



**O papel das instituições e da doutrina jurídica na resistência à Constituição: o caso da taxa de juros de 12%**

**The role of institutions and legal theory in resistance to the Constitution: the case of the 12% interest rate**

Paulo Eduardo Berni\*

João Lucídio de Andrade da Rosa\*

RESUMO

O objeto do presente artigo é a inserção da limitação de 12% na Constituição de 1988 e como as instituições e a doutrina atuaram para bloquear a eficácia da referida norma. A partir dos Anais da Assembleia Constituinte de 1987-88 e de entrevistas de constituintes, verificou-se que (a) a limitação dos juros reais em 12% ao ano não foi uma alternativa em relação à possibilidade de estatização do Sistema Financeiro Nacional, proposta esta rechaçada em todas as fases pela maioria dos constituintes. Ainda, (b) as informações disponíveis apontam para a hipótese de que a inserção do limite dos juros reais a 12% ao ano decorreu do conflito entre dois poderes sociais e econômicos. A inserção do limite implicou na imediata reação do Poder Executivo, que, por meio do Parecer SR-70, bloqueou a produção de efeitos do § 3º do art. 192 da Constituição. A fundamentação era que a regra não seria autoaplicável e exigiria regulamentação infraconstitucional. Posteriormente esse entendimento foi respaldado pelo Supremo Tribunal Federal, no ano de 1991, em sede de julgamento da ADI nº 4. A metodologia empregada foi a sociologia histórica e as técnicas de pesquisa envolveram pesquisa documental (Anais da Assembleia Constituinte, Parecer SR-70 e autos da ADI nº 4) e revisão bibliográfica (doutrina e entrevistas).

Palavras-chaves: Sistema Financeiro Nacional; Juros; Constituição; Bloqueios constitucionais; Sociologia histórica.

ABSTRACT

The object of this article is the insertion of the 12% limitation in the 1988 Constitution and how institutions and legal theory acted to block the effectiveness of that rule. Based on the Annals of the Constituent Assembly of 1987-88 and an interviews with constituents, it was found that (a) the limitation of real interest to 12% per year was not an alternative in relation to the possibility of nationalizing the National Financial System, a proposal that was rejected in all phases by the majority of constituents. Also, (b) the available information points to the

\* Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD/UFRGS). Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Membro do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo na América Latina. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2679-6743>. E-mail: [pauloberni@gmail.com](mailto:pauloberni@gmail.com).

\* Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD/UFRGS). Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS). Bolsista da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1022-8124>. E-mail: [joaolucidio@gmail.com](mailto:joaolucidio@gmail.com).





hypothesis that the insertion of the real interest limit at 12% per year resulted from the conflict between two social and economic powers. The insertion of the limit unleashed a immediate reaction of the Executive Power, which, through Opinion SR-70, blocked the production of effects of § 3 of art. 192 of the Constitution. The reasoning was that the rule would not be self-applicable and would require infra-constitutional regulation. This understanding was later supported by the Federal Supreme Court in 1991, in the judgment of ADI nº 4. The methodology used was historical sociology and the research techniques involved documentary research (Annals of the Constituent Assembly, Parecer SR-70 and records of ADI nº 4) and literature review (legal theory and interviews).

Keywords: National Financial System; Interest; Constitution; Constitutional blockades; Historical sociology.

## 1 Introdução

O tema da presente pesquisa é a norma disposta no § 3º do art. 192 da Constituição de 1988, que previa a limitação dos juros reais a serem praticados no Brasil em 12% ao ano. Mais especificamente, o objeto é investigar como as instituições estatais (Poder Executivo e Poder Judiciário) e a doutrina atuou para bloquear a eficácia da referida norma. A hipótese é que se trata de um caso em que a “sala de máquinas” (GARGARELLA, 2014) agiu – neste caso, rapidamente – para bloquear a aplicabilidade da recém promulgada Constituição Federal.

O artigo se divide em quatro seções. Na primeira, serão traçados os antecedentes históricos que levaram ao debate sobre a limitação dos juros reais na Constituinte. A seguinte, passa-se para a análise dos debates constituintes, a partir dos registros presentes nos Anais, além de entrevistas com atores da época. Nas seções seguintes é investigada a reação à aprovação do § 3º do art. 192, com a aprovação do Parecer SR-70 e com o julgamento da ADI nº 4.

