

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL**

**FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA**

**RAFAELA FERREIRA GAIA LIMA FEITOSA**

**TAXA DE JUROS: REGRAS E COMPETÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO E SEU REFLEXO NO ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS**

**Maceió - AL**

**2023**

RAFAELA FERREIRA GAIA LIMA FEITOSA

**TAXA DE JUROS: REGRAS E COMPETÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO E SEU REFLEXO NO ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS**

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Marchioni.

---

Assinatura da Orientadora

Maceió – AL

2023

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

F311t      Feitosa, Rafaela Ferreira Gaia Lima.  
Taxa de juros : regras e competência no ordenamento jurídico brasileiro e seu reflexo no endividamento das famílias / Rafaela Ferreira Gaia Lima Feitosa. – 2023.  
80 f. : il.

Orientadora: Alessandra Marchioni.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 74-80.

1. Taxa de juros. 2. Endividamento. 3. Constituição econômica. 4. Política monetária. 5. Conselho Monetário Nacional (Brasil). 6. Neoliberalismo. I. Título.

CDU: 342(81):336.781.5

## AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho primeiramente aos meus pais, Cida e Genival, pilares das minhas pequenas conquistas. Que nas suas virtudes e falhas me ensinam tanto sobre o que é ser humano. Que nos seus exemplos, cada um de sua forma, me guiaram na direção dos valores que hoje me são tão caros. Que tanto acreditam na minha capacidade e veem beleza no meu futuro. E que tanto me amam e por mim são amados.

A eles devo mais do que jamais serei capaz de agradecer, por isso aqui resta apenas homenagear. Se hoje sou, é por eles.

Agradeço à minha orientadora, Alessandra Marchioni, por todo o apoio, compreensão e dedicação que me foram entregues ao longo da elaboração deste trabalho. Por ela esforços nunca são medidos no sentido de oferecer a seus alunos a melhor formação. Por isso, durante toda a graduação, representou um exemplo de profissional para mim.

Agradeço às minhas amigas que ao longo de todos os anos de curso foram essenciais em minha trajetória, sempre enxergando em mim mais do que eu mesma. Não seria quem eu sou hoje sem vocês.

Agradeço ao Thiago, por viver e sonhar junto a mim todos os dias. A vida é mais bela ao seu lado.

Agradeço à minha chefe, Maria Eugênia de Mello, pelo apoio e compreensão ao longo dos meses de produção deste trabalho, e também pela oportunidade e acolhimento profissional. Também agradeço à Duda, minha companhia diária, que viu de perto o processo de escrita, e que sempre me trazia palavras de incentivo.

Agradeço à Universidade Federal de Alagoas e a Faculdade de Direito de Alagoas, por formar todos os anos tantos de nós que lutam e acreditam numa educação pública e libertadora.

Agradeço ao Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA), por ter plantado em mim o pensamento crítico e o anseio pela pesquisa científica.

Por fim, agradeço às oportunidades que tive ao longo desses anos e ao desejo de mais que me move.

## RESUMO

O presente trabalho se debruça sobre a problemática da regulamentação da taxa de juros no Brasil e a influência desta para os elevados juros cobrados e os altos níveis de endividamento das famílias brasileiras, com enfoque para o ano de 2022. A hipótese levantada é de que a adesão a normas liberalizantes contribuíram para este cenário. Para o desenvolvimento da pesquisa foram elaborados os seguintes objetivos: descrever historicamente a regulamentação da taxa de juros até a década de 1980, verificar o processo de formação do art. 192, §3º da CF/88 e da Emenda Constitucional nº 40 que revogou o referido dispositivo constitucional e investigar qual o impacto da regulamentação atual dos juros para o endividamento das famílias brasileiras. Com fins de viabilizar a proposta foi adotada a metodologia jurídica, com enfoque para o método observacional e o método dedutivo, além do uso da técnica de levantamento bibliográfico relacionado ao objeto de estudo.

**Palavras-chave:** Taxa de juros; endividamento; Constituição Econômica; política monetária; Conselho Monetário Nacional; neoliberalismo.

## ABSTRACT

The present work focuses on the issue of the interest rate regulation in Brazil and its influence on the high interest rates that are charged and the high levels of indebtedness of Brazilian families, focusing on the year 2022. The hypothesis raised is that the adherence to liberalizing norms contributed to this scenario. For the development of the research, the following objectives were elaborated: historically describe the regulation of the interest rate until the 1980s, verify the formation process of art. 192, paragraph 3 of CF/88 and Constitutional Amendment No. 40 that revoked the aforementioned constitutional provision and investigate the impact of the current regulation of interest on the indebtedness of Brazilian families. In order to make the proposal viable, the legal methodology was adopted, focusing on the observational method and the deductive method, in addition to the use of the bibliographic survey technique related to the object of study.

**Palavras-chave:** Interest rate; indebtedness; Economical Constitution; monetary policy; Conselho Monetário Nacional; neoliberalism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Taxa de empréstimos de bancos comerciais na década de 1980.....	14
Figura 2 - Matéria do Jornal do Brasil de 01/09/1988.....	39
Figura 3 - Ranking das maiores taxas de juros do mundo de dezembro de 2022.....	50
Figura 4 - Taxa básica de juros (Selic) entre o período de 2008 e 2022.....	59
Figura 5 - Relação de taxas de juros ao mês e ao ano em 2022.....	65
Figura 6 - Tabela com o percentual de famílias endividadas entre os anos de 2013 e 2022.....	66
Figura 7 - Tabela com o percentual de famílias endividadas por tipo de dívida.....	67
Figura 8 - Gráfico de endividamento por faixa de renda.....	67
Figura 9 - Gráfico que mensura as famílias inadimplentes entre os anos de 2013 e 2022.....	68

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 2: A REGULAMENTAÇÃO DA TAXA DE JUROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>13</b>
2.1 O CONCEITO DOS JUROS.....	15
2.1.1 O valor, o preço e as relações econômicas.....	15
2.1.2 Juros e sua finalidade.....	16
2.1.3 Taxa de juros e política monetária .....	17
2.2 HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DA TAXA DE JUROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	21
2.2.1 O princípio da regulamentação da matéria .....	21
2.2.2 A Lei de Usura.....	22
2.2.3 A Reforma Bancária e a Lei nº 4.595 de 1964.....	24
<b>CAPÍTULO 3: A LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS REAL EM 12% AO ANO PELO ART. 192, §3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	<b>29</b>
3.1 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: O DEBATE HISTÓRICO ACERCA DA INCLUSÃO DO ART. 192, §3º NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	29
3.1.1 A Constituição Econômica e sua relação com o constitucionalismo brasileiro.....	30
3.1.2 A Assembleia Nacional (ou Congresso) Constituinte de 1987-1988.....	31
3.1.3 A Constituição Econômica da Constituição Federal de 1988.....	33
3.2 A LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS REAL PELA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE .....	35
3.2.1 O debate da limitação da taxa de juros real na Assembleia Constituinte e a Emenda nº 1.948 (Emenda Gasparian) .....	35
3.2.2 A repercussão e as razões para aprovação do texto do art. 192, §3º.....	38
3.3 APÓS A PROMULGAÇÃO: DO PARECER SR-70 À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 40 DE 2003 .....	40
3.3.1 O parecer número SR-70 de 6 de outubro de 1988 e a aplicabilidade das normas constitucionais .....	41
3.3.2 A eficácia das normas constitucionais .....	43



3.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4 .....	44
3.3.4 A Emenda Constitucional nº 40 .....	47
<b>CAPÍTULO 4: A (DES)REGULAMENTAÇÃO DAS TAXAS DE JUROS FINANCEIROS HOJE E O SUPERENDIVIDAMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>49</b>
4.1. OS JUROS E O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL NO PÓS EC/40 .....	50
4.1.1 A liberação das taxas de juros para instituições financeiras e a vigência do art. 4º, IX da Lei nº 4.595/64 .....	51
4.1.2. O Código Civil de 2002 e as mudanças operadas na cobrança de juros.....	53
4.1.3 O problema da capitalização mensal dos juros .....	54
4.2. A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA DE JUROS DO BANCO CENTRAL .....	56
4.2.1 A criação do Comitê de Política Monetária (Copom) .....	56
4.2.2. O Regime de Metas para Inflação e a alta da taxa Selic .....	57
4.2.3 A Lei Complementar nº 179 de 2021 e a autonomia do Banco Central .....	60
4.2.4. O caso de colapso do <i>Silicon Valley Bank</i> e a política de altos juros do <i>US Federal Reserve</i> .....	62
4.3. O SUPERENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS .....	64
4.3.1. A taxa de juros do cartão de crédito e o endividamento das famílias brasileiras no ciclo anual de 2022.....	64
4.3.2. A Lei do Superendividamento.....	69
<b>CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>74</b>

## CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

Durante evento promovido em março do 2023 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em parceria com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o economista vencedor do prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz definiu a taxa básica de juros brasileira como uma “pena de morte”.

Hoje, em abril de 2023, a taxa Selic, que é a taxa básica de juros do Brasil fixada pelo Copom, órgão da estrutura do Banco Central, está no patamar de 13,75%, colocando-os entre os mais elevados do mundo.

Este diagnóstico, apesar de impactante, não impressiona os economistas nacionais, posto que não é novidade. Nas últimas décadas, os juros brasileiros têm se consolidado como uma constante fonte de preocupação e crítica, por representarem uma barreira ao desenvolvimento nacional.

Também não surpreende a população, que lida com o resultado desta prática muitas vezes no seu cotidiano, através do endividamento. A estimativa do Serasa é de que no ano de 2022 o número de pessoas que estavam em situação de inadimplência tenha chegado em 69,4 milhões.

Este grau de endividamento da população se faz entender quando observado o preço do dinheiro no Brasil na atualidade. Apenas os juros de cartão de crédito, que são a modalidade de crédito mais utilizada no país, e também a mais cara, custaram ao tomador juros de 391,73% ao ano em 2022, segundo dados da Associação Nacional de Executivos (ANEFAC).

Estes números, principalmente para um país que tem um PIB altamente dependente do consumo interno, que é o caso do Brasil, são claros sinais de alerta e, além disso, são sintomas capazes de gerar crises e estagnação econômica.

Foi deste desalinho econômico e social que surgiu a ideia desta pesquisa, com fins de compreender quais os motivos e estruturas que levaram a problemática dos altos juros e do endividamento, partindo-se da hipótese de que o país aderiu a normas liberalizantes e estas produziram o cenário de altos juros e endividamento das famílias brasileiras.

Dessa forma, a temática estudada envolve alguns questionamentos estruturantes, sendo eles: a) quem determina e como se define a taxa de juros no Brasil? b) qual a estrutura político-jurídica fundamenta a taxa de juros no país?; c) o que diz a Constituição de 1988 a respeito?; d) quais os efeitos da atual taxa de juros para a população brasileira?

Assim, para responder estes questionamentos, foram traçados objetivos, gerais e específicos, capazes de satisfazê-los. Dentre os objetivos gerais estão: 1) descrever historicamente a regulamentação da taxa de juros até a década de 1980; 2) verificar o processo de formação do art. 192, §3º da CF/88 e da Emenda Constitucional nº 40, que revogou o referido dispositivo constitucional; 3) investigar qual o impacto da regulamentação atual dos juros para o endividamento das famílias brasileiras.

Para atingir esses objetivos gerais, foi necessário ainda dividi-los em objetivos específicos. Em relação aos primeiros, os objetivos específicos são: a) analisar o conceito, a finalidade dos juros, além da sua relação com a política monetária; b) compreender as normas e decisões judiciais mais importantes sobre a temática até 1988, ano da promulgação da CF/88.

Já o segundo objetivo está dividido em: a) estudar a Constituição Econômica brasileira e a Assembleia Constituinte; b) investigar o debate histórico acerca da limitação da taxa de juros real na Constituinte; descrever o processo de revogação do art. 192, §3º da CF/88 via Emenda Constitucional.

O último objetivo, por fim, foi dividido em três objetivos específicos, que são: a) verificar o atual conjunto normativo que regula a cobrança de juros pelo sistema financeiro nacional; b) examinar a influência da política de juros do Banco Central na cobrança de juros pelo sistema financeiro; c) analisar os dados do endividamento das famílias brasileiras no ano de 2022.

Para fazer cumprir com estes objetivos, será utilizada a metodologia jurídica, com enfoque para o método observacional, que difere do experimental porque nesse estudo o cientista observa algo que acontece ou já aconteceu, e para o método dedutivo, que parte de uma premissa maior (a instrumentalização de manobras liberalizantes provocaram a elevação dos juros) para verificar se essa seria comprovada no caso concreto.

À vista disso, foi necessário utilizar a técnica de levantamento bibliográfico relacionado ao objeto de estudo: livros, trabalhos científicos, revistas, periódicos, e a legislação correlata, bem como a realização de uma pesquisa descritiva, em que o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados, no caso concreto.

Dessa forma, o primeiro capítulo abordará o conceito de juros, tomando como base a conceituação, elaborada pelo teórico Paul Singer acerca de valor, preço e relações econômicas, a partir das teorias do valor-utilidade e do valor-trabalho. Também será apresentada a finalidade dos juros, tanto do ponto de vista da economia política como do Direito, bem como a relação de instrumentalização dos juros pela política monetária.

Ainda, o capítulo inicial se propõe a apontar, historicamente, as normas jurídicas que regulamentaram a matéria dos juros e sua limitação até a década de 1980, partindo das Ordenações Filipinas, no século XVII, seguindo para o Código Comercial de 1850, até chegar no Código Civil de 1916. Seguindo o lógica histórica, analisará se a Lei de Usura de 1933, que limitou a cobrança de juros no Brasil, e a Lei da Reforma Bancária de 1964, que implementou o Sistema Financeiro Nacional.

Já no segundo capítulo, será dada continuidade ao estudo dos juros e sua limitação no ordenamento, agora verificando a inserção da Constituição Econômica na CF/88 ao longo da Assembleia Constituinte. Também será debatida a Constituinte e os trabalhos que conduziram à limitação constitucional dos juros reais em 12% ao ano por meio da elaboração do parágrafo 3º do artigo 192.

Além disso, serão analisadas nesse capítulo as manobras jurídicas e políticas que resultaram na revogação deste dispositivo, sendo elas o Parecer SR-70, que suspendeu a eficácia da norma constitucional, o julgamento da ADI nº 4, que negou autoaplicabilidade ao parágrafo, e, por fim, a Emenda Constitucional nº 40, que revogou a limitação constitucional dos juros no Brasil.

Finalmente, o terceiro capítulo se dedicará a entender qual a norma, ou conjunto de normas que estão em vigor para a regulamentação dos juros hoje, em especial os financeiros. Por isso, o capítulo preocupa-se em analisar a postura liberalizante do Comitê de Política Monetária em relação aos juros, bem como examinar as inovações do Código Civil de 2002 que não foram aplicadas aos juros financeiros e a prática de capitalização mensal dos juros, que atualmente ocorre.

Conjuntamente, o capítulo discorrerá acerca da influência das decisões do Bacen acerca da taxa básica de juros para os juros cobrados por instituições financeiras e seu impacto econômico. Por fim, serão observados dados acerca dos níveis de endividamento das famílias brasileiras no ano de 2022.

## **CAPÍTULO 2: A REGULAMENTAÇÃO DA TAXA DE JUROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Em 1960, segundo dados do IBGE (GASPARIAN, 1990, p. 1), o setor financeiro detinha 6,8% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que o setor agropecuário possuía 22,5% da produção construída pelos trabalhadores brasileiros. Em vinte anos essa situação se inverteu, e o setor financeiro passou a receber 14,5% do PIB, e a agropecuária somente 8,7%.

Além disso, de acordo com relatório do Banco Mundial (1988 apud GASPARIAN, 1990, p. 1) o setor financeiro brasileiro representava um oligopólio, estrutura que foi construída com a ajuda da política de fusões, facilitadas pelo Banco Central no final da década de 1960. Ainda, possuía um baixo dinamismo, ou seja, era pouco competitivo em função das altas taxas de juros, baixo índice de poupança interna e restrições de capital.

Não restam dúvidas de que o setor financeiro foi beneficiado nos anos da ditadura militar com forte especulação e altas taxas de juros. Em 1984, a média da taxa de juros cobrada no Brasil estava no patamar de 27,39% ao ano, vide a tabela abaixo:

Figura 1 - Taxa de empréstimos de bancos comerciais na década de 1980

TABELA 2 TAXAS DE EMPRÉSTIMO DE BANCOS COMERCIAIS A CLIENTES PREFERENCIAIS						
PAÍSES	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>BRASIL</b>						
Tx. de Juros Nominal	—	—	—	312,47%	316,51%	93,34%
Tx. de Inflação	—	—	—	223,78%	227,58%	62,38%
Tx. de Juros Real	—	—	—	27,39%	27,15%	19,07%
<b>ESTADOS UNIDOS</b>						
Tx. de Juros Nominal	15,75%	11,50%	11,00%	10,75%	9,50%	7,50%
Tx. de Inflação	10,40%	6,20%	3,20%	4,30%	3,60%	1,90%
Tx. de Juros Real	4,85%	4,99%	7,56%	6,18%	5,69%	5,50%
<b>CANADÁ</b>						
Tx. de Juros Nominal	16,50%	12,50%	11,00%	11,25%	10,00%	9,75%
Tx. de Inflação	12,40%	10,80%	5,80%	4,30%	4,00%	4,20%
Tx. de Juros Real	3,65%	1,53%	4,91%	6,66%	5,77%	5,33%
<b>JAPÃO</b>						
Tx. de Juros Nominal	6,95%	6,28%	5,89%	5,70%	5,71%	4,35%
Tx. de Inflação	4,90%	2,60%	1,90%	2,30%	2,00%	0,60%
Tx. de Juros Real	1,95%	3,59%	3,92%	3,32%	3,64%	3,73%
<b>ALEMANHA</b>						
Tx. de Juros Nominal	13,00%	8,75%	7,75%	7,75%	7,25%	6,75%
Tx. de Inflação	6,30%	5,30%	3,30%	2,40%	2,20%	-0,20%
Tx. de Juros Real	6,30%	3,28%	4,31%	5,22%	4,94%	6,96%
<b>ITÁLIA</b>						
Tx. de Juros Nominal	22,50%	20,75%	18,75%	18,00%	15,88%	13,00%
Tx. de Inflação	17,80%	16,50%	14,60%	10,80%	9,20%	5,90%
Tx. de Juros Real	3,99%	3,65%	3,62%	6,50%	6,12%	6,70%
<b>ESPAÑA</b>						
Tx. de Juros Nominal	17,04%	16,90%	17,31%	15,84%	14,75%	14,22%
Tx. de Inflação	14,60%	14,40%	12,20%	11,30%	8,80%	8,80%
Tx. de Juros Real	2,13%	2,19%	4,55%	4,08%	5,47%	4,98%
<b>CORÉIA DO SUL</b>						
Tx. de Juros Norminal	16,50%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
Tx. de Inflação	21,30%	7,30%	3,40%	2,30%	2,50%	2,30%
Tx. de Juros Real	-3,96%	2,52%	6,38%	7,53%	7,32%	7,53%

Fonte: Para o Brasil: *Brasil Programa Econômico*; para os demais países — taxa de inflação: *International Financial Statistics*, e taxa de juros: *World Financial Markets*, cit. in Confederação Nacional da Indústria, *Competitividade Industrial: Uma Estratégia para o Brasil*, Rio de Janeiro, maio 1988, p. 38.

Notas: A taxa anual para todos os países — exceto o Brasil — corresponde à taxa praticada no mês de dezembro. Em função da falta de dados acerca de taxas de empréstimo no Brasil, estas foram calculadas a partir das taxas de captação, adicionando-se um *spread* de 3%. A taxa de inflação no Brasil corresponde à correção monetária.

Fonte: GASPARIAN (1989)

Já em 1984, de acordo com o *The World Competitiveness Report*, (1989 apud GASPARIAN, 1990, p. 4) as taxas de juros de curto prazo em termos reais eram as mais altas do mundo, chegando na média de 42,73% ao ano em 1989, enquanto que a Indonésia, segundo lugar do ranking, possuía taxa de 14,36% na mesma época.

Este desequilíbrio do capital, trouxe prejuízo aos investimentos voltados aos setores produtivos da economia brasileira, posto que existe disputa entre o capital bancário e o capital industrial, comercial e agrícola em torno da taxa de juros (CARVALHO, 2001, p. 64). A elevação da taxa de juros aumenta a participação na renda das instituições financeiras e amplia o prejuízo das atividades produtivas.

Para entender o cenário jurídico que produziu esta situação, neste capítulo serão examinadas categorias econômicas, como o conceito jurídico e econômico de juros, e a historicidade da regulamentação da cobrança de juros pelo ordenamento jurídico brasileiro até meados da década de 1980, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

## 2.1 O CONCEITO DOS JUROS

A expressão “juro”, etimologicamente, é uma adaptação do termo latim *jure*, de *jus* ou *juris*, como o significado de direito, sendo esta uma singularidade da língua portuguesa nomear os interesses do dinheiro com a palavra “juro”, que significa “direito” (SCAVONE JR., 2014, p. 21) ou “o que é de direito”.

Para maior compreensão do estudo desta categoria, serão a partir de agora apreciados nos subtópicos que se seguem valor, preço e relações econômicas, a definição e a finalidade dos juros, taxa de juros, além da relação deste instituto com a política monetária.

### 2.1.1 O valor, o preço e as relações econômicas

A temática do valor será aqui brevemente estudada sob a análise dos ensinamentos do professor Paul Singer, que adotava em suas obras uma abordagem econômica marxista.

Segundo ele, duas são as maneiras da ciência moderna de conceituar valor, que é um conceito tido como básico para a economia. A primeira é a teoria do valor-utilidade, em que as pessoas criariam atividade econômica em busca de fruir da satisfação de suas necessidades. Assim, o que o ser cria na atividade econômica – o valor – é resultado da interação entre pessoa e natureza.

Já a teoria do valor-trabalho parte da produção e entende valor como resultado da atividade entre pessoas, ou seja, das relações sociais. Ela parte da ideia de que valor é algo social e objetivo.

A teoria do valor-trabalho é histórica quase que por definição já que é por meio da divisão social do trabalho que explica o valor do produto social, enquanto que a teoria do valor-utilidade é aceita para explicar valor na sociedade moderna, e apenas nessa.

Isso se dá por que explicar a economia moderna capitalista a partir do comportamento do indivíduo consumidor é viável. Contudo, é uma teoria que está presa a realidade do momento histórico presente.

Esta teoria explica o conceito de excedente pela ideia de renúncia, renúncia ao consumo imediato em detrimento do mediato. O indivíduo produz por meio de seu trabalho, consome parte do que produz e poupa a outra parcela. Assim, a poupança dos indivíduos gera o excedente social (SINGER, 1998, p. 19).

