristas que compõe o Grupo de Trabalho do Instituto de Estudos Avançados da Universidade do Estado de São Paulo — USP, que temos a honra de integrar, o Ministro Pertence e eu, e que estuda as instituições judiciárias brasileiras, com a finalidade de apresentar sugestões com vistas à revisão constitucional, vai sugerir que a Constituição deixe explícito o que nela está

implícito, no inciso LXXI do art. 5º: que o Tribunal, ao deferir o mandado de injunção, formule a norma para o caso concreto. Reporto-me ao voto que proferi, por exemplo, no MI nº 95/RR, onde sustentei que a competência para o julgamento do mandado de injunção firma-se em razão do órgão ou autoridade incumbido de elaborar a norma regulamentadora (C.F., art. 102, I, "g"; art. 105, I, "h") e que, deferindo o Tribunal o mandado de injunção, elaborará a norma para o caso concreto. Obtida a norma, o impetrante vai ao Juízo competente para a ação — Juízo comum ou trabalhista — onde haverá o aperfeiçoamento da relação fato-norma, com a comprovação, se for o caso, dos fatos. Assim o voto que proferi no citado MI 95-RR:

"O que sustento, e assim o fiz em trabalho doutrinário que escrevi sobre o tema — "As Novas Garantias Constitucionais", em RDA 177/14 — e em votos que proferi no Superior Tribunal de Justiça e nesta Suprema Corte, é que a competência para o julgamento da injunção firma-se não em razão da pessoa ou órgão que deva suportar os efeitos da sentença, mas em razão da autoridade ou órgão incumbido da elaboração da norma regulamentadora. É isto o que está posto na alínea *q* do inc. I do art. 102 da Constituição, em relação ao Supremo Tribunal Federal, e na alínea *h* do inc. I do art. 105 da Constituição, em relação ao Superior Tribunal de Justiça.

Quer dizer: o mandado de injunção pode ser requerido contra a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que deva suportar os efeitos da sentença, que atuará em litisconsórcio com a autoridade ou entidade incumbida da elaboração da norma regulamentadora, fixando esta a competência do órgão julgador.

Figuremos um exemplo, que é, aliás, a hipótese dos autos: a Constituição estabelece que o empregado tem direito a aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei (CF, art. 7º, XXI). Um empregado de dez anos de casa tem direito, evidentemente, a aviso prévio superior a um outro de apenas um ano. A Constituição confere-lhe o direito, direito, entretanto, inócuo, dada a inexistência da lei regulamentadora expressamente prevista (art. 7º, XXI). O Mandado de injunção, pois que tem caráter substantivo, fará as vezes da norma infraconstitucional ausente e integrará o direito ineficaz, ineficaz em razão da ausência da norma regulamentadora, à ordem jurídica. No trabalho que produzi a respeito do tema, escrevi:

"Registre-se que o mandado de injunção tem caráter substancial, ao contrário do mandado de segurança que é mais instrumento processual de realização de direito líquido e certo, isto é, direito subjetivo, direito subjetivo que decorre de uma relação fático-jurídica, fato-direito objetivo, em que os fatos devem estar comprovados de plano. O mandado de injunção, por ter caráter substantivo, faz as vezes da norma infraconstitucional ausente e integra o direito ineficaz, em razão da ausência dessa norma infraconstitucional, à ordem jurídica, assim na linha da lição de Celso Barbi, no sentido de que o juiz cria "para o caso concreto do autor da demanda uma norma especial", ou adota "uma medida capaz de proteger o direito reclamado". Acrescenta o mestre mineiro: "essa solução está de acordo com a função tradicional da sentença, que é resolver o caso concreto levado ao Poder Judiciário, mas limitando a eficácia apenas a esse caso, sem pretender usurpar funções próprias de outros poderes." ("As Novas Garantias Constitucionais", RDA, 177/14, 24).

Ou se entende assim, ou se esvazia a nova garantia constitucional.

Esta Eg. Corte entendeu que, com o mandado de injunção, obtém-se o mesmo que se obtém através da ação direta de inconstitucionalidade. Vale dizer, procedente a ação do mandado de injunção, simplesmente dá-se ciência ao órgão incumbido de elaborar a norma regulamentadora de que está ele omisso. Divirjo, *data venia*, desse entendimento, entendimento que esvazia a nova garantia constitucional.