A partir de uma abordagem indutiva, a metodologia empregada foi a sociologia histórica e as técnicas de pesquisa envolveram pesquisa documental (Anais da Constituinte de 1987-1988, Parecer SR-70 e autos da ADI nº 4) e revisão bibliográfica (doutrina e entrevistas).

## 2 Antecedentes históricos: a luta contra a usura no Brasil.

O Código Civil de 1916, em seu art. 1.062, determinava que os juros, quando não convencionados pelas partes, deveriam ficar limitados a 6% ao ano. Ocorre que Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 22.626/1933, proibiu a contratação de juros superiores ao dobro da taxa legal definida no pelo Código Civil. Ou seja, o limite de juros seria o percentual de 12% ao ano; acima desse patamar estaria configurado o crime de usura.

Com o Golpe Militar de 1964 sucederam-se reformas no sistema bancário, que teve dentre seus marcos normativos as Leis nº 4.595/1964 e nº 4.728/1965. Tem especial relevância ao tema objeto do presente estudo a Lei nº 4.595/1964, que criou o Sistema Financeiro Nacional e conferiu as competências normativas ao Conselho Monetário Nacional, que Osny Duarte Pereira chamou de “pequeno parlamento oculto” (BRASIL, 1987a, p. 33). Assim, investido de poderes normativos, o Conselho Monetário Nacional expediu resolução determinando que as instituições financeiras não estavam mais obrigadas à limitação imposta pelo art. 1º do Decreto nº 22.626/1933.

Embora houvesse a resolução do Conselho Monetário Nacional, o Decreto nº 22.626/1933 continuava – e formalmente ainda continua – vigente. Instalando-se a controvérsia e sendo chamado a responder, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou seu entendimento com a edição da Súmula nº 596, cujo verbete vinha assim redigido: “As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional”. Enfim, a cobrança de juros acima dos limites impostos pelo Decreto de 1933 tornou-se prática comum das instituições financeiras.

Procurando demonstrar o impacto do afastamento da limitação prevista no art. 1º do Decreto nº 22.626/1933 na economia, Fernando Gasparian comparou a participação do setor financeiro e do setor agropecuário no BIP, antes e depois da reforma bancária de 1964 (ALMEIDA, 1989, p. 1):

**Tabela 1 – Participação dos setores financeiros e agropecuário no PIB brasileiro**

Ano	Setor financeiro	Setor agropecuário
1960	6,8%	22,5%
1988	14,5%	8,7%

Os dados apresentados por Gasparian indicam que os lucros obtidos pelo mercado financeiro não afligiam somente a população, mas igualmente impediam e até retraíam o crescimento da atividade econômica produtiva do Brasil.

A fim de fazer frente ao quadro de juros praticados pelas instituições financeiras, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu texto original determinava que os juros reais não poderiam ultrapassar a taxa de 12% ao ano, *vide* art. 192,



§3º. Tal dispositivo constitucional jamais teve aplicabilidade, sendo extirpado do texto constitucional pela Emenda Constitucional (EC) n. 40/2003.

### 3 O limite de 12% dos juros na Constituinte.

Na Constituinte de 1987-1988, a Subcomissão do Sistema Financeiro foi inserida na Comissão Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e era composta por cinco partidos: PMDB, PFL, PDS, PDT e PT. Os constituintes concentravam-se no PMDB e no PFL – esses dois partidos representam 84% da composição da referida subcomissão.

Os trabalhos da Subcomissão do Sistema Financeiro iniciaram-se no dia 08/04/1987, com a eleição de seu Presidente (Cid Sabóia de Carvalho), Relator (Fernando Gasparian) e vice-presidentes (1º Vice-presidente, Divaldo Suruagy, e 2º Vice-presidente, Sérgio Werneck). Com exceção de Divaldo Suruagy, do PFL, todos os demais pertenciam ao PMDB (BRASIL, 1987a, p. 1-4).

