

A limitação das taxas de juros reais

CID HERÁCLITO DE QUEIROZ

A questão suscitada: a manutenção, pela Assembléia Nacional Constituinte, no segundo turno de votação, do dispositivo que limitará, a 12%, a taxa de juros reais, causou grande reboleço no mercado, em face de entendimento, amplamente divulgado, no sentido de que tal regra entrará em vigor no próprio dia da promulgação da nova Carta Constitucional.

No entanto, tal entendimento não deve prosperar, eis que não se ajusta às mais elementares regras da ciência hermenêutica.

Os princípios fundamentais do novo Sistema

No Título 4 — "Da Ordem Econômica e Social" do Projeto da Constituição figura o Capítulo 4, que trata do "Sistema Financeiro Nacional" e se compõe de um único artigo (art. 197).

Por sistema financeiro nacional, entende-se o conjunto de operações praticadas no mercado financeiro, bem assim o conjunto das instituições públicas e privadas, que operam em tal mercado.

O art. 197, em seu caput, contém duas regras nucleares do ordenamento constitucional:

1º) O sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade; e

2º) O sistema financeiro nacional deve ser regulado em lei complementar.

A primeira regra refere-se à dupla finalidade do sistema, que haverá de ser organizado não só com o objetivo de promover o desenvolvimento do país, de modo equilibrado, mas, ainda, e na mesma medida, com o escopo de servir aos interesses da coletividade.

A segunda regra diz respeito à forma pela qual o sistema deve ser organizado, ou seja, mediante lei complementar, que terá a denominação de "lei do sistema financeiro nacional", como previsto no Parágrafo 1º do art. 197.

As matérias relevantes

Por outro lado, o art. 197, na parte final de seu caput e nos incisos 1 a 7, enumera, dada a sua relevância, matérias que integrarão o sistema e, como tal, deverão ser previstas na aludida lei complementar: autorização para o funcionamento das instituições, participação do capital estrangeiro, criação de fundo ou seguro etc. A enumeração é meramente exemplificativa, não esgotando o elenco de temas que o legislador vier a incluir.

As regras básicas

Além dessa enumeração, alguns dos incisos do art. 197 estabelecem, desde logo, regras básicas, que vincularão e limitarão o legislador.

Assim, a lei complementar, que vier a regular o sistema financeiro nacional, deverá, necessariamente: 1º) assegurar às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os "instrumentos" do mercado financeiro bancário (inciso 1); 2º) vedar a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização dada para o respectivo funcionamento (inciso 1); 3º) considerar, na fixação das condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições do sistema, os interesses nacionais e os acordos internacionais (inciso 3); e 4º) vedar a participação da união no fundo ou seguro de que trata o inciso 6.

Destarte, o art. 197 estabelece, em seus parágrafos, outras normas que vincularão e limitarão o legislador.

Em decorrência do disposto nesses parágrafos, a lei complementar, em foco, obrigatoriamente, prescreverá: 1º) a negociabilidade e intransferibilidade das autorizações do poder público, para o funcionamento de instituição financeira e de estabelecimento de seguro, previdência e capitalização (parágrafo 1º); 2º) a permissão para a transmissão de controle de pessoa jurídica titular de autorização dada



pelo poder público (parágrafo 1º); 3º) a limitação da concessão, pelo poder público, de autorização para o funcionamento dessas instituições, tão somente, a pessoa jurídica que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento e cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada (parágrafo 1º); 4º) o depósito, em instituições regionais de crédito, dos recursos financeiros da união relativos a programas e projetos de caráter regional (parágrafo 2º); 5º) a limitação das taxas de juros reais a 12% ao ano (parágrafo 3º); e 6º) a tipificação como crime de usura, com as penas da lei criminal, do ato de cobrança de juros reais acima do limite de 12% ano ano.

A exegese do parágrafo 3º

O parágrafo 3º do art. 197 foi acrescido ao texto constitucional por força da emenda. Melhor seria, por ditames de técnica legislativa, que os três parágrafos se constituíssem em incisos do art. 197. Bastaria isso para afastar as dúvidas que estão a tumultuar o mercado.

A "ratio legis" desse preceito pode ser encontrada nos abusos imputados às instituições financeiras, em detrimento da coletividade, na cobrança de juros, comissões e outros encargos em operações de crédito em geral, mais acuatadamente no mútuo, no desconto de títulos e no crédito direto ao consumidor.

Essas foram as razões de natureza econômica, social e política que configuraram o ambiente e o momento propícios à germinação do preceito em foco, desde a elaboração da emenda à sua aprovação, no primeiro turno de votação da Assembléia Nacional Constituinte, e manutenção, no segundo turno.

Uma vez promulgada a Constituição, o preceito ganhará vida própria e sua exegese será fixada pela doutrina e, afinal, pelos juízes e tribunais do país.

Parece certo, no entanto, que a "mens legis" do preceito em questão é a de estabelecer, em 12% ao ano, o limite máximo para as taxas de juros reais nas operações financeiras em geral, bem assim o de enquadrar os infratores no ilícito penal de usura. Isso no interesse do desenvolvimento do país e do bem-estar da coletividade.

Todavia, os preceitos do parágrafo 3º do art. 197 não são auto-aplicáveis. Com efeito, tais normas — as da limitação da taxa de juros e tipificação, como crime de usura, das infrações a tal limite — têm por finalidade, a exemplo das disposições contidas nos Parágrafos 1º e 2º e nos incisos 1, 2 e 3, vincular o procedimento do legislador, na elaboração e aprovação da lei do sistema financeiro nacional.

