

MERCADO DE CRÉDITO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL (1916-2021): ANÁLISE HISTÓRICA

Janaína Rigo Santin*
Orlando Faccini Neto**

RESUMO

O artigo problematiza as dificuldades da imposição de uma taxa de juros pré-fixada quando se está diante de uma economia de mercado; entretanto, o papel regulador do Governo neste mercado de crédito também é relevante, para impedir a concentração de capital e promover o desenvolvimento econômico como um todo. Assim, um dos grandes dilemas pós Constituição de 1988 foi a questão da regulação do mercado de crédito no país, em face ao revogado artigo 192, §3º da Magna Carta, o qual limitava os juros reais a 1% ao mês. A celeuma jurídica chegou até o Supremo Tribunal Federal que, em uma decisão peculiar de análise econômica do direito determinou a necessidade de lei complementar para regulá-lo. Logo após editou-se a Emenda Constitucional n. 40/2003, retirando-o do texto constitucional. Atualmente os juros devem observar o Código de Defesa do Consumidor, adequando-se às taxas médias praticadas pelo mercado em cada tipo de contrato de, restando abusivas taxas desconformes. Assim, a partir do método dedutivo e historiográfico, por meio de fontes primárias legislativas e jurisprudenciais, assim como revisão bibliográfica, pesquisa-se o período 1916 a 2021, desde a edição do Código Civil de 1916 até o Código Civil de 2002, passando pelo Decreto nº 22.623/33; a Lei 4.595/64; a Constituição Federal; o Código de Defesa do Consumidor em 1990 e a Lei do Superendividamento em 2021. A pesquisa conclui que as políticas de governo historicamente utilizaram da manipulação das taxas de juros como fator regulador do mercado de crédito, um dos principais elementos do desenvolvimento da política econômica brasileira.

Palavras-chave: taxa de juros; contratos bancários; desenvolvimento econômico; análise econômica do direito; Código de Defesa do Consumidor.

Data de submissão: 01/08/2024

Data de aprovação: 28/02/2025

* Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Advogada e Professora Titular da faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo.

** Doutor em Ciências Jurídico Criminais pela Universidade de Lisboa - Portugal. Mestre em Direito pela UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS. Professor de Direito Penal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

CREDIT MARKET AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN BRAZIL (1916-2021): HISTORICAL ANALYSIS

Janaína Rigo Santin
Orlando Faccini Neto

ABSTRACT

The paper problematizes the difficulties of imposing a pre-fixed interest rate when faced with a market economy; however, the Government's regulatory role in this credit market is also relevant, to prevent the concentration of capital and promote economic development. Thus, one of the great dilemmas after the 1988 Constitution was the issue of regulating the credit market in the country, considering the revoked article 192, paragraph 3 of the Magna Carta, which limited real interest to 1% per month. The legal uproar reached the Federal Supreme Court which, in a peculiar decision on the economic analysis of the law, determined the need for a complementary law to regulate it. Soon after, Constitutional Amendment no. 40/2003, removing it from the constitutional text. Currently, interest must comply with the Consumer Protection Code (Law 8.078/1990), adapting to the average rates practiced by the market in each type of contract, leaving abusive non-compliant rates. Thus, using the deductive and historiographical method, through primary legislative and jurisprudential sources, the period 1916 to 2021 is researched, from the edition of the Civil Code of 1916 to the Civil Code of 2002, passing through Decree n° 22.623/33; Law 4.595/64; the 1988 Federal Constitution; the 1990 Consumer Protection Code and Law 14.871/2021. The research concludes that government policies have historically manipulated interest rates as a regulatory factor in the credit market, one of the main elements in the development of Brazilian economic policy.

Palavras-chave: Interest rate; bank contracts; economic development; economic analysis of law; Consumer Protection Code.

Data de submissão: 01/08/2024

Data de aprovação: 28/02/2025

INTRODUÇÃO

Um dos grandes dilemas pós Constituição de 1988 foi a questão da regulação do mercado de crédito no Brasil, tendo em vista que a versão original da Constituição previu o hoje revogado artigo 192, §3º da Magna Carta, o qual limitava os juros reais a 1% ao mês em todos os contratos, inclusive bancários.

A celeuma jurídica chegou até o Supremo Tribunal Federal que, em uma decisão peculiar de análise econômica do direito determinou a necessidade de lei complementar para regulá-lo. Essa lei jamais foi editada, sendo que, logo após a decisão do STF editou-se a Emenda Constitucional n. 40/2003, retirando do texto constitucional o famigerado §3º do artigo 192.

Atualmente, os juros devem observar o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), adequando-se às taxas médias praticadas pelo mercado em cada tipo de contrato, restando abusivas taxas desconformes.

Assim, a partir do método dedutivo e historiográfico, por meio de fontes primárias legislativas e jurisprudenciais, pesquisa-se o período 1916 a 2021, desde a edição do Código Civil de 1916 até o Código Civil de 2002, passando pelo Decreto nº 22.623/33; a Lei 4.595/64; a Constituição Federal de 1988; o Código de Defesa do Consumidor e a Lei do Superendividamento (Lei 14.871/2021), problematizando as dificuldades da imposição de uma taxa de juros pré-fixada quando se está diante de uma economia de mercado e, por sua vez, analisando as políticas de governo que, historicamente, manipularam as taxas de juros como fator regulador do mercado de crédito, com vistas a manter sob controle do Estado a política econômica brasileira.

1 JUROS: ALGUNS CONCEITOS

A respeito da universalização do conceito de juros bancários, importa ressaltar que se encontram algumas dificuldades – até mesmo por parte dos próprios operadores do Direito – em estabelecer o entendimento sobre o que são, realmente, juros em suas diversas modalidades.

Juros, no sentido atual, são tecnicamente os frutos do capital, ou seja, os justos proventos ou recompensas que dele se tiram, consoante permissão e determinação da própria lei, sejam resultantes de uma convenção ou exigíveis por faculdade inscrita em lei. Assim, os juros se mostram particularmente os resultados obtidos com os empréstimos em dinheiro, consequentes notadamente de mútuos, fundados na percentagem que se estabelece na base anual ou de mês (Silva, 1987, p. 35).

Dessa forma, juros são considerados rendimento do capital emprestado, frutos produzidos pelo uso do dinheiro; constituem-se, pois, obrigações acessórias e decorrem de uma obrigação principal, da qual representam seu rendimento, havido pelo uso por determinado espaço de tempo. De um lado há o credor, que é quem detém o capital e o empresta; e de outro há o devedor ou tomador do empréstimo, que vai utilizá-lo por um certo tempo a título de juros (valor pago

pelo uso do dinheiro) e deverá no termo avençado devolver o valor principal acrescido dos acessórios.

Complementando a ideia, Galves (1981, p. 185) afirma que todo aquele que realiza um empréstimo de dinheiro assume duas obrigações para com o prestador: a) devolver o valor emprestado ao fim do prazo combinado (vencimento da obrigação); b) pagar juros, em épocas fixadas, enquanto corre o prazo do empréstimo. Esse pagamento de juros encobre outros dois elementos:

o pagamento de um prêmio do risco, ocasionado pelo empréstimo e que pode variar com a maior ou menor segurança oferecida pelo mutuário e pela situação dos negócios; e o pagamento do benefício (que pode ser de várias espécies) haurido pelo mutuário da quantia de dinheiro que recebeu emprestado (Galves, 1981, p. 185).

Em decorrência, os juros cobrados nos contratos bancários visam remunerar o empréstimo feito pela respectiva instituição financeira e os riscos advindos com tal empréstimo. Com uma definição mais completa sobre os mecanismos conformadores do crédito, Jairo Saddi informa que são cinco: a) a demanda ou procura das pessoas por crédito, em épocas de crescimento econômico e pujança, comparada à oferta de crédito, que vai variar conforme a quantia de investidores que depositam seu dinheiro nas instituições financeiras a título de juros; b) formação das taxas de juros e da taxa Selic, ou seja, o preço do crédito é influenciado pela taxa de juros básica da economia, a taxa Selic, a qual influencia as demais taxas de juros; c) política monetária, que é definida pelo governo tendo em vista sua função de regulador da economia. Pode aumentar a tributação ou mesmo evitar a concentração bancária em poucas empresas, bem como pode direcionar o crédito para setores relevantes da economia e, por fim, atuar sobre a inflação do país; d) riscos e inadimplência, ou seja, quanto maior o risco do tomador de empréstimo de se mostrar inadimplente naquela operação financeira, maior o juro que ele irá pagar; e) *spreads* bancários ou precificação do crédito, que é visto de maneira global, e consiste na diferença entre a taxa de captação (valor que o banco paga aos poupadores de recursos investidos no banco- Selic + taxa de crédito paga pelo banqueiro pelo empréstimo) e a taxa de aplicação (taxa cobrada dos tomadores de empréstimo), acrescida de todos os custos bancários com pessoal, aluguel dos estabelecimentos e maquinários, tributos, inadimplência e margem de lucro (Saddi, 2019, p. 150-160).

Assim, concluída a distinção proposta, passar-se-á a analisar o objeto do presente trabalho, ou seja, o estudo histórico da taxa de juros remuneratórios

cobrada pelas instituições financeiras e seu papel no desenvolvimento econômico brasileiro¹.

2 A HISTÓRIA DAS TAXAS DE JUROS NO BRASIL

A história das taxas de juros no país inaugura-se com o advento do Código Civil de 1916, o qual estipulou, no Artigo 1.063, os juros legais, ou seja: “Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convencionarem sem taxa estipulada” (Brasil, 1916).

Dessa forma, a partir da vigência do Código Civil de 1916, revogou-se a legislação portuguesa vigente – positivada através de Ordenações perpassadas por regras oriundas do Direito Canônico (proibitivas da usura) – que buscava sustentação na Bíblia para atribuir a conotação de pecado à sua prática. O objetivo do legislador do Código Civil de 1916, ao possibilitar a cobrança de juros nos contratos de empréstimo de dinheiro, foi fomentar a economia da época e a circulação do capital. As taxas seriam liberadas, desde que convencionadas expressamente nos contratos pelas partes. Em caso de omissão na sua fixação, seriam regidas pela taxa legal instituída no Código Civil de 1916, ou seja, de 6% ao ano. Instituiu-se a cobrança de taxas de juros livres – desde que voluntariamente fixadas por acordo entre as partes – e liberou-se, na época, a adoção de práticas usurárias.

