— Mandado de Injunção — Juros — Limite Constitucional de 12%: ausência de norma regulamentadora do art. 192, § 3º, da Constituição.

— Mora do Congresso Nacional reconhecida, para a regulamentação do dispositivo. Precedentes.

— Mandado de injunção parcialmente deferido para comunicar ao Poder Legislativo sobre a mora em que se encontra, cabendo-lhe tomar as providências para suprir a omissão.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Injunção nº 478

Impetrantes: Spana Sistema de Limpeza Ltda.
Impetrado: Congresso Nacional
Relator p/acórdão: Sr. Ministro MAURÍCIO CORRÊA

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 maioria de votos, deferir, em parte, o pedido, nos termos do voto do Ministro MAURÍCIO CORRÊA.

Brasília, 15 de fevereiro de 1996.

SEPÚLVEDA PERTENCE, Presidente

MAURÍCIO CORRÊA, Relator para o acórdão

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: SPANA SISTEMA DE LIMPEZA LTDA. ajuíza mandado de injunção com o objetivo de ver efetivada a regra contida no art. 192, § 3º, da Constituição, que estabelece que as taxas de juros reais não poderão ser superiores a doze por cento ao ano.

Afirma a impetrante que, com a promulgação da nova Carta, o Congresso Nacional vem se omitindo no sentido de regulamentar o art. 192, § 3º, que prevê a limitação em 12% ao ano das taxas máximas de juros reais.

Lembra que a Suprema Corte, decidindo sobre a matéria, salientou que "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 Federal".

Diz que, em razão dessa omissão, o Instituto Nacional do Seguro Social — INSS vem tentando cobrar juros extorsivos de dívida fiscal confessada da impetrante para com aquele órgão, o que poderá inviabilizar o exercício de suas atividades.

Depois de outras considerações de caráter doutrinário sobre a matéria, requer a concessão de medida liminar para determinar "ao Congresso Nacional instituir *norma regulamentadora*, referente a cobrança de *juros de 12% ao ano*, face o disposto no parágrafo 3º, do artigo 192, da Constituição Federal".

Senão concedida a medida liminar, que esta Corte julgue procedente o presente mandado de injunção, "viabilizando assim a aplicação imediata do referido dispositivo constitucional, conforme assegura o art. 5º, LXXI, da Constituição Federal".

O eminente Senador José Sarney, Presidente do Congresso Nacional prestou informações (fls. 33/34), esclarecendo que sobre a matéria encontram-se em tramitação, no Congresso Nacional, vários projetos, que enumera. Esclarece mais:

"2. Não obstante a regulamentação do art. 192, § 3º, citado, ainda esteja inconclusa, cabe ressaltar que seu objetivo não abrange juros moratórios, dentro do limite de 12%, por falta de pagamento de créditos tributários normalmente lançados, mas sim juros em razão de concessão de créditos no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, segundo o texto literal do mesmo dispositivo."

O Ministério Público Federal, oficiando à fl. 40 junta cópia de parecer emitido em caso idêntico, em que opina no sentido de ser aplicado ao caso a mesma decisão proferida no MI 361-RJ, Relator para acórdão Ministro Sepúlveda Pertence:

"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 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, 08.04.94.

EMENTA: I — *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, tem interesse comum na eficácia do art. 192, § 3º,

da Constituição, que fixou limites aos juros reais.

II. *Mora legislativa: exigência e 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.

III. 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.

IV. Mandado de injunção: natureza mandamental (MI 107-00, M. Alves, RTJ 133/110): 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 203, Pertence, RTJ 135/882) —, não seja possível cominar conseqüências à sua continuidade após o termo final da dilação assinada." (DJ 17.06.94)

É o relatório.

VOTO

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. JUROS REAIS. C.F., art. 192, § 3º.

I. — Fixação da norma para o caso concreto. Obtida a norma, 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 obtida para o caso concreto.

II. — M.I. deferido."

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): No MI 361-RJ, Relator p/o acórdão o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, que versou questão idêntica, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: I — *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, tem interesse comum na eficácia do art. 192, § 3º, da Constituição, que fixou limites aos juros reais.

II. *Mora legislativa: exigência e 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.

III. *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 o supra o Congresso Nacional.

IV. *Mandado de injunção: natureza mandamental* (MI 107-00, M. Alves, RTJ 133/110): 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 203, Pertence, RTJ 135/882) —, não seja possível cominar conseqüências à sua continuidade após o termo final da dilação assinada."

Proferi, no citado julgamento, o seguinte voto, que restou vencido:

"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. 72, 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 exclusiva 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. 5 LXXI).

O inc. LXXI do art. 5º parece-me claro quando estabelece que a concessão do mandado de injunção importa viabilizar o exercício de direito e liberdade constitucional ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, 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 da 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 Supremo 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, nelas 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."

Também aqui, formulo a norma para o caso concreto: a taxa de juros reais, nela 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, se houver.

Obtida a norma, 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 observância do que acima foi exposto, defiro o mandado de injunção.

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: — Sr. Presidente, tendo em vista a jurisprudência consolidada neste Tribunal a respeito da extensão do mandado de injunção, no que tange à sua aplicação, vou, *si et in quantum*, reservar-me para em outra oportunidade fixar a minha posição definitiva.

Hoje, contudo, seguindo esta orientação, peço vênia ao ilustre Relator para dele divergir. E o faço com base, dentre outros pronunciamentos desta Corte, no que resultou do aresto abaixo:

" — Mandado de Injunção — Impetração por sindicato em *favor de* sindicalizados — Legitimidade "Ad Causam".

EMENTA: Esta Corte ao julgar o Mandado de Injunção nº 361 admitiu a legitimidade ativa de Sindicato para impetrar mandado de injunção em *favor de* sindicalizados.

JUROS — Limite constitucional — Art. 192, § 3º, da C.F. — Dispositivo que não é auto-apreendido — Falta de regulamentação — Impetração de mandado de injunção — Admissibilidade — Mora legislativa caracterizada — Determinação ao Poder Legislativo para que adote as providências necessárias para suprir a omissão — Votos vencidos em parte.

EMENTA OFICIAL: Ocorrência de mora do Congresso Nacional quanto à regulamentação do disposto no § 3º do art. 192 da CF.

Mandado de injunção deferido em parte, para que se comunique ao Poder Legislativo a mora em que se encontra, a fim de que adote as providências necessárias para suprir a

omissão. (MI 342 — SP — T. Pleno — j. 8.4.94 Rel. Min. Moreira Alves, DJU 9.12.94, *in* RT 84 — março de 1995, vol. 713:, p. 240)."

Com essas considerações, conheço do mandado de injunção, e o defiro em parte, para que nos limites dos precedentes desta Corte, se expeça a respectiva comunicação ao Congresso Nacional, a fim de que adote as medidas necessárias ao suprimento da omissão apontada.

É como voto.

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 478-1
ORIGEM: RIO DE JANEIRO
RELATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA
IMPTE.: SPANA SISTEMA DE LIMPEZA LTDA.
ADV.: HUDSON RICARDO QUEIROZ FONSECA
IMPDO.: CONGRESSO NACIONAL

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal deferiu, em parte, o pedido, nos termos do voto do Ministro Maurício Corrêa, vencidos, parcialmente, os Ministros Carlos Velloso (Relator) e Néri da Silveira, que o deferiam em maior extensão. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Francisco Rezek. Plenário, 15.02.96. (Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio).

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

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nobrega.

LUIZ TOMIMATSU, Secretário