A diferença entre mandado de injunção e ação de inconstitucionalidade por omissão, lembrei no trabalho que escrevi a respeito e que está linhas atrás mencionado, está justamente nisto: na ação de inconstitucionalidade por omissão, que se inscreve no contencioso jurisdicional genérico, de competência exclu-

siva do Supremo Tribunal Federal, a matéria é versada apenas em abstrato e, declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias (C.F., art. 103, § 2º). No mandado de injunção, reconhecendo o juiz ou tribunal que o direito que a Constituição concede é ineficaz ou inviável, em razão da ausência de norma infraconstitucional, fará ele, juiz ou tribunal, por força do próprio mandado de injunção, a integração do direito à ordem jurídica, assim tornando-o eficaz e exercitável (C.F., art. 5º LXXI).

O inc. LXXI do art. 5º parece-me claro quando estabelece que a concessão do mandado de injução importa viabilizar o exercício de direito e liberdade constitucional ou de prerrogativa inerente à nacionaliade, à soberania e à cidadania. A disposição inscrita, a seu turno, no § 2º do art. 103 é noutro sentido: a procedência da ação para tornar efetiva norma constitucional resulta, simplesmente, no dar ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

A diferença se explica: é que, a ação direta de inconstitucionalidade tem por escopo a defesa da ordem jurídica; já o mandado de injunção tem por finalidade proteger direito subjetivo constitucional, direito individual ou prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania. A ordem jurídica, objeto da ação direta, tem caráter abstrato; a defesa de direito individual, entretanto, faz-se em concreto. E se o constituinte simplesmente estabeleceu, no art. 103, § 2º, que, declarada a inconstitucionalidade por omissão, seria apenas dada ciência ao órgão competente, assim procedeu porque criou ele, na mesma carta, o instituto do mandado de injunção, que, em concreto, preencheria o vazio que resulta de decisão despida de sanção, que é a decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (C.F., art. 103, § 2º). O que acontece é que o mandado de injunção complementa e completa a ação direta de inconstitucionalidade.

Com tais considerações, Senhor Presidente, entendo que a competência, no caso, é mesmo desta Corte Suprema, já que o órgão incumbido da elaboração da norma regulamentadora é o Congresso Nacional (C.F., art. 102, I, *q*).

Prosseguindo no julgamento, faço o que, segundo penso, a Constituição quer que eu faça: para o caso concreto elaboro a norma a ser observada, nos seguintes termos: o aviso prévio será de dez dias por ano de serviço ou fração superior a seis meses, observado o mínimo de trinta dias (C.F., art. 7º, XXI).

Assim votei, Senhor Presidente, por ocasião do julgamento do *MI nº 369-DF.*

Obtida a norma — e é isto o que o impetrante procura obter no mandado de injunção — retornam os autos ao Juízo Trabalhista, onde prosseguirá a reclamação trabalhista já ajuizada. No Juízo Trabalhista, o reclamante comprovará os dados fáticos que comporão a relação fatos-norma objetiva, vale dizer, os fatos sobre os quais a norma obtida incidirá. Dessa incidência, poderá surgir o direito subjetivo perseguido, sendo tal decisão do Juízo Trabalhista.

Reporto-me, também no ponto, ao voto que proferi no citado MI 369-DF.

Nestes termos, julgo procedente a ação de mandado de injunção."

Aqui, neste mandado de injunção, quer o autor viabilizar o exercício do seu direito, conferido pela Constituição, no art. 192, § 3º, de pagar os juros reais de 12% ao ano. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADIn nº 4/DF, decidiu que o § 3º do art. 192 não é auto-aplicável, já que demanda normatização ulterior, demanda norma infraconstitucional regulamentadora. Não comungo desse entendimento, *data venia*. No citado julgamento, fiquei vencido, na companhia honrosa dos Ministros Paulo Brossard, Néri da Silveira e Marco Aurélio. Estou, entretanto, diante de uma realidade: o Supremo Tribunal Federal decidiu, na citada ADIn 4/DF, que o exercício do direito inscrito no § 3º do art. 192 da Constituição está inviabilizado em razão da inexistência da norma infraconstitucional regulamentadora. A hipótese comporta, portanto, o mandado de injunção, cabendo ao Su-

premo Tribunal, julgando-o procedente, elaborar a norma para o caso concreto.