Na primeira reunião da Subcomissão do Sistema Financeiro alguns pontos em comum e de divergência entre os constituintes já aparecem traçados. O ponto em comum consistia na constatação da situação de alta inflação das taxas de juros, bem como na necessidade de reorganizar a distribuição de atribuições do Banco Central, aumentar os poderes do Congresso Nacional na matéria financeira e realizar o desenvolvimento das regiões do país de forma mais igualitária (BRASIL, 1987a, p. 1-5).

Por sua vez, o grande ponto de divergência (ao menos declarada) entre os constituintes seria justamente a solução para o problema identificado: estatização ou não do sistema financeiros nacional. Tal questão foi abordada nos pronunciamentos de Adroaldo Streck (PMDB), Cid Sabóia de Carvalho (PMDB), Darcy Deitos (PMDB) e José Carlos Vasconcelos (PMDB) (BRASIL, 1987a, p. 1-5).

No decorrer das audiências públicas, trinta e sete convidados foram ouvidos pelos constituintes (BRASIL, 1987a, p. 193). Dentre esses convidados, vale aqui destacar as contribuições de Osny Duarte Pereira, João Paulo Magalhães, Camilo Calazans de Magalhães, Roberto Konder Bornhausen e Eros Roberto Grau.

Osny Duarte Pereira foi bastante assertivo ao dizer que solução dos problemas brasileiros exigiria a estatização total do sistema bancário, já que tais instituições, enquanto entes privados, desorganizam a produção em sua atuação de intermediação (BRASIL, 1987a, p. 41). Ainda, mostrava-se absolutamente descrente de que um tabelamento de juros pudesse



conter alguma eficácia. Para tanto, ressaltou o fato de que havia no Brasil uma lei que proibia a usura, mas que de nada valia em face do que o Conselho Monetário Nacional estabelecia (BRASIL, 1987a, p. 43-44). Trazia, ademais, como alerta, dois pontos: a) “A estatização dos bancos de depósitos é uma defesa do sistema capitalista”; e b) a estatização deveria ocorrer de forma que houvesse uma democratização do acesso da direção dos bancos e de seus órgãos de cúpula (BRASIL, 1987a, p. 35).

João Paulo Magalhães, em sua exposição, abordou a possibilidade da inserção da taxa de juros reais dentro do texto constitucional (BRASIL, 1987a, p. 36-37).

O Presidente do Banco do Brasil, Camilo Calazans de Magalhães referiu estar ciente do embate entre estatização e a completa privatização do sistema. No entanto, dizia entender que a ideia da estatização surge, principalmente, em razão da taxa de juros extremamente elevada. Acreditava, entretanto, que a solução para o problema não estaria na estatização, mas na “convivência equilibrada dos bancos oficiais federais e estaduais com os privados” (BRASIL, 1987a, p. 48).

Roberto Konder Bornhausen, Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras, na audiência pública realizada na 8ª Reunião, em 06/05/1987, foi questionado diretamente por José Carlos Vasconcelos a respeito de como se comportariam as instituições do sistema financeiro público e privado caso a Constituição determinasse que os juros reais não pudessem ultrapassar 12% ao ano, conforme proposta veementemente defendida por Gasparian. Como resposta, Bornhausen declarou que tal proposta inviabilizaria a administração econômico-financeira do Brasil (BRASIL, 1987a, p. 120-121).

Quando questionado por Darcy Deitos (PMDB) sobre a proposta de estatização total do sistema financeiro nacional, Bornhausen não foi tão enfático em se colocar contra a estatização total, mas apresentou os exemplos da França e de Portugal para assinalar sua defesa da atuação da iniciativa privada dentro do sistema financeiro (BRASIL, 1987a, p. 126).

O último dos convidados a ser destacado é Eros Roberto Grau, que, em sua exposição, apresentou tom mais conciliatório, apontando que a ideia de estatização poderia ser abandonada se fosse entendido que a atividade financeira é concessão do Estado, já que possuidora de função social, daí não sendo própria do setor privado. Todavia, por meio de um regime jurídico que conferiu os adjetivos de “peculiar” e “específico” poderiam ser desempenhados por privados (BRASIL, 1987a, p. 147).