Entretanto, sempre houve grande resistência por parte dos mutuários à liberação das taxas de juros, até porque encargos abusivos poderiam ser estipulados em contratos e, na época, não se admitia ao Poder Judiciário violar o princípio da autonomia privada, um dos cernes do Código Civil de 1916. Acaso houvesse cláusulas abusivas nos contratos, a demanda seria apenas rescisória, e não revisional, já que ao juiz não era dada a possibilidade de alterar a vontade das partes.

A primeira vez em que a discussão sobre a limitação dos juros ingressou no cenário jurídico brasileiro foi no ano de 1933, com a promulgação da chamada Lei da Usura (Decreto nº 22.623/33), a qual proibiu a cobrança de taxas de juros superiores a 12% ao ano, tipificando em seus artigos 1º e 4º a usura como crime (cobrança de juros superiores a 12% ao ano), assim como o anatocismo (cobrança

¹ Para Isaías Albertin de Moraes “a formulação e a operacionalização do conceito de Desenvolvimento Econômico podem ser entendidas como: combinação de distintos processos - mas, sobretudo econômico - que visa proporcionar uma transformação estrutural na cultura, nas instituições, na economia, resultando em mudanças sociais profundas e abrangentes em um território determinado. É um processo dependente de um Estado Desenvolvimentista com planejamento específico para oportunizar a acumulação de capital - crescimento econômico -, a expansão das potencialidades e das capacidades humanas e produtivas para ampliação, integração e sofisticação produtiva com a instauração de novas forças produtivas e sociais capazes de romper com o dualismo interno e a dependência externa, gerando novas relações de produção mais inclusivas e sustentáveis, alargamento da liberdade individual e coletiva ao democratizar o capital econômico, o capital cultural e o capital social, conseqüentemente, aumento dos indicadores de bem-estar (saúde, educação, segurança, sustentabilidade ambiental, esporte, cultura e segurança social). [...] O conceito de Desenvolvimento Econômico é empregado como ferramenta operacional-teórica por diversas escolas de pensamento econômico – Capitalistas e Socialistas – e, como visto na primeira seção do artigo, pode ser compreendido, grosso modo, como: mudança da estrutura produtiva por meio da ampliação, da integração e da sofisticação da estrutura produtiva, proporcionando a homogeneização estrutural e retirando a sociedade do subdesenvolvimentismo. No processo de desenvolvimento econômico há uma progressiva substituição de setores arcaicos por setores avançados, rompendo com dualismo interno e a dependência externa dos países periféricos” (Moraes, 2023, p. 38, 44).

de juros capitalizados). Veja-se: “Art. 1º. - É vedado, e será punido nos termos desta Lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal” (Brasil, 1933). E em seu artigo 4º, proibiu, inclusive, a capitalização dos juros: “Art. 4º.- É proibido contar juros dos juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano” (Brasil, 1933). Ainda, com relação aos juros moratórios, alterou o limite disposto no antigo Código Civil Brasileiro: “Art. 5º.- Admite-se que pela mora dos juros contratados estes sejam elevados de 1% (um por cento) e não mais” (Brasil, 1933).

Ressalva-se que, naquela época, as instituições financeiras² não tinham a importância e o poder que detêm hoje no cenário mundial e, por isso, tal Decreto foi obedecido pela sociedade brasileira ao longo de muito tempo, sem maiores percalços.

Ocorre que, no ano de 1964, no Brasil, por meio de um golpe de Estado, houve a ascensão ao poder de militares e políticos da ala extrema direita, e as forças econômicas que lhes davam sustentação estavam intimamente vinculadas às instituições financeiras. Logo, o poderio militar – que fez a revolução e o golpe civil-militar de 1964 – conjugou suas forças com o poderio econômico das instituições financeiras, forçando a exclusão da restrição imposta pelo Decreto 22.626/33 nas atividades da área financeira.

Por meio desse poderoso *lobby* adveio a Lei 4.595/64 (Lei de Reforma Bancária) que, a título de reestruturar o Sistema Financeiro Nacional e as instituições dele integrantes (bancos, seguradoras, administradoras de consórcios), criou o Conselho Monetário Nacional, o qual passou a ditar a política financeira do país. E, ainda, como órgão e apoio e hierarquicamente vinculado, fundou o Banco Central do Brasil, encarregado de autorizar o funcionamento das instituições financeiras e fiscalizar tal política. Com a adoção dessas medidas, conferiu-se às instituições financeiras o poder de regulamentar a atividade creditícia no Brasil, incluindo, entre outras atribuições, a de limitar a taxa de juros, quando necessário. Fazem parte, ainda, deste conjunto de reformas do início do período da ditadura militar a Lei n. 4.357/1964 (Lei da Correção Monetária); Lei n. 4.380/1964 (Lei do Plano Nacional de Habitação) e Lei n. 4.728/1965 (Lei do Mercado de Capitais) (Lima Júnior, 2019, p. 254).

²A atual definição de instituição financeira está no art. 17 da Lei n. 4.595/1964, que considera como tal uma pessoa jurídica, pública ou privada, que tenha como atividade principal ou acessória a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos financeiros, próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valores de propriedade de terceiros. Nos termos do parágrafo único desse artigo, consideram-se, por equiparação, como instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam, de forma permanente ou eventual, qualquer uma das atividades descritas no caput do art. 17 da Lei n. 4595/1964 [...] As instituições financeiras exercem um importante papel na economia de mercado. Além da prestação de serviços bancários diversos, que vão da locação de cofres até a prestação de consultoria de investimentos, passando pela operação do sistema de pagamentos e a captação de depósitos à vista, elas são as principais responsáveis por carrear recursos financeiros (moeda e crédito) dos agentes superavitários da economia para os agentes deficitários, via concessão de empréstimos, desconto de títulos etc. Do ponto de vista macrojurídico, as instituições financeiras são responsáveis por ativar o instituto do direito econômico da circulação, mais especificamente, viabilizando a circulação da moeda (fluxo financeiro da economia) e atuando como agentes intermediários responsáveis por dar capilaridade à política econômica adotada pelo Estado. Assim, as instituições financeiras são fundamentais na efetivação da regulação e disciplina macrojurídica das decisões de poupança, de investimento e de crédito (arts. 174 e 192 da CF/88 e art. 4, inc. VIII da Lei 4.595/1964)” (Lima Júnior, 2019, p. 255-256).

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central são instituições vinculadas ao Poder Executivo. Dessa forma, a política dos juros passou a ser ditada, basicamente, pelo Governo Federal e pelos interesses dos grupos que dominavam/dominam a esfera política no Brasil. A taxa de juros por parte das instituições financeiras foi liberada, usando-se a seguinte interpretação, baseada no artigo 4º, IX da Lei 4.595/64, com o seguinte enunciado:

Art. 4º.- Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: [...]

IX- Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover: recuperação e fertilização do solo; reflorestamento; combate a epizootias e pragas, nas atividades rurais; eletrificação rural; mecanização; irrigação; investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias (Brasil, 1964).

Como a competência para limitar, quando necessário, as taxas de juros, seria do Conselho Monetário Nacional, conclui-se que, se não havia limitação, é porque esta não seria necessária. As instituições financeiras estariam liberadas dos limites instituídos na Lei da Usura, aplicada apenas aos particulares, pessoas físicas ou jurídicas. O Conselho Monetário Nacional só interviria no mercado de crédito para limitar as taxas de juros naquelas atividades consideradas essenciais, como a agricultura. Assim, quem precisasse de dinheiro teria de se submeter às taxas estipuladas pelos bancos e demais instituições financeiras, extremamente altas desde aquela época.

Evidentemente, houve uma grande reação social contra a Lei 4.595/64. Pessoas jurídicas e físicas passaram a procurar o Poder Judiciário, com vistas a enfrentar os ditames do Poder Executivo e das instituições financeiras. Ocorreu, na época, um número significativo de ações de devedores junto ao Poder Judiciário, criticando as taxas cobradas pelos estabelecimentos bancários. Tais ações chegaram até o Supremo Tribunal Federal no ano de 1977, o que ocasionou a edição da Súmula 596, que reafirmou a não incidência da Lei da Usura às instituições financeiras. Veja-se: "As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas que integram o sistema financeiro nacional" (Supremo Tribunal Federal, 1977).

Na íntegra do acórdão que deu origem à Súmula supramencionada verifica-se que o Supremo Tribunal Federal aderiu à tese das instituições financeiras para evitar "levá-las à falência", visto que, na época, era proibido corrigir monetariamente dívida de dinheiro. Assim, a forma encontrada pelos estabelecimentos bancários para atualização dos empréstimos seria abranger na taxa de juros a inflação da época (correção monetária). E, por ser uma época de inflação muito alta, os juros não poderiam ter limites legais.

A edição da Súmula 596 permitiu às instituições financeiras a taxação dos juros acima do limite da lei da Usura, visto à época como a única possibilidade de reposição do valor da moeda e cobrança pelo capital emprestado pelas instituições financeiras. Serenou-se, mais uma vez, a discussão sobre as taxas de juros. Inclusive, ao se reportar nesta pesquisa à jurisprudência do antigo Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, praticamente não há questionamento a esse tipo de decisão nas ações que discutiam cláusulas abusivas nos contratos bancários da época, salvo alguns acórdãos relativos ao crédito rural, encarado como questão prioritária e, portanto, subsidiada pelo Estado, tendo em vista o interesse público que gravitou e ainda gravita em torno da atividade agrícola no país.

Contudo, em 08 de abril de 1981, próximo à redemocratização do país, adveio a Lei 6.899/81, regulada pelo Decreto nº 86.649/81, que autorizou a cobrança de correção monetária em dívidas de dinheiro. Passaram, então, as instituições financeiras a cobrar correção monetária juntamente com as taxas de juros (juros reais), os quais não tinham nenhuma limitação legal. Com isso, as taxas de juros bancárias chegaram a níveis absurdos, o que trouxe graves reflexos na sociedade.

