



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 287943/2016 – ASJCIV/SAC/PGR

**Ag. Reg. nos Emb. Decl. no Mandado de Injunção
6389 - DF**

Relator: Ministro **Teori Zavascki**
Agravante: Wellington Catta Preta Costa
Agravado: Presidente da República
Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados
Agravado: Presidente do Senado Federal
Agravado: Ministério Público Federal
Agravada: Defensoria Pública da União

CONSTITUCIONAL. CONTRARRAZÕES. MANDADO DE INJUNÇÃO. CABIMENTO. AGRAVO INTERNO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA. ARTS. 932, III, E 1.021, § 1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ART. 317, § 1º, DO RISTF. NÃO CONHECIMENTO. INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS (IGF). INVIALIZAÇÃO DE DIREITO NÃO DEMONSTRADA. FACULDADE DA UNIÃO. INEXISTÊNCIA DE DEVER CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DESPROVIMENTO.

1 – Não se conhece agravo interno que não impugna especificamente os fundamentos da decisão recorrida, na forma dos arts. 932, III, e 1.021, § 1º, do Código de Processo Civil e do art. 317, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, sendo defeso acionar o parágrafo único do art. 932 do supracitado Códex, por não se tratar de defeito sanável.

2 – Para que seja cabível o mandado de injunção, é necessário estar demonstrado que a mora legislativa inviabiliza, *in concreto*, o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa constitucional de titularidade do impetrante.

3 – Por não veicular o art. 153 da Constituição da República norma de natureza impositiva, mas mera faculdade da União,

não é possível determinar ao Congresso Nacional que legisle para instituir o imposto sobre grandes fortunas.

4 – O Ministério Público Federal não possui legitimidade para figurar como autoridade coatora no mandado de injunção em exame.

5 – Parecer pelo não conhecimento do agravo interno ou, eventualmente superada a preliminar, pelo seu desprovimento.

O Procurador-Geral da República vem apresentar contrarrazões ao agravo regimental interposto por Wellington Catta Preta Costa contra decisão monocrática da lavra do Ministro Teori Zavascki, que negou o pedido formulado no mandado de injunção impetrado com a finalidade de obter a regulamentação do art. 153, VII, da Constituição da República¹, e declarou prejudicados os embargos de declaração anteriormente opostos.

O pronunciamento agravado está fundamentada no não cabimento do mandado de injunção, ante a ausência da “*efetiva demonstração da inviabilidade do exercício de direito constitucional.*”

O Ministro Relator aponta a falta de delimitação, na inicial, do direito, liberdade constitucional ou prerrogativa cujo exercício

¹Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

dependa diretamente da edição da norma regulamentadora pleiteada.

Destaca ser assente na jurisprudência da Suprema Corte o “*descabimento do mandado de injunção quando inexistir um direito constitucional que não possa ser exercido por ausência de norma regulamentadora.*”

O agravante alega ser nula a decisão agravada, porque teria sido “*cerceado o Direito da boa prestação (urbana e com presteza – Lei 8112, arts. 114, 116 e 117), pelos órgãos públicos, dos serviços essenciais, se tratando de caso BEM DIFERENTE dos Bingos, sendo a norma Constitucional norte, apenas, e não fim em si, pelo que prejudicaria o direito de evoluir e ficarmos estancados em situação de inconstitucionalidade perene.*”

Sustenta haver impetrado o mandado de injunção em exame “*para a garantia dos bens constitucionais e pelo direito à busca da felicidade de todos os cidadãos*”, acarretando sua inadmissibilidade “*enorme prejuízo aos cofres públicos e aos que tem seus direitos constitucionais inviabilizados, não só da ausência dos bens jurídicos que fica privado [sic], mas da dignidade ao mínimo existencial.*”

Assevera que, na inicial, “*abordou o cabimento da ação, o direito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB/88) e do Direito Constitucional à tributação, de maneira isonômica, às grandes fortunas, art. 153, VII.*” Alude a dispositivos do Código de Processo Civil, a fim

de defender a aplicabilidade do princípio da instrumentalidade das formas à espécie, na qual reconhecida a repercussão geral.