A partir da 12ª Reunião da Subcomissão encerram-se os painéis e deu-se início à apreciação do Anteprojeto do Relator Fernando Gasparian, bem como dos destaques e das emendas (BRASIL, 1987a, 157-246).

O Anteprojeto levado à votação pelos constituintes estabelecia o limite dos juros reais em dois momentos (BRASIL, 1987a, p. 195-197). Tratou primeiramente de limitar os juros reais em 12% ao ano dentro da parte dogmática da Constituição, em seu art. 2º, § 2º, que determinava que:

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 12% ao ano. A cobrança acima desse limite será conceituada como crime de usura, punida, em todas as suas modalidades, nos termos em que a lei determinar.

Ainda, a limitação dos juros era igualmente tratada na parte das disposições transitórias, cujo art. 15 tinha a seguinte redação:

A taxa de juros real máxima, à data da promulgação desta Constituição, será fixada em 20% ao ano, decrescendo em dois pontos percentuais, a cada trimestre, até alcançar o limite máximo de 12%, fixado nesta Constituição, dentro de um período de um ano.

Votado o Anteprojeto, este foi aprovado com 17 votos favoráveis e 2 contrários, procedendo-se a partir de então a votação das emendas e dos destaques (BRASIL, 1987a, 206-246). Importante frisar que, a fim de delimitar e manter o alinhamento com o problema de pesquisa, alguns tópicos não serão abordados, focando-se a exposição em três das propostas apresentadas: a) Emenda nº 112-2, de Darcy Deitos (PMDB) b) Emenda nº 5C0088-1, de Sérgio Werneck (PMDB); c) Destaque do art. 9º, de Basílio Villani (PMDB).

A Emenda nº 112-2, de Darcy Deitos, tratava da estatização dos bancos de depósito no Brasil, fazendo com o que tais atividades fossem privativas de pessoas jurídicas de direito público. Ainda, vedava a participação acionária de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, bem como continha a previsão de que empresas do ramo bancário de coleta de depósitos e de seguros controladas por capital estrangeiro deveriam encerrar suas atividades no prazo de um ano, sem qualquer ônus para a União (BRASIL, 1987a, p. 218).

Ocorre que, por questão de ordem, acabou-se dividindo a votação da referida emenda em dois momentos: primeiramente seria votada a estatização proposta por Darcy Deitos e, em seguida, a nacionalização, que já estava contida no próprio Anteprojeto de Fernando Gasparian (que estabelecia que apenas bancos brasileiros poderiam prestar serviços de depósito). Ao final,

a proposta de estatização foi rejeitada por 15 votos a 4, sendo que a nacionalização do sistema financeiro foi mantida por 10 votos a 8, com uma abstenção (BRASIL, 1987a, p. 218-221).

Por sua vez, a Emenda nº 5C0088-1, de Sérgio Werneck, procurava suprimir os dois dispositivos do Anteprojeto de Fernando Gasparian que tratavam da limitação da taxa de juros: o art. 2º, § 2º, da parte dogmática, e o art. 15 das disposições transitórias.

Sérgio Werneck, embora reconhecendo não ser defensável as altas taxas de juros então praticadas, não acreditava que a limitação no texto constitucional fosse “a forma mais razoável e mais técnica” para solucionar o problema (BRASIL, 1987a, p. 222). Por sua vez, José Tavares (PMDB) disse não entender como tal limite pudesse ser cumprido, e que a fixação de uma taxa parecia irreal (BRASIL, 1987a, p. 222-223). Por fim, Adroaldo Streck entendia que o consumo do Estado do dinheiro do mercado financeiro era o que fazia com que houvesse escassez e que a taxa de juros se elevasse (BRASIL, 1987a, p. 223).

O resultado foi pelo acolhimento da emenda supressiva, com a consequente exclusão dos dispositivos que limitavam as taxas de juros, por 11 votos contra 8.

Por fim, chega-se à votação do destaque ao art. 9º do Anteprojeto, proposto por Basílio Villani. O respectivo dispositivo determinava que “A União, através de suas instituições financeiras, não se responsabilizará pelos depósitos ou aplicações nas instituições financeiras privadas e bancos estaduais” (BRASIL, 1987a, p. 187). Em síntese, argumentava que a) não se tratava de matéria a ser regulada em texto constitucional e b) que haveria uma distinção proibida pelos princípios da ordem econômica, já que instituições públicas federais seriam privilegiadas em detrimento das estaduais e, principalmente, das privadas.