Já preço é o *quantum* de moeda exigido para que seja adquirida uma determinada mercadoria, coisa ou serviço, ou seja, é prestação que corresponde a contraprestação de outra natureza.

Uma vez determinado o preço, volta-se para como o comprador remunera o vendedor, posto que diferentes são os efeitos de um pagamento feito à vista ou à prazo, podendo este ser realizado em prestações ou apenas “diferida a obrigação de pagamento da totalidade do montante do preço para data futura, o termo” (DE CHIARA, 2013, p. 165).

De acordo com José Tadeu de Chiara:

A referência às modalidades de pagamento a vista [...] permite destacar a venda a prazo como estrutura negocial que mantém a relação de direito circunscrita entre o vendedor e o comprador, distinguindo-a daquelas em que a quitação do preço é o efeito de direito atingido quer pela participação de terceiro na relação negocial da venda e compra [cartão de crédito], quer pelos efeitos de outro negócio jurídico que o comprador contrata com terceiro, (diretamente ou até pela interposição do próprio vendedor), [financiamento bancário]. (2013, p. 166)

Desse modo, a venda realizada a prazo, na qual o vendedor confere prazo para o pagamento por meio de prestações, é considerada uma operação a crédito. Por estar dilatada no tempo há risco na operação para quem vende, o que justifica uma remuneração para este risco, que é a cobrança de juros.

### **2.1.2 Juros e sua finalidade**

Sob a perspectiva da economia política, a temática do juro é entendida como remuneração pela contribuição do capital para a produção. O capital, sendo fator de produção, tem no juro o que pode ser considerado como o pagamento dos serviços prestados à produção pelo capital (CLEBSCH, 2005, p. 74).

Já para o Direito, na concepção de Luiz Antônio Scavone Júnior, o termo juro reúne a ideia de ganhos ou lucros que o detentor do capital reúne pelo empréstimo de determinada quantia para alguém que não possui o capital (2014, p. 21). Eles se constituem como uma forma de pagamento pelo uso da quantia tomada.

É relevante entender que a definição não deve ser confundida com o conceito de prêmio, já que este representa a paga por um risco assumido, como no caso dos contratos de seguro, por exemplo.

A doutrina classifica os juros como bens acessórios ao principal. Para Paulo Lôbo, os bens principais “são os bens que servem de referência a outros que a eles se vinculam”,



enquanto que os acessórios são bens que possuem uma relação de pertinência ou dependência em relação ao bem principal (2019, p. 288).

Disso são extraídas três características primordiais dos juros: acessoriedade em relação ao capital ou dívida de capital, nascimento contemporâneo à constituição da obrigação e equivalência a um percentual do capital devido (SCAVONE JR., 2014, p. 27).

A doutrina observa que duas são as finalidades dos juros, sendo elas: remunerar o credor pelo uso da coisa ou quantia e a cobertura do risco (principalmente o de não receber de volta o montante) que sofre o credor, sendo quatro os tipos de risco.

O primeiro é o risco inflacionário, ou seja, a desvalorização da moeda na qual foi tomado o empréstimo, que pode causar elevação das taxas de juros. Vale observar que esta espécie de risco se reduz nos negócios em que a frequência ou periodicidade de correção monetária é maior.

Em relação ao risco inflacionário, é interessante tomar como exemplo as operações das instituições financeiras no Brasil que, por cobrarem uma correção monetária mensal, ou até diária em determinadas situações, sofrem menor risco inflacionário do que outras operações, tópico que será explorado posteriormente.

Além do risco inflacionário, existe o risco cambial, que é compreendido como a probabilidade de desvalorização da moeda em relação à moeda estrangeira, e também o risco relacionado à transferência de custos, sendo a transferência dos custos administrativos, de seguros e de comissões, exercida pela parte mais forte do contrato.

Por último, há o risco da não restituição, vez que “à medida que se incrementa a mora na restituição do capital ou a insolvência, a taxa de juros aumenta, o que é muito claro no campo de empréstimos em massa, como, por exemplo, no caso de cartões de crédito” (SCAVONE JR., 2014, p. 26).

Todavia, desta surge a contradição de que quanto maiores os juros e, conseqüentemente, o montante a ser pago, maior será a dificuldade de adimplemento da obrigação por parte do devedor, gerando assim um maior risco de inadimplência.

### **2.1.3 Taxa de juros e política monetária**

As taxas de juros, ou taxa percentual de juros, que, por sua vez, consistem na porcentagem que representa o valor dos juros em relação ao montante inicial, podem ser classificadas quanto ao regime de capitalização ou quanto ao valor do capital inicial tomado como base de cálculo.

Quanto ao regime de capitalização, podem ser taxas de juros simples, em que a capitalização ocorre apenas sobre o valor inicial, sem incidir sobre o valor acumulado, ou taxas de juros compostos, na qual a taxa recai sobre o valor inicial, somado aos juros que foram acumulados até o período anterior. Assim, os juros simples variam linearmente e os compostos exponencialmente.

Já quanto ao valor do capital inicial tomado como base de cálculo a taxa de juros pode ser nominal, efetiva ou real. A grande distinção entre taxa de juros efetiva e nominal pode ser percebida quando aplicados juros compostos e, por isso, será analisada em forma de exemplo.

O gerente do banco X ao ser questionado sobre o rendimento da caderneta de poupança afirma que a taxa é de 6% ao ano. A taxa de 6% ao ano apresentada pelo gerente é apenas a taxa de juros nominal, visto que, por ser capitalizada mensalmente e de forma composta, a poupança rende 0,5% ao mês. Assim, o verdadeiro rendimento anual da caderneta seria de 6,17% ao ano, sendo este rendimento chamado de taxa de juros efetiva.

Por isso é importante observar a diferença entre taxa nominal e efetiva sob a ótica dos juros compostos, já que se comparadas numa situação em que são aplicados juros simples elas irão coincidir.

Dessa forma, taxa nominal é aquela que, se capitalizada de forma composta, não coincide com a taxa efetiva, a qual apresenta a taxa devidamente capitalizada de forma composta.

Já a taxa de juros real se difere das já mencionadas por ser um tipo de taxa que considera o valor da inflação. Assim sendo, no exemplo já apresentado, o rendimento da poupança dito como sendo de 6% ao ano não considera a inflação, por ser uma taxa de juros nominal. Ao ser considerada a inflação a taxa de rendimento será menor, sendo este percentual a taxa de juros real.

Hoje, a taxa de juros é uma ferramenta amplamente utilizada no controle da política monetária a qual, juntamente à política de câmbio (câmbio, entradas e saídas de divisas, relações financeiras com o exterior) e à política fiscal (tributos e orçamento), integra a política econômica. A política monetária tem como objetivo promover o bem-estar social e pressupõe o estudo da moeda e do crédito.

Apesar do presente trabalho ter como principal foco a política monetária, por nesta residir a temática dos juros, é interessante perceber que, em verdade, estas divisões são classificações que almejam a organização para o melhor entendimento da política econômica,

mas elas integram parte de um todo. Política monetária não se faz de forma desconexa às políticas cambial e fiscal.

Segundo Florinda Figueiredo Borges, a política monetária é identificada como a ação do Estado, que atua por meio do Banco Central, para controlar a oferta de moeda, garantindo sua estabilidade e contraindo e expandindo o crédito no mercado de forma coordenada com as políticas fiscal e cambial (2010, p. 67).

Moeda é, para Paul Singer (1975, p. 92-93), um instrumento de circulação de mercadorias. Assim, privilegia-se uma mercadoria, que passa a ser um equivalente geral das demais, ou seja, esta perde seu valor de uso original para servir de equivalente a todas as demais. Dessa forma, moeda seria a representação social do valor de troca.

Já nas palavras de José Tadeu De Chiara (1986 apud BORGES, 2010, p. 69), moeda é um produto da linguagem jurídica, que fora de uma ordem constituída, perde seu significado e função.

Crédito, por sua vez, está intrinsecamente relacionado à liquidez. A moeda legal é um valor de liquidez absoluta, enquanto que a baixa liquidez está relacionada a valores de demanda restrita, como obras de arte raras, a exemplo de um Van Gogh, ou navios e aviões de carga (SINGER, 1975, p. 105), ou seja, bens de alienação mais restrita.

Por isso, o crédito é a renúncia à liquidez por parte do credor em relação ao devedor. Uma transação de crédito é uma transação entre valores de liquidez diferentes, onde é emprestado moeda em troca de um documento de dívida, que é um valor ilíquido, sendo a taxa de juros a remuneração pela renúncia à liquidez por parte do credor.

A depender do contexto jurídico em que está inserido, podem ser distinguidas diferentes acepções jurídicas para o termo. No direito público, o termo crédito geralmente está associado a autorização para despesa, especialmente quando abordado no direito financeiro.

Já no âmbito do direito civil, ou na teoria geral do direito privado, o termo exprime o “direito subjetivo inerente a uma relação obrigacional que assegura ao seu titular a exigibilidade de uma prestação de outrem, devedor” (DE CHIARA, 2013, p. 167).

O crédito é essencial ao modo de produção capitalista, pois quando o agente econômico capitaliza-se poderá fazer opção por investir em atividades produtivas, gerar emprego, obter lucro e conceder crédito a terceiros, o que fomenta a atividade econômica.

Assim sendo, a autoridade monetária utiliza de instrumentos, dentre eles a taxa de juros, para influir no comportamento da atividade econômica gerando expansão ou contração

da moeda e influenciando, dessa forma, na propensão de consumir, poupar e investir (BORGES, 2010, p. 73).

A taxa de juros é usada pela autoridade monetária - no caso do Brasil, essa função é hoje ocupada pelo Banco Central (BACEN) e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) - como ferramenta da política econômica, pois ela, na qualidade de monopolista do mercado de reservas bancárias, pode administrar a liquidez no sentido de provocar no mercado escassez ou excesso de reservas.

Quanto à escassez, os bancos agirão no sentido de recompor sua base monetária buscando empréstimos no Banco Central, que fixará taxa de juros para que eles possam obter financiamento e organizar seus desequilíbrios de caixa.

Esta taxa que é fixada pela autoridade monetária é chamada de taxa básica de juros e vai impactar nos juros cobrados pelos bancos ao concederem crédito. Por isso, Florinda Figueiredo Borges (2010, p. 81) explana: “se for extremamente alta, dificultará a circulação dos meios de pagamento e acarretará maior custo de produção e, conseqüentemente, desaquecimento econômico”.

Pontua-se que uma política de juros elevados virou prática habitual no Brasil, motivada por metas inflacionárias<sup>1</sup>, postura que provoca uma asfixia da demanda de mercado, reduzindo a atividade produtiva e elevando o desemprego, além de induzir os agentes econômicos a esperarem lucros altos e de curto prazo.

Outros instrumentos de política monetária que podem ser utilizados são os descontos bancários, reservas compulsórias e *open market*.

Descontos são espécies de empréstimos às instituições privadas membros do sistema de pagamentos e intermediárias financeiras, enquanto que reservas compulsórias são a parcela dos valores depositados nos bancos comerciais que devem ser detidas como meio de preservar a estabilidade do mercado, o que interfere no efeito multiplicador dos depósitos.

Por fim, o mercado aberto - *open market* - é o modo que o Banco Central pode operar na liquidez da economia, ao operar a compra e venda de títulos públicos da sua carteira, resultando no ajuste do saldo de reservas das instituições financeiras (BORGES, 2010, p. 80).

---

<sup>1</sup> Em 21 de junho de 1999, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, foi publicado o Decreto nº 3.088, o qual estabelece a sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária, nos termos do seu art. 1º.

## 2.2 HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DA TAXA DE JUROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme observado no tópico anterior, a regulamentação dos juros é uma questão de suma importância para a economia de um país, já que é instrumento chave para a operação da sua política monetária. Ao longo dos anos, várias foram as formas que o ordenamento jurídico brasileiro lidou com a questão, sendo esta análise relevante para compreender o atual paradigma de juros.

Por isso, serão estudados a seguir o início da regulamentação dessa matéria no Brasil, o Decreto-Lei nº 22.626 de 1933, que ficou conhecido como a Lei de Usura e a Lei nº 4.595 de 1964, também chamada de Lei da Reforma Bancária.

### 2.2.1 O princípio da regulamentação da matéria

Foi com as Ordenações Filipinas, no século XVII, que os juros adentraram o regime jurídico brasileiro, dedicando cinco títulos do livro IV ao tema, impondo, inclusive, penas severas para práticas usurárias, que eram vedadas.

A partir daí, caminhou-se no sentido de uma flexibilização em relação à cobrança de juros, até que, de acordo com Fabiano Jantalia (2010, p. 53), a definitiva liberação da cobrança de juros em empréstimos se tornou fato concreto por meio da lei de 24 de outubro de 1832, editada pela Assembleia Geral do Brasil, liberou no seu artigo 1º a convenção de juros entre as partes.

Em 1850, a redação do Código Comercial discorreu sobre a temática dos juros ao longo de mais de 30 artigos, aderindo aos princípios da frutuosidade do dinheiro e da produtividade do dinheiro como regra geral, seguindo assim no mesmo sentido de liberalização dos juros.

Já no século XX a temática da regulamentação da taxa de juros foi objeto de forte atividade legislativa e de jurisprudência, em face de sua relevância econômica, até desaguar na Constituinte de 1987-1988.

Após várias tentativas frustradas, o Código Civil de 1916, instituído pela Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916, foi o primeiro Código Civil brasileiro, o qual teve como clara inspiração o Código francês napoleônico, que entrou em vigor em 21 de março de 1804, outorgado por Napoleão Bonaparte.

O Código brasileiro de 1916, redigido em sua versão inicial pelo jurista Clóvis Bevilacqua, ficou conhecido por ter sofrido grande influência do liberalismo econômico (WEDY, 2005, p. 13). Nas palavras do professor Paulo Lôbo:

O CC de 1916 foi **produto tardio do ideário burguês liberal e individualista dos séculos anteriores**, absorvendo valores urbanos, mas tendo de ser aplicado a uma sociedade predominantemente rural, senhorial e resistente a mudanças (oitenta por cento da população vivia no campo). Apesar dos movimentos e doutrinas sociais que eram conhecidos da elite intelectual brasileira, **o CC de 1916 era ideologicamente oitocentista, patrimonialista e sem qualquer referência à função social dos institutos que regulou.** (2019, p. 43) (grifos nossos)

Esta relação de valores defendidos pela codificação fica nítida quando observada a adesão à autonomia contratual, que permitiu que as partes negociassem livremente as taxas de juros adotadas.

Isto se extrai do texto do art. 1.262<sup>2</sup>, o qual permitia fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis, desde que por cláusula expressa, podendo tais juros serem fixados abaixo ou acima da taxa legal, com ou sem capitalização.

Ainda no tocante à temática dos juros, o art. 1.062<sup>3</sup> do Código de 1916 determinava que quando não fossem convencionados, a taxa de juros moratórios seria de 6% (seis por cento) ao ano. Por isso, resta clara a soberania da vontade individual que o Código defendia.

Todavia, o final da década de 1920 foi marcada por profunda crise do capitalismo, a chamada Crise de 1929, que teve como estopim a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque.

Os efeitos dessa crise foram globais e se tornaram palpáveis em território brasileiro no início da década de 1930 através da crise do café, fato este que foi determinante para que um novo paradigma de juros surgisse.

### 2.2.2 A Lei de Usura

A crise econômica<sup>4</sup>, associada ao contexto político da Revolução de 1930 e o fim da República do Café com Leite (WEDY, 2005, p. 5), demandava medidas econômicas por parte do Estado, como aponta Luiz Antônio Scavone Júnior:

Ocorre que, em virtude da crise econômica do café, sob o argumento de que a remuneração exacerbada do capital implicava em impedimento do

<sup>2</sup> “Art. 1.262. É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis. Esses juros podem fixar-se abaixo da taxa legal, com ou sem capitalização.”

<sup>3</sup> “Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada, será de seis por cento ao ano.”

<sup>4</sup> “O Brasil de então, extremamente dependente de mercados externos, sofreu duramente as consequências. Com efeito, 579 fábricas fecharam suas portas em São Paulo e Rio de Janeiro ante a absoluta inexistência de compradores externos. Tal fato, evidentemente, gerou desemprego em massa. As indústrias que permaneciam funcionavam dois ou três dias por semana, de maneira que as pessoas empregadas recebiam cerca de 50% do salário original. (...) O preço internacional do café, principal fonte de recursos externos, foi drasticamente reduzido, caindo de duzentos mil-réis a saca, em agosto de 1929, para vinte e um mil-réis, em janeiro de 1930, considerando, ainda, como agravante, que havia treze milhões de sacas estocadas. Deflagrada a crise de 1929, não foram necessários mais que alguns meses para que as reservas brasileiras, de 31.100.000 libras em ouro, desaparecessem por completo em razão da fuga de capitais, impossibilitando, conseqüentemente, a capacidade de financiar a operação.” (SCAVONE JÚNIOR, p. 26, 2014)

desenvolvimento da produção e do emprego – o que é verdade –, contrariando os interesses do país, [...], surgiu o Decreto 22.626, de 07.04.1933, também denominado “Lei de Usura”, que limitou os juros a 1% e vedou o anatocismo com periodicidade inferior à anual (2014, p. 36).

Usura é um conceito que se conecta especialmente com a noção de lucros exagerados e lesão<sup>5</sup>. Quando os juros a serem cobrados são juros exorbitantes, estes são descritos como juros usurários ou onzenários<sup>6</sup>.

A Lei de Usura ou Decreto-Lei nº 22.626 de 1933 seguiu a tendência das legislações estrangeiras de sua época, que passavam a afastar o liberalismo econômico do século XIX. Em seu artigo 1º adotou uma limitação dos juros em 1% ao mês, redação que marcou o retorno ao intervencionismo e a regulação dos juros.

Neste, lia-se que: “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)

Esta ideia era reforçada pelo art. 5º do mesmo instrumento normativo, o qual dispunha que: “Admite-se que pela mora dos juros contratados estes sejam elevados de 1% e não mais” (BRASIL, 1933).

O anatocismo, prática de cobrança de juros capitalizados de forma composta, também foi tema da Lei de Usura, tendo sido expressamente vedado em sua modalidade anual pela seguinte redação do 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).

O limite determinado pela Lei de Usura são limites gerais para todos os contratos, destacando-se que foi o mesmo limite fixado pela Constituição Federal de 1988, no texto do antigo artigo 192, § 3º, que acolheu o Decreto 22.626/33.

Hoje, é entendimento da doutrina que não houve revogação do Decreto-Lei nº 22.626 de 1933 o que, por consequência, o mantém em vigor. Isto ocorre em face da ausência de qualquer das hipóteses de revogação previstas no art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, **a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.**

<sup>5</sup> A usura foi objeto de crítica e combate ao longo da história, já sendo debatida por Aristóteles na Grécia Antiga e percorrendo o pensamento ocidental até a Idade Moderna (WEDY, 2005, p. 5). Todavia, no século XVIII houve um ponto de virada conduzido pelos ideais liberais propagados pela Revolução Francesa, que fizeram com que a usura deixasse de ser condenada para se tornar prática habitual.

<sup>6</sup> A Lei nº 1.521/1951 que trata dos crimes contra a economia popular aponta um conceito para usura em seu art. 4º a partir da elaboração de duas espécies: usura pecuniária e usura real. A usura pecuniária se volta para a questão da taxa de juros, enquanto que a usura real abarca o conceito de lesão e lucros excessivos

**§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.**

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior;

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência. (grifos nossos).

É daí que se extrai o conteúdo do princípio da continuidade ou permanência das leis, o qual entende que as normas jurídicas não perdem sua vigência pelo mero decorrer do tempo.

Assim, diante da não existência de revogação expressa, por lei posterior que a revogue, ou mesmo de revogação tácita, por existência de lei posterior que regule inteiramente a matéria que dispõe ou por incompatibilidade, o texto legal da Lei de Usura segue em vigência no ordenamento jurídico brasileiro.

Contudo, para o estudo aqui proposto, interessa sinalizar que o art. 1º do Decreto-lei teve sua incidência afastada no que tange às instituições financeiras ou pessoas físicas que exerçam as mesmas atividades (art. 17, parágrafo único), pela Lei nº 4.595 de 1964, ato normativo posterior, situação que não se aplica às demais pessoas físicas e jurídicas (SCAVONE JR., 2014, p. 238).

Durante trinta anos, não houve mudança legislativa expressiva que alterasse o paradigma brasileiro exposto até então, até que em 1964 foi editada a Lei nº 4.595, impondo uma reestruturação do setor bancário e financeiro.

### **2.2.3 A Reforma Bancária e a Lei nº 4.595 de 1964**

O ano de 1964 no Brasil foi marcado pelo golpe, ocorrido em 31 de março, que depôs o presidente João Goulart e instituiu o regime militar ditatorial no país. Em decorrência do golpe, o Congresso Nacional ratificou a indicação do comando militar e elegeu o marechal Castelo Branco para o cargo de Presidente da República, primeiro dos cinco ditadores da Ditadura Militar do Brasil.

Um dos primeiros atos do governo militar foi a adoção de uma política de “reordenamento institucional” (CARNEIRO, 2001, p. 11), a qual se iniciou pela Reforma Bancária, que já era debatida há pelo menos trinta anos nos poderes executivo e legislativo federais.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Em 1931, o Diretor do Banco da Inglaterra Otto Niemeyer veio ao Brasil para apresentar parecer acerca da reforma financeira a ser empreendida pelo então Ministro da Fazenda José Maria Whitaker, reforma que tinha como um de seus principais pontos de análise a situação do Banco do Brasil, que acumulava funções de instituição financeira e de autoridade monetária nacional. Já no Congresso Nacional, uma proposta de reforma



Nesse sentido, foi editada pela nova composição de forças a Lei nº 4.595 de 1964 que instituiu o sistema financeiro em âmbito nacional, o qual consiste, segundo o Banco Central (2023), no conjunto de entidades e instituições que promovem o elo entre tomadores de recursos e credores, ou seja, promovem a intermediação financeira.

Este ato normativo, devido ao seu contexto de elaboração, favoreceu os setores que apoiaram o golpe, em especial o setor bancário que passou a ter maior influência na política financeira e creditícia do país.

O novo paradigma instituído e regulamentado pela chamada Lei da Reforma Bancária (LRB) trouxe diversas mudanças. A principal delas foi a criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, ambos os órgãos compondo a administração federal direta e encabeçando o Sistema Financeiro Nacional (SFN), ou seja, autoridades monetárias nacionais.

Segundo Eduardo Salomão Neto (2014, p. 87), o Conselho Monetário Nacional foi instituído em substituição ao Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito e a ele cabe formular a política de moeda e crédito por meio de normas reguladoras.