A discussão sobre a limitação das taxas de juros voltou com força total na Assembleia Nacional Constituinte. Entendeu-se que a Constituição Federal de 1988 seria o momento apropriado para limitá-los, embora essa questão de taxa de juros, evidentemente, não fosse matéria constitucional. Mas, devido às circunstâncias da época, a sociedade buscou, no texto constitucional da redemocratização do país, uma força para colocar freios aos abusos praticados pelas instituições financeiras quando aplicavam altíssimas taxas de juros nos financiamentos bancários à época.

Dessa forma, o §3º do artigo 192 da Constituição Federal recepcionou, em nível constitucional, o Decreto 22.626/33. Assim dispunha o antigo dispositivo constitucional, que vigorou até 29 de maio de 2003:

Art. 192. O Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: [...]

§ 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 (Brasil, 1998).

Para a teoria econômica, essa limitação constitucional foi de uma violência inominável ao mercado de crédito do país, já que as taxas de juros praticadas na época eram muito superiores aos 12% ao ano (não se fala aqui de correção monetária, embora naquela época a *praxis* dos bancos era impor uma taxa que englobava juros e correção monetária numa única rubrica - juros reais -, o que chegava muitas vezes a juros de mais de 40% ao mês, devido às altas inflacionárias do período).

Assim, a sociedade civil, que participou ativamente da elaboração do texto constitucional de 1988, conseguiu introduzir na Constituição Federal de

1988 um limitador das taxas de juros praticadas em âmbito geral. Reconheceu-se no texto constitucional de 1988 a regra existente desde 1933, na Lei da Usura, mas que não era observada pelo sistema financeiro por orientação do Supremo Tribunal Federal.

A reação das instituições financeiras veio de imediato, no sentido de neutralizar esse dispositivo constitucional. Entendiam que seria uma violência ao desenvolvimento do mercado e à economia brasileira e, portanto, passaram a questionar no Poder Judiciário a sua autoaplicabilidade.

Por certo, salienta-se que dentro da própria Assembleia Constituinte já eram travados amplos e acirrados debates a respeito da autoaplicabilidade do dispositivo do §3º do artigo 192 do texto constitucional. No entanto, prevaleceu a opinião do relator da Constituinte à época, Senador Bernardo Cabral, entendendo que, mesmo colocando a disposição limitativa num parágrafo dentro do artigo 192 – já que toda a estrutura do Sistema Financeiro Nacional estava ali disposta – seria suficiente para deixar clara a intenção do legislador constituinte, que era proteger a população e os setores produtivos do país de taxas de juros que impossibilitassem sua atividade econômica.

Entretanto, não foi o que aconteceu. No dia seguinte à promulgação da Constituição Federal, a Consultoria Geral da República emitiu um parecer em resposta à consulta previamente feita pelo Presidente da República, sobre a autoaplicabilidade ou não do artigo 192, § 3º da Magna Carta. Nesse parecer, além das argumentações de natureza jurídica, continha um estudo realizado pelo BACEN (Banco Central do Brasil), o qual previa uma catástrofe econômica no Sistema Financeiro nacional caso o “famigerado” dispositivo constitucional entrasse em vigor – obrigando os bancos a emprestar dinheiro a, no máximo, 12% ao ano. Assim, trazia em seu teor a seguinte conclusão: “E, pois, o artigo 192, por inteiro, norma de eficácia limitada e condicionada, dependente de intervenção legislativa infra-constitucional para entrar em vigência” (Ramos, 1998).

Houve duas argumentações no parecer sobre a não autoaplicabilidade do art. 192 § 3º da Constituição Federal, as quais foram, posteriormente, discutidas no STF na ADI nº 4-7/DF (Supremo Tribunal Federal, 1991):

a) o dispositivo localiza-se no parágrafo de um artigo cujo *caput* fala em uma lei regulamentadora que lhe daria plena eficácia. A partir daí extraiu-se o entendimento de que, se tal artigo dependia de regulamentação por lei posterior, só iria realmente vigorar depois que esta lei fosse editada. Como o *caput* dependia dela, todo o artigo constitucional também deveria depender.

b) o §3º falava em “juros reais”, e esta expressão não estaria definida por nenhum dispositivo legislativo no ordenamento jurídico brasileiro à época. Então, concluiu-se que deveria aguardar o advento de Lei Complementar que pudesse definir o que eram “juros reais”, para só aí ser aplicado o §3º.

Submetido à apreciação do Presidente da República, este pronunciou-se favoravelmente ao conteúdo do parecer do BACEN, o qual passou a ser regra impositiva para o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional e todos os demais órgãos econômicos do governo, com cunho normativo para toda a administração federal.

Para combater esse entendimento, no dia 12 de dezembro de 1988, o PDT (Partido Democrático Trabalhista) – com representação no Congresso Nacional (CF art. 103, VIII) – ingressou no Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4/DF), alegando que o parecer deveria deixar de ser aplicado na estrutura administrativa do Estado, tendo em vista afrontar o art. 192 § 3º da Constituição Federal, fato que o tornaria inconstitucional. O relator foi o Ministro Sydney Sanches. Assim, por meio do controle concentrado de constitucionalidade foi levada à apreciação do Poder Judiciário a questão da autoaplicabilidade ou não do dispositivo constitucional limitativo das taxas de juros (Supremo Tribunal Federal, 1991).

No feito, houve um pedido de suspensão liminar da vigência do parecer, o qual foi indeferido pelo Plenário da corte do Supremo Tribunal Federal, em julgamento coletivo. Portanto, ele permaneceu válido ao longo de todo o processamento e julgamento da ADI. Em 1991, finalmente, houve o julgamento definitivo do mérito da ADI pelo STF. Os Ministros entenderam, por 6 (seis) votos a 4 (quatro) que, realmente, não era autoaplicável o dispositivo constitucional previsto no art. 192, § 3º, e mantiveram válido o parecer atacado, nos seguintes termos:

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 no 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 parágrafos do art. 192, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma (parte do voto da ADI 4-7/DF do STF) (Supremo Tribunal Federal, 1991).

A decisão do Supremo Tribunal Federal, além de dividida (6 votos a 4), foi de cunho muito mais político do que técnico ou jurídico. Ao analisar o dispositivo constitucional em questão, depreende-se – sem sombra de dúvidas – que ele era autoaplicável. Entretanto, sabe-se que o STF, órgão máximo do Poder Judiciário, tem caráter político e não apenas jurídico, já que seus membros são nomeados pelo Presidente da República (art. 101 da Constituição Federal). Dessa forma, não se poderia esperar posicionamento diferente ao adotado, até porque as taxas de juros já faziam parte do mercado financeiro e do desenvolvimento econômico do país, conforme será abordado no item a seguir. A partir desta decisão fora editada a Súmula n. 648 do STF, posteriormente convertida na Súmula Vinculante n. 7, que assim dispunha: “A norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de Lei Complementar” (Supremo Tribunal Federal, 2003).

Dessa forma, entende-se que a solução jurídica dada à época pelo Governo, posteriormente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, – para fugir da discussão

sobre a possibilidade ou não de limitar a taxa de juros cobrada pelas instituições financeiras e manter o que vinha e vem sendo praticado no mercado econômico – em afirmar que não seria autoaplicável o dispositivo constitucional limitativo dos juros, reportando-se à futura edição de uma lei complementar que dispusesse sobre o seu alcance, foi uma decisão “salomônica” para um problema que, em verdade, é de macropolítica. É claro que tal lei complementar jamais foi editada, e esta discussão esvaziou-se com a retirada do texto constitucional do §3º do artigo 192 com a Emenda Constitucional n. 40/2003.

Naquele período, uma tese que foi seguida por grande parte da doutrina da época abordava o limite dos juros e a questão da inconstitucionalidade por omissão, por falta da edição da referida lei complementar (Phillipsen, 1999, p. 46-49). Por conduta inconstitucional por omissão entende-se “toda vez que o legislador ou mesmo o administrador deixa de implementar medida para tornar concreta determinada norma da Lei Suprema” (Phillipsen, 1999, p. 46). Constatada a inconstitucionalidade por omissão, o STF daria ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 dias (art. 102 e 103, par. 2º da CF). Alguns tribunais brasileiros entenderam que foi isso que ocorreu com o art. 192, §3º da Constituição Federal que, pela ADI nº 4/DF, teve reconhecida a falta de aplicabilidade do dispositivo até a edição de lei complementar que o regulamentasse. Decidiu-se, na época, o STF, por haver ali uma nítida inconstitucionalidade por omissão, pois até a Emenda Constitucional n. 30/2004 o Brasil conviveu com esta falta de edição de lei complementar, o que acabou por trazer toda essa demanda de litígios aos tribunais brasileiros.

O Pleno do STF, na decisão do Mandado de Injunção 323-DF, posicionou-se no seguinte sentido:

Esta corte, ao julgar a ADIN-4, entendeu por maioria de votos, que o disposto no parágrafo 3º do art. 192 da CF não era autoaplicável, razão porque necessitava de regulamentação. Passados mais de cinco anos da promulgação da Constituição, sem que o Congresso Nacional haja regulamentado o referido dispositivo constitucional, e sendo certo que a simples tramitação de projetos nesse sentido não é capaz e elidir a mora legislativa, não há dúvida de que esta, no caso, ocorre (Supremo Tribunal Federal, 1994).

Juntamente com esse, outros mandados de injunção foram deferidos pelo STF, a fim de comunicar ao Poder Legislativo a mora que se encontrava, e exigir as providências necessárias tendentes a suprir a omissão. Entretanto, o Mandado de Injunção não pode penalizar legislativo por não cumprir suas determinações, em face ao princípio da independência entre os poderes estatais, já que não há subordinação entre eles.

Logo, as taxas de juros, provavelmente, são o elemento mais importante para o desenvolvimento econômico, para o controle da inflação, bem como para políticas indutoras de certos setores da economia. Como os governos são conhecedores disso, utilizam a taxa de juros como elemento de política econômica

interna. Regulam, assim, o movimento da economia alterando a taxa de juros como convém à política adotada naquele lugar e momento histórico.

