A ausência da lei reclamada pelo art. 192, § 3º da Constituição, que estabelece em 12% ao ano o limite das taxas de juros reais, justifica, plenamente, o reconhecimento do estado de inércia em que se acha o Congresso Nacional desde 05 de outubro de 1988.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de não fixar prazo para suprimento da omissão estatal, sempre que o exercício do direito material outorgado pela Constituição, não obstante inviabilizado pela inércia do Poder Público, tiver como sujeito passivo entidades ou pessoas estranhas ao aparelho de Estado (as instituições financeiras, no caso).

A estipulação de prazo para o adimplemento da prestação legislativa

faltante só se justificará, portanto, quando o Estado, também dele, qualificar-se como sujeito passivo da relação obrigacional fundada na regra da Constituição que simultâneamente lhe impôs o dever de editar o provimento normativo necessário ao exercício do direito nela contemplado.

Precedentes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Injunção nº 335

Impetrantes: Carvalho Café e Alimentos Ltda. e outros
Impetrado: Congresso Nacional
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das snotas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir, em parte, o pedido de mandado de injunção, para reconhecer a existência da mora, dando ciência ao Congresso Nacional, para que seja regulamentado o dispositivo do § 3º do art. 192 da Constituição Federal.

Brasília, 07 de outubro de 1994.

Octávio Gallotti, Presidente — Celso de Mello, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello: Trata-se de mandado de injunção impetrado com o objetivo de tornar efetiva a norma inscrita no art. 192, § 3º, da Constituição, que estabelece em 12% a.a. o limite das taxas de juros reais.

alegam os impetrantes, em síntese, que a denunciada omissão do Congresso Nacional — que se absteve, até agora, de aprovar a proposição legislativa a que se refere a norma constitucional mencionada — tornou inviável o exercício do direito que lhes foi constitucionalmente assegurado.

Postula-se, nesta sede injuncional, que, *uma vez reconhecida a inércia legiferante do Congresso Nacional*, seja dada solução jurisdicional à controvérsia, a fim de que se impeça, no caso concreto, a cobrança de valores que excedam a taxa constitucional de juros reais, determinando-se, ainda, a apuração da responsabilidade penal, por crime de usura, dos administradores da instituição financeira credora.

O Ministério Público Federal, em parecer do em. Procurador-Geral da República, Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, invocou precedente jurisprudencial desta Suprema Corte para opinar pelo deferimento parcial do pedido, em ordem o que se comunique ao Congresso Nacional o seu estado de mora legislativa.

Indeferi o pedido de citação da instituição financeira, para que interviesse, nesta relação processual, como litisconsorte passiva. Essa decisão transitou em julgado.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator): A Constituição Federal, ao dispor sobre os lineamentos básicos do sistema financeiro nacional, prescreveu, em seu art. 192, § 3º, que, verbis:

"....

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações

direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar."

Na análise da estrutura constitucional do mandado de injunção, constata-se, desde logo — *e é o elemento que interessa ao caso presente* —, como um dos pressupostos essenciais de sua admissibilidade, "*a falta de norma regulamentadora*".

Essa situação de lacuna técnica — "*ou seja, da ausência de uma norma imprescindível para que outra produza efeitos jurídicos*" (MARIA HELENA DINIZ, "Norma Constitucional e seus Efeitos", p. 38, 1989, Saraiva; HANS KELSEN, "Teoria Pura do Direito", vol. 2/111-112, 1962, Coimbra) — constitui pressuposto essencial da impetrabilidade do mandado de injunção.

A ausência da legislação reclamada pelo texto constitucional efetivamente inviabiliza o exercício, pela parte impetrante, do seu direito de ver respeitado o limite anual de juros reais de 12% nas operações de que participe no âmbito do sistema financeiro nacional.

O dever jurídico de editar a lei reclamada pelo texto da Carta Política é de ser atribuída, no caso, ao Congresso Nacional, destinatário específico, *ex vi* do que dispõe o art. 48, XIII, da Cosntituição, da imposição legiferante inscrita no art. 192, § 3º, da Lei Fundamental.

Tem-se, pois, que apenas ao Poder Legislativo da União é imputável o dever jurídico de emanação de provimentos normativos em causa.