Com a finalidade de promover o progresso econômico e social do país (art. 2º, Lei nº 4.595), a lei atribui ao CMN um rol extenso de objetivos, fixados no art. 3º, e competências, estabelecidas no art. 4º<sup>8</sup>.

---

foi apresentada em 1947, pelo próprio Governo de Eurico Dutra, sem que houvesse grande avanço nas casas legislativas.

8 Até o presente trabalho, várias foram as alterações realizadas nas competências positivadas na lei, que hoje conta com a seguinte redação: “III - Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central da República do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito; IV - Determinar as características gerais (Vetado) das cédulas e das moedas; V - Fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive quanto a compra e venda de ouro e quaisquer operações em Direitos Especiais de Saque e em moeda estrangeira; VI - Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras; VII - Coordenar a política de que trata o art. 3º desta Lei com a de investimentos do Governo Federal; VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas; 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 da República 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; - investimento indispensáveis às atividades agropecuárias; X - Determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas; XI - Estipular índices e outras condições técnicas sobre encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas instituições financeiras; XII - Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras; XIII - Delimitar, com periodicidade não inferior a dois anos o capital mínimo das instituições financeiras privadas, levando em conta sua natureza, bem como a localização de suas sedes e agências ou filiais; XV - Estabelecer para as instituições financeiras públicas, a dedução dos depósitos de pessoas jurídicas de direito público que lhes detenham o controle acionário, bem como dos das respectivas autarquias e sociedades de economia mista, no cálculo a que se refere o inciso anterior; XVIII - Outorgar ao Banco Central da República do Brasil o monopólio das operações de câmbio quando ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ou houver sérias razões para prever a iminência de tal

O Banco Central, por sua vez, é uma autarquia federal, criada para substituir a antiga Superintendência da Moeda e do Crédito, que tem competência executiva e fiscalizatória no que toca a atividade bancária.

Ocorre que, “além de atuar como executor e fiscal das leis e das normas do CMN sobre matéria bancária, tem ainda o BC poderes para atuar como agente econômico, praticando atos materiais que interferem diretamente sobre as condições de oferta e demanda no mercado” (SALOMÃO NETO, 2014, p. 99). Seu rol de competências consta no art. 10 da lei<sup>9</sup>.

---

situação; XX - Autoriza o Banco Central da República do Brasil e as instituições financeiras públicas federais a efetuar a subscrição, compra e venda de ações e outros papéis emitidos ou de responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas do Estado; XXI - Disciplinar as atividades das Bolsas de Valores e dos corretores de fundos públicos; XXII - Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei; XXIII - Fixar, até quinze (15) vezes a soma do capital realizado e reservas livres, o limite além do qual os excedentes dos depósitos das instituições financeiras serão recolhidos ao Banco Central da República do Brasil ou aplicados de acordo com as normas que o Conselho estabelecer; XXIV - Decidir de sua própria organização; elaborando seu regimento interno no prazo máximo de trinta (30) dias; XXVI - Conhecer dos recursos de decisões do Banco Central da República do Brasil; XXVII - aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre a forma e prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União. XXVIII - Aplicar aos bancos estrangeiros que funcionem no País as mesmas vedações ou restrições equivalentes, que vigorem nas praças de suas matrizes, em relação a bancos brasileiros ali instalados ou que nelas desejem estabelecer - se; XXIX - Colaborar com o Senado Federal, na instrução dos processos de empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para cumprimento do disposto no art. 63, n° II, da Constituição Federal; XXX - Expedir normas e regulamentação para as designações e demais efeitos do art. 7º, desta lei. XXXII - regular os depósitos a prazo de instituições financeiras e demais sociedades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, inclusive entre aquelas sujeitas ao mesmo controle acionário ou coligadas” (BRASIL, 1964).

9 A redação atual dos incisos do artigo são as seguintes: “I - Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional; II - Executar os serviços do meio-circulante; III - determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, a forma e condições por ele determinadas, podendo: a) adotar percentagens diferentes em função: 1. das regiões geoeconômicas; 2. das prioridades que atribuir às aplicações; 3. da natureza das instituições financeiras; b) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições por ele fixadas. IV - receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso anterior e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras, nos termos do inciso III e § 2º do art. 19; V - realizar operações de redesconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada; VI - Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas; VII - Efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei; VIII - Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional; IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; X - Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam: a) funcionar no País; b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior; c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas; d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações Debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários; e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento; f) alterar seus estatutos. g) alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário; XI - Estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional; XII - efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele

Ou seja, as atribuições de ambos os órgãos são complementares, nos termos que a lei dispõe.

É interessante apontar que o BACEN é órgão público voltado para as questões monetárias<sup>10</sup> que veio a também assumir funções antes exercidas pelo Banco do Brasil, cujas atribuições à época consistiam em executar a política monetária e creditícia, monopolizar a emissão monetária, dentre outras questões.

Dentre as já mencionadas competências do Conselho, destaca-se a atribuição da prerrogativa de limitar as taxas de juros, descontos, comissões e outras formas de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, sempre que necessário (JANTALIA, 2010, p. 59). É isto que se extrai do art. 4º, IX da Lei:

compete ao Conselho Monetário Nacional [...] 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 [...] (BRASIL, 1964).

Com este dispositivo, parte da jurisprudência nacional entendeu que as instituições financeiras poderiam cobrar juros superiores aos postos pela Lei de Usura, desde de que houvesse autorização do CMN.

Ou seja, passou-se a evidenciar conflito entre a limitação de juros imposta pelo art. 1º desta Lei e disposições da Lei 4.595/64, dentre elas o art. 4º, inciso IX.

Apesar da lei claramente dispor acerca do dever da autoridade monetária de limitação das taxas de juros, o que poderia incentivar a concessão de crédito e impulsionar a atividade do setor produtivo, em 1976 foi usada pelo Banco Central como medida liberalizante.

Isto pois neste ano, após pressões de grandes oligopólios financeiros expediu a Resolução nº 389, que autorizou bancos comerciais a operar taxas de mercado (WEDY, 2005, p. 06).

Face a tantos atos normativos, o entendimento dos tribunais pátrios tornou-se divergente, fato que motivou o Supremo Tribunal Federal, em 1977, a editar a Súmula nº 596, onde lia-se que: “as disposições do Decreto 22.626 de 1933 não se aplicam às taxas de juros e

---

editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; XIII - Determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem os cadastros das firmas que operam com suas agências há mais de um ano; XIV - aprovar seu regimento interno; XV - efetuar, como instrumento de política cambial, operações de compra e venda de moeda estrangeira e operações com instrumentos derivativos no mercado interno, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada” (BRASIL, 1964).

<sup>10</sup>Observa-se que, mesmo com a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, o Banco do Brasil permaneceu no papel de autoridade monetária de forma concorrente por mais duas décadas, compartilhando de algumas atribuições oficiais administrativas que tradicionalmente seriam de responsabilidade da autoridade monetária de um país.

aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o Sistema Financeiro Nacional” (BRASIL, 1976).

Por isso, outra mudança normativa importante para o paradigma jurídico da época provocada pela edição da LRB foi o afastamento da incidência do art. 1º da Lei de Usura em relação às instituições financeiras<sup>11</sup>.

É relevante observar que a atuação do STF quanto a temática dos juros pode ser claramente repartida entre um momento prévio a edição da Lei nº 4.595, quando a Corte decidia pela aplicação do Decreto nº 22.626/33<sup>12</sup>, e um momento posterior (CLEBSCH, 2005, p. 86), quando passou a denegar sua eficácia, fato estampado pelo julgado que deu origem a Súmula 596, já mencionada.

Foi somente na década de 1980, em meio a este cenário jurídico conflituoso, que a Subcomissão do Sistema Financeiro iniciou os trabalhos da Assembleia Constituinte para elaborar as primeiras propostas de normas de regulação constitucional do setor financeiro no país.

---

<sup>11</sup> Instituições financeiras foram conceituadas pelo art. 17 da Lei nº 4.595 de 1964 como sendo “as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.”

<sup>12</sup> Um exemplo disso é a Súmula 121 que diz que: “é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”. Esta Súmula é aplicação quase que direta do art. 33 do Decreto nº 22.626/33.

### **CAPÍTULO 3: A LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS REAL EM 12% AO ANO PELO ART. 192, §3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Conforme demonstrado no Capítulo 2, a década de 1980 no Brasil foi marcada por juros altos, inclusive superiores ao padrão mundial da época, fato que os tornavam excessivos e catalisadores de desigualdades econômicas e sociais.

Muitos entendem que foi este cenário que motivou a decisão inusitada da Assembleia Constituinte brasileira, que ocorreu no final da mencionada década, de tabelar os juros no país, como forma de frear os absurdos aqui propagados.

Todavia, amplo foi o embate de forças políticas, econômicas e ideológicas ao redor do tema, desde sua gênese na Subcomissão do Sistema Financeiro, em 1988, até sua revogação a partir da Emenda Constitucional nº 40, em 2003.

Por isso, neste capítulo será realizado o estudo da Constituição Econômica como traço da constituição dirigente, da Assembleia Nacional Constituinte e da Emenda nº 1948 que deu origem a limitação da taxa de juros real em 12% ao ano, da aplicabilidade das normas constitucionais sob a ótica do parecer SR-70 e da Emenda Constitucional nº 40.

#### **3.1 CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: O DEBATE HISTÓRICO ACERCA DA INCLUSÃO DO ART. 192, §3º NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A constituição dirigente, também chamada de programática, é frequentemente associada ao ideário do Estado social de direito e se caracteriza por possuir uma série de diretrizes ou imposições constitucionais permanentes ao legislador, traçando metas e programas de ação para as áreas sociais, culturais e econômicas de atividades do Estado

Assim sendo, e tomando como partida os dizeres de Gilberto Bercovici, “a Constituição não é só uma garantia do existente, mas também um programa para o futuro”, se constituindo como uma constituição estatal e social que dá força e substrato jurídico para a mudança (2013, p. 293).

Foi sob esta orientação que se construiu a Constituição Federal de 1988, de notório caráter dirigente (BRANCO; MENDES, 2014, p. 63), posto que estabelece ao longo de seus artigos e disposições um amplo programa de políticas públicas inclusivas e distributivas a serem observadas.

Assim sendo, nos próximos subtópicos serão examinadas a Constituição Econômica, a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição Econômica contida na CF/88.

### 3.1.1 A Constituição Econômica e sua relação com o constitucionalismo brasileiro

É de suma importância compreender que se extrai da Constituição dirigente uma especial perspectiva de centralidade do Estado na esfera econômica, configurando como agente responsável por iniciar e garantir as transformações do sistema econômico e social.

Por isso a Constituição Econômica despontou como uma forte característica das constituições dirigentes do século XX.

Muito se discute na doutrina acerca do conceito da chamada Constituição Econômica, entendida por Vital Moreira como sendo:

**o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica.** (1974, p. 132) (grifos nossos)

A definição exposta está intrinsecamente ligada à noção da mencionada ordem econômica, que pode ser associada a três sentidos: a) o primeiro deles é de que ordem econômica é o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta, sendo um conceito de fato, do mundo do ser, não normativo; b) o segundo é de um conjunto de todas as normas que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos; é o sistema normativo da ação econômica; c) já o terceiro sentido é o de ordem jurídica da economia (MOREIRA, 1973 apud GRAU, 2010, p. 63-64).

Em outras palavras, ela é entendida como a reunião de normas jurídicas que constituem a ordem econômica em sua mais ampla semântica, seja como a parcela econômica do direito, como os dispositivos que conduzem os sujeitos econômicos ou como a economia num plano concreto.

É relevante, segundo José Afonso da Silva, não crer de maneira errônea que é a CE que define a estrutura de um determinado sistema econômico, porque isso seria reconhecer que a Constituição formal constitui a realidade social, o que não ocorre (1996, p. 122). Ao mesmo tempo, não se pode aceitar um determinismo econômico sobre a realidade jurídico formal.

Existe também um entendimento de que ela seria a Constituição Política Estatal<sup>13</sup> voltada para as relações econômicas, parte integrante da Constituição total, sendo dela extraída, juntamente com a ideologia constitucionalmente adotada, a política econômica do Estado (BERCOVICI, 2005, p. 13). Esta seria parte integrante da Constituição total.

---

<sup>13</sup> Há divergência acerca do surgimento da Constituição Econômica, se esta seria uma novidade do século XX. Parte da doutrina compreende que a inserção da ordem econômica na dimensão jurídica data da Constituição mexicana de 1917. Todavia, a constituição econômica não é um inovação do “constitucionalismo social” ou do século XX (BERCOVICI, 2005, p. 32), tanto que está presente em todas as Constituições, incluindo as liberais dos séculos XVIII e XIX.

Na vigência do liberalismo, a ideia geral seria a de que a economia seguiria a regra de uma “ordem econômica natural”, que estaria localizada fora das esferas jurídica e política, que não precisaria ser garantida pela Constituição. Todavia, todas as Constituições liberais possuíram disposições econômicas que garantiam os fundamentos do sistema econômico liberal, como liberdade de comércio, de indústria, contratual e o direito de propriedade<sup>14</sup>.

O que ocorre a partir de 1917, é que se define uma nomenclatura específica e se estabelece uma relativa sistematização desses dispositivos. Além disso, no entendimento de Gilberto Bercovici, a diferença essencial das Constituições do século XX, que marca o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais recepção a estrutura econômica existente, mas pretendem alterá-la (2005, p. 33), o que se dá pela queda da crença na harmonia preestabelecida do mercado.

No Brasil, a primeira carta a sistematizar tal temática foi a Constituição de 1934, sob influência da Constituição alemã de Weimar, a qual contou com um capítulo responsável pela “Ordem Econômica e Social” estando entre os artigos 115 a 140, no Título IV.

Nesta, a ordem econômica estabelecia o princípio da justiça e o princípio das necessidades da vida nacional, permissão para monopólio do Estado de determinadas atividades ou setores econômicos, além da preocupação com o fomento da economia popular, dentre outras determinações do texto.

Após a Carta de 1937, todas as constituições brasileiras passaram a incluir um capítulo que versava sobre a “Ordem Econômica e Social”, o qual tratava da intervenção do Estado na economia e dos direitos trabalhistas, tradição que foi quebrada pela Constituição Federal de 1988 que tratou dos direitos trabalhistas em capítulo separado.

A atual Constituição Econômica está contida no Título VII da Constituição Federal de 1988, Da Ordem Econômica e Financeira, engloba os artigos 170 ao 192, distribuídos em quatro capítulos.

### **3.1.2 A Assembleia Nacional (ou Congresso) Constituinte de 1987-1988**

Após mais de vinte anos de Ditadura Militar, a década de 1980 foi marcada no Brasil por uma luta em busca de eleições diretas para Presidente da República e de uma nova

---

<sup>14</sup> Um claro exemplo disso, é a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, primeira Constituição liberal e última ainda em vigor. Esta possui disposições econômicas construídas por sua Assembleia Nacional Constituinte, fazendo-se aqui destaque para a liberdade contratual, um dos instrumentos que viabilizaram o desenvolvimento do capitalismo estadunidense nos moldes que se deu.

Constituição capaz de refazer o pacto político-social, com o restabelecimento das liberdades públicas, cerceadas pelo regime ditatorial de então (DA CUNHA JR., 2008, p. 479).

Em outras palavras, a sociedade brasileira desejava viver sob a égide de um regime político democrático, o qual se constitui, segundo José Afonso da Silva, como processo de afirmação do povo e de suas vontades (1996, p. 126-127), repousando sob os princípios da igualdade, da maioria e da liberdade.

Este cenário foi fundamental para a eleição de Tancredo Neves ao cargo de chefe do Poder Executivo Federal em 15 de janeiro de 1985, o qual, durante sua campanha, assumiu o compromisso de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte para elaboração de um novo texto constitucional, no propósito de eliminar os resíduos autoritários e iniciar as transformações de cunho social, administrativo, econômico e político requisitadas pela sociedade brasileira.

Apesar de Neves ter falecido antes de assumir o cargo, seu vice, José Sarney, manteve sua promessa eleitoral e nomeou, inicialmente, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Esta tinha a tarefa de elaborar um anteprojeto de constituição e ficou marcada por uma postura séria e progressista, composta por 50 personalidades ilustres e plurais, ligadas a diversas áreas do conhecimento.

O texto final, todavia, foi rejeitado por razões imprecisas, muito se especulando se tal fato era devido à proposta de regime parlamentarista de governo que o projeto defendia ou se era devido ao seu cunho progressista, fortemente atacado por representantes conservadores e da direita (DA SILVA, 1996, p. 90).

Já num segundo momento, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, em 27 de novembro de 1985, a proposta de Emenda à Constituição nº 26, convocando os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que se reunissem em Assembleia Nacional Constituinte na data de 1º de fevereiro de 1987. Pertinente mencionar que, apesar de ser formalmente considerada uma Emenda à Constituição de 1967, substancialmente era um ato de caráter político (DA CUNHA, 2008, p. 480).

Da mesma forma, faz-se aqui a observação de que parte da doutrina debate se a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 seria expressão do poder constituinte originário e, conseqüentemente, questiona se seria, de fato, uma Assembleia Constituinte.

Esta crítica está sustentada, majoritariamente, no inegável caráter de transição pactuada ou “transição com transação”, expressão cunhada por Daniel Sarmento (2010, p. 8,) entre a ordem constitucional de 1967/1969 e a de 1988, sendo reflexo disso sua convocação por uma emenda à constituição, a já mencionada Emenda nº 26.



Isto ocorre porque as emendas à constituição são entendidas como expressão do poder constituinte reformador, o qual, diferentemente do poder constituinte originário, não é inicial e tem o propósito de promover a manutenção do ordenamento e evitar seu engessamento ou fossilização.

Por este processo carente de ruptura material é que alguns preferem o uso do termo Congresso Constituinte, a exemplo de José Afonso da Silva. Aqui, por buscar uma leitura mais didática e de ampla compreensão, adotamos a nomenclatura de Assembleia Constituinte.

Após mais de dois anos de debates e considerável participação de representantes da sociedade civil, seja por meio de audiências públicas ou até mesmo pela apresentação de emendas<sup>15</sup>, a Constituição Cidadã, expressão cunhada por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia, foi promulgada em 05 de outubro de 1988 com 245 artigos em seu corpo permanente e um Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com 70 artigos.

O texto da Carta de 1988 é reconhecida como um marco do constitucionalismo brasileiro, como bem aponta Ingo Wolfgang Sarlet:

**[...] a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como a mais democrática e avançada em nossa história constitucional**, seja em virtude do seu processo de elaboração, seja em função da experiência acumulada em relação aos acontecimentos constitucionais pretéritos, tendo contribuído em muito para assegurar a estabilidade institucional que tem sido experimentada desde então no Brasil. (grifos nossos)

### 3.1.3 A Constituição Econômica da Constituição Federal de 1988

No ordenamento brasileiro, a Constituição Econômica formal consubstancia-se na parte da Constituição Federal que contém os direitos que legitimam a atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo e limites desses direitos e a responsabilidade que comporta o exercício da atividade econômica.

Assim sendo, a sua perspectiva formal se materializa como a fatia da Constituição que interpreta o sistema econômico. Em outros termos, esta assume o encargo de dar forma ao sistema econômico, o qual, em nossa sociedade, é essencialmente capitalista (DA SILVA, 1996, p. 722).

A expressão “Da Ordem Econômica”, a qual dá nome ao Título VII, já foi conceituada no tópico anterior. O Capítulo I, intitulado “Dos Princípios Gerais Da Atividade Econômica”,

---

<sup>15</sup> Só na fase das comissões temáticas, foram recebidas 14.911 propostas de emenda, com destaque para 122 emendas populares que reuniram mais de 12 milhões de assinaturas (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p. 254-255).

abre o Título VII da CF/88 com o art. 170, o qual possui um rol de princípios fundamentais da ordem econômica brasileira. A norma em questão tem a seguinte redação:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (BRASIL, 1988)

A lista de princípios presente nos incisos do artigo constitui preceitos condicionadores da atividade econômica brasileira. Josaphat Marinho (apud DA SILVA, 1996, p. 720) aponta que eles “poderão sistematizar o campo das atividades criadoras e lucrativas e reduzir desigualdades e anomalias diversas, na proporção em que as leis se convertem em instrumentos reais de correção das contradições de interesses privados”.

Estes dispositivos são expressamente voltados para as transformações das estruturas sociais e tentam sistematizar a configuração jurídica da economia e a atuação do Estado no domínio econômico, embora não sejam temas restritos a este capítulo da Carta de 1988.

Além da temática principiológica, o Título VII, por meio do caput do art. 170, positiva um fim, ou finalidade, para a ordem econômica brasileira que é a de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, sendo incisiva nesse sentido.

Entretanto, é imprescindível observar que as garantias de justiça social e existência digna são, de certa forma, vazias e carecem de substrato. Isto porque o regime de justiça social pressupõe distribuição de riqueza<sup>16</sup> para distanciar-se da desigualdade, da pobreza absoluta e da miséria, enquanto que o regime capitalista no qual a CF/88 está inserida é essencialmente individualista. Assim, põe-se uma nítida contradição.

Parafraseando a percepção de José Afonso da Silva, tais disposições de finalidade e princípios simbolizam soluções de transição, sendo meras moderadoras dos excessos do capitalismo, portanto, não suprimindo o individualismo que é pilar da ordem econômica, a qual

---

<sup>16</sup> Este é o entendimento de justiça social de Modesto Carvalhosa (“A ordem econômica e social nas Constituições brasileiras”), citado no por Eros Grau na obra “Elementos de Direito Econômico” (nota de rodapé de JAS).

repousa no poder privado de domínio dos meios de produção e dos lucros respectivos (1996, p. 721).

Além do Capítulo I, a ordem econômica e financeira da Carta de 1988 é formada por três outros capítulos, sendo eles o Capítulo II, “Da Política Urbana”, presente entre os artigos 182 e 183, o Capítulo III, “Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária”, constante entre os artigos 184 e 191 e o Capítulo IV, “Do Sistema Financeiro Nacional”, que consiste no artigo 192.

Todavia, este último dispositivo, no percurso entre sua aprovação na Assembleia Constituinte e sua posterior revogação, foi foco de vasto embate doutrinário, jurisprudencial e político, por ter sido objeto de um conflito entre setores da elite brasileira (CARNEIRO, 2001, P. 83), o que será abordado em seguida.

### 3.2 A LIMITAÇÃO DA TAXA DE JUROS REAL PELA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

A Assembleia Constituinte ficou marcada por um grande e inesperado embate de forças econômicas motivado pela redação da Emenda nº 1.948, que constitucionalizava um limite de 12% ao ano para a cobrança de juros no país.