O Sr. Ministro Ilmar Galvão, no seu voto, formulou a norma para o caso concreto: as taxas de juros reais, pelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão do crédito, serão no máximo de 12% ao ano, mais a taxa de inflação.

Obtida a norma — reporto-me aos votos que proferi nos MMII 95-RR, 124-SP e 369 — o impetrante irá ao Juízo comum, onde, na ação própria, pedirá a citação do credor. No Juízo comum haverá, então, o aperfeiçoamento da relação fato-norma. Lá, no Juízo comum, na ação adequada, o impetrante provará, se for o caso, os fatos sobre os quais incidirá a norma aqui obtida.

Com essas considerações, peço vênia ao Sr. Ministro Relator para, acompanhando o voto do Sr. Ministro Ilmar Galvão, deferir o mandado de injunção.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Senhor Presidente, ainda convencido da doutrina firmada pelo Tribunal na ADIn 107, peço vênia aos eminentes Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Carlos Velloso para não os acompanhar.

No mérito, consigno apenas que não votei, porque impedido, na ADIn 04, mas tenho restrições à corrente vitoriosa. A ela me rendo, porém, para reconhecer a necessidade da complementação legislativa do art. 192, § 3º, da Constituição.

Nos termos do voto que proferi no Mandado de Injunção nº 95, como o eminente Relator, entendo que a existência de projetos — creio que, no caso, numerosos projetos de lei —, em tramitação no Congresso, não ilide a caracterização da mora legislativa, ultrapassado que está o prazo de razoabilidade, que entendo o Tribunal há de fixar em cada caso.

Do voto do eminente Relator, peço vênia para dissentir apenas no ponto, em que S. Exa. fixa um prazo determinado de 120 dias para a edição da norma reclamada.

A mim me parece que o prazo só é adequado, no dispositivo do mandado de injunção, quando seja possível cominar conseqüências à sua superação *in albis*, como fizemos no Mandado de Injunção 283, Caso Daudt, porque se tratava de obrigação imputável à União, vale dizer, a pessoa jurídica responsável pela mora legislativa.

No caso, entretanto, não vejo como cominar qualquer conseqüência, se ultrapassado o prazo. Por isso, em síntese, acompanho o eminente Ministro-Relator, salvo na assinação de prazo para a edição da lei.

VOTO

O Senhor Ministro Sydney Sanches — Sr. Presidente, na ação direta de inconstitucionalidade, por omissão, o Supremo Tribunal Federal não tem o poder de fixar prazo para que o Legislativo cumpra o seu dever constitucional (parágrafo 2º do art. 103). Esse poder lhe fora outorgado durante a preparação do texto constitucional, na Assembléia Nacional Constituinte, mas, depois, foi retirado. Ora se nem na ação direta de inconstitucionalidade, que tem maior expressão e maior relevo, se pode chegar à fixação de um prazo para o Congresso, menos ainda isso há de ser possível, na solução de casos concretos, como nos mandados de injunção. Até porque, se o Congresso não elaborar no prazo, que vier a ser fixado pelo Supremo, qual será a conseqüência? A Constituição não a prevê. E enfatiza a independência dos Poderes da União (art. 2º) de sorte que o Judiciário não pode invadir a área de atuação estrita do Legislativo.

Acompanho o eminente Relator e os que o seguiram, no ponto em que reconhecem a mora do Congresso, mas não fixo prazo para elaboração da norma. O Congresso é que é responsável pelo cumprimento de seu dever constitucional de legislar, não o Supremo. O Congresso só deve ser alertado de que está em mora.

Por isso, Sr. Presidente, peço vênia para acolher o mandado de injunção e reconhecer a mora do Congresso Nacional, com as conseqüências que disso possam decorrer, a se-

rem eventualmente consideradas em reclamação. se for o caso. Não me parece possível, por ora, a fixação de prazo.

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 361/1.