Decorridos *mais* de cinco (5) anos contados da promulgação da *vigente* Carta Política, não se registrou — no que concerne à norma inscrita no art. 192, § 3º, da Constituição — a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar o ato legislativo necessárido ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica do preceito constitucional em questão.

Essa omissão inconstitucional do Poder Legisltativo constatável pelo inadimplemento do seu dever de emanar regramentos normativos — encargo jurídico que lhe foi imposto pela própria Constituição da República — encontra, neste *writ* injuncional, um poderoso fator de neutralização da inércia legiferante e da abstenção normatizadora do Estado.

O mandado de injunção deve traduzir, desse modo, significativa reação jurídico-institucional do novo ordenamento político que nele forjou o instrumento destinado a impedir o despretígio da própria Constituição. O sentido da preocupação do legislador constituinte, com a possível desconsideração de sua obra pelos poderes constituídos, foi bem realçado por RITINHA STEVENSON, ilustre Magistrada federal na Seção Judiciária de São Paulo, que, em passagem referente à Constituição brasileira de 1988 e ao tema da normatização de sua supremacia, dispensou-lhe lúcida análise, verbis:

"A Constituição brasileira de 1988 foi prodigamente dotada de normas consagradoras de sua supremacia, o que não deixa de ser um sinal indicador da preocupação ou apreensão do constituinte (e dos cidadãos, indiretamente) com a possibilidade da sua desobediência, ou da desconsideração de tal supremacia pelos encarregados de lhe dar cumprimento."

("Constituição de 1988: Legitimidade — Vigência e Eficácia — Supremacia", obra escrita em conjunto com Tércio Sampaio Ferraz Jr. e Maria Helena Diniz, p. 105, 1989, Atlas, SP).

As Constituições consubstanciam ordens normativas, cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela *voluntária inação* das instituições estatais. não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, *por inércia e omissão*, o dever de emanação normativa que lhes foi imposto, infrinjam, *com esse comportamento negativo*, a própria autoridade da Constituição e afetem, em conseqüência, o conteúdo eficacial dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

Daí, a advertência de ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ ("*Processos Informais de Mudança da Constituição*", p. 217/218, 1986, Max Limonad, S. Paulo) sobre os graves efeitos decorrentes da inércia do Estado do plano constitucional, *verbis*:

"A Constituição, obra de um Poder mais alto, solenemente promulgada, destina-se a ser efetivamente observada, cumprida e aplicada (...). E, com efeito, se se aceita a Constituição como obra de compromisso posta pelos constituintes no exercício do Poder Constituinte Originário, que lhes é conferido pelo povo, é de se esperar que a Constituição escrita seja aplicada plenamente, em especial pelos detentores dos poderes constituídos — Legislativo, Executivo e Judiciário — que, em regra, são titulados, pelo Constituinte, guardiães da Constituição."

Perfilha o mesmo entendimento, *de repulsa à "inatividade consciente na aplicação da Constituição"* (v. Anna Cândida da Cunha Ferraz, op. loc. cit.), JOSÉ AFONSO DA SILVA ("*Aplicabilidade das Normas Constitucionais*", p. 212, 2ª ed., 1982, RT), para quem não basta "*ter uma Constituição promulgada e formalmente vigente; impende atuá-la, completando-lhe a eficácia para que seja totalmente cumprida*".

O comportamento negativo dos poderes constituídos, que deixam de editar normas regulamentadoras do texto constitucional previstas na própria Constituição, torna inviável — numa típica e perversa relação de causa e efeito — o exercício de diretos, liberdades e prerrogativas assegurados às pessoas pelo estatuto fundamental.

O desprestígio da Constituição — por inércia de órgão meramente constituídos — representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, além de evidenciar o inaceitável desprezo das liberdades públicas pelos poderes do Estado.

Essa constatação, feita por KARL LOEWENSTEIN ("*Teoria de la Constitución*", p. 222, 1983, Ariel, Barcelona), coloca em pauta um fenômeno que ele denominou de erosão da consciência constitucional, que decorre do processo de desvalorização funcional da Constituição escrita.