A Emenda foi de autoria do então deputado federal constituinte Fernando Gasparian, que foi filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Relator da Subcomissão do Sistema Financeiro, e veio a se tornar a redação final do parágrafo 3º do artigo 192 da CF/88.

Assim sendo, serão abordados nos próximos subtópicos os trabalhos da Assembleia Constituinte sobre a temática da limitação da taxa de juros, a Emenda nº 1.948 (Emenda Gasparian), e a repercussão da aprovação, bem como seus motivos.

#### **3.2.1 O debate da limitação da taxa de juros real na Assembleia Constituinte e a Emenda nº 1.948 (Emenda Gasparian)**

A Subcomissão do Sistema Financeiro era uma das três que integravam a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e foi presidida pelo deputado federal Cid Sabóia de Carvalho.

Em todas as fases do processo constituinte existia um rito a ser seguido, que consistia em iniciar a partir de um anteprojeto elaborado na fase anterior ou de um substitutivo elaborado pelo Relator. O anteprojeto recebia emendas que seriam analisadas pelo Relator, que também apresentava um substitutivo. Ambos eram votados e formavam o anteprojeto da fase.

Na fase inicial dos trabalhos da Subcomissão, o diagnóstico formado sobre o Sistema Financeiro concluiu por uma série de distorções deste, que iam desde o poder arbitrário das autoridades econômicas, até as disfunções do Banco Central e as elevadas taxas de juros, dentre outras problemáticas (AFONSO, 2013, p. 134)

Isto produziu na Subcomissão a noção primordial de que as normas constitucionais futuras deveriam ter uma postura corretiva, no sentido de repor o caráter social das atividades financeiras no país.

Foi sob este pilar que tomou corpo dentro da Subcomissão do Sistema Financeiro a ideia de limitação dos juros reais, com o fito de tabelar os juros no Brasil e constitucionalizar o crime de usura.

A proposta não foi aprovada dentro da Subcomissão, mas acabou sendo apreciada pelo plenário da Assembleia Constituinte em virtude da Emenda nº 1.948, elaborada pelo deputado Fernando Gasparian.

Gasparian foi Ministro da Indústria e Comércio do ex-Presidente João Goulart, industrial que lutou pelo ajustamento estrutural da indústria, e participou da criação do “MDB autêntico” na década de 1970, uma ala do partido que objetivava fazer oposição à políticas de privatização, desnacionalização e pagamento da dívida externa, características que o fazem ser considerado um nacional-desenvolvimentista (DE ARAÚJO, 2020, p. 38)

A ideia do tabelamento foi o ponto alto dos trabalhos (LAURINDO, p. 6, 2021), pois propunha uma inovação no ordenamento jurídico nacional: constitucionalizar uma espécie de limitação para os juros reais cobrados pelo sistema financeiro e impor freios ao mesmo.

O texto final da emenda nº 1.498 que veio a se tornar o parágrafo 3º do artigo 192 teve a seguinte redação:

§ 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, 1988) (grifos nossos)

A redação do dispositivo foi especialmente pensada para o momento de hiperinflação que o país vivia<sup>17</sup> e aderiu a expressão “taxas de juros reais” porque assim estaria assegurada a remuneração do capital, ocorrendo também a correção monetária retirando-se do cálculo o valor da inflação do respectivo ano.

<sup>17</sup> A década de 1980 foi marcada pela alta da inflação e em 1989 alcançou o número mais elevado ao chegar no patamar de 1.764,83% no ano.

A leitura da Emenda ocorreu no dia 12 de maio de 1988 e depois iniciou-se o debate, momento em que houve ruído quanto ao seu teor por parte do setor financeiro, e conseqüentemente dos deputados que defendiam seus interesses.

Uma das principais manifestações contrárias ao conteúdo da Emenda foi do então deputado José Serra, à época também filiado ao PMDB de São Paulo, que discursou questionando a pertinência, a propriedade e a eficácia de estabelecer um tabelamento de juros na Carta Constitucional e apontando para uma suposta vagueza do conceito de taxa de juro real.

Logo em seguida, discursou o deputado federal Mário Assad, então filiado ao extinto Partido da Frente Liberal (PFL) de Minas Gerais, no seguinte sentido:

(...) É bom que esta Casa e o Brasil saibam que ninguém mais neste País tem estímulo para produzir, exatamente porque com os juros escorchantes que se cobram atualmente não há como trabalhar. Como dizer que é inconstitucional? Como declarar que não cabe no corpo de uma Constituição a fixação dos juros máximos porque os juros mínimos poderão advir, se ainda há pouco acabamos de votar que banco não pode operar na parte previdenciária, se ainda há pouco acabamos de votar a reforma agrária e quase incluímos no texto constitucional uma minilegislação do trabalho? **Podemos votar, sim, essa matéria, porque ela surge realmente da alma e da sensibilidade do povo que sofre e vive desgraçadamente, trabalhando para 1% de banqueiros viverem poderosamente nesta Nação.** Não é possível, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, que esses bancos continuem a ter lucros escorchantes. **Não é possível que se deixe falir as empresas e a agricultura deste País,** quando, em todo o território nacional, o que se vê, a toda hora, a todo instante e a todo sentir, são ondas de protesto de cafeicultores e agricultores, cercando as estradas, não permitindo que transitem por elas os veículos, para que toda a Nação, que não atende ao seu apelo, saiba que ali uma parcela sua está morrendo à míngua, exatamente em virtude dos juros escorchantes que são cobrados pelos bancos. **Por isso, meus caros Constituintes, o banco, que também tem função social, deve assumir a parcela que lhe cabe na área social deste País. Não é possível que os banqueiros se enriqueçam tremendamente, enquanto o resto da Nação vive à míngua,** na mais completa promiscuidade. **É preciso que haja realmente partilha dos lucros, do pão, e que haja equidade ao se elaborar esta Constituição.** (...) Por isso, Srs. Constituintes, não vamos aceitar a alegação de que essa matéria não é constitucional. Rui Barbosa sempre pregou que constitucional é tudo aquilo que parte da alma do povo, bem como o que atende aos anseios populares. (...) (grifos nossos)

Após o discurso de outros parlamentares o presidente Ulysses Guimarães iniciou a votação, na qual a Emenda teve 314 votos favoráveis dos 460 congressistas presentes na sessão, enquanto que houveram 34 abstenções e 112 votos contrários. O alto número de deputados votantes pela aprovação do texto surpreendeu técnicos e autoridades.

No segundo turno das votações, várias foram as emendas que tentavam suprimir o texto do então parágrafo 3º do art. 197 - que passou a ser 192 na versão final da Constituição -, porém sem sucesso. Diante do fracasso dessas emendas, o texto seguiu na sua integralidade.

Um dos pontos que foram questionados nesta oportunidade foi a aplicabilidade imediata do parágrafo, posto que sua redação é finalizada pela expressão “nos termos que a lei determinar”.

Para tal indagação, o relator-geral da Constituinte e ex-Ministro da Justiça, Bernardo Cabral (PMDB-AM), respondeu que “a remissão ‘nos termos da lei’ é feita quanto ao crime de usura. O que se estabelece no texto permanente é que as taxas de juros reais não poderão ser superiores a 12% ao ano. Isto é autoaplicável, evidentemente” (GASPARIAN, 1990, P. 13).

Outro apontamento, feito pelo constituinte Francisco Dornelles (PFL-RJ), foi o de que ao limitar os juros estariam tentando limitar a política monetária e fiscal e limitando, por consequência, o governo.

Para esta alegação, o senador Itamar Franco (PL-MG) explicou que os lucros dos bancos eram exorbitantes, não sendo derivados de erros da autoridade monetária ou de virtudes dos banqueiros, mas de desequilíbrios que os tornavam passíveis de tabelamento.

De maneira geral:

A característica básica dos discursos em plenário nestas ocasiões foi a aversão à atividade bancária e, em consequência, a tentativa de impor limites ou mesmo apenar os intermediários financeiros. Pois, se compararmos os pronunciamentos a respeito da discussão do sistema financeiro na constituinte, observaremos um ambiente não muito favorável aos bancos. (CARNEIRO, 2001, p. 73)

### **3.2.2 A repercussão e as razões para aprovação do texto do art. 192, §3º**

Com isso, apesar de polêmica, a limitação da taxa de juros no Brasil adentrou o texto constitucional de 1988 por meio do §3º do art. 192 com a restrição de não poder superar o índice de 12% ao ano.

A medida tomada pela Constituinte repercutiu fortemente na mídia nacional da época, bem como as críticas a essa medida, como é possível ver na edição do Jornal do Brasil de setembro de 1988:

Figura 2 - Matéria do Jornal do Brasil de 01/09/1988

4 □ 1º caderno □ quinta-feira, 1º/9/88 **Brasil** **JORNAL DO BRASIL**

# Constituinte limita taxa de juros em 12% ao ano

## Governo será o mais atingido

Brasília — As taxas de juros reais não poderão ultrapassar o limite de 12% ao ano, por decisão da Constituinte, que manteve o dispositivo do deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP), aprovado no primeiro turno de votações. As duas tentativas de modificação do artigo foram derrotadas — uma do deputado Paulo Macarini (PMDB-SC) transferindo para as disposições Transitórias a limitação de 12%, enquanto a lei complementar não define nova taxa, e outra do deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) suprimindo os 12% e deixando para a lei ordinária a fixação.

O texto aprovado pela Constituinte diz o seguinte: **Art. 197 Parágrafo 3º. As taxas de juros reais, nela incluídas comissões e quaisquer outras remunerações diretas ou indiretas referidas à concessão do crédito, não poderão ser superiores a 12% ao ano, sendo a cobrança acima deste limite considerada crime de usura, punido, em suas modalidades, nos termos da lei.**

Após a inatuação do texto, os constituintes Francisco Dornelles (PFL-RJ) e Luís Roberto Ponte disseram que a limitação de 12% não será auto-aplicável com a promulgação da nova Constituição, uma vez que o parágrafo que fixa a taxa remete para os termos da lei a determinação da punição a quem transgredir o limite, criando, assim, uma associação com o *caput* (abertura) do artigo 197 do texto permanente, que fala em regular o sistema financeiro através da lei complementar.

"Vai ser um dispositivo para não valer, que vai ocasionar uma briga jurídica grande", adiantou Ponte, para quem a taxa de 12% como limite só passará a valer depois da elaboração da lei complementar sobre o sistema financeiro.

De acordo com o parlamentar gaúcho, um dos articuladores do Centro, a limitação dos juros reais criará um desestímulo ao Crédito Direto ao Consumidor (CDC), cuja taxa administrativa superam em muito o limite estabelecido pela nova Constituição. "Apenas os grandes conglomerados conseguirão tomar dinheiro emprestado e haverá um incentivo à agiotagem", disse Ponte.

**Surpresa** — A sessão que manteve os 12% de juros reais, ao contrário do que se

Brasília — Wilson Pedrosa



**Gasparian, autor da ideia do tabelamento, foi festejado no plenário**

podia imaginar, foi tranquila. Havia um certo consenso de que se a emenda do deputado Paulo Macarini não fosse aprovada, fatalmente a proposta de Luís Roberto Ponte conseguiria os 280 votos. Nessa esperança, os 14 constituintes que tinham emendas suprimindo integralmente o parágrafo que limita as taxas de juros retiraram suas propostas, para apoiar a de Luís Roberto Ponte.

A emenda de Macarini, transferindo o limite de 12% para as disposições transitórias, foi rejeitada, com base no argumento de que a colocação da taxa nas Transitorias determinaria que a medida deveria entrar em vigor logo após a promulgação da carta. "Isso provocaria uma consequência negativa imediata às taxas cambiais e aos sistema financeiro", explicava o ex-ministro Francisco Dornelles.

A questão da limitação em 12% também desagradava aos chamados economistas da esquerda, como os deputados José Serra (PSDB-SP) e César Maia (PDT-RJ). O parlamentar fluminense, inclusive, preferiu se ausentar das

votações das emendas de Macarini e Ponte, para não contrariar a orientação do seu partido, favorável à manutenção dos 12% no texto permanente. No primeiro turno das votações, quando se posicionou contra os 12%, César Maia sofreu grande pressão e isolamento da bancada do PDT.

A emenda Macarini foi rejeitada por não obter os 280 votos — 264 a favor, 198 contra e nove abstenções. Já a proposta de Luís Roberto Ponte, que deixava para a lei fixar taxas, obedecendo à flutuação do mercado, foi derrotada por 241 votos a favor, 233 contra e sete abstenções.

O deputado Fernando Gasparian, autor do artigo consagrado, foi aplaudido por toda a bancada dos partidos de esquerda e do próprio PMDB, que votou majoritariamente pela manutenção. O próprio Dornelles, adversário da limitação, reconheceu a vitória: "meus parabéns. Foi contra, mas você trabalhou bem", disse enquanto Gasparian era cumprimentado por outros parlamentares.

Obrigado a endividar-se, através dos títulos que lança no mercado financeiro, para cobrir o déficit da União, o governo sofrerá o maior impacto do tabelamento dos juros em 12%, na opinião dos banqueiros. "O governo precisa ir ao mercado para atender as necessidades de financiamento da dívida pública, mas não poderá fazê-lo se estará limitado pela Constituição", explicou o presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Roberto Konder Bornhausen.

Apesar de opiniões como a vice-presidente do Banco Bozano Simonsen e presidente da Anbid (Associação Nacional de Bancos de Desenvolvimento), Cristiano Duarte Franco Neto, para quem "o tabelamento dos juros em 12% não é auto-aplicável e caberá à lei de regulamentação/fixar os juros reais", os bancos acham que o mercado e as necessidades de caixa do governo convergirão para revogar, na prática, o limite dos 12%.

"Se não tiver como pôr em prática algo diferente dos 12%, o governo estará sendo tolhido em um importante instrumento de

política econômica. A restrição causaria prejuízos como o desestímulo à formação de poupança, que no Brasil já caiu bastante", assinalou José Júlio Senna, diretor do Banco Bovista.

Germano de Brito Lira, diretor do Banco Nacional, lembrou que, na época do Plano Cruzado, "congelaram a correção monetária e as taxas de juros aumentaram". E acrescentou: "Vai-se buscar outros instrumentos que satisfiquem os interesses da sociedade, pois esta vive o conflito entre os poupadores e os interessados em dinheiro".

O presidente do Banerj, Jorge Híllrio Gouvêa Vieira, observou que "se o governo decidir captar recursos a juros maiores que 12%, utilizando para isso outros instrumentos, como o deságio, os bancos também vão acabar cobrando essa diferença, ainda que com outro nome". Ele ressaltou que uma coisa é a interpretação literal do que está escrito na Constituição, e outra é a realidade do mercado, onde "sempre existem outros meios para cobrir o custo do dinheiro".

### Cabral diz que é para valer

O deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP), autor da proposta que incluiu no texto constitucional a proibição da cobrança de juros reais acima de 12% ao ano, disse que o dispositivo é auto-aplicável, pois fixa o teto. O mesmo afirmou o relator da Constituição, deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM): "O teto de 12% já está fixado. É lei. O que a legislação complementar vai fazer é a lei da usura. (lei que pune a agiotagem)".

Fernando Gasparian e Bernardo Cabral não vêem possibilidade de questionamento na Justiça à obediência ao limite dos juros antes da votação de legislação complementar, por ser o dispositivo parágrafo do artigo 197, que exige lei para regular

o sistema financeiro nacional: "O fato de o dispositivo estar no parágrafo 3º do artigo, e o *caput* exigir a lei complementar, não retira a auto-aplicabilidade da proibição. Primeiro, por causa do teto de 12%. Segundo, porque quando da aprovação do dispositivo, este foi incluído como artigo autônomo. O jurista terá de saber como se deu a discussão do projeto constitucional antes de tomar a decisão", afirmou Cabral.

Bernardo Cabral afirmou que sabia da possibilidade desse questionamento quando transformou o artigo em parágrafo. "Como a definição está clara, verifiquei que o dispositivo não seria prejudicado, se transformado em parágrafo. É uma discussão inútil", disse.

### Economistas condenam medida

"A Constituinte acaba de decretar a impossibilidade de rolar a dívida pública", comentou o vice-presidente do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), Paulo Guedes, ao saber do tabelamento dos juros reais em 12%. "É uma decisão absurda, que mantém a política econômica do governo de mãos atadas", ratificou o economista Eduardo Modiano, professor da PUC do Rio de Janeiro, unindo-se à condenação de Guedes ao dispositivo aprovado ontem em noite.

Modiano acha que, ao restringir a ação da política monetária, especialmente num contexto de aceleração inflacionária, a medida provocará a diminuição também do grau de combate à inflação. Ele pensa, no entanto, que ainda é difícil dimensionar os efeitos do tabelamento, pois a Constituinte não define exatamente quais os juros em questão, se os de longo prazo (como os incidentes sobre financiamentos com prazo de amortização superior a dez anos) ou todos, inclusive creditários.

No primeiro caso, segundo o professor, a decisão dos constituintes não chega a ser uma ameaça mas, no segundo, passa a ser um risco. Modiano sugere — se houver possibilidades legais para isso — que uma lei defina exatamente quais os juros a que se refere a Constituição e, de preferência, que limite a decisão aos juros de longo prazo.



Para Paulo Guedes, o dispositivo foi aprovado "por ignorância, do ponto de vista técnico", mas será prejudicial, pois "coloca a economia num rumo de hiperinflação e de moratória interna". Isto porque, explicou, "com esse tabelamento dos juros, acabam as condições de se conduzir uma política monetária aberta, como o Banco Central, depois de seis meses mantendo os juros lá embaixo, começou a fazer agora. Juros baixos são bons para uma economia capitalizada e sem inflação. Mas tabelar os juros em 12% ao ano num momento de enorme déficit público, escassez de poupança e inflação ascendente é, do ponto de vista técnico, cruel" — sentenciou.

### Ceticismo no plenário

**Irapuan Costa Júnior** (PMDB-GO), senador e banqueiro: "Não posso ainda avaliar os prejuízos que a medida trará para a economia. Quanto à reação dos bancos, ainda é muito cedo para falar qualquer coisa. Vamos ver o que devemos fazer. Temo que, após a promulgação da Constituição, alguém sinta-se prejudicado com a taxa de juros e recorra ao Judiciário."

**Alysson Paulinelli** (PFL-MG), deputado, empresário e presidente da Confederação Nacional da Agricultura: "Isso não vai funcionar. Os bancos vão arranjar mecanismos para burlar esse tabelamento. Tenho a impressão que os pequenos comerciantes serão prejudicados, pois deverá aumentar a exigência de saldo médio e subir o valor das taxas."

**Artemir Werner** (PDS-SC), deputado e empresário do setor fabril: "Não acho que seja a hecatombe da economia nem dos bancos. No entanto, tenho a impressão que a sociedade vai perder. E que os bancos têm inúmeros mecanismos para contornar esse tabelamento. Fizeram isso no Plano Cruzado, voltaram a fazer agora."

**Firmino de Castro** (PMDB-CE), deputado e economista: "Não foi a melhor alternativa. Isso é assunto para a legislação ordinária. Mas acho que a punição ao setor, caso seja comprovada a usura, é um bom mecanismo de freio. O setor estava incontrolável."

**Añf Domingos** (PL-SP), deputado e empresário: "Foi uma medida ilusória. A Constituinte atacou o efeito e não a causa, que é a estrutura corporativista herdada de 1930. A Constituinte, assim, acabou consagrando essa estrutura."

**José Lourenço** (BA), deputado, empresário e líder do PFL: "A burrice entrou para a Constituição."

**Faés Landim** (PFL-PI), deputado e jurista: "É uma medida inútil, pois não está definido em lei o que é o juro real. Assim, o Judiciário não tem como julgar qualquer ação. Os bancos vão poder continuar cobrando as taxas de juros que quiserem até que a lei defina, com todas as fórmulas, o que é juro real."

Fonte: Jornal do Brasil (1988)

Segundo Marcel Mangili Laurindo (2015, p. 64), o espaço da mídia que foi reservado às falas dos que eram afeitos à limitação era perceptivelmente inferior ao reservado à seus críticos, o que induz a pensar que a imprensa, ao menos a grande imprensa, não via no tabelamento de juros algo positivo.

A partir dessa conjuntura, a aprovação do dispositivo por um Congresso em que 61% dos membros eram considerados de direita ou “liberais-conservadores”, enquanto que apenas 12% eram deputados de esquerda (FLEISCHER, 1987, p. 16), traz indagações sobre a(s) razão(ões) que levaram a este acontecimento.

Para José Clito Carneiro, as altas taxas de juros que eram aplicadas naquela conjuntura foram fundamentais para que houvesse a elaboração dessa disposição como norma constitucional (2001, p. 67).

O Plano Cruzado, lançado em 1986, que estimulava a tomada de crédito pelo setor produtivo por expectativa de juros e inflação zero, fracassou e a expectativa não se concretizou, tendo um efeito rebote de retorno aos juros altos e à hiperinflação<sup>18</sup>. Por isso, a conjuntura dos juros foi um fator de extrema importância.

A questão era tão urgente, continua Carneiro, que o próprio deputado Ulysses Guimarães foi procurado pelo presidente do Banco Central duas semanas antes da Constituinte, por saber que o PMDB, partido que integrava, iria demandar atitudes enérgicas por parte do governo que tivessem como fim a redução das taxas de juros.

Outra justificativa para a aprovação da emenda é a mobilização do setor agropecuário no Congresso Nacional, o qual uniu-se à Frente Nacional pela Livre Iniciativa e à União Brasileira dos Empresários (UBE) para defender seus interesses ante às atividades da Constituinte. A aliança surtiu efeito em votações relevantes como a da reforma agrária, o que se repetiu na votação sobre a Emenda Gasparian.

Acontece que muitos proprietários de terra e empresários, inclusive parlamentares constituintes, estavam endividados e pagando os altos juros cobrados à época (CARNEIRO, 2001, p. 67), fato que pode ter orientado o apoio deste grupo tão fundamental à aprovação no sentido de votar de maneira favorável ao tabelamento dos juros.

Ainda, houve ausência de articulação do setor financeiro no tocante a este tema dentro da Constituinte, seja por desacreditar da viabilidade de aprovação da medida dentro do Congresso, seja por ser um setor desabitado a lidar com uma casa legislativa mais democrática.

### 3.3 APÓS A PROMULGAÇÃO: DO PARECER SR-70 À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 40 DE 2003

---

<sup>18</sup> Em 1989, o índice de inflação acumulado no ano registrou o maior índice da história do Brasil, chegando a marca de 1.764,83% (CORAZZA, 1990, p. 213).



Em conformidade com o que foi abordado, a Constituinte aprovou a limitação da taxa de juros em 12% ao ano, apesar do atrito entre setores da elite nacional e discordâncias generalizadas. Contudo, esta disputa transcendeu o ambiente parlamentar e desaguou nos tribunais pátrios até chegar no Supremo Tribunal Federal o que, por fim, resultou na revogação do dispositivo.