Atualmente, a taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) chega aos 40 anos como um dos pilares do Sistema Financeiro Nacional. Operacionalizado pelo Demab (Departamento de Operações do Mercado Aberto) do Banco Central em conjunto com a ANBIMA, o sistema é responsável pelo registro e liquidação dos títulos públicos do Tesouro Nacional e, ao longo dos anos, ajudou a construir as bases da estabilidade financeira. Tal operação se dá da seguinte maneira: o governo abre o mercado financeiro a cada dia, através do Banco Central, ofertando títulos públicos, de acordo com as necessidades de cumprir com as obrigações externas e internas, comprando dinheiro no mercado a uma taxa por ele estipulada previamente (taxa Selic). Esta é a taxa preferencial (*prime rate*), ou taxa fornecida pelo melhor tomador, o próprio Governo, cujos empréstimos têm menor risco. A taxa Selic foi criada em 1979, e é um dos pilares do Sistema Financeiro Nacional já que, ao longo dos seus mais de 40 anos, ajudou a construir as bases para a estabilidade financeira do país.³ As relações privadas vão se balizar daí por diante; os juros cobrados pelos empréstimos das instituições financeiras com os privados, pessoas físicas ou jurídicas, define-se a partir deste parâmetro.

O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) é o sistema em que se efetua a custódia e se registram as transações com a maioria dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. O Selic, gerido pelo Banco Central (BC), é uma infraestrutura do mercado financeiro (IMF). Como infraestrutura, o Selic faz parte do Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB). As infraestruturas do mercado financeiro como um todo desempenham um papel fundamental no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Seu funcionamento adequado é essencial para a estabilidade financeira e condição necessária para salvaguardar os canais de transmissão da política monetária. O sistema Selic é fundamental em possíveis casos de falência ou insolvência de instituições financeiras. A liquidação em tempo real e o registro das transações com títulos públicos federais em seu banco de dados pode coibir fraudes e prevenir o contágio em outras instituições. Atualmente o sistema Selic possui: 1. Aproximadamente 500

³ Veja-se como surgiu a taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), atualmente taxa básica de juros, e qual seu propósito: “Em 1979, as operações financeiras eram efetivadas em papel-moeda, já que o acesso à internet era limitado. Sendo assim, o sistema eletrônico Selic modernizou os registros dessas negociações, sem a necessidade de emitir títulos físicos. Desde então, o país passou por uma série de crises financeiras, razão pela qual foi criada a taxa Selic. Dessa maneira, a autoridade monetária poderia intervir para manter os preços em níveis estáveis [...] Nos anos 1980, houve a “escalada da inflação e da dívida” (Banco Central do Brasil, 2023). Nesse cenário, o Plano Cruzado foi a busca desesperada por estabilizar a economia com o tabelamento e congelamento de preços, mas as medidas “impactaram negativamente a demanda pelos títulos públicos” (Banco Central do Brasil, 2023). Já nos anos 1990, a recessão voltou, junto com a hiperinflação. Na época, “a União precisava de financiamento e criou títulos para atrair investidores” (Banco Central do Brasil, 2023). Porém, o confisco das aplicações financeiras no Plano Collor “paralisou a economia [...] a estabilidade econômica só veio em 1994, com o Plano Real. A partir dele, o Selic deu um salto tecnológico e experimentou um período de forte aperfeiçoamento” (Banco Central do Brasil, 2023).

participantes 2. Em torno de 160 mil clientes individualizados 3. Há 8 tipos de títulos, distribuídos em cerca de 380 vencimentos, que estão depositados e equivalem a 99% da carteira de títulos públicos federais. 4. Mensalmente cerca de 40 leilões de títulos para o Tesouro Nacional, que movimentam um montante de R\$ 78 bilhões. O Copom – Comitê de Política Monetária do BC – determina a meta da taxa Selic adequada para assegurar a estabilidade dos preços. O BC é o gestor do Selic e atua no mercado aberto para que a média das taxas acordadas em operações compromissadas com prazo de um dia útil entre as instituições financeiras (IFs) situe-se próxima da meta definida pelo Copom (Banco Central do Brasil, 2023).

Qualquer outra pessoa, física ou jurídica, que for buscar dinheiro no mercado financeiro, evidentemente, pagará uma taxa maior do que aquela paga pelo governo, tendo em vista o fator-risco, que é maior quando o tomador de recurso é a pessoa jurídica ou física privada, particular, se comparado ao risco existente quando o tomador de recurso é o governo. Justifica-se tal afirmação porque este tem o poder de emitir papéis (títulos públicos federais), quando necessário, para pagar suas dívidas.

O Selic é a infraestrutura do mercado financeiro para a compra e venda de títulos públicos federais. Em cada negociação, o Selic em tempo real transfere os títulos para o comprador e determina o crédito na conta do vendedor. A taxa Selic é a taxa média das operações compromissadas com prazo de um dia útil ocorridas diariamente no Selic. Títulos públicos federais são promessas de pagamento emitidas pelo governo do Brasil, representado pelo Tesouro Nacional. Quando emite um título, o governo torna-se devedor; quem compra o título financia o governo (Banco Central do Brasil, 2023).

A taxa Selic fixada diariamente pelo governo é o balizador mínimo, o piso das negociações, em todo o país, sobre movimentação de dinheiro. E como o

governo tem ampla liberdade para fazer isso, conclui-se que as taxas de juros são diretamente influenciadas por esta realidade.⁴

Ainda, verifica-se que, mesmo quando as taxas básicas promovidas pelo Banco Central do Brasil, por meio do Copom, sofrem reduções, o valor dos juros cobrados pelas instituições financeiras aos seus clientes não é diminuído. Saddi (2019, p. 150) explica essa realidade a partir da definição do “preço do crédito”, que é definido em função da taxa de juros básica da economia (taxa Selic), bem como fatores tributários, econômicos e jurídicos da política regulatória estatal. Ressalta ainda três fenômenos relevantes: “a concentração bancária⁵, o direcionamento do crédito⁶ e a inflação⁷”. Acrescenta-se aqui a questão da análise dos riscos e da inadimplência do tomador do empréstimo⁸ e o custo de captação dos bancos, em função da definição retenção do depósito compulsório, do custo administrativo da instituição, do risco e da escassez de recursos que o sistema

⁴ O Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (BC) atualmente vem trabalhando com uma redução muito gradual da taxa de juros básica da economia brasileira (Selic) que, em 21 de setembro de 2023 passou de 13,25% para 12,75%. Em épocas da pandemia a Selic subiu, com vistas a controlar a inflação, mas, com o arrefecimento da pandemia ela voltou a cair gradativamente, a fim de reaquecer a atividade econômica do país. Confirma-se assim a “mudança da política monetária contracionista, que torna os empréstimos mais caros às famílias e empresas, desencoraja investimentos e aumenta a dívida do Estado brasileiro com o pagamento de juros dos títulos da dívida pública”. Ainda, é preciso ressaltar que os principais beneficiados com a Selic elevada são os detentores de títulos da dívida pública brasileira que, atualmente, são as instituições financeiras. Uma sondagem inicial do “Dieese mostrou que cada ponto percentual na taxa Selic significa um aumento anual do custo da dívida pública de cerca de R\$38 bilhões. Esse valor deixa de ir para educação, saúde ou infraestrutura”. Assim, muito ainda há por se evoluir na questão da redução da taxa básica de juros, eis que o Brasil é um dos países com maior taxa de juros do mundo! “Os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que reúne 38 países de economias mais avançadas) trabalham com juros básicos muito mais baixos que o brasileiro. Na União Europeia, por exemplo, o índice está em 4%. Entretanto, o Brasil não poderia reduzir a Selic para esse nível por ter moeda menos valorizada. A expectativa do mercado, na próxima reunião do Copom, é de um novo corte de 0,50 p.p. e que, continuando a tendência de corte, a Selic alcance 11,75% no final do ano e um dígito (9%) apenas no final de 2024” (Fraga, 2023).

⁵ A concentração bancária traz distorções no mercado de crédito, já “que a oferta fica nas mãos de pouquíssimos agentes, ampliando o poder econômico de determinados participantes. [...] De acordo com o Relatório de Estabilidade Financeira de 2018, publicado pelo Banco Central do Brasil (2018b), os quatro principais bancos atuantes no Brasil detinham 78,5% do mercado de crédito em 2017, ou seja, apenas quatro grupos são responsáveis por quase 80% do crédito.” São eles o Banco do Brasil, o Bradesco, a Caixa Econômica Federal e o Itaú-Unibanco (Saddi, 2019, p. 155).

⁶ A política monetária também é realizada por meio do direcionamento do crédito. O crédito direcionado se opõe ao crédito livre e se dá por meio da obrigação legal da aplicação de recursos bancários em determinados produtos financeiros fixados por políticas públicas. O Estado determina as taxas de juros desse crédito ou sua fonte de recursos, incentivando linhas específicas de crédito setorial, como ocorre com o crédito rural e o imobiliário.” Esse direcionamento traz o problema de que, “quando os bancos não conseguem manejar algumas taxas de juros com flexibilidade, eles tendem a alterar as taxas do crédito livre como medida compensatória.” Trata-se de mais uma distorção no mercado de crédito brasileiro (Saddi, 2019, p. 157).

⁷ Seu controle no início dos anos 1990 possibilitou a consolidação de um mercado de crédito (Mendonça e Sachsisda, 2013:7), pois a maior parte do crédito se adianta no tempo, e a inflação descontrolada obsta o crédito a médio e longo prazo” (Saddi, 2019, p. 157).

⁸ Risco e inadimplência estão interligados: “Os bancos calculam o risco médio de um calote e, com base neste valor, estabelecem um percentual para cobrar a mais de todos os tomadores para suprir essa falha calculada no recebimento, encarecendo o crédito” (Saddi, 2019, p. 157).

financeiro brasileiro enfrenta, bem como das várias determinações do Governo Federal que acabam onerando os empréstimos bancários.