Origem: Rio de Janeiro. *Relator*: Min. Néri da Silveira. *Impte.:* SIMPEC RJ — Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do Rio de Janeiro. *Advs.*: Gustavo Lauro Korte Junior e outros. *Impdo.*: Congresso Nacional

Decisão: Suscitada questão preliminar pelo Ministro Marco Aurélio, sobre a ilegitimidade "ad causam" do impetrante, em que foram vencidos Sua Excelência e os Ministros Sydney Sanches e Moreira Alves, o Tribunal, por maioria de votos, conheceu do mandado de injunção. Votou o Presidente. Em seguida, após os votos dos Ministros Relator e Francisco Rezek, julgando procedente, em parte, o mandado de injunção, declarando o estado de mora do Congresso Nacional e fixando um prazo de 120 dias ao Poder Legislativo para a regulamentação da norma; dos Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Carlos Velloso, julgando-o procedente e fixando, desde logo, a taxa de juros reais de 12% ao ano, nos termos explicitados em seus votos; e, dos Ministros Sepúlveda Pertence e Sydney Sanches, acompanhando o voto do Relator, mas não fixando prazo para o Poder Legislativo regulamentar a norma, o julgamento foi adiado pelo pedido de vista formulado pelo Ministro Moreira Alves. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Octávio Gallotti, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Paulo Brossard. Plenário, 23.06.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, substituto.

Luiz Tomimatsu, Secretário.

VOTO
(EM PEDIDO DA VISTA)

O Senhor Ministro Moreira Alves: Pedi vista dos autos, porque, na sessão em que se iniciou este julgamento, não estavam presentes alguns colegas.

Não tenho dúvida em acompanhar o eminente relator, no mérito, no ponto em que S. Exa. defere, em parte, o presente mandado de injunção para julgar em mora o Poder Legislativo. Discordo, porém, de S. Exa. quanto à fixação de prazo para o Congresso Nacional, pois, ultrapassado este, não poderá esta Corte dar conseqüência à permanência da omissão, uma vez que não dispõe do poder político de legislar em tese ou para o caso concreto.

É o meu voto.

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 361-1

Origem: Rio de Janeiro. *Relator*: Min. Néri da Silveira. *Impte.:* SIMPEC RJ — Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do Rio de Janeiro. *Advs.*: Gustavo Lauro Korte Junior e outros. *Impdo.:* Congresso Nacional

Decisão: Suscitada questão preliminar pelo Ministro Marco Aurélio, sobre a ilegitimidade *ad causam* do impetrante, em que foram vencidos Sua Excelência e os Ministros Sydney Sanches e Moreira Alves, o Tribunal, por maioria de votos, conheceu do mandado de injunção. Votou o Presidente. Em seguida, após os votos dos Ministros Relator e Francisco Rezek, julgando procedente, em parte, o mandado de injunção, declarando o estado de mora do Congresso Nacional e fixando um prazo de 120 dias ao Poder Legislativo para a regulamentação da mora; dos Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Carlos Velloso, julgando-o procedente e fixando, desde logo, a taxa de juros reais de 12% ao ano, nos termos explicitados em seus votos; e, dos Ministros Sepúlveda Pertence e Sydney San-

ches, acompanhando o voto do Relator, mas não fixando prazo para o Poder Legislativo regulamentar a norma, o julgamento foi adiado pelo pedido de vista formulado pelo Ministro Moreira Alves. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, ocasionalmente, o Ministro Octávio Gallotti, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Paulo Brossard. Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, substituto. Plenário, 23.6.93.

Decisão: Prosseguindo-se no julgamento, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu, em parte, o mandado de injunção, para que se comunique ao Congresso Nacional a mora em que se encontra, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias para o suprimento da omissão. Vencidos, em parte, o Relator (Min. Néri da Silveira), que também deferia o pedido e fixava o prazo de 120 dias ao Congresso Nacional para regulamentar a norma, e os Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Carlos Velloso, que fixavam a taxa de juros reais de 12% ao ano, nos termos explicitados em seus votos. Votou o Presidente. Retificou o seu voto, anteriormente proferido, o Ministro Francisco Rezek. Relator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 08.4.94.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva.

Luiz Tomimatsu, Secretário.