Deste modo, serão estudados nos seguintes subtópicos o parecer SR-70 de 6 de outubro de 1988 em conjunto com a eficácia das normas constitucionais e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4 e a Emenda Constitucional nº 40 de 2003.

### **3.3.1 O parecer número SR-70 de 6 de outubro de 1988 e a aplicabilidade das normas constitucionais**

Na véspera da promulgação da Constituição Federal de 1988, dia 4 de outubro, houve uma reunião de emergência no Palácio do Planalto com o Presidente José Sarney, os ministros Maílson Nóbrega, da Fazenda, e Roberto Carlos Alves, do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, além do Presidente do Banco Central, Elmo de Araújo Camões.

Juntou-se a estes o Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, para discutir o artigo 192 da Carta. Para alguns, o dispositivo dependia de Lei Complementar posterior para produzir efeitos, enquanto que para outros teria eficácia imediata com a promulgação da nova Constituição.

Este embate se devia ao texto do caput e do parágrafo 3º, os quais tinham redações que dispunham acerca de regulamentação em lei complementar: “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:” (BRASIL, 1988) (grifos nossos)

Segundo o Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, a ameaça maior era o § 3º, que fixava os juros reais em 12% ao ano, e sobre isso relatou:

Muita discussão no gabinete. “O sistema vai quebrar!”, “Como não cuidaram disso antes?!”, “O texto era um inciso do artigo e, de repente, virou parágrafo!”, “Vai entrar em vigor?”, “Houve sabotagem!”. Resumindo: sobrou para mim. **Sugeri elaborar um parecer jurídico que, aprovado pelo Presidente, vincularia o Banco Central, e esse baixaria ato, obrigando o mercado a esperar a lei complementar prevista naquele artigo.** As pessoas ficaram aliviadas e se foram. (2007, p. 277) (grifos nossos)

A ideia do parecer retirava seu fundamento jurídico do Decreto nº 92.889 - hoje já revogado pelo Decreto nº 9.757 de 2019 -, mais especificamente de seu art. 22, § 2º, o qual costumava dispor que:

Art 22. Cabe, privativamente, ao Presidente da República, aprovar parecer da Consultoria Geral da República. § 2º **O parecer aprovado e publicado, juntamente com o despacho presidencial, adquire caráter normativo para a Administração federal**, cujos órgãos e entes ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

Ou seja, a solução pensada para fazer com que a regulamentação constitucional do sistema financeiro não produzisse efeitos após a promulgação da Constituição seria a produção de um parecer da Consultoria Geral da República, aprovado pelo Presidente da República, o qual vincularia a Administração Federal.

E foi o que ocorreu, pois no dia 06 de outubro de 1988 o Diário Oficial publicou uma edição especial com a redação da nova Constituição e uma edição habitual, com o parecer número SR-70, de autoria do Consultor-Geral da República, que dizia que o artigo 192 não entrava em vigor.

Na Emenda do parecer é possível ler o seguinte:

EMENDA: Em um único artigo à Constituição, promulgada ontem, manda reformar o Sistema Financeiro Nacional, estabelecendo exigências e diretrizes que deverão ser observadas pelo legislador ordinário em lei complementar. **Impossibilidade de vigência imediata de uma única diretriz destacada do conjunto. O tabelamento dos juros, previsto em parágrafo, sujeita-se à regra principal do artigo e não pode dela apartar-se para aplicação imediata no sistema ainda não submetido a reforma determinada pelo constituinte.** Interpretação gramatical e sistemática. Preceito constitucional de integração e a imprescindibilidade da interpositio legislatoris. (BRASIL, 1988) (grifos nossos)

Nestes termos, o parecer discorre e interpreta o art. 192, sob a perspectiva de que este propõe uma inteira reforma do sistema financeiro nacional, que está condicionada à edição de lei complementar que a delimite, sendo impossível, de acordo com o parecer, que qualquer unidade do dispositivo entre em vigor de forma imediata, em face da necessidade de regulamentação por Lei posterior.

Assim sendo, para Ramos o texto do art. 192, inclusive o parágrafo 3º do dispositivo, se configurava como uma norma constitucional de eficácia limitada programática.

É interessante reforçar que a questão da aplicabilidade imediata das disposições do artigo já havia sido debatida nos trabalhos da Constituinte e sua autoaplicabilidade defendida pelo relator Bernardo Cabral.

No mesmo dia, o Banco Central emitiu a Circular nº 1.365, notificando o sistema financeiro que o limite de 12% não entraria em vigor sem a edição da lei complementar específica, o que foi seguido à risca.

A partir disso, a exceção de alguns juízes de Direito que acolhiam a aplicação da limitação dos juros em ações contra bancos, o conteúdo do parecer foi sendo absorvido pelos tribunais, e se tornou o entendimento majoritário da jurisprudência nacional.

### 3.3.2 A eficácia das normas constitucionais

O professor José Afonso da Silva reconheceu em sua obra uma divisão de espécies de normas constitucionais, que estavam orientadas pela sua eficácia. A classificação se dividia entre normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada ou reduzida.

As normas de eficácia plena possuem incidência direta, imediata e integral. Assim, não dependem de lei ou ato normativo para produzir efeitos jurídicos e entram em vigor a partir da sua promulgação.

Já as normas de eficácia contida também são de incidência direta e imediata, porém não integral, pois estão sujeitas a restrição futura por parte do Poder Público.

Finalmente, as normas de eficácia limitada ou reduzida possuem incidência mediata, indireta e não integral, o que significa dizer que dependem de regulamentação posterior e, por isso, são não autoaplicáveis. Dividem-se entre institutivas, que são normas responsáveis por criar órgãos e funções, e programáticas, que são normas com um viés mais social.

Foi como esta que o parecer SR-70 classificou o parágrafo 3º do artigo 192 da CF/88. Todavia, segundo da Silva (1996, p. 756), tal parágrafo se trata de uma norma autônoma, não subordinada à Lei prevista pelo caput do artigo. Para ele, os parágrafos<sup>19</sup>, mesmo que ligados ao conteúdo do artigo, possuem autonomia normativa.

Se o conteúdo do parágrafo estivesse em um inciso de artigo, dependeria de Lei Complementar, mas por ter sido organizado em parágrafo com normatividade autônoma, inclusive não fazendo referência a nenhuma disposição normativa anterior, possui “eficácia plena aplicabilidade imediata” (DA SILVA, 1996, p. 756).

É por isso que da Silva pronunciou-se pela nulidade de cláusulas contratuais que estipulavam juros superiores aos constitucionalmente previstos.

Outro órgão que veio a emitir parecer, para além da Consultoria Geral da República, foi a Procuradoria Geral da República, a qual também se posicionou no sentido contrário ao parecer da Consultoria-Geral da União.

---

<sup>19</sup> É importante observar que houve, ao longo da Constituinte, uma preocupação constante em relação ao número de artigos da Constituição (DA SILVA, 1996, p. 756) a fim de evitar que o texto ficasse com um número vasto de artigos. Isto fez com que muitos textos apresentados como artigos tenham se tornado parágrafos ou incisos.

O texto foi elaborado pelas mãos do Vice-Procurador Geral da República, Affonso Henriques Prates Correia, e aprovado pelo Procurador Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga.

Para a Procuradoria, não haveria relevo no que tange ao posicionamento espacial do tabelamento dos juro no texto constitucional, sendo indiferente sua alocação em parágrafo ou até mesmo em inciso (BRASIL, 1991, p. 42).

O entendimento do órgão é de que normas constitucionais são, via de regra, imediatamente aplicáveis. Seria necessário que essa autoaplicabilidade fosse afastada expressamente para que os efeitos fossem transferidos para momentos posteriores.

Aqui, é deveras pertinente trazer a crítica precisa realizada pelos professores Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006, p. 67) à categoria das normas programáticas, posto que a combate **“por entender que a sua utilização contribuiu para bloquear a efetividade da constituição, particularmente da constituição econômica e dos direitos sociais”**.

### 3.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4

Por conta da situação caótica produzida e do claro desrespeito à Constituição recém promulgada, cuja vigência foi sustada por um simples despacho presidencial que aprovou o parecer SR-70, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. A ADI está prevista no art. 102, inciso I, alínea “a”, da CF/88 e é de competência da Corte Suprema.

A ADI nº 4, que é como foi autuada no STF, questionava a constitucionalidade do parecer da Consultoria Geral da República e ficou sob a relatoria do Ministro Sydney Sanches. A ação foi julgada em março de 1990, dois anos e meio após seu ajuizamento, num julgamento que durou onze horas, o mais longo das três décadas que o antecederam.

A finalidade da ADI é declarar a inconstitucionalidade total ou parcial, por vício de forma ou de matéria, de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole a Constituição (BAHIA, 2022, p. 155).

Houve arguição de não conhecimento da ação pelo suposto motivo de o parecer impugnado não ser lei ou ato normativo, argumento que o STF rejeitou preliminarmente por unanimidade.

Acontece que o parecer SR-70, ao ser aprovado pelo Presidente da República nos termos do art. 22, §2º do Decreto nº 92.889 de 1986, assumiu status normativo. Com isso, o Supremo

entendeu ser possível o exame deste pela ação do controle concentrado, pois o parecer adquiriu status normativo federal (BRASIL, 1991, p. 2).

Também houve arguição de não conhecimento da ação por se tratar de mera representação para interpretação da norma constitucional, o que também foi rejeitado preliminarmente, já que a ação expressamente pleiteia a impugnação do parecer.

A petição elaborada pelo advogado Paulo Matta Machado defendeu a autonomia do § 3º do art. 192 frente ao caput e, por consequência, sua aplicabilidade imediata, destacando que normas de caráter proibitivo revestem-se mais intensamente de autoaplicabilidade. Inclusive foram apresentados os debates da constituinte para demonstrar a orientação que conduziu a produção da norma.

Ainda, o advogado alegou haver pretensão clara de adiar e sepultar a incidência dispositivo, o que só poderia ser realizado por Emenda à Constituição, nunca por meio de mero parecer. Por fim, ele pede pela declaração de inconstitucionalidade do ato.

O voto do ministro Sydney Sanches foi de encontro à aplicação imediata da limitação da taxa de juros, já que na visão dele não seria possível desprender o parágrafo do caput.

A expressão “taxa de juros real” foi fator determinante para que o voto do relator fosse construído nesse sentido. Para ele, “não se pode desprezar a controvérsia doutrinária, em direito e na economia, sobre o conceito de ‘juros reais’, que ficou bem evidenciada nos autos” (BRASIL, 1990, p. 138).

Ou seja, para o Sanches, não havia definição precisa acerca do que significava a expressão “juros reais”, o que criava necessidade de Lei Complementar que regulamentasse esse conceito.

Ainda, para o ministro, se as instituições financeiras fossem obrigadas a cobrar juros de 12% ao ano “à evidência se transformariam em entidades filantrópicas que pagariam para trabalhar” (BRASIL, 1990, p. 125), categorizando as disposições da medida como absurdas.

O resultado do julgamento foi de improcedência da ação por seis votos contra quatro, dos quais acompanharam o voto do relator os ministros Célio Borja, Celso de Mello, Octávio Galloti, Moreira Alves e Aldir Passarinho, enquanto que o ministro Sepúlveda Pertence esteve impedido.

Já de encontro foram os ministros Marco Aurélio de Mello, Néri da Silveira, Carlos Mário Velloso e Paulo Brossard tendo este último tecidas duras críticas ao voto do ministro Sydney Sanches, como está exposto no trecho a seguir:

Ao Conselho Monetário Nacional compete regular a taxa de juros. Está na lei 4.595, §4º, IX, está na Constituição, §2º do art. 164, mas nos limites fixados

na própria lei constitucional, 12% ao ano. O legislador tem de obedecer esse limite; o administrador, no caso, o Banco Central, tem de obedecê-lo; a ele tem de curvar-se o Poder Judiciário. Com lei complementar ou sem lei, a taxa de juros reais não será superior a 12% ao ano. 12 não é 11 e não é 13. Para saber-se o que seja 12 não há necessidade de lei nenhuma, nem dispor de computador, nem de máquina calculadora, nem recorrer à taboada. **O eminente relator em seu voto deu notícia de um documento oficial, não sei se do Banco Central, se do Secretário Especial de Política Econômica, segundo o qual seria uma catástrofe nacional a adoção da taxa de até 12% como prescreve a Constituição. DANTE não teve expressões tão horripilantes para pintar o inferno, em um de cujos círculos, aliás, o florentino reservou lugar para os usurários ... Fica-se a saber que seria uma desgraça se o país, cumprindo a sua Constituição, passasse a conviver com o juro tradicional, com o qual o Brasil cresceu e desenvolveu-se.** (BRASIL, 1990, p. 203) (grifos nossos)

Para Marcel Laurindo e Luana Heinen (2021, p. 14) a opção que fizeram os poderes Executivo e Judiciário brasileiros reflete a visão de economia como mercado<sup>20</sup> e reproduz uma recusa pelo político, na qual o econômico dita a lei, por consequência.

Enquanto isso, José Clito Carneiro (2001, p. 80) entende que a manobra estampa um claro exemplo de como as forças de poder dominantes são capazes de influenciar na operação do sistema político.

Diante do julgado, o inteiro teor do artigo 192, incluindo o parágrafo 3º que limitava a taxa de juros em 12% ao ano, teve sua eficácia limitada reconhecida pelo STF, dependendo de Lei Complementar para que passasse a produzir efeitos.

Vale apontar que dias após a promulgação da Constituição, o deputado Fernando Gasparian, que também foi o autor da Emenda que deu origem ao parágrafo 3º do artigo 192, apresentou o projeto de lei que o Supremo julgou necessário à efetivação das previsões constitucionais acerca do sistema financeiro.

O Projeto de Lei nº 983 de 1988, que posteriormente se tornou o Projeto de Lei Complementar nº 162 de 1989, dispunha sobre reforma do Banco Central, inclusive nos critérios de escolha dos diretores, sobre a criação de um Fundo de Seguro de Crédito<sup>21</sup>, e sobre mecanismos que dificultariam a drenagem de recursos de regiões menos desenvolvidas para as mais ricas do país, dentre outras disposições.

O texto do PL chegou a ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, mas não avançou.

---

<sup>20</sup> O mercado, nesse contexto, seria uma lei reguladora da ordem social sem que haja um legislador (HEINEN; LAURINDO, 2021, p. 15).

<sup>21</sup> Nas palavras de Gasparian, “o Estado não intervirá mais em socorro às instituições falidas, como sempre fez no passado” (1990, p. 18), ou seja, o Fundo seria uma reserva destinada para tal propósito.

### 3.3.4 A Emenda Constitucional nº 40

Em abril de 1994 o STF julgou mais uma ação sobre o tema, dessa vez reconhecendo a procedência de Mandado de Injunção<sup>22</sup> de autoria do Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado de São Paulo.

A ação foi procedente para que o Congresso Nacional votasse a Lei Complementar exigida pelo art. 192. A partir disso, duas ou três reuniões da Comissão Especial do Sistema Financeiro foram realizadas, mas o assunto não vingou com a chegada das eleições de outubro de 1994 (LAURINDO, 2015, p. 118).

Segundo Pedro Neiva (1995, p. 133 apud LAURINDO, 2015, p. 118) esta Comissão teve uma atuação de fórum protelatório ao longo de suas atividades, nunca tendo como meta a regulação real do sistema financeiro.

Já em 1997, o Senador José Serra, contrário ao projeto de limitação dos juros desde a Constituinte, propôs por meio de Emenda à Constituição a revogação do inteiro corpo do artigo 192.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 21, que posteriormente foi enumerada de PEC 53, não se constituía em texto propriamente dito, já que era uma norma supressiva com o propósito de revogar todos os incisos e parágrafos do artigo, além de realizar modificações no caput.

Além de todas as matérias que seriam revogadas, estava na proposta original de Serra a exclusão da exigência de regulamentação do sistema financeiro por Lei Complementar, a qual passaria a ser realizada por Lei Ordinária, como foi nos regimes constitucionais anteriores.

A LO, mesmo que hierarquicamente equiparada à LC, possui um quorum de aprovação de maioria simples<sup>23</sup>, enquanto que a LC é aprovada por um quorum de maioria absoluta<sup>24</sup>. Por isso são necessários menos votos para aprovar uma Lei Ordinária.

Ainda, a PEC suprimia a condição explícita de que o sistema financeiro deveria ser “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade” (BRASIL, 1988).

A relatoria da proposta no Senado Federal ficou com o Senador Jefferson Peres (PDT-AM) que julgou a PEC uma fragilização do disciplinamento da temática do sistema financeiro, mas concordou com a revogação do §3º do artigo (SILVA, 2008, p. 26). Peres aderiu a algumas

---

<sup>22</sup> O Mandado de Injunção é um remédio constitucional de procedimento especial que visa suprir omissão do Poder Público e viabilizar o exercício de um direito, liberdade ou prerrogativa já prevista na Constituição.

<sup>23</sup> Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (BRASIL, 1988).

<sup>24</sup> Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta (BRASIL, 1988).

modificações ao texto original da PEC, mantendo a disposição acerca de desenvolvimento equilibrado e a regulamentação do sistema via Lei Complementar, mas não mais.

Já na Câmara dos Deputados, o relatório foi de aprovação sem alteração e a PEC 53 foi aprovada no ano 2003, o que fez com que o art. 192 da Constituição Federal de 1988 passasse a ter 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003) (Vide Lei nº 8.392, de 1991)

Isto significa dizer que, quinze anos após a promulgação da CF/88 o inteiro teor do Capítulo IV do Título VII, o qual tratava “Da Ordem Econômica e Financeira”, foi revogado e, por consequência, houve a remoção da regulação do sistema financeiro nacional e da limitação da taxa de juros do texto constitucional.

Posteriormente, e com o propósito de encerrar cabalmente a discussão do tema, o STF editou a Súmula nº 648 que dizia que: “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”. Posteriormente, ela foi convertida na Súmula Vinculante nº 7.

Assim, ocorreu o processo de desconstitucionalização do sistema financeiro, da limitação da taxa de juros no Brasil e do crime de usura. Mesmo diante de um forte impacto jurídico, não houve impacto fático, já que nunca houve aplicação real do art. 192, em especial o parágrafo 3º.

Por isso, no que entende Luiz Antonio Scavone Junior (2014, p. 249), houve um retorno ao sistema que vigorava anteriormente, o que se traduz na vigência da Lei de Usura para o regime de juros. Este, contudo, não é o entendimento majoritário, que defende a aplicação da Lei 4.595 de 1964 e a liberdade do Conselho Monetário Nacional na temática dos juros.

Já no que diz respeito à limitação dos juros cobrados por instituições financeiras, o tema foi superado e é pacífico no sentido de que inexistente qualquer aparato jurídico que o limite.

O que se pode extrair desse processo de desconstitucionalização é a desarticulação da ordem econômica, fruto do choque entre a Constituição dirigente e o novo padrão sistêmico de acumulação neoliberal do segundo pós-guerra, que é o que Gilberto Bercovici (2006, p. 57-58) chama de Constituição dirigente invertida.



O ponto principal desta, como discorre Bercovici, é que a Constituição dirigente com foco em políticas públicas e defesa de direitos sociais é causadora de crises econômicas, déficit público e “ingovernabilidade”.

Nessa lógica, a constituição dirigente seria prejudicial aos interesses do país e, por isso, ela é invertida, ou seja, o que passa a vincular toda a política do Estado brasileiro são as políticas neoliberais, que tutelam a renda financeira do capital e garantem a acumulação de riqueza privada (BERCOVICI, 2006, p. 73).

Esta é a constituição dirigente invertida, que assegura interesses privados em detrimento da coletividade, cujo *modus operandi* está estampado na sequência de atos que desaguaram na EC nº 40/03 e asseguraram a revogação da limitação constitucional dos juros reais em 12% ao ano.

Por fim, é preciso ter em mente o cenário de reprodução exponencial de desigualdades socioeconômicas que motivaram a elaboração do dispositivo por parte dos trabalhos da Assembleia Constituinte. Mesmo a taxa de juros sendo instrumento de política monetária, não se pode justificar a ampla transferência usurária de renda nacional para o setor financeiro - como visto no início do capítulo - apenas no argumento de engessamento da política ou em suposições econômicas vagas.

#### **CAPÍTULO 4: A (DES)REGULAMENTAÇÃO DAS TAXAS DE JUROS FINANCEIROS HOJE E O SUPERENDIVIDAMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA**

Hoje, após a revogação da limitação constitucional da taxa de juros real no Brasil, o que se percebe no cenário econômico nacional são altos níveis de juros e uma Selic que posiciona o Brasil como o país com a maior taxa de juros real do mundo:

Figura 3 - Ranking das maiores taxas de juros do mundo de dezembro de 2022

Taxas de juros atuais descontadas a inflação projetada para os próximos 12 meses (EX ANTE)		
Ranking	País	Ex ante
<b>1</b>	<b>Brasil</b>	<b>8,78%</b>
2	México	5,39%
3	Chile	4,66%
4	Hong Kong	3,12%
5	Colômbia	2,39%
6	Filipinas	2,21%
7	Indonésia	2,09%
8	África do Sul	1,73%
9	Índia	1,13%
10	Israel	0,74%
11	Malásia	0,30%
12	Nova Zelândia	0,08%
13	Hungria	0,05%
14	China	0,02%
15	Reino Unido	-0,60%
16	Estados Unidos	-1,04%
17	Japão	-1,54%
18	Coreia do Sul	-1,56%
19	Cingapura	-1,60%
20	Suíça	-1,60%
21	Taiwan	-1,71%
22	Rússia	-1,80%
23	Canadá	-2,19%
24	Austrália	-2,92%
25	França	-2,94%
26	Tailândia	-4,19%
27	Suécia	-4,32%
28	Portugal	-4,48%
29	Dinamarca	-4,50%
30	Itália	-5,09%
31	Áustria	-5,18%
32	Alemanha	-5,36%
33	Espanha	-5,44%
34	Polónia	-6,35%
35	Bélgica	-6,39%
36	Grécia	-6,43%
37	República Checa	-7,53%
38	Holanda	-7,78%
39	Argentina	-11,36%
40	Turquia	-14,49%
Média Geral		-2,14%

Corte de 25 BP

Fonte: Infinity Asset (2022)

Como não poderia ser diferente, o país conta com altos níveis de endividamento da população, com números que chegam a 69,4 milhões de inadimplentes no ano de 2022, de acordo com dados do Serasa (O GLOBO, 2023).

Para avaliar esse cenário, neste capítulo será analisado o panorama jurídico do país no tocante a temática dos juros após a Emenda Constitucional nº 40, além do impacto da política de juros do Banco Central na definição da Selic e, por fim, a situação e dados do chamado superendividamento.