A essas causas, somam-se a insegurança gerada pela volatilidade do mercado brasileiro e externo e, por fim, o conjunto de tributos pagos pelos envolvidos na relação creditícia, ou seja, pelos bancos e pelos tomadores, que acabam incidindo sobre a taxa final de juros.

Aprofunda-se aqui a questão do depósito compulsório⁹, ou seja, percentual das operações realizadas que os bancos brasileiros são obrigados a deixar no Banco Central. Trata-se de um elemento de controle do fluxo monetário geral do país, consubstanciado na forma de recolhimentos restritivos que (1) representam esterilização, junto às autoridades monetárias, de uma parcela dos depósitos efetuados nos bancos, (2) realizam um enxugamento do dinheiro disponível na economia, (3) evitam que a massa monetária disponível na economia se expanda muito. Além disso, é utilizado para o Governo Federal pagar suas próprias contas. Em geral, é fixado em porcentagem aplicada sobre os depósitos bancários, reduzindo, conseqüentemente, o poder de multiplicação da moeda escritural.

Vale destacar que as autoridades monetárias, no caso brasileiro, o CMN e o BCB dispõem de instrumentos para assegurar que as operações bancárias passivas (captação de recursos pelas instituições financeiras) e ativas (concessões de empréstimos e financiamentos) estejam alinhadas com determinados objetivos de política pública (principalmente a proteção da poupança popular, dos consumidores, da capacidade de solvência das instituições financeiras e da higidez do mercado financeiro como um todo). Desta forma, a autoridade monetária regula o potencial de multiplicação da moeda pelas instituições financeiras ao fixar os percentuais de recursos recebidos por estas que devem ser obrigatoriamente mantidos em contas de reservas bancárias abertas pelas instituições financeiras junto ao BCB (os “depósitos compulsórios”) (Lima Júnior, 2019, p. 260).

Assim, além de influenciar a quantidade de moeda no mercado, o depósito compulsório também assume o papel de “colchão de liquidez” a ser utilizado pelas instituições financeiras, a critério do Banco Central, em situações emergenciais ou crises como a de 2008. Atualmente, este percentual está em 20% do valor captado pelas instituições financeiras em depósitos, nos termos do art. 4 da Circular n. 3.975/2020 (Banco Central do Brasil, 2020).

Dessa forma, constata-se que o Governo é o grande responsável pela manutenção das taxas de juros praticadas no Brasil pelas instituições financeiras, já que as utiliza como instrumento de política monetária, de controle da inflação e de desenvolvimento econômico do país. É ele quem dita as normas da política monetária no país, sujeitando todo o sistema financeiro brasileiro e, por consequência, o custo final do dinheiro para os tomadores de empréstimo.

⁹ Depósito ou Recolhimentos compulsórios são impostos “aos bancos privados para o controle da alavancagem bancária e da liquidez, pois diminuem a base sobre a qual a moeda é multiplicada nos bancos” (Saddi, 1997, p. 49).

Enfim, o governo possui quatro instrumentos básicos para atuar sobre a demanda agregada: - taxa de câmbio; - oferta monetária e taxa de juros; - gastos públicos; - impostos. Mas não são instrumentos independentes. Por exemplo, gastos públicos maiores, sem aumento de impostos, poderiam ocasionar um déficit orçamentário e o governo necessitaria de recursos emprestados (emitiria títulos públicos). A maior demanda por empréstimos aumentaria as taxas de juros na economia, atraindo recursos financeiros do exterior (para comprar Reais no mercado cambial e aplicar a taxas de juros mais altas). A compra de Reais valorizaria o Real em relação ao Dólar e alteraria a taxa de câmbio (Gonçalves, 2023, p. 48-50).

Pode-se afirmar ainda que, à medida que o Governo Federal equilibrar suas finanças e deixar de ser o maior tomador de empréstimos – além de reduzir gradativamente as taxas de depósito compulsório e aumentar o dinheiro em circulação na economia brasileira – as taxas de juros provavelmente cairão para as pessoas físicas e jurídicas mutuárias.

Em verdade, o crédito é um fenômeno complexo, que tem uma dimensão social, jurídica e econômica. Sem ele, o “consumo e o investimento não poderiam ser antecipados. Haveria a necessidade de geração de renda anterior, inviabilizando a existência de indústrias e do comércio” (Saddi, 2019, p. 149). O mercado de crédito, portanto, resulta da acumulação de moeda por poupadores, também denominados superavitários, que é transmitido a deficitários, pessoas físicas ou jurídicas que necessitam adquirir maior poder de compra e, por meio do empréstimo, impulsionar seus investimentos e produção ou, até mesmo, satisfazer suas necessidades de consumo. E as instituições financeiras agem como intermediários deste processo, salvaguardando o dinheiro dos poupadores, que é remunerado com juros, bem como emprestando, também a título de juros, estes recursos financeiros aos mutuários (Saddi, 2019, p. 149).

Assim, para viabilizar o acesso ao crédito, concretizar a política financeira do governo e viabilizar o crescimento econômico do país, posteriormente, aprovou-se a Emenda Constitucional n. 40/2003, a qual colocou uma “pá de cal” nesta discussão, retirando do texto constitucional a limitação dos juros reais a 1% ao mês.

3 O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS ADMINISTRATIVOS: QUANDO O POLÍTICO E O JURÍDICO SE FUNDEM

Quando se interpreta uma norma constitucional devem ser utilizados métodos diferentes das regras ordinárias, ou seja, é preciso orientar-se pelo critério de atribuir a maior autoaplicabilidade possível ao dispositivo constitucional (Princípio da Efetividade), devido à importância da Constituição Federal dentro do ordenamento jurídico de um país e na hierarquia das normas que o integram. Segundo Barroso:

O malogro do constitucionalismo brasileiro vem associado à falta de efetividade da Constituição, de sua incapacidade de moldar

e submeter a realidade social. Naturalmente, a Constituição jurídica de um Estado é condicionada historicamente pelas circunstâncias concretas de cada época. Mas não se reduz ela à mera expressão das situações de fato existentes. A Constituição tem uma existência própria, autônoma, embora relativa, que advém de sua força normativa, pela qual ordena e conforma o contexto social e político. Existe, assim, entre a norma e a realidade, uma tensão permanente. É nesse espaço que se definem as possibilidades e os limites do direito constitucional (Barroso, 1998, p. 221).

A partir do momento em que a Constituição, elaborada pelo poder constituinte originário, entra em vigência, passa a se constituir documento jurídico superior a toda e qualquer legislação ordinária existente no país. Suas normas, tendo caráter imediato ou programático, não são opiniões, aspirações ou plataforma política, mas instrumentos práticos, elaborados e construídos pela sociedade – representada pela Assembleia Constituinte – a fim de produzir certos efeitos na realidade social, visando cumprir os propósitos nela ditados na busca do bem-comum (Barroso, 1998, p. 222).

Não importa se a norma está num parágrafo, inciso ou no *caput* do artigo em discussão. Na verdade, a norma estabelecida pelo § 3º do art. 192 da Constituição Federal continha uma regra completa que não poderia ser ultrapassada ou modificada pela lei regulamentadora – de maneira que teria plenas condições para ser auto aplicada. E como ela não trazia exceções, era destinada para todas as pessoas físicas e jurídicas do país, sem exceção.

Uma Constituição impõe-se dentro de uma sociedade pelo simples fato de ser uma Constituição Federal. Daí advém o princípio da supremacia da Constituição, na celebrada Teoria Pura de Kelsen para

ilustrar a hierarquia das normas jurídicas, a Constituição situa-se no vértice de todo o sistema legal, servindo como fundamento de validade das demais disposições normativas. Toda Constituição escrita e rígida, como é o caso da brasileira, goza de superioridade jurídica em relação às outras leis, que não poderão ter existência legítima se com ela contrastarem (Barroso, 1998, p. 64).

De nada adianta a edição de uma Constituição se ela não for efetivamente aplicada. E quando promulgada, as normas por ela recepcionadas continuam vigendo no ordenamento jurídico (efeito-recepção) e as demais, contrárias a ela, ficam automaticamente revogadas. Ou devem ser reinterpretadas em face da nova Constituição, apenas subsistindo se conformes com suas normas e seus princípios (Barroso, 1998, p. 64-67).

No que tange ao argumento anteriormente abordado de que haveria necessidade de se dispor sobre o que são “juros reais”, também era igualmente irrisório à época, visto que a expressão já era corrente na economia, principalmente nos contratos de caderneta de poupança, em que qualquer pessoa que tivesse um investimento já tinha um entendimento médio sobre o que seriam “juros reais”. Assim, na pior das hipóteses, poderia ocorrer o que sempre acontece quando a

lei é vaga: deixa-se a cargo do judiciário resolver e interpretar, ou da doutrina, de acordo com a noção existente no seio da sociedade.

Só na hora de interpretar a Constituição é que não se sabe o que são: não se sabe porque não se quer saber. É claro que a taxa de juros reais é tudo aquilo que se cobra, menos a correção monetária. Se sabemos o que é boa-fé, conceito muito mais vago; se sabemos o que são bons costumes, o que é vaguíssimo, se sabemos o que é mulher honesta, para aplicarmos o dispositivo legal que define o crime de estupro por que é que não podemos saber o que são taxas de juros reais? Isso faz parte da tarefa cotidiana do juiz: interpretar textos legais e definir conceitos jurídicos indeterminados; e este aqui não é tão indeterminado. Acho até que é bastante determinado (Moreira, 1991, p. 17).

Na História da República Brasileira as Constituições foram nominais. E, com relação à Constituição de 1988 – principalmente no que tange à interpretação dada ao artigo 192 § 3º - evidenciou-se que foi tomado o mesmo caminho. Muitas normas que ali estão são formalmente constitucionais, mas não materialmente constitucionais, por abordarem questões outras que aquelas determinantes da organização política do Estado. O que efetivamente justificou a falta de efetividade do artigo 192, §3º pelas instituições financeiras no Brasil, é que a limitação dos juros reais a 1% ao mês, norma formalmente constitucional, mas não materialmente constitucional, contrariou toda uma realidade, um condicionamento econômico e social pré-existente não só da população, mas, sobretudo, do governo e das forças que se digladiavam no cenário econômico brasileiro. Dessa forma, é justificável que tenha sido revogada posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional n. 40/2003, pacificando o conflito em definitivo.