Não obstante atribuísse ao mandado de injunção, *desde o meu ingresso neste Tribunal*, a relevantíssima função instrumental de superar concretamente os efeitos decorrentes da inércia estatal — posição que expressamente assumi nesta Suprema Corte no MI nº 164, de que fui Relator (DJU de 24/10/89) —, devo reconhecer que a jurisprudência firmada na matéria pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal orientou-se em sentido diverso e claramente restritivo do alcance do *writ* injuncional.

A jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do *MI 107*, rel. Min. MOREIRA ALVES, orienta-se no sentido de proclamar que a finalidade a ser alcançada pela via do mandado de injunção resume-se à mera declaração, pelo Poder Judiciário, da ocorrência de omissão inconstitucional, a ser comunicada ao órgão estatal inadimplente para que este promova a integração normativa do dispositivo constitucional invocado como fundamento do direito titularizado pelo impetrante do *writ*.

Sendo esse o conteúdo *possível* da decisão que acolhe a pretensão injuncional, não há falar em efeitos concretos pela decorrentes que possam afetar a situação jurídica de terceiros. Assim, torna-se inviável, em sede injuncional, estabelecer condições que impeçam, desde logo, a *cobrança de importâncias* adicionais resultantes do alegado desrespeito à taxa constitucional de juros reais.

Desse modo, Sr. Presidente, e considerando os precedentes *específicos* firmados na espécie pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal (MI 325, MI 332 e MI 333, rel. p/acórdão Min. FRANCISCO REZEK; MI 323, MI 330 e MI 342, rel. Min. MOREIRA ALVES, MI 372 e MI 431, rel. Min. CELSO DE MELLO), defiro *em parte* este pedido, para o exclusivo efeito (a) de reconhecer a mora do Congresso Nacional no adimplemento da obrigação que lhe impôs o art. 192, § 3º, da Constituição e (b) de comunicar esta decisão ao Poder Legislativo da União, para que supra, no que concerne à matéria em análise, o estado de inércia legiferante em que se acha desde 05/10/88.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de não *fixar prazo* para suprimento da omissão estatal, sempre que o exercício do direito material outorgado pela Constituição, não obstante inviabilizado pela inércia do Poder Público, tiver *como sujeito passivo* entidades ou pessoas *estranhas*

ao aparelho de Estado (as instituições financeiras, no caso).

A estipulação de prazo para o adimplemento da prestação legislativa faltante só se justificará, portanto, quando o Estado, *também ele*, qualificar-se como sujeito passivo da relação obrigacional fundada na regra da Constituição que simultaneamente lhe impôs o dever de editar o provimento normativo necessárido ao exercício do direito nela contemplado. Nesse sentido, cf., *dentre outras*, as decisões proferidas no MI 361-DF, Rel. p/o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE e no MI 431-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, reporto-me aos votos que proferi nos Mandados de Injunção 329, 321 e 341.

No caso presente, mantenho o mesmo entendimento, fixando desde já a norma para o caso concreto.

Com essas breves considerações, o meu voto, com a vênia do Sr. Ministro-Relator, defere a injunção em maior extensão.

VOTO

O Senhor Ministro Néri da Silveira: — Sr. Presidente. Na conformidade dos precedentes referidos pelo Sr. Ministro-Relator, peço vência para, reconhecendo a mora do Congresso Nacional, ainda uma vez votar no sentido da fixação de prazo para a conclusão do processo legislativo de regulamentação da matéria, estabelecendo-o em cento e vinte dias.

EXTRATO DE ATA

Mandado de Injunção nº 335-1
Origem: Distrito Federal
Relator: Min. Celso de Mello
Imptes.: Carvalho Café e Alimentos Ltda. e outros
Advs.: Carlos Valter de Oliveira Faria e outros
Impdo.: Congresso Nacional

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal deferiu, em parte, o pedido de mandado de injunção, para reconhecer a existência da mora, dando ciência ao Congresso Nacional, para que seja regulamentado o dispositivo do § 3º do art. 192 da Constituição Federal, vencidos, em parte, o Ministro Carlos Velloso, que também deferia o pedido e fixava as condições necessárias ao exercício do direito, e o Ministro Néri da Silveira, que fixava ao Congresso Nacional o prazo de 120 dias para a elaboração da norma regulamentadora. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Paulo Brossard. Plenário, 07.10.94.

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

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

Luiz Tomimatsu, Secretário