Aduz que “*as matérias foram devidamente prequestionadas nas instâncias inferiores, em Ação Popular e em Agravo de Instrumento*” e tece considerações acerca de repercussão geral, prequestionamento, valores, normas, função do advogado, inflação, dívida pública, produto interno bruto, ação popular, foro privilegiado e novas eleições.

Requer a reconsideração do pronunciamento agravo ou a submissão do regimental a julgamento colegiado. Pugna, ainda, pela gratuidade de justiça e, “*além do julgamento do MI 6389, do MI 6499, pelas benesses que podem ser aproveitadas à nação, pelo que pode ser melhorado e deve ser aprimorado (corroborados pela Constituição do Estado de São Paulo, p. e.).*”

Em suas contrarrazões, a Defensoria Pública da União defende, preliminarmente, o não conhecimento do agravo, ante a falta de ataque específico das razões da decisão recorrida, e a ilegitimidade passiva do Defensor Público-Geral Federal, considerando-se não ter atribuição para regulamentar a norma objeto do mandado de injunção. No mérito, pugna pelo desprovimento do recurso, tendo em conta não ser cabível o *writ* para impugnar norma que não seja de eficácia limitada, como o disposto no art. 153, VII, da Constituição da República, além de inexistir direito

fundamental obstado, por predominar ser discricionário o exercício da competência tributária.

A seu turno, a União reitera a ausência da devida impugnação aos fundamentos do pronunciamento agravado, que estariam em consonância com a jurisprudência pacífica do STF, no sentido de não ser cabível mandado de injunção quando inexistentes obrigação de legislar e delimitação do direito constitucional cujo exercício estaria sendo impedido pela mora legislativa.

Deu-se vista ao Procurador-Geral da República para o oferecimento de contrarrazões em 25 de outubro de 2016.

Esses, em síntese, são os fatos de interesse.

Preliminarmente, cabe registrar a tempestividade da presente manifestação.

Nos termos do art. 1.021, § 2º, do Código de Processo Civil, constante do despacho de intimação, a parte agravada se manifestará a respeito do agravio no prazo de 15 (quinze) dias, cuja contagem se restringe aos úteis (art. 219, *caput*, do mesmo Diploma Normativo).

Especificamente quanto ao Ministério Público, esse lapso temporal, nos termos do art. 180, *caput*, do CPC, é contado em dobro a partir de sua intimação pessoal.

Portanto, o prazo para o oferecimento das contrarrazões encerra-se em 13 de dezembro de 2016.

No que tange ao agravo, verifica-se que não comporta conhecimento, eis que não impugna especificamente os fundamentos da decisão recorrida.

Constitui ônus do agravante atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada (art. 1.021, § 1º, do CPC² e art. 317, § 1º, do RISTF³). Não o fazendo, cumpre ao relator não conhecer o recurso (art. 932, III, do CPC⁴).

Destaque-se não ser esse vício meramente formal e, consequentemente, sanável, pelo que é defeso acionar o parágrafo único do art. 932 do Código de Processo Civil, como recentemente decidiu a 1ª Turma do STF no julgamento do ARE 953221 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 5/8/2016⁵.

2 Art. 1.021, § 1º - Na petição de agravo interno, o recorrente impugnará especificadamente os fundamentos da decisão agravada.

3 Art. 317, § 1º - A petição conterá, sob pena de rejeição liminar, as razões do pedido de reforma da decisão agravada.

4 Art. 932. Incumbe ao relator:

[...]