#### 4.1. OS JUROS E O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL NO PÓS EC/40

A partir da revogação do art. 192, §3º, voltou a vigorar no país o regime jurídico de juros anterior à ordem constitucional de 1988, exposto no Capítulo 2, que consistia no Decreto-Lei nº 22.626/33.

Contudo, como também já foi demonstrado, as taxas de juros operadas pelas instituições financeiras do país não mais se submetiam à Lei de Usura após a Reforma do Sistema Bancário de 1964, realizada via Lei nº 4.595/64, que, apesar de nunca ter perdido vigência<sup>25</sup>, voltou a ser a norma oficialmente aplicada a essas transações.

É por isso que neste tópico serão estudadas a vigência do art. 4º, IX da Lei nº 4.595/64 frente a Constituição de 1988, o advento do Código Civil de 2002 e as mudanças operadas no regime de cobrança de juros e a questão da capitalização mensal dos juros no ordenamento nacional.

#### **4.1.1 A liberação das taxas de juros para instituições financeiras e a vigência do art. 4º, IX da Lei nº 4.595/64**

As instituições financeiras foram conceituadas pela Lei da Reforma Bancária como “pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros” (art. 17, Lei nº 4.595/64).

Essas instituições operam crédito em sentido financeiro, ou seja, promovem a intermediação entre aqueles que poupam e aqueles que tomam recursos, buscando, dessa forma, alcançar lucro empresarial (DE CHIARA, 2013, p. 171).

Lembra-se que, com o advento da Lei da Reforma Bancária, em específico o art. 4º, *caput* e inciso IX, a responsabilidade de limitar as taxas cobradas por tais instituições passou a ser do Conselho Monetário Nacional.

Contudo, o órgão passou a aplicar a norma de maneira distorcida, atribuindo liberdade de fixação dessas taxas às instituições, ao invés de impor limitações às mesmas, o que foge ao sentido original do dispositivo (SCAVONE JR., 2014, p. 254).

No que toca a esta temática, é necessário que se abra uma discussão importante que é a da competência do Conselho Monetário para regular a matéria. Ocorre que, a CF/88 atribuiu ao

---

<sup>25</sup> É absolutamente relevante reforçar que, como o art. 192, em especial o seu parágrafo 3º, foi fortemente suprimido deste a promulgação do texto, nunca houve incidência extensiva do conteúdo, o que, na prática, fez com que as mesmas regras vigentes pré-CF/88 seguissem sendo aplicadas.

Congresso Nacional em seu art. 48 a função de regular a política monetária, não fazendo menção a existência do Conselho Monetário Nacional. É o que se extrai da seguinte redação:

**Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. (BRASIL, 1988) (grifos nossos)**

Ou seja, constitucionalmente, sob a nova ordem, não há de se falar em “limitar as taxas de juros” como função do Conselho Monetário Nacional, pois o inciso não teria sido recepcionado pela CF/88.

Outro ponto importante é que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) trouxe uma passagem que revogava os dispositivos legais que atribuíssem competência normativa a órgãos do poder Executivo, a partir de 180 dias da vigência da nova constituição. É o que se lê no artigo 25, I:

**Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:**

**I - ação normativa; (BRASIL, 1988)**

Este é o caso do art. 4º, IX da Lei nº 4.595/64, o qual atribui competência normativa ao CMN, que é órgão do poder Executivo. Por esta razão, houve à época a defesa da tese de que esta norma seria revogada pelo art. 25 do ADCT.

Após o fim do prazo de 180 dias, foi editada uma série de medidas provisórias e leis<sup>26</sup> com o fito de estender a capacidade normativa do Conselho Monetário, mais uma vez subvertendo a lógica de primazia da norma constitucional e violando o que de mais fundamental há num ordenamento jurídico: o respeito à Constituição.

Por fim, a edição da Lei nº 8.392 de 1991 pôs, de certa maneira, um encerramento na temática, pois dilatou a capacidade normativa do CMN até a edição da Lei Complementar exigida pelo *caput* do art. 192 da CF/88<sup>27</sup>.

Salienta-se que a atuação do judiciário no caso não foi expressiva, já que tanto o STF, em especial no julgamento da ADI nº 4, mencionado no Capítulo 3, quanto o STJ<sup>28</sup>, entendem

<sup>26</sup> Medidas Provisórias nº 45 de 31/03/1989, nº 53.100 e nº 188 e Leis nº 7.770 de 1989, nº 7.892 de 1989, nº 8.056 de 1990, nº 8.127 de 1990 e nº 8.201 de 1991.

<sup>27</sup> Como já foi exaustivamente discutido no Capítulo 3, a Constituição Federal, em seu art. 192, demanda que a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional se dê via Lei Complementar.

<sup>28</sup> Houve expectativa de que o STJ alterasse a interpretação já atribuída pelo STF, pois a CF/88 transferiu ao STJ a competência de uniformizar interpretação de legislação federal, conforme o art. 105, III, CF/88. Todavia, não foi o que aconteceu, e o STJ apenas reafirmou o entendimento do STF, baseando inclusive em suas súmulas, tanto na

que a competência do CMN, fixada por Lei, não foi prejudicada pelo advento da nova Constituição.

Assim, mesmo diante de claras divergências e choques entre Constituição e dispositivos infraconstitucionais, a Lei segue em vigor e as funções por ela atribuídas são aplicadas até o presente momento.

O que se conclui é que o sistema financeiro opera um regime de juros que está sustentado por ténues, e ao mesmo tempo duradouros, pilares de inconstitucionalidade.

#### 4.1.2. O Código Civil de 2002 e as mudanças operadas na cobrança de juros

Posteriormente, com o advento do Código Civil de 2002, mudanças normativas foram promovidas no regime jurídico dos juros, principalmente no que se extrai das combinação dos artigos 406 e 591 do CC/02 e art. 161, §1º do Código Tributário Nacional, como se observa a seguir:

**Art. 591. Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406,** permitida a capitalização anual.

[...]

**Art. 406.** Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional. (BRASIL, 2002) (grifos nossos)

[...]

**Art. 161.** O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta Lei ou em lei tributária.

**§ 1º Se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês.** (BRASIL, 1966) (grifos nossos)

Da interpretação desses dispositivos, o que se poderia concluir é pela existência de uma limitação legislativa imposta pelo CC/02 aos juros de mútuo com fins econômicos de 1% ao mês, nos termos do CTN.

Contudo, doutrina e jurisprudência concordam pela não incidência desses dispositivos na regência das taxas de juros das instituições financeiras, prevalecendo, ainda, a Lei nº 4.595/64, pelo critério da especialidade (DOMINGUES, 2011, p. 179)

---

temática da limitação dos juros, como na capitalização de periodicidade inferior a um ano, como se verá a seguir (DOMINGUES, 2011, p. 178-179).

É o que ficou decidido em 2008 quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou o Recurso Especial 1.061.530/RS, ainda sob a vigência e parâmetro do art. 543-C do Código de Processo Civil de 1973<sup>29</sup>.

Sob a relatoria da Ministra Nancy Andrichi, foi reforçado o entendimento de que “As instituições financeiras não se sujeitam à limitação dos juros remuneratórios estipulada na Lei de Usura (Decreto 22.626/33), Súmula 596/STF” (BRASIL, 2008).

A orientação produzida pelo julgado é a de que a estipulação de juros remuneratórios superiores a 12% ao ano nos contratos de mútuo bancário não indica abusividade, por si só, o que significa uma liberalização da estipulação de juros neste tipo de contrato.

É importante lembrar que as relações entre banco e tomador de crédito são reconhecidamente regidas pelo Código de Defesa do Consumidor, nos dizeres da Súmula 297 do STJ: “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (BRASIL, 2004).

É por isso que, sob a ótica do CDC/90, essa jurisprudência do STJ causa estranhamento. Liberar a fixação da taxa de juros cobrada à vontade descomedida dos bancos provoca desequilíbrio na relação de consumo, o que colide com os princípios básicos que devem vigorar nestas, como boa-fé, eticidade, socialidade, e, principalmente a vulnerabilidade do consumidor na relação de crédito.

Na opinião de Arnaldo Rizzardo, limitar, mesmo que se interprete por liberar, não pode significar a permissão da livre estipulação das taxas. Para o autor (apud, SCAVONE, 2014, p. 255),:

[...] se está no art. 4º, inciso IX, da Lei 4.595/64 que compete ao Conselho Monetário Nacional delimitar, isto é, fixar as taxas de juros, não se estende a competência às instituições financeiras. Estas somente devem acatar as determinações daquele Conselho. Inexistindo, pois, uma taxa de juros introduzida pelo CMN, deve-se obedecer aos padrões comuns, regulados pelo Código Civil (...) e pelo Decreto 22.626/33, art. 1º.

Assim sendo, mesmo com o surgimento de novos paradigmas jurídicos, a exemplo do Código Civil de 2002, não houveram mudanças legislativas capazes de promover alterações na conjuntura e interpretações postas, ou seja, a desregulamentação específica e inconstitucionalidades permanecem em voga.

#### **4.1.3 O problema da capitalização mensal dos juros**

<sup>29</sup> “Art. 543-C. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo.” (BRASIL, 1973)

A capitalização de juros em periodicidade inferior à anual, como já mencionado no Capítulo 2, é prática vedada pelo art. 4º da Lei de Usura e o Código Civil de 2002 seguiu a mesma tendência proibitiva na redação do art. 591, como lê-se a seguir: “Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros, os quais, sob pena de redução, não poderão exceder a taxa a que se refere o art. 406, permitida a capitalização anual” (BRASIL, 2002).

Também foi o entendimento da jurisprudência, posto o enunciado da Súmula 121 do STF que dispõe que “é vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”.

Contudo, os mencionados dispositivos tiveram sua redação excepcionada pelo art. 5º, *caput*, da Medida Provisória nº 2.170 de 2001, que dispõe: “Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano”.

A MP, adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no exercício constitucional da competência atribuída pelo art. 62, dispõe sobre “a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências” (BRASIL, 2001).

Ocorre que a medida provisória é espécie normativa de índole emergencial (MENDES e BRANCO, 2014, p. 899-900), que pressupõe dois requisitos constitucionais: relevância e urgência da matéria sobre que versam

E foi por não identificar urgência ou relevância na matéria apreciada pela MP nº 2.170 que em 2000 o antigo Partido Liberal (PL) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.316, sob a alegação de inconstitucionalidade formal no ato normativo<sup>30</sup>, não podendo este regular matéria reservada à lei complementar<sup>31</sup>.

No presente, a ADI está sob a relatoria do Ministro Nunes Marques e, até o momento, não foi julgada.

Hoje, a única regulamentação expressa que autoriza a capitalização de juros com periodicidade mensal nas operações de crédito são as realizadas dentro do Sistema Financeiro de Habitação, pois a Lei nº 11.977 de 2009, que instituiu o “Minha Casa Minha Vida”, regulamentou essas relações, assim, é a única que atualmente é amparada legalmente.

---

<sup>30</sup> Interessa observar que até a ordem constitucional anterior o STF entendia não ser tarefa do poder Judiciário apreciar o preenchimento dos requisitos de relevância e urgência essenciais à medida provisória. Contudo, a partir do julgamento da ADI 162, houve uma virada jurisprudencial, e o STF hoje compreende que estes requisitos não são totalmente alheios à crítica e controle judicial (MENDES e BRANCO, 2014, p. 901).

<sup>31</sup> Como já foi exaustivamente discutido no Capítulo 3, a Constituição Federal, em seu art. 192, demanda que a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional se dê via Lei Complementar.

No âmbito do SFN, o problema persiste, o que provoca imensa insegurança jurídica para os que dependem de instituições do ramo financeiro e eleva os custos da tomada de crédito no país.

#### 4.2. A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA DE JUROS DO BANCO CENTRAL

Além da legislação responsável por regulamentar a matéria dos juros cobrados pelas instituições financeiras no Brasil, outro fator que afeta diretamente a composição desta taxa é a fixação da taxa básica de juros (Selic), definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

Por isso, neste tópico será estudada a criação do Copom, o Regime de Metas para a Inflação, criado pelo Decreto nº 3.088 de 1999, e a sua influência na alta da Selic, além da Lei Complementar nº 179 de 2021 que conferiu autonomia ao Banco Central e, por fim, será brevemente analisado o caso da falência do *Silicon Valley Bank* e sua potencial relação com a política de altos juros do Banco Central estadunidense.

##### 4.2.1 A criação do Comitê de Política Monetária (Copom)

Em junho de 1996, foi criada via a Circular nº 2.698 do Banco Central<sup>32</sup> uma nova estrutura dentro de sua organização: o Comitê de Política Monetária, amplamente conhecido como Copom. Naquela época, pensava-se em uma “autonomia operacional do Banco Central” em consonância com diversas outras políticas liberalizantes da década (BORGES, 2010, P. 182).

Nos termos dispostos pelo próprio Banco Central, o Copom é um órgão de sua estrutura composto pelo presidente do Bacen e por seus diretores, que tem o objetivo de determinar as diretrizes da política monetária e definir a taxa básica de juros da economia, a taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia)<sup>33</sup>.

A justificativa dada para a criação do Comitê foi a experiência internacional do direito comparado, onde estruturas similares existem nos bancos dos Estados Unidos da América e da Alemanha<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Hoje, é a Circular nº 3.868 de 19 de dezembro de 2017, a qual introduziu alterações no Regulamento do Copom.

<sup>33</sup> Selic é um sistema informatizado e destinado à custódia de títulos escriturais de emissão do Tesouro Nacional, além do registro e liquidação de operações com esses títulos. A taxa Selic é uma taxa de juros média que é cobrada sobre os financiamentos diários com prazo de um dia útil lastreados por títulos públicos que estão registrados no Selic, por isso é a taxa de juros média que equilibra o mercado de reservas bancárias, como já foi mencionado no capítulo 2. O próprio Bacen leva em conta uma expectativa de inflação anual e uma taxa de risco (Risco Brasil), além da taxa de juros básica dos EUA, ao fixar a taxa básica de juros (CLEBSCH, 2005, p. 75).

<sup>34</sup> Os chamados *Federal Open Market Committee* (FOMC) do FED e o *Central Bank Council* do Banco Central da Alemanha.



Essa mudança estrutural da autarquia é o que leva alguns a defender que desde a década de 1990 o Banco Central, ao operacionalizar suas atividades com liberdade de atuação e conhecimentos específicos de seus burocratas, já gozava da autonomia tão defendida (BORGES, 2010, p. 182).

Ocorre que a competência decisória do Copom acerca da política monetária não poderia ter sido regulamentada pelo Banco Central, posto que esta função compete ao Conselho Monetário Nacional, quando assumida a perspectiva da Lei nº 4.595/64, e ao Congresso Nacional, sob a ótica da Constituição Federal (art. 48) - como visto no Capítulo 2.

Ao Banco Central, como já foi visto, compete unicamente executar a política monetária nos moldes que for elaborada pelo CMN, nunca sendo atribuído a ele poder decisório. É o que está positivado no caput do art. 9º da Lei nº 4.595/64: “Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional”.

Assim, o que se observa é uma total incompatibilidade entre as atribuições conferidas ao Copom e o ordenamento jurídico, ou seja, são ilegítimas e ilegais. Mesmo assim, o Comitê atua até o presente momento na definição da meta da Selic e na divulgação do relatório de inflação, conforme o art. 1º da Circular nº 3.868<sup>35</sup>.

#### **4.2.2. O Regime de Metas para Inflação e a alta da taxa Selic**

Ocorre que, na segunda metade do século XX e, em simultaneidade ao mencionado processo indireto de autonomização do Banco Central e da política monetária nacional, as nações periféricas em geral, dentre elas o Brasil, sofriam com o avanço do neoliberalismo.

Como consequência disso, as nações da periferia global, em especial as latinoamericanas, passaram a adotar uma política de altas taxas de juros e endividamento externo como meio de viabilizar a estabilização de sua moeda.

No Brasil não foi diferente, principalmente porque passou a aplicar as diretrizes e recomendações propostas no Consenso de Washington<sup>36</sup>, movimento conduzido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelos Estados Unidos da América de consolidação do neoliberalismo na periferia global.

---

<sup>35</sup> “Art. 1º O Comitê de Política Monetária (Copom), constituído no âmbito do Banco Central do Brasil, tem como competências definir a meta da Taxa Selic e divulgar o Relatório de Inflação a que se refere o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999” (BRASIL, 2017).

<sup>36</sup> O Consenso de Washington foi um encontro ocorrido na capital dos Estados Unidos da América em 1989 com a alegada finalidade de procurar soluções para o endividamento dos países latinoamericanos e que resultou na disseminação do neoliberalismo na América Latina. Teve como diretrizes principiológicas a liberalização, a flexibilização e a privatização (CHIMURIS, 2019).

Assim, no que diz respeito à política monetária, a partir de 1999, por meio do Decreto nº 3.088, editado pelo presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, foi adotado como diretriz o chamado Regime de Metas para a Inflação.

Esta era uma política de comprometimento com a estabilidade do nível de inflação, que deve permanecer em baixos patamares e nunca ultrapassar o preestabelecido publicamente, o que, segundo o Banco Central “funciona como uma âncora para as expectativas dos agentes sobre a inflação futura, permitindo que desvios da inflação em relação à meta sejam corrigidos ao longo do tempo” (2022).

De acordo com o art. 3º<sup>37</sup> do Decreto, é papel do CMN escolher o índice de preços a ser adotado, enquanto que ao Banco Central compete executar as políticas necessárias ao cumprimento da meta, nos termos do art. 2º<sup>38</sup>.

Quatro são os elementos básicos deste regime: publicidade prévia da meta de inflação, autonomia da autarquia em relação às medidas que serão tomadas para garantir a concretização da meta, regularidade e transparência na comunicação sobre as decisões da política tomada, principalmente em relação aos objetivos e justificativas, e, por fim, o desenvolvimento de mecanismos para que a autoridade monetária cumpra a meta, sejam eles de incentivo ou de responsabilização (Banco Central, 2023).

Em concordância com estes elementos é que o próprio Decreto prevê, no art. 4º, parágrafo único, o que se segue:

Art. 4º Considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação - medida pelo índice de preços referido no artigo anterior, relativa ao período de janeiro a dezembro de cada ano calendário - situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância.

**Parágrafo único. Caso a meta não seja cumprida, o Presidente do Banco Central do Brasil divulgará publicamente as razões do descumprimento, por meio de carta aberta ao Ministro de Estado da Fazenda, que deverá conter:**

**I - descrição detalhada das causas do descumprimento;**

**II - providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos; e**

**III - o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.**

(BRASIL, 1999) (grifos nossos)

<sup>37</sup> “Art. 3º O índice de preços a ser adotado para os fins previstos neste Decreto será escolhido pelo CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda” (BRASIL, 1999).

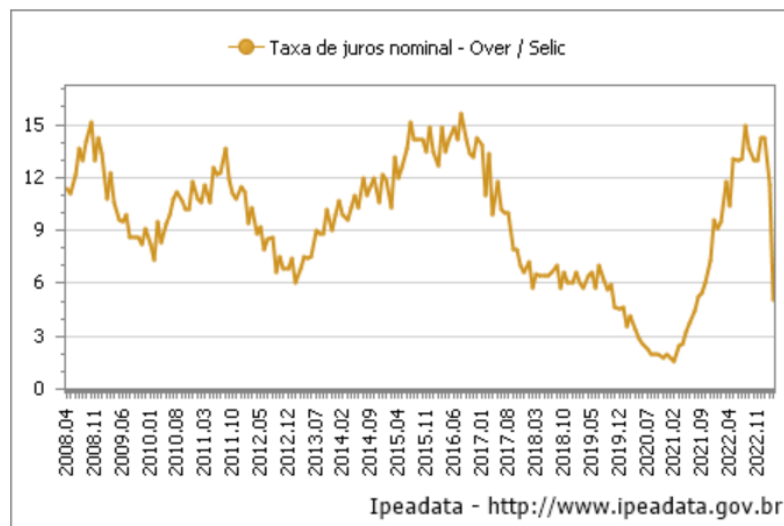
<sup>38</sup> “Art. 2º Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas” (BRASIL, 1999).

Ou seja, o não cumprimento da meta pressupõe o envio das razões e justificativas de tal ocorrência para o poder Executivo, que foi o que aconteceu, por exemplo, em 2021, quando o teto da meta do IPCA era de 5,25%, mas fechou o ano em 10,06%<sup>39</sup>.

A operação do regime de metas se sustenta no controle de um único instrumento: a taxa de juros de curto-prazo. Assim, a única prioridade desse modelo monetário é a estabilidade da moeda, por intermédio da instrumentalização da taxa Selic.

É por isso que o Regime de Metas no Brasil produziu uma prática habitual de taxas de juros básicos elevados, como é possível conferir no gráfico a seguir:

**Figura 4 - Taxa básica de juros (Selic) entre o período de 2008 e 2022**



Fonte: Ipeadata (2023)

Aqui, destaca-se o período entre os anos de 2020 e 2022, quando os juros alcançaram a menor taxa da história, chegando ao patamar de 1,57% em 2021, em razão da desaceleração do crescimento global provocado pela pandemia de Covid-19, e de maneira absolutamente abrupta alcançaram a marca de 14,98% em 2022. Isto será objeto de análise no subtópico seguinte.

A postura de altos juros dificulta, em conformidade com o que já foi abordado no Capítulo 2 quando se falou da taxa de juros como instrumento da política monetária, a circulação dos meios de pagamento e acarreta maior custo de produção tendo como consequência desaquecimento econômico, além de induzir os agentes a esperarem lucros altos e de curto prazo.

<sup>39</sup> O presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, em suas justificativas, atribuiu o estouro do teto da meta à “falta de insumos decorrente da pandemia de covid-19, à alta das commodities (bens primários com cotação internacional) e à crise hídrica que elevou as contas de luz em 2021” (AGÊNCIA BRASIL, 2022).

Esta reação em cadeia se dá pois a elevação dos níveis da taxa Selic impacta diretamente as demais taxas de juros, inclusive nos juros cobrados pelo sistema financeiro ao conceder crédito, pois ela controla indiretamente a formação das demais taxas de juros.

Ainda, uma das repercussões mais importantes deste tipo de regime é que sua adoção torna a política monetária do Estado incompatível com a adesão a compromissos adicionais, como a do crescimento econômico (BORGES, 2010, p. 186).

A Constituição Federal de 1988 dispôs ao longo do texto normativas que indicam o desenvolvimento nacional como objetivo da Ordem Econômica e da própria República, a exemplo dos artigos 3º, III<sup>40</sup>, art. 174, §1º<sup>41</sup> e art. 192, caput<sup>42</sup>. Por isso, e tendo a Carta como base, não há menção à inflação ou estabilidade monetária como objetivo a ser alcançado.