As duas normas do Parágrafo 3º e as demais integrarão, por natureza, o todo que se constituirá em novo sistema financeiro nacional, a ser objeto de uma lei complementar, que terá de ser apreciada e votada pelo Congresso Nacional.

Nenhuma dessas regras — as dos incisos 1 a 8 e Parágrafos 1º e 3º — pode ter aplicação antes do advento do sistema de que farão parte, sob pena de se traírem os princípios fundamentais de sua organização, isto é, a promoção do desenvolvimento econômico equilibrado do país e a satisfação dos interesses da coletividade, inscritos no caput do art. 197.

Desse modo, não há como se introduzir, abruptamente, no mercado, a limitação das taxas de juros reais, em todos os negócios, sem que, ao mesmo tempo se reestruture o sistema financeiro nacional, tanto no que tange às suas operações, como no que se refere às suas instituições.

Se assim não for — indicam os especialistas — inviabilizar-se-ão, da noite para o dia, sem quaisquer sucedâneos, a política monetária do governo, a colocação, no mercado, de títulos da união, dos Estados e dos municípios, as operações de mútuo, o crédito direto ao consumidor, a emissão de títulos com correção prefixada etc. De outro lado, estimular-se-ão chamada "economia paralela" e a agiotagem, que o preceito em tela quer, justamente, colibir. Tais resultados não se ajustariam aos próprios princípios fundamentais do sistema financeiro nacional e constituiriam o absurdo, que a ciência hermenêutica repele veementemente.

Ora, o fim colimado pelos preceitos em exame é o de que, no interesse da promoção do desenvolvimento equilibrado do país e da própria coletividade, o novo sistema financeiro nacional, a ser organizado pela lei complementar, prescreva, mediante regras adequadas e eficazes, a limitação, a 12%, das taxas de juros reais, sem prejuízo da manutenção das operações de interesse social, como o crédito direto ao consumidor.

Além disso, na interpretação do dispositivo em tela, o exegeta deverá recorrer ao processo sistemático, comparando-o com as outras disposições do mesmo capítulo, bem assim com as de outros capítulos do futuro estatuto e que versem sobre a mesma matéria ou a ela pertinente.

"Qualquer um poderia ser condenado à força," — exclamou o lúcido Carlos Maximiliano — "desde que o julgassem por um trecho isolado de discurso, ou escrito, de sua autoria."

"Não se encontra" — acrescenta o mestre — "um princípio isolado em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com os outros. O direito

objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio."

Assim sendo, o parágrafo 3º do art. 197 não pode ser considerado como dispositivo de natureza autônoma e, assim, auto-aplicável.

Ao contrário, esse dispositivo integra e compõe um todo ordenado, que constituirá o sistema financeiro nacional, objeto de um capítulo do projeto de Constituição.

É bem verdade que, em todo esse projeto, se constata — em razão quicá do ambiente e do momento em que vive a nação — que a "mens legis" do nosso novo estatuto político é a de promulgar um texto que não só organize o estado de direito, regule o funcionamento e a competência dos poderes e enumere as garantias e direitos fundamentais, mas também se constitua em verdadeiro planejamento nacional, prevendo e disciplinando, as minúcias, as diversas instituições nacionais, organizando serviços etc., mediante disposições próprias da legislação ordinária.

Nesse contexto, sob o império de tais fatores, deve ser interpretado o dispositivo em questão. Destarte, a exegese do parágrafo 3º do art. 197 terá de ser feita em consonância com as demais normas de capítulo relativo ao sistema financeiro nacional.

Integrado o parágrafo 3º às demais normas do art. 197, concluir-se-á, com facilidade, que a aplicação das normas desse dispositivo dependerá da lei do sistema financeiro nacional. Essa lei traduzirá o conceito de juros reais, tido, no mercado, como sendo as taxas de juros praticadas descontada a inflação, ou melhor, a desvalorização da moeda, no período do negócio pactuado; prescreverá o meio válido de se descontar a desvalorização da moeda; e disporá sobre índices aplicáveis ou admitidos.

A lei haverá, outrossim, de compatibilizar a limitação das taxas de juros com todo o novo sistema a ser organizado, a normatização das diversas operações e, ainda, a sistemática de incidência de diversos tributos e encargos legais, em especial o Imposto de Renda. E terá de traçar regras para a exclusão de parcelas relativas a deságios, que são ganhos ou perdas de capital, e despesas administrativas na intermediação, que não configuram "remuneração".

Outrossim, deve ser considerado, na interpretação do dispositivo em foco, à luz de todo o futuro estatuto político do país, que a uma outra lei complementar — a que vier regular as finanças públicas —, caberá dispor sobre a dívida pública externa e interna e a emissão e resgate de títulos da dívida pública (art. 169, incisos 2 e 4), o que abrange a fixação, sem qualquer limite, das respectivas taxas de juros.

Também a captação da poupança popular, envolvendo, por exemplo, a remuneração das cadernetas de poupança ou instrumentos assemelhados, deverá ser objeto de lei federal ordinária (art. 49, inciso 14).

Afora isso, os juros de operações de crédito externo e interno submeter-se-ão à disciplina prevista no art. 53, incisos 7 e 9, isto é, a resoluções do Senado Federal.

Conclusão

Por todas essas razões, a limitação, a 12%, da taxa de juros reais e todas as outras disposições componentes do art. 197 constituem preceitos de caráter programático, a serem, obrigatoriamente, incluídos na lei complementar que vier a organizar o novo sistema financeiro nacional, de forma harmônica com as demais regras e de modo a que se atendam os princípios basilares de promoção do desenvolvimento equilibrado do país e satisfação dos interesses da coletividade.