Art. 2º- O art. 192 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. I - (Revogado). II - (Revogado). III - (Revogado) a) (Revogado); b) (Revogado); IV - (Revogado). V - (Revogado). VI - (Revogado). VII - (Revogado). VIII - (Revogado). § 1º- (Revogado). § 2º- (Revogado). § 3º- (Revogado)" (Brasil, 2003).¹⁰

A Constituição Federal só se impõe e se aplica de imediato na medida em que ela venha na esteira de um consenso social pré-existente. Foi justamente isso que não aconteceu com o artigo 192 § 3º da Constituição Federal de 1988:

¹⁰ BRASIL NO RANKING DE 2024 DOS MAIORES JUROS REAIS DO MUNDO. No ranking dos maiores juros reais do mundo, Brasil só é superado pela Rússia. Entre quarenta países, Brasil ficou em segundo lugar com taxa de 6,79% 1º. Rússia 8,91; 2º. Brasil 6,79; 3º. México 6,52; 4º Turquia 4,65; 5º Indonésia 4,13; (...) (Sorima Neto, 2024).

uma disposição foi ali colocada num momento em que os juros praticados no país estavam muito acima do que o limite que se pretendeu fixar. Não há dúvidas de que, se a média da taxa de juros praticada na época fosse de 14 ou 15% ao ano, esta regra constitucional teria sido aplicada, pois o setor econômico e o próprio governo teriam condições de absorver e adaptar-se a essa pequena redução. Mas o distanciamento abissal entre a *praxis* e o limitativo constitucional previsto no §3º do artigo 192, conjugados com o surgimento abrupto da limitação, criaram um impacto que ocasionou a ineficácia do dispositivo, que ficou limitado a mera disposição formal, mais próxima de comando moral ou ético do que jurídico (no que tange às instituições financeiras).

Sabe-se que, na maioria dos países do mundo, os juros são determinados pelo mercado, por meio da lei da demanda e oferta. Mas no Brasil essa questão sempre foi mais complexa, conforme visto anteriormente. O maior tomador de recursos é o Governo e, para ele, historicamente, foi necessário manter uma política de crédito de juros altos, a fim de manter e atrair o capital volátil sobre o qual fundamentou a política econômica e, principalmente, pós redemocratização, o Plano Real, objetivando atrair investimentos estrangeiros para assegurar a estabilidade da moeda. Conforme o exposto no voto da Apelação Cível nº 198.000.168, da 8ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, cujo relator foi o Juiz José Francisco Pelegrini, em 06.05.98, o pensamento da jurisprudência da época confirma o aqui esposado:

A questão que diz com os juros, exhaustivamente objeto de enfrentamento por esta Corte, encontra posicionamento pacificado nesta Câmara que, diuturnamente, se manifesta no sentido da inaplicabilidade do dispositivo constitucional limitador dos juros (art. 192 § 3º). Tenho que ao julgador cumpre decidir rente à realidade e esta aponta no sentido de que vivemos em país capitalista, que a atividade bancária é atividade lucrativa, que o Governo Federal elegeu como um dos itens fundamentais do plano de estabilização econômica a política de juros altos, que os valores captados pelos bancos com vista à aplicação no mercado são em grande parte recolhidos como empréstimo compulsório, impondo que a parte disponível seja remunerada pelo total, que o próprio Governo Federal força a alta de juros quando recorre ao mercado pela emissão de títulos de modo que não me parece conveniente decidir contra essa realidade. De outra parte, cumpre ao Governo Federal estabelecer a política econômica e monetária que entenda a mais adequada. Podem os julgadores simpatizar ou não com ela. Não podem, contudo, a meu ver, usurpar competência através de seus julgados para impor outra orientação em tão delicado setor, por cujas conseqüências não irão responder depois. Do resto, o STF já se posicionou a respeito, de modo que, embora liberdade no julgar, de decidir em contrário, ao fim e ao cabo não resultará em qualquer resultado prático, a não ser o de onerar os feitos com novos recursos, em evidente prejuízo para as partes. Sobre o assunto existe acórdão lapidar da Egrégia 1ª Câmara Cível deste Tribunal, Relatora a eminente Dra. Maria Berenice Dias (ap.

cível 191 150 200), que responde a todas as razões deduzidas de modo que, sendo matéria de todos conhecida, para evitar inúteis repetições com maior demanda de tempo, adoto, com a devida vênia, sua fundamentação como razões complementares de decidir. Ao depois, também, na legislação infraconstitucional não encontra apoio a limitação de juros a 12% a.a. A Lei de Usura e por via de consequência o artigo 1.062 do Código Civil, não se aplicam às instituições financeiras, conforme já normou o STF, através da Súmula 596. Merecem, pois, prevalecer os juros no patamar cobrado (Rio Grande do Sul, 1998).

Assim, o próprio constituinte, ao positivar regras irrealizáveis (como o foi o §3º do artigo 192, limitador das taxas de juros) quando comparadas ao comportamento econômico e social, contribuiu para a desvalorização da Constituição como documento jurídico.

Ao jurista cabe formular estruturas lógicas e prover mecanismos técnicos aptos a dar efetividade às normas jurídicas. Mas isso é, em verdade, o mínimo e o máximo de sua atuação. Subjacentemente, terá de haver uma determinação política do Poder Público em sobrepor-se à resistência. Num Estado democrático de direito, o poder, com o batismo da legitimidade, impõe-se por via da autoridade, que, geralmente, carrega à obediência, independentemente da coação; sem dispensá-la, contudo, quando necessária. Essa fórmula, tecnicamente singela, é, na prática, intrincadíssima e exige um grau de amadurecimento que somente se atinge, como inevitável, pelo passar do tempo e pela prática contínua. As ideias aqui desenvolvidas em nome do princípio da efetividade apontam para uma evidência: o direito existe para realizar-se. O direito constitucional não foge a esse desígnio (Barroso, 1998, p. 226).

Por certo houve um componente ideológico na interpretação das regras constitucionais sobre limitação das taxas de juros das instituições financeiras. No âmbito do direito bancário, assim como em toda atividade jurisdicional, ela influenciou o processo de elaboração, interpretação e aplicação da Constituição.

4 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, ABUSO DO PODER ECONÔMICO, SUPERENDIVIDAMENTO E CONTRATOS BANCÁRIOS

O que é abusivo é contrário ao direito e, por isso, caberia ao Judiciário deflagrar tal situação, reestabelecendo a paridade e a comutatividade nos contratos. A partir da edição do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), o qual regulava as relações entre fornecedores e consumidores com base na proteção da parte mais vulnerável (o consumidor), uma nova forma de justificar a limitação dos juros dos contratos bancários passou a imperar no Poder Judiciário Brasileiro: a aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações bancárias. Posteriormente, com a edição do Código Civil de 2002 introduziu-se as teorias

da onerosidade excessiva, da imprevisão e da coibição do abuso de direito não apenas para as relações consumeristas, mas para todas as relações civis, em geral.

Rompe-se a autonomia da vontade quando na relação jurídico-contratual o elemento volitivo se achava, já no nascedouro do contrato, em evidente enfraquecimento. Sabidamente o crédito é, hoje, uma necessidade vital tanto para o indivíduo como para as pessoas jurídicas, em especial para as empresas de produção de bens e serviços. Com efeito, o acesso ao crédito para o indivíduo é condição de cidadania e, para a atividade empresarial, uma condição de subsistência. Dentro desta ótica da necessidade deste bem da vida, indispensável a atividade empresarial, não se podendo deixar de convir que a vontade da empresa que necessita de crédito para subsistir, acha-se enfraquecida diante do estabelecimento bancário que o oferece. Será que a empresa poderia usar sua vontade livre e autônoma para recusar o contrato porque o banco está a cobrar juros inconstitucionais? A resposta a esta indagação é óbvia e se completa com outra indagação, recusando aquele contrato acharia no mercado alguma instituição que estivesse a cumprir a norma constitucional? Sabidamente: não. Logo a autonomia da vontade da empresa estava limitada a, recusando os juros inconstitucionais, ficar sem qualquer crédito, pela inexistência no mercado de empréstimos a juros inconstitucionais (Ap. Cível n. 194002903 da 4ª Câmara Cível do TARGS. Rel. Juiz Márcio de Oliveira Puggina, j. 17.03.94) (Rio Grande do Sul, 1994).

Entretanto, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor nos contratos bancários, para definir a abusividade da taxa de juros, apresenta uma dificuldade: saber qual o ponto delimitador que separa a normalidade do começo do abuso. Deve-se atentar ao caso concreto, e cada caso é um caso. Trata-se de decidir de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, de acordo com o tipo de contrato de concessão do empréstimo para, a partir daí, averiguar se houve ou não o abuso. Essa tese tem a vantagem de abarcar também o sentido contrário, pois também pode se aplicar nos casos em que quem comete o abuso não é o banco, mas o próprio mutuário. Um exemplo está naqueles casos em que se contrai um empréstimo com taxas razoáveis conforme o aplicado no mercado, isto é, não abusivas, e mesmo assim o mutuário busca o Judiciário visando anular aquela cláusula, na evidente intenção utilizar-se do aparelho jurisdicional para ganhar tempo e não pagar sua dívida. Tal comportamento pode ser detectado quando se analisa não só a lei como, principalmente, o caso concreto, no qual o julgador verifica a aplicação do equilíbrio contratual.

Este posicionamento da abusividade da taxa de juros praticada pelos bancos fundamenta-se: (1) no ideal de justiça social e, por consequência, no Princípio da Relatividade dos Contratos, o qual norteia o novo Código Civil Brasileiro de 2002; (2) no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), cuja aplicação foi estendida, pela lei (art. 3º par. 2º do CDC) e jurisprudência, às instituições financeiras, que são elencadas como prestadoras de serviços ao consumidor.