III - não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;

5 Ementa: “AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. PRAZO DECADENCIAL. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTERIORMENTE À VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523/1997. AGRAVO INTERNO QUE NÃO ATACA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 283/STF. INCIDÊNCIA. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO

Vale assinalar que desde antes do advento do Novo Código de Processo Civil esse já era o entendimento pacífico da Suprema Corte. Confira-se:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Violação ao princípio da presunção de inocência. Razões recursais dissociadas do acórdão recorrido. Incidência do Enunciado 287 da Súmula do STF. 3. Necessidade de reexame do conjunto fático-probatório. Incidência do Enunciado 279 da Súmula do STF. 4. Ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Precedente: ARE-RG 748.371, Tema 660. 5. Argumentos incapazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 836237 Agr/RJ, Relator Ministro GILMAR MENDES, Segunda Turma, *Dje* de 14 out. 2015)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM PETIÇÃO. PROCESSAMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO RETIDO NA ORIGEM. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. ART. 542, § 3º, DO CPC. DANO IRREPARÁVEL. NÃO EXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL QUE NÃO ATACA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. IRREGULARIDADE FORMAL. ART. 317, § 1º, RISTF. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. Ato decisório que não se reveste de definitividade, a inviabilizar o destrancamento de recurso extraordinário retido na origem com base no art. 542, § 3º, do Código de Processo Civil. Ausência de situação excepcional e de demonstração de que eventuais danos sejam irreparáveis ou de difícil reparação. Precedentes. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nos casos em que as razões do recurso não atacam os fundamentos da decisão agravada ou deles estejam dissociadas, não resta preenchido o requisito

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. APLICAÇÃO DE NOVA SUCUMBÊNCIA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.”

de regularidade formal disposto no art. 317, § 1º, do RISTF: “A petição conterá, sob pena de rejeição liminar, as razões do pedido de reforma da decisão agravada”. Agravo regimental conhecido e não provido.

(Pet 4901 AgR/RJ, Relatora Ministra ROSA WEBER, Primeira Turma, *DJe* de 8 maio 2015)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE ATAQUE AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. RAZÕES RECURSAIS QUE SE LIMITAM A RENOVAR OS ARGUMENTOS DA PETIÇÃO INICIAL. ÓBICE DO ART. 317, § 1º, DO RISTF. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nos casos em que as razões do recurso não impugnam os fundamentos da decisão agravada ou deles estejam dissociadas, não resta preenchido o requisito de regularidade formal disposto no artigo 317, § 1º, do RISTF: “A petição conterá, sob pena de rejeição liminar, as razões do pedido de reforma da decisão agravada.” Precedentes. Tendo o agravante se limitado a renovar, *ipsis litteris*, os termos da petição inicial, insurgindo-se de forma genérica contra a decisão agravada – sem cuidar de atacar especificamente os fundamentos pelos quais afastada a alegada afronta à decisão proferida na ADC 16 –, o agravo regimental encontra óbice no art. 317, § 1º, do RISTF. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.

(Rcl 14821 AgR/RS, Relatora Ministra ROSA WEBER, Primeira Turma, *DJe* de 24 nov. 2014)

Em atenção ao princípio da eventualidade, tem-se que pronunciamento agravado não merece qualquer reparo.

O impetrante, segundo se depreende do exame da petição inicial, teceu meras considerações abstratas, articulando teses que dariam, em tese, suporte à concessão do *writ*. Ocorre que, para o cabimento do mandado de injunção, é necessário que se demons-

tre, de modo concreto e específico, a inviabilização de direito ou liberdade constitucional, ou mesmo de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania, em razão da alegada mora legislativa. É o que vem decidindo essa Suprema Corte, senão vejamos:

[...]

Destarte, para o exame do *writ*, é imprescindível a presença de dois pressupostos sucessivos: i) a verificação da omissão legislativa e ii) **a efetiva inviabilidade do gozo de direito, faculdade ou prerrogativa consagrados constitucionalmente, em razão do citado vácuo normativo.** Nesse passo, incumbe ao demandante a prova, *in concreto*, da ocorrência de obstáculo ao exercício do direito vindicado.

[...]

(MI 5830/DF, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJe de 30 ago. 2013) (grifos no original)

[...]