Assim, mesmo diante da inegável necessidade de ter uma moeda estável e inflação controlada para que seja concretizada a finalidade da política monetária, aquelas condições não podem se constituir como único propósito desta. Estabilidade não deve ser um fim em si mesma, mas um caminho para que se concretize o objetivo constitucionalmente previsto de desenvolvimento nacional.

#### **4.2.3 A Lei Complementar nº 179 de 2021 e a autonomia do Banco Central**

Yasmin Fuentes de Freitas Borges (2016, p. 74-75) disserta acerca de uma diferenciação entre autonomia e independência dos bancos centrais que aqui será fundamental. Autonomia está relacionada aos instrumentos, ou seja, os objetivos de política monetária são estabelecidos pelo governo, enquanto que o Bacen fica livre para optar pelos meios para alcançá-los.

Já a independência é quando existe liberdade de deliberação do Banco Central tanto em relação a seus objetivos quanto nos instrumentos a serem utilizados. Também pode ser chamada de autonomia de objetivos e metas.

No subtópico anterior foi mencionado que a criação do Copom resultou em uma autonomia operacional do Banco Central em relação ao governo por organizar suas atividades com liberdade de atuação e conhecimentos específicos de seus burocratas.

---

<sup>40</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

<sup>41</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

<sup>42</sup> 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.

Apesar disso, em 24 de fevereiro de 2021 foi publicada a Lei Complementar nº 179, que, segundo seus próprios termos: “Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua **autonomia** e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores [...]” (BRASIL, 2021) (grifos nossos).

A medida fez com que o Banco Central passasse a ser uma autarquia de natureza especial<sup>43</sup>, sem vínculo com qualquer outro órgão da Administração, além de instituir mandato fixo para os membros que o compõem<sup>44</sup>. Mesmo ostentando manifestas ilegalidades materiais e formais, a norma jurídica está em pleno vigor.

Uma das principais justificativas para tal iniciativa legislativa, que já era discutida há anos no país, foi a de desenvolver uma espécie de blindagem que envolvesse os diretores do Bacen em relação a possíveis coerções por parte do poder executivo.

Apesar do que a norma anuncia, a economista Juliane Furno (2020) defende que em termos práticos o produto concreto da Lei não é uma simples autonomia, mas sim a independência do Banco, tamanho o afastamento entre autoridade monetária e governo que sua incidência provoca.

Em resumo, a Lei foi responsável por isolar ainda mais a autarquia do governo e do controle democrático. Isto, por óbvio, reflete na tomada de decisões do órgão, especialmente nos assuntos que envolvem a fixação da Selic, que fica absolutamente descompromissada em relação às demandas econômicas da sociedade.

---

<sup>43</sup> “Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação” (BRASIL, 2021)

<sup>44</sup> “Art. 4º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal.

§ 1º O mandato do Presidente do Banco Central do Brasil terá duração de 4 (quatro) anos, com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República.

§ 2º Os mandatos dos Diretores do Banco Central do Brasil terão duração de 4 (quatro) anos, observando-se a seguinte escala:

I - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de março do primeiro ano de mandato do Presidente da República; II - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do segundo ano de mandato do Presidente da República; III - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República; e IV - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do quarto ano de mandato do Presidente da República.

§ 3º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil poderão ser reconduzidos 1 (uma) vez, por decisão do Presidente da República, observando-se o disposto no caput deste artigo na hipótese de novas indicações para mandatos não consecutivos.

§ 4º O prazo de gestão do Presidente e de cada um dos Diretores do Banco Central do Brasil estender-se-á até a investidura do sucessor no cargo.” (BRASIL, 2021)

Assim, criou-se um maior abismo entre o Poder Executivo e o direcionamento da elaboração da política monetária do país, a qual é crucial quando o projeto de governo propõe crescimento e desenvolvimento econômico do país.

Diante desse cenário, o Poder Executivo federal passou a articular pressão, visto que não pode operar uma política monetária propriamente dita por meio da escolha de um presidente para o Banco Central, no sentido de que se reduza a taxa de juros. Este movimento foi seguido por economistas e empresários.

#### **4.2.4. O caso de colapso do *Silicon Valley Bank* e a política de altos juros do *US Federal Reserve***

Para mensurar os possíveis impactos práticos que a política de juros de um Banco Central pode ter na economia de empresas, estabilidade econômica e manutenção do poder de compra dos indivíduos, aqui será brevemente abordado o caso da falência do *Silicon Valley Bank*.

O *Silicon Valley Bank* (SVB) foi fundado em 1983, mas atuou nos últimos anos como um banco de investimentos com uma carteira direcionada para *startups* e fundos de Venture Capital, o que o fez conquistar uma posição entre os vinte maiores bancos dos Estados Unidos.

Todavia, após uma crise de confiabilidade, o banco foi fechado em março de 2023 pelos reguladores do FED<sup>45</sup>. O fechamento veio após o SVB anunciar um déficit de quase 2 bilhões de dólares, segundo a Revista Veja (2023), que resultou numa corrida bancária<sup>46</sup>.

O que muitos economistas têm avaliado é que dentre as razões que levaram a esse desfalque de capital do banco, essencialmente está a alta da taxa básica de juros no país.

Num movimento similar ao brasileiro, os EUA elevaram subitamente os juros em 2022. Os Estados Unidos são um país que tem prática de baixas taxas de juros, porém, após observar uma disparada na inflação, associada, principalmente, ao cenário internacional da Guerra na Ucrânia, o FED optou por elevar a taxa básica de juros como forma de controle da inflação.

Em razão disso, a taxa de juros estadunidense que era operada em 0,25% chegou ao patamar de 4,5% a 4,75% num intervalo de aproximadamente um ano.

---

<sup>45</sup> Significa Federal Reserve System, que é um sistema de bancos centrais dos EUA. Tem aspectos de natureza pública e de natureza privada, e foi pensado para servir tanto aos interesses do público em geral como dos banqueiros privados.

<sup>46</sup> Segundo a jornalista Natuza Neri, o volume de capital escoado do caixa do SVB foi de mais de US\$ 1 milhão de dólares por segundo, durante 10 horas, totalizando o saque de US\$ 42 bilhões ao final dessas 10 horas. Foi a maior crise em volume e velocidade da história bancária do país (2023).

Ocorre que o SVB, bem como diversos bancos, investia boa parte dos depósitos em títulos do tesouro dos EUA. O que ocorreu é que com a alta severa e repentina dos juros aqueles títulos comprados com rendimento 0,25% ficaram desvalorizados quando a taxa básica alcançou o patamar de 4,5% a 4,75%.

Isto porque, em face da marcação a mercado, os títulos do SVB rendem menos do que os que são vendidos hoje, que rendem em margens acima de 4%. Assim, o valor real da companhia foi consumido.

É o que explica o Jornal *The Guardian*, ao afirmar que o colapso do SVB ocorreu após o banco investir pesadamente em títulos do governo dos EUA há dois anos, numa época em que tinha níveis saudáveis de depósitos concentrados no setor de tecnologia e entre investidores de capital de risco. Com a queda dos preços dos títulos à medida que o Fed aumentava as taxas de juros, o valor de seus investimentos caiu<sup>47</sup> (2023) (tradução nossa).

Após o ocorrido, o FED passou a atuar e encontrou outros dois bancos em situação similar ao do Banco do Vale do Silício e passou a tomar medidas para evitar maiores danos sistêmicos.

Por isso, de acordo com o InfoMoney (2023), a quebra do SVB exigiria um Fed menos duro com juros nos EUA já na reunião de março, reunião esta em que o Banco aumentou em 0,25 ponto percentual.

Diante desse cenário, houve preocupação com o cenário brasileiro, que muito lembra o dos EUA no sentido de que, como já foi apontado no subtópico 4.2.2, também passou por uma guinada de juros a qual, quando avaliada, superou 500% (ANEFAC, 2022), o que poderia ocasionar uma situação de quebra semelhante.

A expectativa geral era de que o Copom, diante da desconfortável conjuntura do setor bancário norte-americano e da inflação brasileira controlada, entendesse o desenrolar dos fatos como um alerta e reduzisse os juros de 13,75% na reunião de março.

Contudo, os integrantes do Comitê ignoraram o ambiente internacional e mantiveram os juros no mesmo patamar. Na ata que foi divulgada, reconheceram uma deterioração internacional da economia internacional, desaceleração do crescimento econômico nos setores de bens duráveis, não duráveis e de serviços, além de um princípio de desaceleração no mercado de trabalho (2023).

---

<sup>47</sup> No original: "SVB's collapse came after the bank invested heavily in US government bonds two years ago, at a time when it had healthy deposit levels concentrated in the tech sector and among venture capital investors. With a fall in US government bond prices as the Fed raised interest rates, the value of its investments dropped. It also faced rising demands to return cash to depositors as the tech sector came under pressure."

Porém, a ata, retirada do próprio portal eletrônico do Banco Central, alega haver “uma dinâmica inflacionária movida por excessos de demanda”, o que “requer moderação da atividade econômica para que os canais de política monetária atuem” (2023).

Ao final da ata, o Comitê conclui (2023) expondo que “ênfatiza que os passos futuros da política monetária poderão ser ajustados e não hesitará em retomar o ciclo de ajuste caso o processo de desinflação não transcorra como esperado”.

Ou seja, a ata representa um verdadeiro escárnio, já que o Copom ignora as demandas do país e os movimentos da economia global<sup>48</sup>. Ainda, alega haver excesso de demanda num país de endividados, fato que será abordado no tópico a seguir.

#### 4.3. O SUPERENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

A partir de todo o apanhado legislativo que rege os juros no país, a consequência hoje é a existência de uma massa de endividados que representam facilmente mais da metade dos brasileiros.

Por isso, neste tópico serão examinadas as taxas de juros de cartão de crédito e o endividamento das famílias brasileiras no ano de 2022 e a nova Lei do Superendividamento, que entrou em vigor no ano de 2021 como forma de tentar apresentar soluções ao problema que se perpetua.

##### **4.3.1. A taxa de juros do cartão de crédito e o endividamento das famílias brasileiras no ciclo anual de 2022**

Como reflexo das condições jurídicas e da condução da política monetária brasileira, no último ano, entre os meses de fevereiro de 2022 e fevereiro de 2023, o que se observou no cenário brasileiro no último ano foi uma tendência de estagnação em alta dos juros cobrados pelas instituições financeiras.

É o que é retratado pela tabela a seguir:

---

<sup>48</sup> Isto também pode ser interpretado como um uso dos instrumentos estatais em benefício de grandes acionistas.



Figura 5 - Relação de taxas de juros ao mês e ao ano em 2022

EVOLUÇÃO DAS TAXAS MENSIS DE JUROS – PESSOA FÍSICA													
ITENS	Fev/22	Mar/22	Abr/22	Mai/22	Jun/22	Jul/22	Ago/22	Set/22	Out/22	Nov/22	Dez/22	Jan/23	Fev/23
SELIC (Taxa básica)	0,75%	0,92%	0,83%	1,03%	1,01%	1,03%	1,16%	1,07%	1,02%	1,02%	1,07%	1,12%	0,91%
INPC/IBGE	1,00%	1,71%	1,04%	0,45%	0,62%	-0,60%	-0,31%	-0,32%	0,47%	0,38%	0,69%	0,46%	
IPC/FIPE	0,90%	1,28%	1,62%	0,42%	0,28%	0,16%	0,12%	0,12%	0,45%	0,47%	0,54%	0,63%	
JUROS DO COMERCIO	5,16%	5,20%	5,23%	5,27%	5,32%	5,34%	5,39%	5,41%	5,43%	5,44%	5,46%	5,48%	5,50%
CARTÃO DE CRÉDITO	13,50%	13,58%	13,68%	13,79%	13,96%	14,16%	14,30%	14,36%	14,40%	14,45%	14,53%	14,56%	14,58%
CHEQUE ESPECIAL	7,77%	7,84%	7,89%	7,94%	7,98%	8,00%	8,07%	8,12%	8,13%	8,16%	8,10%	8,12%	8,13%
CDC-BANCOS	1,93%	1,95%	1,97%	1,99%	2,04%	2,09%	2,15%	2,16%	2,16%	2,16%	2,18%	2,19%	2,20%
EMPRESTIMO PESSOAL BANCOS	3,82%	3,86%	3,90%	3,95%	4,00%	4,10%	4,15%	4,18%	4,20%	4,15%	4,12%	4,08%	4,10%
EMPRESTIMO PESSOAL FINANCEIRA	6,90%	7,00%	7,06%	7,13%	7,22%	7,28%	7,32%	7,36%	7,32%	7,34%	7,29%	7,27%	7,25%
TAXA MÉDIA	6,51%	6,57%	6,62%	6,68%	6,75%	6,83%	6,90%	6,93%	6,94%	6,95%	6,95%	6,95%	6,96%
MÉDIA ANO	113,15%	114,59%	115,81%	117,27%	118,99%	120,96%	122,71%	123,46%	123,71%	123,96%	123,96%	123,96%	124,21%

ITEM	MÉDIA MÊS (1)	ACUMULADO 2022 (3)	ACUMULADO 12 MESES (2)	Taxa básica x Juros cobrados (4)	Taxa básica x Juros cobrados (5)
				Varição percentual	Pontos percentuais
Selic (taxa básica)	1,01%	2,04%	12,89%		
INPC/IBGE		0,46%	5,71%	Taxa Selic – 13,75% ao ano	
IPC/FIPE		0,63%	7,20%		
				Juros ao ano	Varição %
JUROS DO COMÉRCIO	5,49%	11,28%	87,20%	90,12%	555,42%
CARTÃO DE CRÉDITO	14,57%	31,26%	391,73%	412,04%	2.896,65%
CHEQUE ESPECIAL	8,12%	16,91%	152,95%	155,48%	1.030,76%
CDC BANCOS	2,20%	4,44%	28,40%	29,84%	117,02%
EMPRÉSTIMO PESSOAL BANCOS	4,09%	8,35%	61,30%	61,96%	350,62%
EMPRÉS. PESSOAL FINANCEIRAS	7,26%	15,05%	131,25%	131,62%	857,24%
MÉDIA GERAL	6,95%	14,39%	121,94%	124,21%	803,35%
					110,46

(1)- Média mensal de 2023 (2)- março/2022 a fevereiro/2023 (3) – janeiro/2023 a dezembro/2023 (4) Percentual acima da Selic (5) Pontos percentuais acima da Selic

Fonte: ANEFAC (2023)

Aqui, faz-se destaque para os juros de cartão de crédito que no referido período variaram entre os índices de 13,50% à 14,58% ao mês, enquanto que, no acumulado do ano, os juros cobrados no cartão de crédito alcançaram o patamar exorbitante de 391,73% ao ano.

É importante que neste momento se construa uma observação no que toca a metodologia adotada. No Brasil, os juros são usualmente apresentados por quem oferece o crédito como uma tarifa mensal, como é mostrado acima pela primeira tabela.

Segundo Ladislau Dowbor (2017, p. 191), isto está tecnicamente certo, mas comercialmente e eticamente errado. O que ocorre é que esta é uma maneira de confundir as pessoas que tomam crédito, pois, como os juros são compostos, torna-se inviável uma contabilização rápida acerca do valor real desses juros anualmente.

É por isso que o utilizado como padrão mundialmente é o juro anual. Ainda, segundo Dowbor, o procedimento de apresentar os juros ao mês ao tomador de crédito “é simplesmente vergonhoso, um abuso de poder econômico” (2017, p. 192).

Nesse mesmo sentido, a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) realizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) apontou recorde de endividamento das famílias no Brasil no ano de 2022. Vejamos:

**Figura 6 - Tabela com o percentual de famílias endividadas entre os anos de 2013 e 2022**

**Quadro 1. Resumo dos principais indicadores**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>PEIC (percentual do total) – Média anual</b>										
Famílias endividadas	62,5%	61,9%	61,1%	60,2%	60,8%	60,3%	63,6%	66,5%	70,9%	77,9%
Famílias com dívidas em atraso	21,2%	19,4%	20,9%	24,2%	25,4%	24,0%	24,0%	25,5%	25,2%	28,9%
Famílias sem condições de pagar as dívidas em atraso	6,9%	6,3%	7,7%	9,2%	10,2%	9,7%	9,6%	11,0%	10,5%	10,7%
<b>PEIC – Var. em p.p.</b>										
Famílias endividadas	4,3	-0,6	-0,8	-1,0	0,6	-0,5	3,4	2,8	4,4	7,0
Famílias com dívidas em atraso	-0,2	-1,8	1,5	3,2	1,2	-1,4	-0,1	1,5	-0,3	3,7
Famílias sem condições de pagar as dívidas em atraso	-0,2	-0,6	1,4	1,5	1,1	-0,5	-0,1	1,4	-0,6	0,2

Fonte: Peic/CNC

Fonte: Peic/CNC (2022)

A pesquisa traça um paralelo entre o repentino aumento dos juros entre 2020 e 2022, curva de subida já destacada no subtópico 4.2.2, e o aumento de 14,3 pontos na proporção total de endividados no País no mesmo intervalo.

É um movimento que se contrapõe ao que foi observado entre os anos de 2013 e 2016, época em que também houve aumento dos juros. Neste período, o ciclo de elevação das taxas de juros foi inversamente proporcional ao endividamento das famílias brasileiras, que caiu. (CNC, 2022, P. 1-2)

Já no pós-pandemia, a busca por crédito se intensificou por parte dos consumidores, mesmo em um contexto de alta dos juros. Isto pode ser explicado pela elevação de preços no país, que fez com que a inflação fechasse acima da meta nos anos de 2021 e 2022, dado já apontado no tópico anterior.

Exemplo disso é o resultado de uma pesquisa realizada pelo Procon-SP (2022, p. 1), que apontou que o preço da cesta básica na cidade de São Paulo, em abril de 2022, passou a custar R\$ 1.209,71, praticamente o mesmo valor do salário mínimo do mesmo ano, que estava em R\$ 1.212,00.

Por óbvio, a subsistência humana pressupõe gastos que vão além da alimentação básica, atravessando também a demanda por moradia, transporte, saúde, educação e lazer. Diante da clara insuficiência da remuneração mínima para fazer jus a tais necessidades, uma solução que parece lógica, é valer-se do crédito.

Ainda em conformidade com a primeira tabela mostrada neste subtópico, a qual aponta os juros de cartão de crédito como os mais altos, esta modalidade de dívida é a mais citada entre os endividados, chegando ao índice de 86,6%, conforme exposto a seguir:

**Figura 7 - Tabela com o percentual de famílias endividadas por tipo de dívida**

**Quadro 5. Percentual médio de famílias endividadas nas principais modalidades de dívida – Brasil**

Tipo de Dívida	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cartão de crédito	75,2%	75,3%	76,1%	77,1%	76,7%	76,9%	78,7%	78,0%	82,6%	86,6%
Carnês	18,7%	17,0%	16,9%	15,4%	15,7%	15,4%	15,3%	16,8%	18,1%	19,0%
Financiamento de carro	12,2%	13,8%	13,7%	11,2%	10,2%	10,5%	9,9%	10,7%	11,6%	10,4%
Crédito pessoal	10,5%	9,5%	9,0%	10,3%	10,3%	9,4%	8,2%	8,5%	9,0%	9,0%
Financiamento de casa	6,1%	7,8%	8,3%	7,9%	8,2%	8,7%	8,7%	9,5%	9,1%	8,1%
Crédito consignado	5,2%	4,7%	4,6%	5,4%	5,6%	5,6%	5,5%	6,6%	6,5%	5,5%
Cheque especial	6,2%	5,6%	6,2%	7,2%	6,7%	5,8%	5,9%	5,9%	5,6%	5,4%
Outras dívidas	2,5%	2,3%	2,2%	2,4%	2,6%	3,0%	2,4%	2,2%	2,3%	2,2%
Cheque pré-datado	2,2%	1,8%	1,7%	1,7%	1,4%	1,1%	1,9%	0,9%	1,0%	0,6%
Não respondeu	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,1%
Não sabe	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%

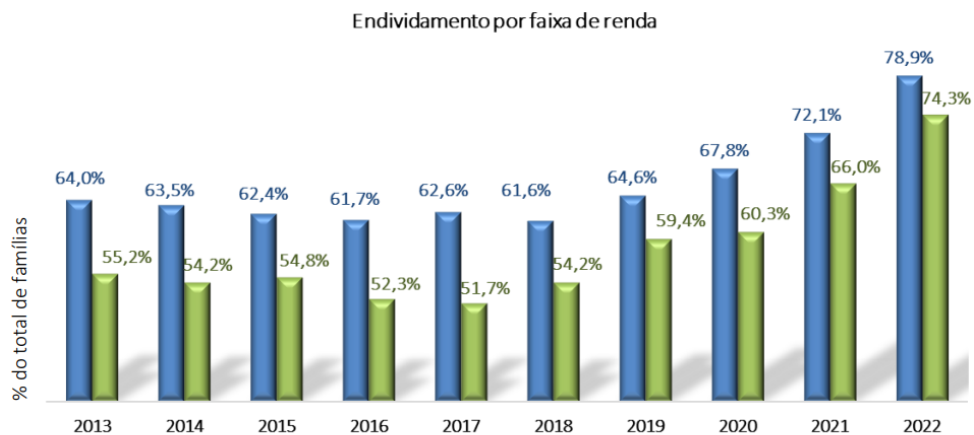
Fonte: Peic/CNC

Fonte: Peic/CNC (2022)

Outro dado importante é de que as famílias mais pobres são as mais afetadas, pois o grupo que ganha menos de dez salários mínimos apresenta índice de endividamento de 78,9%, enquanto que o grupo que ganha mais de 10 salários alcançou 73,4%.

Todavia, o avanço no número de devedores foi maior no grupo de maior renda, ou seja, os mais ricos se endividaram mais nos últimos anos, conforme disposto a seguir:

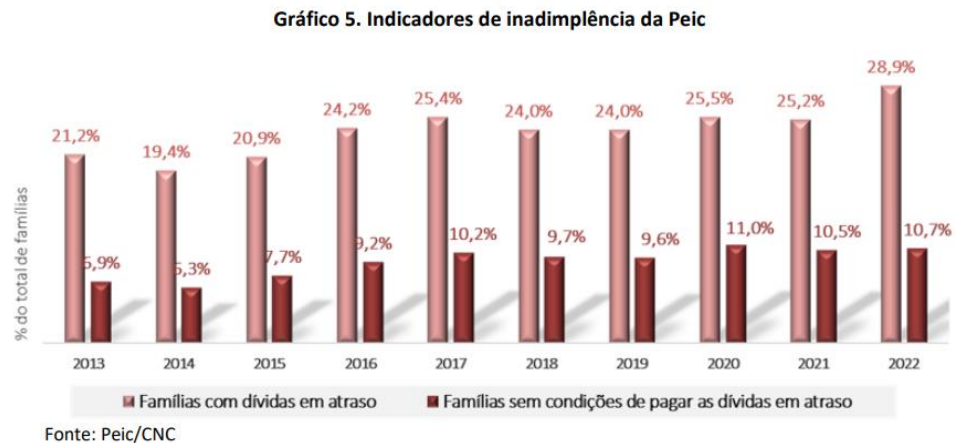
**Figura 8 - Gráfico de endividamento por faixa de renda**



Fonte: Peic/CNC

Fonte: Peic/CNC (2022)

Além disso, um dado que cresceu foi a média de famílias sem condições de pagar dívidas já atrasadas que chegou a 10,7% do total de consumidores brasileiros. Mesmo esse número sendo menor que o recorde de 2020 (11%), este indicador encerrou o ano em crescimento e já o patamar de 11% (2022, p. 5).