A atividade da instituição financeira equipara-se a serviço, nos moldes do par. 2º do art. 3º do CDC, havendo, portanto, uma relação de consumo entre o banco e o cliente, nada impedindo que o julgador proceda ao exame das cláusulas de contrato de abertura de crédito em conta corrente, especialmente aquelas que estipularem taxas abusivas e ou ilegais, à luz do art. 51, IV da Lei 8.078/90, atentando-se à característica do contrato de adesão e à vulnerabilidade do contratante (Ap. Cível nº 196227466 – 7ª Câmara Cível TARGS, j. 12.03.97 (RT 744/385) (Rio Grande do Sul, 1997).

Ainda que o interesse econômico das partes contraentes seja de ordem privada, a partir da edição do Código de Defesa do Consumidor passa a prevalecer o interesse público de suas normas sobre o privado, visando proteger vontades que se revelam hipossuficientes. Assim, os princípios que regem as relações de consumo – o da boa-fé, equidade, comutatividade, vulnerabilidade do consumidor, combate às cláusulas abusivas nos contratos de adesão, da inversão do ônus da prova e outros – são também utilizados na interpretação dos contratos bancários, à luz do Código de Defesa do Consumidor. Afinal, o mutuário, necessitado do numerário, não tem uma alternativa a não ser aceitar o que lhe foi imposto, sem qualquer possibilidade de escolher taxas mais favoráveis, já que são praticamente uniformes em face da política monetária vigente – que em muito supera os 12% ao ano, mesmo quando o país vive um clima de relativa estabilidade da moeda.¹¹

¹¹ Veja-se abaixo algumas Súmulas editadas pelo STF que pacificam a interpretação sobre a matéria: 1) O prazo prescricional para as ações revisionais de contrato bancário, nas quais se pede o reconhecimento da existência de cláusulas contratuais abusivas e a consequente restituição das quantias pagas a maior, é vintenário (sob a égide do Código Civil de 1916) ou decenal (na vigência do Código Civil de 2002) – AgInt no AREsp 1.678.611/PR, DJe 23/11/2020. 2) As instituições financeiras não se sujeitam à limitação dos juros remuneratórios estipulada na Lei de Usura (Decreto 22.626/33) – Súmula 596 do STF (REsp 1.061.530/RS, DJe 10/03/2009 – Tema 24 e AgInt no AREsp 1539213/MS, DJe 24/11/2020). 3) A estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano, por si só, não indica abusividade (REsp 1.061.530/RS, DJe 10/03/2009 – Tema 25 e AgInt no AREsp 1539213/MS, DJe 24/11/2020). 4) São inaplicáveis aos juros remuneratórios dos contratos de mútuo bancário as disposições do art. 591 c/c o art. 406 do CC/2002 (REsp 1.061.530/RS, DJe 10/03/2009 – Tema 26 e AgInt no AREsp 1539213/MS, DJe 24/11/2020). 5) É admitida a revisão das taxas de juros remuneratórios em situações excepcionais, desde que caracterizada a relação de consumo e que a abusividade (capaz de colocar o consumidor em desvantagem exagerada (art. 51, § 1º, do CDC) fique cabalmente demonstrada, ante às peculiaridades do julgamento em concreto (REsp 1.061.530/RS, DJe 10/03/2009 – Tema 27 e AgInt no AREsp 1539213/MS, DJe 24/11/2020). 6) A capitalização dos juros em periodicidade inferior à anual deve vir pactuada de forma expressa e clara. A previsão no contrato bancário de taxa de juros anual superior ao duodécuplo da mensal é suficiente para permitir a cobrança da taxa efetiva anual contratada (AgInt no AREsp 1.595.931/RS, DJe 07/12/2020 – Súmula 541 do STJ e Tema 247). 7) É permitida a capitalização de juros com periodicidade inferior à anual em contratos celebrados com instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional a partir de 31/3/2000 (MP n. 1.963-17/2000, reeditada como MP n. 2.170-36/2001), desde que expressamente pactuada (AgInt nos EDcl no AREsp 1551061/MG, DJe 28/09/2020 – Súmula 539 do STJ e Tema 246). 8) Nos contratos bancários, a limitação da taxa de juros remuneratórios só se justifica nos casos em que aferida a exorbitância da taxa em relação a média de mercado (AgInt no AREsp 1643166/SP, DJe 27/11/2020). 9) Nos contratos bancários, a mora do devedor é descaracterizada tão somente quando a índole abusiva decorrer da cobrança dos chamados encargos do “período da normalidade”, juros remuneratórios e capitalização dos juros (AgInt no AREsp 1595931/RS, DJe 07/12/2020). 10) É legal a cobrança da comissão de permanência na fase de inadimplência, desde que não cumulada com correção monetária, juros remuneratórios, multa contratual e juros moratórios – AgInt no AREsp 721.211/SP, DJe 07/12/2020) (Leite, 2020). 4) Nos contratos bancários, na impossibilidade de comprovar

Na composição da taxa de juros, como foi analisado no item anterior, congregam-se vários elementos, como o risco de inadimplemento, os custos administrativos do banco, tributos, lucro, recolhimento compulsório do BACEN e outros. Assim, o julgador deve atentar para toda esta composição de custos das instituições financeiras, a fim de averiguar a existência ou não do abuso. Isso só se torna possível a partir da análise do *spread* da instituição financeira em cada operação.

Outro argumento adotado pelo Poder Judiciário tem base na tese reconhecida como abuso do poder econômico, que afirma que a cobrança de juros excessivos caracteriza aumento arbitrário dos lucros, o qual está proibido pelo art. 173, § 4º da Constituição Federal, que assim preleciona:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...] § 4º.- A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (Brasil, 1988).

A tese visa caracterizar a cobrança de juros excessivos como aumento arbitrário dos lucros por parte da instituição financeira, o que é proibido por lei. Corrobora para a eficácia desse argumento o fato de, em 27 de dezembro de 1990, ter sido editada a Lei Antitruste (Lei 8.137/90) – que define crimes contra a ordem tributária, economia e crimes contra as relações de consumo, contendo

a taxa de juros efetivamente contratada – por ausência de pactuação ou pela falta de juntada do instrumento aos autos -, aplica-se a taxa média de mercado, divulgada pelo Bacen, praticada nas operações da mesma espécie, salvo se a taxa cobrada for mais vantajosa para o devedor (Súmula 530 do STJ e AgInt no REsp 1549044/SC, DJe 01/10/2020) [...] 15) A cobrança da capitalização anual de juros nos contratos bancários depende de previsão contratual expressa (AgInt no REsp 1809429/PR, DJe 29/10/2020). [...] 17) O reconhecimento da abusividade nos encargos exigidos no período da normalidade contratual (juros remuneratórios e capitalização) descaracteriza a mora (REsp 1.061.530/RS, DJe 10/03/2009 – Tema 28 e AgInt nos EDcl no REsp 1854274/SC, DJe 20/10/2020). 18) A simples propositura da ação de revisão de contrato não inibe a caracterização da mora do autor (REsp 1.061.530/RS, DJe 10/03/2009 – Tema 29, Súmula 380 e AgInt no AREsp 1694555/MS, DJe 16/11/2020) (Leite, 2021a). 20) O Ministério Público detém legitimidade para propor ação civil pública a fim de debater a cobrança de encargos bancários supostamente abusivos, por se tratar de tutela de interesses individuais homogêneos de consumidores/usuários do serviço bancário (art. 81, III, da Lei nº 8.078/1990) – AgInt no AgInt no REsp 1819003/RS, DJe 18/03/2020) [...] 22) A renegociação de contrato bancário ou a confissão da dívida não impede a possibilidade de discussão sobre eventuais ilegalidades dos contratos anteriores (Súmula 286 do STJ e AgInt no AREsp 1467674/PR, DJe 27/08/2020) [...] 26) A abusividade de encargos acessórios do contrato não descaracteriza a mora (REsp 1.823.342/SP, DJe 11/05/2020 e REsp 1639259/SP, DJe 17/12/2018, Tema 972) [...]28) Nos contratos de mútuo em que a disponibilização do capital é imediata, o montante dos juros remuneratórios praticados deve ser consignado no respectivo instrumento. Ausente a fixação da taxa no contrato o juiz deve limitar os juros à média de mercado nas operações da espécie, divulgada pelo Bacen, salvo se a taxa cobrada for mais vantajosa para o cliente. Em qualquer hipótese, é possível a correção para a taxa média se for verificada abusividade nos juros remuneratórios praticados (REsp 1.112.879/PR, DJe 19/05/2020, Temas 233 e 234). [...] 30) Os juros remuneratórios, não cumuláveis com a comissão de permanência, são devidos no período de inadimplência, à taxa média de mercado estipulada pelo Banco Central do Brasil, limitada ao percentual contratado – Súmula 296 do STJ e AgInt nos EDcl no REsp 1382141/SC, DJe 12/03/2020) (Leite, 2021b).

alguns dispositivos que permitem o enquadramento desses excessos da cobrança de juros no conceito de aumento arbitrário de lucros.

Por fim, destaca-se a edição da lei do superendividamento, Lei 14.871/2021 (Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento). A novel legislação, em seu artigo 54-A, §1º, conceitua superendividamento como “a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação” (Brasil, 2021).

A legislação também estabelece, no artigo 54-B como dever dos fornecedores ou intermediários informar corretamente ao consumidor no momento da oferta o custo, “a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento” (Brasil, 2021). Da mesma forma, deve informar os demais encargos e tudo o que puder influenciar para elevar o preço final do produto ou serviço ofertado, proibindo-se a atuação forma ostensiva, o assédio ou a pressão do consumidor para sua contratação (principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada).