Para ser cabível o mandado de injunção, não basta que haja eventual obstáculo ao exercício de direito ou liberdade constitucional em razão de omissão legislativa, mas concreta inviabilidade de sua plena fruição pelo seu titular. Daí porque há de ser comprovada, de plano, a titularidade do direito (no caso, à aposentadoria) e a sua inviabilidade decorrente da ausência de norma regulamentadora do direito constitucional.

[...]

(MI 3584/DF, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe de 25 ago. 2011)

Além disso, a omissão que se buscava suprir refere-se à instituição do chamado imposto sobre grandes fortunas (IGF), o qual

é previsto no inc.VII do art. 153 da Constituição da República. O *caput* do dispositivo fixa a competência tributária da União, ou seja, atribui-lhe o poder de, por meio de lei, instituir exações. Essa prerrogativa conferida ao ente central da federação é facultativa; cabe-lhe verificar oportunidade e conveniência de instituir os tributos arrolados na Constituição da República.

Sobre o tema, ROQUE ANTONIO CARRAZA pondera:

[...] a competência tributária é a habilitação ou, se preferirmos, a faculdade potencial que a Constituição confere a determinadas pessoas (as pessoas jurídicas de direito público interno) para que, por meio de lei, tributem. Obviamente, quem pode tributar (criar unilateralmente o tributo, com base em normas constitucionais), pode, igualmente, aumentar a carga tributária (agravando a alíquota ou a base de cálculo do tributo, ou ambas), diminuí-la (adotando o procedimento inverso) ou, até suprimi-la, através da não-tributação pura e simples ou do emprego do mecanismo jurídico das isenções. Pode, ainda, perdoar débitos tributários já nascidos ou parcelá-los, anistiando, se entender que é o caso, as eventuais infrações tributárias cometidas.

O que queremos significar é que quem pode tributar pode, do mesmo modo, aumentar o tributo, minorá-lo, parcelar seu pagamento, isentá-lo, no todo ou em parte, remi-lo, anistiar as infrações fiscais ou, até, não tributar, observadas sempre, é claro, as diretrizes constitucionais. Tudo vai depender de uma *decisão política*, a ser tomada pela própria entidade tributante.

Temos, pois, que o titular da competência tributária não pode nem substancialmente modificá-la, nem aliená-la, nem renunciá-la. Admite-se, todavia, que a deixe de exercitar, que exerçite apenas em parte ou que, após exercitá-la, venha a

perdoar o débito tributário nascido ou a permitir que ele seja saldado em prestações sucessivas. Tudo com base em lei.⁶

Não se está aqui a defender nem a investir contra a instituição do imposto, cuja conveniência fiscal e extrafiscal compete ao Executivo e ao Legislativo avaliar. Apenas se registra que, jurídica e politicamente, não há dever, mas potencialidade, de a União o criar e cobrar.

Por não veicular o art. 153 da Constituição de 1988 norma de natureza impositiva, mas explicitar mera faculdade da União para instituir os tributos ali previstos, não é possível determinar ao Congresso Nacional que legisle a respeito do IGF.

De resto, ainda que houvesse mandamento constitucional expresso vinculando a instituição do tributo, o Ministério Público Federal é parte ilegítima para figurar como autoridade coatora no mandado de injunção.

De acordo com o art. 153,VII, da Constituição da República, compete à União a instituição do imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Por sua vez, o art. 48 da Constituição confere ao Congresso Nacional a atribuição de dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre

6 CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 515.

sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas (art. 48, I, CR).

E, no que se refere à possibilidade de provação do início do processo legislativo, a competência do Procurador-Geral da República é restrita às hipóteses previstas no art. 127, § 2º, e no art. 128, § 5º, da Constituição da República.

Ante todo o exposto, pugna a Procuradoria-Geral da República pelo não conhecimento do agravo ou, caso superada a preliminar, pelo seu desprovimento.

Brasília (DF), 28 de novembro de 2016.

José Bonifácio Borges de Andrade
Procurador-Geral da República em exercício

BPP