**Figura 9 - Gráfico que mensura as famílias inadimplentes entre os anos de 2013 e 2022**

Fonte: Peic/CNC (2022)

Assim, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo associa o avanço no endividamento pós-pandemia a três fatores, com variações de estrato social.

Entre as famílias que se enquadram no perfil de até dez salários mínimos, a tomada de crédito foi ferramenta essencial para dar meios de consumo de itens de primeira necessidade e recomposição da renda, no período de crise sanitária de Covid-19 e logo após.

Já para as famílias que possuem renda superior a dez salários mínimos, “a retomada do consumo reprimido nos tempos de lockdown levou a mais contrações de dívidas” (2022, p.2).

Por último, o fator que afeta todos os consumidores são as inovações tecnológicas nos serviços financeiros, responsáveis por incentivar a utilização do crédito para obtenção de bens e serviços.

Contudo, a pesquisa deixa de apontar o óbvio como fator para o avanço do endividamento deste período, que é a elevada taxa de juros aplicada no país.

Por fim, preocupa a projeção da Associação Nacional de Executivos frente a este panorama exposto, em que se vislumbra maior risco de crédito (endividamento elevado, inflação alta e seus efeitos na renda, desemprego elevado) e aumento da inadimplência, que as taxas de juros das operações de crédito possam ser elevadas nos próximos meses (2022, p. 3).

Estes dados preocupam por diversas razões, sendo a primeira delas o fato de que o Brasil é, antes de tudo, uma economia extremamente vinculada ao mercado interno. É o que destaca Ladislau Dowbor (2017, p. 188), ao frisar que “se as dinâmicas internas não funcionam, o setor externo pouco poderá resolver”.

Com uma economia que depende do consumo interno para se retroalimentar, o nível de endividamento que a pesquisa aponta é uma real trava ao desenvolvimento nacional, na medida em que a família brasileira deixa de consumir bens e serviços e, conseqüentemente, movimentar a produção nacional, para pagar juros e fazer o serviço da dívida.

Outra questão é que a dívida se torna, por meio do pagamento de juros, um instrumento de transferência de riqueza social (LAZZARATO, 2017, p. 69), ou seja, o endividamento captura o excedente produtivo e repassa este ao rentista, promovendo ainda mais desigualdade social.

Além disso, a dívida transforma a visão do indivíduo sobre ele mesmo, que carrega em si o sentimento de culpa. O capitalismo financeiro, segundo Mauricio Lazzarato (2017, p. 75) intensificou uma ideia muito frequente em religiões monoteístas ocidentais que associam o endividamento à culpa e à vergonha.

Isto impõe ao sujeito endividado ações, comportamentos e pensamentos específicos que mercantilizam o ser, cujo agir passa a assemelhar-se ao de uma empresa, no que Lazzarato chama de *homo economicus* neoliberal (2017, p. 67).

#### **4.3.2. A Lei do Superendividamento**

Marques, Lima e Vial (2020, p.108) definem o fenômeno do superendividamento como sendo a “impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriunda de delitos e de alimentos)”.

Frente aos dados apresentados no subtópico 4.3.1, hoje, é este o fenômeno que assola grande parte das famílias e consumidores brasileiros, que, juntos, somaram 30 milhões de brasileiros em 2021<sup>49</sup>.

Este foi o cenário que motivou o Congresso Nacional no ano de 2021 a aprovar o Projeto de Lei nº 3.515 de 2015, que deu gênese a Lei nº 14.181 ou “Lei do Superendividamento”, como ficou amplamente conhecida.

A Lei promoveu alterações no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso, no sentido de estabelecer um sistema de tratamento do superendividamento para as pessoas físicas, orientado pela prevenção e conciliação em bloco.

Inspirado pelo sistema francês, adotou no ordenamento nacional um modelo bifásico para tratar o superendividamento. A primeira fase é conciliatória e pode acontecer dentro ou fora do Poder Judiciário, já a segunda fase é judicial. Estas fases se dão entre o devedor e o conjunto de seus credores.

---

<sup>49</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, no ano de 2021, 60 milhões de brasileiros estavam endividados, sendo que desses 30 milhões eram o que se chama de superendividados. Ainda, a maioria dessas pessoas são mulheres chefes de família.

A ideia é que na conciliação em bloco haja, o que, convencionalmente, a doutrina chama de “reserva do mínimo existencial” para que o superendividado mantenha uma parcela de sua renda para o pagamento de suas despesas de subsistência.

Outro ponto combatido pela legislação é o “assédio de consumo”, vedado expressamente pelo art. 54-C, IV do CDC. Este tipo de assédio se configura por meio de práticas comerciais agressivas, que, de alguma maneira limitam a liberdade de escolha do consumidor<sup>50</sup>.

Uma inovação relevante, produto da Lei nº 14.181/21 é a possibilidade de redução judicial dos juros abusivos. Vejamos:

Art. 54-D. **Na oferta de crédito**, previamente à contratação, **o fornecedor ou o intermediário deverá**, entre outras condutas:

[...]

II - **avaliar**, de forma responsável, **as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito**, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados;

[...]

Parágrafo único. **O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original**, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor (BRASIL, 2021) (grifos nossos).

Contudo, durante a pesquisa, não foram encontrados casos na jurisprudência nacional de aplicação deste dispositivo, o que lhe conferiria eficácia. Pontua-se, entretanto, que ainda é cedo para tecer ampla avaliação acerca da penetração da determinação legal nos julgados nacionais por se tratar de norma relativamente recente.

Logo, o que se observa na Lei do Superendividamento é a formação de uma estrutura que, essencialmente, busca a quitação de dívidas dos consumidores brasileiros frente às empresas por meio de planejamento e acordos.

Ainda, há disposições que visam proteger o tomador de crédito de práticas abusivas, como juros incompatíveis com a realidade financeira do mesmo.

Todavia, a legislação não coíbe a oferta desse tipo de crédito e juros exorbitantes de maneira ostensiva, o que, na prática, limita o alcance da proteção ao consumidor, que fica sujeito ao endividamento, até que seja conferida, ou não, uma tutela jurisdicional.

Por isso, a lei é insuficiente na tão urgente necessidade de proteger os indivíduos das práticas nocivas das instituições de crédito e do superendividamento antes que ele ocorra.

---

<sup>50</sup> É um tipo de assédio que frequentemente se observa no cotidiano, principalmente direcionado a analfabetos e os idosos, grupo mais afetado, segundo a jurisprudência que analisa esses casos (MARQUES; LIMA; VIAL, 2020, p. 110). São exemplos, ligações e visitas domiciliares para ofertar crédito, muitas vezes consignado.

## **CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No decorrer deste trabalho foi abordado que juros derivam das relações econômicas e são conceituados como remuneração pela contribuição do capital para a produção, possuindo a finalidade de remunerar o credor pelo uso da coisa ou quantia que é emprestada, além de servir como uma espécie de cobertura ou garantia do risco.

Também num primeiro momento do trabalho foi abordado que taxa de juros nada mais é do que a porcentagem que representa o valor dos juros em relação ao montante inicial, além de poder ser classificado em simples ou compostos e nominal, efetiva ou real.

As taxas de juros também são um importante instrumento utilizado pela política monetária em geral, que é a ação do Estado de controle da oferta de moeda, garantindo sua estabilidade contraindo e expandindo o crédito no mercado de forma coordenada com as políticas fiscal e cambial. O controle da inflação é hoje um dos principais motivos para a instrumentalização das taxa de juros pela autoridade monetária.

Ainda, foi apresentado um percurso histórico da regulamentação dos juros no Brasil, que se iniciou ainda no século XVII com as Ordenações Filipinas, que penalizava práticas usurárias. Em seguida, o Código Comercial de 1850 aderiu uma visão de liberalização dos juros, visão que foi aprofundada pelo Código Civil de 1916.

Posteriormente, com a crise de 1929, foi criada a Lei de Usura, muito mais restritiva, que limitava a cobrança de juros em 1% ao mês e proibia a prática do anatocismo mensal, que é a cobrança de juros capitalizados de forma composta mês a mês. O estudo ainda apresentou a Lei da Reforma Bancária, aprovada nos anos sessenta, a qual criou o Sistema Financeiro Nacional, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, sendo a este atribuída a função de limitação das taxas de juros, descontos, comissões e outras formas de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, sempre que necessário.

Esta conjuntura jurídica foi o que conduziu o Brasil a alcançar a década de 1980 com uma taxa de juros real que alcançou o patamar de 27,39% ao ano, o que os tornava excessivos e objeto de indignação social generalizada.

Por isso, o trabalho abordou o movimento constitucionalista internacional de incluir a Constituição Econômica no texto das suas respectivas Cartas, aquela sendo conceituada como a reunião de normas jurídicas que constituem a ordem econômica em sua mais ampla semântica. Este movimento, retratado no texto, se consagrou como característica das constituições dirigentes do século XX.

Além disso, foi analisado o movimento constitucionalista interno, que aderiu à Constituição Econômica como parte integrante da CF/88, a qual teve como fundamento justiça social.

Em seguida, foram examinados os trabalhos da Assembleia Constituinte, resultado de um período pós-ditatorial que abrangeu um conjunto de demandas de diversos setores da sociedade brasileira. Foi dado foco específico para as atividades da Subcomissão do Sistema Financeiro, uma das três integrantes da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, cujos trabalhos originaram a Emenda nº 1.948, responsável por dar gênese ao art. 192, §3º da Constituição de 1988, que limitava a taxa de juros real a 12% ao ano, após embates dentro da Constituinte.

A partir disso foram observadas as consequências da inserção desta redação no texto final da CF/88, severamente atacada tanto pelo Poder Executivo, que suspendeu sua eficácia a partir do Parecer SR-70, sob a justificativa de a mesma se configurava como uma norma constitucional de eficácia limitada programática, como pelo Poder Judiciário, que chancelou este entendimento pelo julgamento da ADI nº 4.

Por fim, o que encerra esta seção do trabalho é a definitiva revogação do art. 192, §3º do corpo constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 40 de 2003, a qual desconstitucionalizou a limitação dos juros, consolidou os interesses do sistema financeiro e desarticulou a ordem econômica, como resultado do choque entre a Constituição dirigente e o novo padrão sistêmico de acumulação neoliberal.

Num último momento do estudo, foi apresentada a atual situação jurídica dos juros cobrados por instituições financeiras no Brasil, que após a revogação do art. 192, §3º, foi viabilizado pelo art. 4º, inciso IX, da Lei da Reforma Bancária, o qual atribui a responsabilidade de limitar as taxas cobradas por instituições financeiras ao Conselho Monetário Nacional. No entanto, distorcendo suas funções originárias, esse órgão passou a tolerar que as próprias instituições financeiras fixassem as taxas de juros. Para isso, uma série de manobras legislativas, operadas via Medidas Provisórias, vieram a permitir a capitalização de juros mensais, ampliando os lucros do setor financeiro.

Subsequentemente, foi abordada a influência da política do Banco Central e da fixação da taxa Selic pelo Copom para a elevação dos juros no país, que hoje manipula a taxa básica de juros como instrumento único de cumprir as metas de inflação legalmente impostas. Isto, por consequência, encarece o crédito que é ofertado. Todavia, imprescindível pontuar que pouco se analisa a qualidade da inflação no Brasil atual, avaliando-se quase que exclusivamente índices quantitativos.



Este cenário foi apontado como formador de uma prática de taxas de juros básicos elevados e que hoje não pode ser facilmente instrumentalizada pelo Poder Executivo, em face da Lei Complementar nº 179, que conferiu independência ao Banco Central.

Finalmente, o trabalho apontou os resultados fáticos desse conjunto normativo, que são: a livre cobrança de juros usurários, com destaque para os juros de cartão de crédito que chegaram ao patamar de 391,73% ao ano em 2022 e um percentual de famílias endividadas de 77,9% no mesmo ano.

Apesar desse cenário de endividamento sistêmico, o ordenamento jurídico brasileiro não conta com normas capazes de fazer frente aos problemas sociais postos, sendo essa ausência de amparo jurídico um catalizador para a expansão do endividamento das famílias. É o que se observou com a Lei do Superendividamento, que apesar de apresentar alguma oportunidade para que o devedor saia do estado de insolvência generalizada, não traz alternativas para a raiz do problema, que é a cobrança excessiva de juros no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/1988: o Sistema Financeiro. **Direito Público**, [S. l.], v. 10, n. 51, 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2250>. Acesso em: 12 abr. 2023

ARAÚJO, Ozenildo Gomes de. **Juros reais no direito brasileiro**: a revogação do parágrafo 3º, artigo 192 da constituição federal do Brasil de 1988 e as consequentes altas nas taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Brasileira de 1988, as 'constituições transformadoras' e o 'novo constitucionalismo latino-americano'. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 7, n. 26, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/9468/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. 1ª ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito de Coimbra**, v. 49, p. 57-77, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/24845>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BORGES, Florinda Figueiredo. **Intervenção Estatal na Economia**: O Banco Central e Execução das Políticas Monetária e Creditícia. Orientador: Prof. Dr. José Tadeu de Chiara. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2010.

BORGES, Yasmim Fuentes de Freitas. **Independência do Banco Central**: teoria e prática. Orientador: Prof. Dr. Julio Manuel Pires. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva. 2014.

Brasil registra 69,4 milhões de inadimplentes em 2022, segundo a Serasa. **O Globo**. 24 jan. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/01/brasil-registra-694-milhoes-de-inadimplentes-em-2022-segundo-a-serasa.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL, **Ata das Comissões**, de 12/05/1988. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Diário: Brasília, DF, ano II – suplemento ao nº 242. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/242anc12mai1988.pdf#page=>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 out 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.088**, de 21 de junho de 1999. Estabelece a sistemática de "metas para a inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3088.htm). Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 22.626**, de 7 de abril de 1933. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providencias. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D22626.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm). Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 92.889**, de 7 de julho de 1986. Dispõe sobre a Consultoria Geral da República e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D92889.htm#:~:text=D92889&text=DECRETO%20N%C2%BA%2092.889%2C%20DE%207%20DE%20JULHO%20DE%201986.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Consultoria%20Geral%20da%20Rep%C3%BAblica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art%201%C2%BA%20A%20Consultoria%20Geral,direta%2C%20pessoal%20e%20imediata%20supervis%C3%A3o](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D92889.htm#:~:text=D92889&text=DECRETO%20N%C2%BA%2092.889%2C%20DE%207%20DE%20JULHO%20DE%201986.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Consultoria%20Geral%20da%20Rep%C3%BAblica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art%201%C2%BA%20A%20Consultoria%20Geral,direta%2C%20pessoal%20e%20imediata%20supervis%C3%A3o). Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021**. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp179.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm). Acesso em: 15 abr 2023.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm). Acesso em: 31 out 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm). Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. ed. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 5 mar 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Institui o Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 15 abr 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm). Acesso em: 15 de jan de 2023.

BRASIL. **Lei nº 556**, de 25 de junho de 1850. Código Comercial. Rio de Janeiro, RJ. Publicada na Secretaria d'Estado dos Negócios da Justiça em 1º de Julho de 1850. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim556.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm). Acesso em: 26 de Fevereiro de 2023.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm). Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4 - 7. Partido Democrático Trabalhista - PDT. Presidente da República. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF, 7 de março de 1991. p. 191. Brasília. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>. Acesso em: 23 jan 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.170-36**, de 23 de agosto de 2001. Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2170-36.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2170-36.htm)

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial 1.061.530/RS. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 22 de outubro de 2008. Brasília. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=009143>.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 02 nov 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 15 abr 2023.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Súmula nº 297. “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”, 2003.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 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.”, 2004.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 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.”, 2003.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 121. “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.”, 1963.

CHIMURIS. Neocolonialismo jurídico: ¿La apropiación del Estado de Derecho? **Direito e Economia**, p. 33-67. Disponível em: <https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-2-Direito-e-Economia-Neocolonialismo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

CLEBSH, Teodoro. Limites Jurídicos e Econômicos dos Juros. **Desenvolvimento Em Questão**, n. 5, ano 3, p. 73–99. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/107>.

CARNEIRO, José Clito. **O problema da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional (art. 192 CF)**. Orientador: Raimundo Bezerra Falcão. 2001. 105. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Direito Público, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001.

DA CUNHA JR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DA SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DE CHIARA, José Tadeu. **Juros**. In: GORGA, Érica; PELA, Juliana Krueger. **Direito Empresarial: Contratos, Direito Societário e Bancário**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2013. P. 163-200.

DOMINGUES, Gabriel Demetrio. Capitalização dos juros por instituições financeiras: uma análise do panorama legislativo e jurisprudencial. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 169-184, jun. 2011.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo – a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta**. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

FLEISCHER, David. **Um perfil sócio-econômico, político e ideológico da Assembleia Constituinte de 1987**. 1ª edição. Agua de São Pedro: Imprensa, 1987.

Fundação Procon-SP constata variação da cesta básica de 6,38% em abril de 2022. **Procon-SP**, 2022. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/CB-mensal-abr22-com-anual.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

FURNO, Juliane. Para que(m) serve um Banco Central Independente?. **Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa**. 19 nov. 2020. Disponível em: <https://iree.org.br/para-quem-serve-um-banco-central-independente/>. Acesso em: 1 abr. 2023.

GASPARIAN, Fernando. **A luta contra a usura: limite constitucional dos juros anuais de 12% está em vigor**. São Paulo: Graal, 1990.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e**

crítica. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

INFINITY ASSET. **Ranking mundial de juros reais – nov/22**. Disponível em: <https://infinityasset.com.br/ranking-mundial-de-juros-reais-nov-22/>. Acesso em: 25 mar. 2023.

JANTALIA, Fabiano. **A revisão judicial de taxas de juros em contratos bancários**: Uma análise crítica sob o prisma do Direito Econômico. Orientador: Marcus Faro de Castro. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, UNB, 2010.

LAURINDO, Marcel Mangili; HEINEN, Luana Renostro. A verdade do mercado e os juros na Constituição de 1988. **Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/LNN8yHRvpKPzBSGgYhS33zx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2023.

LAURINDO, Marcel Mangili. **A ineficácia do tabelamento dos juros reais na constituição federal de 1988**: uma interpretação a favor da liberdade de mercado. Orientador: Prof. Dr. Ary Cesar Minella. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, 2015.

LAZZARATO, Mauricio. **O Governo do Homem Endividado**. 2<sup>a</sup> edição. São Paulo: Editora N-1 Edições, 2017.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**: Parte Geral. 8<sup>a</sup> edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Volume 1.

MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/105-dc.pdf?d=637581604679873754>. Acesso em: 15 abr. 2023.

MÁXIMO, Wellton. BC admite oficialmente estouro da meta de inflação em 2022. **Agência Brasil**. 30 de junho de 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-06/bc-admite-oficialmente-estouro-da-meta-de-inflacao-em-2022>. Acesso em: 14 abr. 2023.

Metas para a inflação. **Banco Central**. 2023. Disponível em: <https://liftchallenge.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>. Acesso em: 15 abr 2023.

MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição**: para o conceito de Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, v. 19, 1976, p. 12. Disponível em: <[https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/25912/1/BoletimXIX\\_Artigo1.pdf?ln=pt-pt](https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/25912/1/BoletimXIX_Artigo1.pdf?ln=pt-pt)>. Acesso em: 08 fev. 2023.

NETO, Eduardo Salomão. **Direito bancário**. São Paulo: Atlas, 2014.

O Assunto. Natuza Nery. 2023. Programa “A falência do SVB e os efeitos no Brasil” (27 minutos).

PARTINGTON, Richard. Silicon Valley Bank collapse ‘could force central banks to stop interest rate rise. **The Guardian**. 13 mar. 2023. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2023/mar/13/silicon-valley-bank-collapse-central-banks-interest-rate-rises>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PEIC/CNC. **Endividamento e inadimplência no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/01/cnc-endividamento.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Pesquisa de juros - Dezembro 2022. **ANEFAC**, 2023. Disponível em: [https://www.anefac.org/\\_files/ugd/bed087\\_e56cc5f892184fe993698b1260257b3d.pdf](https://www.anefac.org/_files/ugd/bed087_e56cc5f892184fe993698b1260257b3d.pdf). Acesso em: 15 abr. 2023.

RAMOS, Saulo. **O código da vida - fantástico litígio judicial de uma família**: drama, suspense, surpresa e mistérios. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

RAMOS, Saulo. **Parecer SR-70**: Reforma do Sistema Financeiro Nacional. Inteligência do artigo 192 da Constituição e seu § 3º. Brasília: 6 de outubro de 1988. 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](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: 12 fev. 2023.

Reunião do Copom, nº 253, 2023, Brasília. **Atas do Comitê de Política Monetária** – Copom. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom>. Acesso em: 15. Abr. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2018.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**, [S. l.], v. 6, n. 30, 2011. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1659>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antônio. **Juros no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Rafael Silveira e. A (des)constitucionalização do Sistema Financeiro. **Senado Federal**. v. 4, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-economica-e-monetaria-a-des-constitucionalizacao-do-sistema-financeiro>. Acesso em: 15 abr. 2023.

SINGER, Paul. **Curso de introdução à economia política**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

Taxa de juros nominal. **Ipeadata**. 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38402>. Acesso em: 15 abr. 2023.

WEDY, Gabriel. **A usura e a limitação dos juros reais compensatórios em 1% ao mês**

**após a publicação da Emenda Constitucional n° 40.** Revista da AJUFERGS. Porto Alegre, n. 2, 2006. Disponível em: <[http://www.ajufergs.org.br/revista\\_ajufergs\\_02.asp](http://www.ajufergs.org.br/revista_ajufergs_02.asp)>. Acesso em 17 out 2022.

ZANOBIA, Luana. O drama bancário de Wall Street que ameaça as startups. **Veja**. 10 mar. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/o-drama-bancario-de-wall-street-que-ameaca-as-startups/>. Acesso em: 15 abr. 2023.