No que tange ao procedimento para solucionar e buscar conciliação no superendividamento, destaca-se a formação do Plano de Pagamento descrito no artigo 104-A:

A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas (Brasil, 2021).¹²

Acaso não tenha tido êxito a conciliação em relação a qualquer um dos credores, impossibilitando ao devedor cumprir o Plano de Pagamento, o devedor poderá solicitar no processo de superendividamento a formação do Plano Judicial Compulsório, onde se reunirão todos os credores do consumidor cujos créditos não tenham sido integrados no Plano anterior. Veja-se:

¹² Art. 104-A [...] § 4º Constarão do plano de pagamento referido no § 3º deste artigo:

I - medidas de dilação dos prazos de pagamento e de redução dos encargos da dívida ou da remuneração do fornecedor, entre outras destinadas a facilitar o pagamento da dívida;

II - referência à suspensão ou à extinção das ações judiciais em curso;

III - data a partir da qual será providenciada a exclusão do consumidor de bancos de dados e de cadastros de inadimplentes;

IV - condicionamento de seus efeitos à abstenção, pelo consumidor, de condutas que importem no agravamento de sua situação de superendividamento.

Art. 104-B [...] § 2º No prazo de 15 (quinze) dias, os credores citados juntarão documentos e as razões da negativa de aceder ao plano voluntário ou de renegociar. § 3º O juiz poderá nomear administrador, desde que isso não onere as partes, o qual, no prazo de até 30 (trinta) dias, após cumpridas as diligências eventualmente necessárias, apresentará plano de pagamento que contemple medidas de temporização ou de atenuação dos encargos. § 4º O plano judicial compulsório assegurará aos credores, no mínimo, o valor do principal devido, corrigido monetariamente por índices oficiais de preço, e preverá a liquidação total da dívida, após a quitação do plano de pagamento consensual previsto no art. 104-A deste Código, em, no máximo, 5 (cinco) anos, sendo que a primeira parcela será devida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado de sua homologação judicial, e o restante do saldo será devido em parcelas mensais iguais e sucessivas (Brasil, 2021).

São medidas importantes e muito positivas para evitar e solucionar o problema do superendividamento no Brasil, com alterações que alcançam o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso, duas classes muito afetadas por esse tipo de problemas. Aos credores será assegurado, ao menos, o valor do principal devido corrigido monetariamente, excluídos os encargos (dentre eles os juros), prevendo a liquidação total das dívidas do devedor em, no máximo, 5 anos.

CONCLUSÃO

A polêmica estabelecida sobre a limitação ou não da taxa de juros reais ou remuneratórios praticada pelas instituições financeiras foi uma das mais ferrenhas entre economistas e, principalmente, pelos operadores do Direito.

Muitos são os fatores que influenciaram essa dissensão. Julga-se que o maior deles seja o de que, na discussão sobre a limitação ou não das taxas de juros, não sejam levados em conta apenas argumentos jurídicos. Na verdade, estes parecem ter menor relevo. Por isso, é preciso estar atento às transformações econômicas mundiais, à política econômica adotada pelo Governo Federal no momento histórico em questão, a inflação, custos operacionais e riscos de inadimplemento.

Resta reconhecer que a base de sustentação do Plano Real e da estabilidade econômica do país reside na política de juros e a taxa Selic, os quais são ditados pelo próprio Governo, que mantém há muitos anos uma taxa de juros extremamente alta, quando comparado ao que é praticado pelos países desenvolvidos.

Há muito tempo existe o enfrentamento de diversas ações no Judiciário entre mutuantes e mutuários, judicializando-se a autonomia privada. E o Judiciário, quando provocado, muitas vezes acabava não se submetendo aos ditames da legislação, visto sua autonomia e independência asseguradas pela própria Constituição Federal. Mas esse enfrentamento acabou por ser apaziguado pela atuação do Supremo Tribunal Federal – órgão de cúpula do Poder Judiciário – o qual na questão dos juros seguiu a política econômica adotada pelo governo e a necessidade de um forte mercado financeiro para o desenvolvimento econômico do país e estabilidade da inflação.

Assim, a partir do momento em que foi julgada a ADI-4/DF pelo STF, em 1991, qualquer outra discussão a respeito da autoaplicabilidade/não-autoaplicabilidade da referida norma constitucional foi superada e infrutífera. Corroborou com este entendimento, em sequência, a expedição da Súmula STF n. 678, convertida na Súmula Vinculante n. 7 e, posteriormente, foi de todo pacificada com a retirada do texto constitucional do polêmico §3º do artigo 192 pela Emenda Constitucional n. 30/2004.

Conclui-se que, atualmente, o que se aplica pelo Poder Judiciário para definir a abusividade ou não das taxas de juros remuneratórios e convencionais dos contratos bancários é o Código de Defesa do Consumidor. Ou seja, será verificado o que é cobrado em geral no mercado financeiro para o tipo de contrato em questão, a fim de definir se aquela taxa é ou não abusiva e, a partir daí, se caberá ou não ao Poder Judiciário revisá-la a patamares mais adequados.

E, quando o devedor é um consumidor ou pessoa idosa, será possível instaurar o processo de superendividamento perante o Poder Judiciário, a fim de equacionar as suas dívidas e tornar possível o pagamento em até 5 anos, resguardando-se no valor das parcelas o mínimo existencial.

REFERENCIAS

BALABAN, M. Reflexões sobre história e historiografia. In: BASTOS, L.; GUIMARÃES, L.; GONÇALVES, M.; GONTIJO, R. (orgs.). *Estudos de historiografia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 2017-2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic)*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sistemaselic>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular n. 3.975/2020*. Institui o recolhimento compulsório sobre recursos de depósitos de poupança em substituição ao encaixe obrigatório sobre recursos de depósitos de poupança. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/especialnor/Circular3975.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BARROSO, L. R. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Decreto-lei nº 22.623, de 7 de abril de 1933*. Dispõe sobre os juros nos contratos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1933. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d22626.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595compilado.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003*. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021*. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

FRAGA, C. Copom baixa juros da Selic, mas protestos continuam. *Extraclasse*, Porto Alegre, 21 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/economia/2023/09/copom-baixa-juros-da-selic-mas-protestos-continuum/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

GALVES, C. *Manual de Economia Política Atual*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GONÇALVES, C. P. A. Questões e Política de Macroeconomia. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Org). *III Programa de Capacitação Docente em Direito e Economia: material didático*. Rio de Janeiro: FGV Direito/Rio, 2023. p. 28-62.

LEITE, R. 30 decisões importantes do STF e do STJ acerca dos contratos bancários – parte 01. *Meu site jurídico*, [s. l.], 26 dez. 2020. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/12/26/30-decisoes-importantes-stf-e-stj-acerca-dos-contratos-bancarios-parte-01/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

LEITE, R. 30 decisões importantes do STF e do STJ acerca dos contratos bancários – parte 02. *Meu site jurídico*, [s. l.], 14 jan. 2021a. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/01/14/30-decisoes-importantes-stf-e-stj-acerca-dos-contratos-bancarios-parte-02/>. Acesso em: 25 jul. 2024

LEITE, R. 30 decisões importantes do STF e do STJ acerca dos contratos bancários – parte 03. *Meu site jurídico*, [s. l.], 04 mar. 2021b. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/03/04/30-decisoes-importantes-stf-e-stj-acerca-dos-contratos-bancarios-parte-0303/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

LIMA JÚNIOR, J. M. Introdução às instituições financeiras e sua regulação. In: PINHEIRO, Armando Castelar *et.al.* (Coords.) *Direito e Economia: diálogos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 253-281.

MARTINS, F. *Contratos e Obrigações Comerciais*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MORAES, I. A. D. Revisitando o conceito de Desenvolvimento Econômico e a Escola de Pensamento do Desenvolvimentismo na Economia. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 26–47, jan. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/bhSCgt3mWh6MGt994WMVFLQ/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MOREIRA, J. C. B. Ações Coletivas na Constituição de 1988. *Boletim Jurídico da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 17, 1991.

PHILLIPSEN, A. Limite dos juros e inconstitucionalidade por omissão. *Revista dos Juizados Especiais do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 24, p. 46-49, 1999.

RAMOS, J. Saulo. A íntegra do parecer sobre o tabelamento dos juros. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 out. 1998. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/119419/1988_07%20a%2010%20de%20Outubro_%20%20001.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 fev. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 4. Câmara Cível do Tribunal de Alçada. *Apelação Cível n. 197.170.392*. Relator: Ulderico Ceccato, 27 nov. 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 4. Câmara Cível do Tribunal de Alçada. *Apelação Cível n. 194.002.903*. Relator: Juiz Márcio de Oliveira Puggina, 17 mar. 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 4. Câmara Cível do Tribunal de Alçada. *Apelação Cível n. 197190267*. Relator: Juiz Aymoré Roque Pottes de Mello, 05 mar. 1998b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 8. Câmara Cível do Tribunal de Alçada. *Apelação Cível n. 198.000.168*. Relator: Juiz José Francisco Pelegrini, 6 maio 1998a.

SADDI, J. *O Poder e o Cofre: repensando o Banco Central*. São Paulo: Textonovo, 1997.

SADDI, J. Direito e Economia no Mercado de Crédito. In: PINHEIRO, A. C.; PORTO, A. J. M.; SAMPAIO, P. R. P. (Coords.) *Direito e Economia: diálogos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019. p. 147-176.

SILVA, P. e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

SORIMA NETO, J. No ranking dos maiores juros reais do mundo, Brasil só é superado pela Rússia. *O Globo Economia*. São Paulo, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/06/19/no-ranking-dos-maiores-juros-reais-do-mundo-brasil-so-e-superado-pela-russia.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (4. Turma). *Recurso Especial n. 200267/RS*. Recorrente: Banco do Brasil S/A. Recorrido: Renan Paulo Saccol. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, 03 out. 2000. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199900013930&dt_p. Acesso em: 25 jul. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4-7/DF*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Sidney Sanches, 07 mar. 1991. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Injunção n. 323/DF*.

Impetrante: Irconso Materiais para Construção LTDA e outro. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves, 08 abr. 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur113447/false>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula Vinculante n. 7*. A norma do § 3º do artigo 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicação condicionada à edição de lei complementar. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1205>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula 596*. As disposições do Decreto 22.626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o Sistema Financeiro Nacional. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1977. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2017>. Acesso em: 25 abr. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula 648*. A norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de Lei Complementar. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2170>. Acesso em: 25 abr. 2024.

TALAVERA, G. M. *Aspectos jurídicos controversos dos juros e da comissão de permanência*. 2. ed. São Paulo: Pilares, 2014.