O Relator Fernando Gasparian aceitou a sugestão feita por Walmor de Luca e retirou a expressão “bancos estaduais” (BRASIL, 1987a, p. 231), passando-se a votação quanto à exclusão do art. 9º do Anteprojeto. O resultado, bastante apertado, foi pela rejeição do destaque e manutenção do dispositivo por 10 votos contrários e 9 votos favoráveis (BRASIL, 1987a, p. 232).

Em síntese, pode-se verificar que havia uma pluralidade de propostas em disputa na Subcomissão do Sistema Financeiro. Todavia, prevaleceu dentro da Subcomissão uma posição mais conciliatória, com predominância liberal, em razão do afastamento da proposta de estatização por uma maioria absoluta (basicamente 79% dos constituintes a recusaram, sendo que apenas 21% a tomaram como opção).



Desse modo, diverge-se da hipótese aventada por Luís Leonardo Tor de que o tabelamento de juros poderia ter sido uma estratégia liberalizante em face dos mais alinhados com ideias desenvolvimentistas, apontando para o uso da estratégia “recuar para ganhar” (TOR, 2012, p. 41). Ao menos no âmbito da Subcomissão do Sistema Financeiro.

A justificativa da hipótese levantada por Luís Fernando Tor tem base em um alegado receio da estatização completa do sistema financeiro, que teria ficado implícita no discurso do convidado Osny Duarte Pereira (TOR, 2012, p. 41). Contudo, analisando-se o resultado da votação, verifica-se que o risco de estatização se mostrou quase inexistente. Além disso, ao fim dos trabalhos da Subcomissão do Sistema Financeiro Nacional, o limite de juros em 12% já tinha sido extirpado do texto do Anteprojeto.

Assim como na Subcomissão do Sistema Financeiro e na Comissão Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, a discussão sobre a taxa de juros na Comissão de Sistematização permeou debates relacionados a outros temas, como as micro e pequenas empresas, os pequenos agricultores, o sistema bancário como um todo (preocupação com a descentralização), dentre outros.

Na Comissão de Sistematização, duas emendas, ambas rejeitadas, eram mais diretamente relacionadas ao tema da limitação da taxa de juros reais. A primeira foi a de nº 55, proposta pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) de Goiânia e subscrita por 200.000 eleitores (BRASIL, 1987b, p. 520-524). Com o objetivo de estatizar o sistema financeiro, definia como dever do Estado a regulamentação de todos os setores da atividade econômica, cabendo ao próprio Estado a exploração direta das atividades relacionadas ao sistema financeiro. Um dos alegados objetivos seria a redução da taxa de juros para os trabalhadores. A segunda foi a Emenda nº ES-28112-7, cujo Destaque nº 6338-87, apresentado pelo Deputado Bonifácio de Andrada, acrescentava a regulamentação dos juros e do crédito em geral à lei complementar que trataria do Sistema Financeiro Nacional (BRASIL, 1987b, p. 2091-2092).

A questão dos juros iria efetivamente ser definida durante a votação da Redação Final da Constituição. O primeiro destaque a ser feito é a votação da Emenda Coletiva nº 2.043, proposta pelo Centrão e que deu os contornos quase definitivos finais aos que viria a ser o art. 192 da Constituição (BRASIL, 1988a, p. 213-231). Após a aprovação desta emenda (com 457 votos favoráveis, 12 contrários e 3 abstenções), seriam aprovadas modificações não



substanciais nos incisos I, II, III, V e VIII, além da inclusão do § 3º, que diz respeito ao objeto da presente pesquisa.

Ao defender a proposta, Cid Sabóia de Carvalho (PMDB) referiu que “o texto do Centrão reproduz com relativa fidelidade o trabalho realizado pela Subcomissão do Sistema Financeiro, passando pela Comissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas e chegando até a Comissão de Sistematização, onde foi aperfeiçoado”. Lamenta, entretanto, não ter sido incluídos, dentre outros, itens como a limitação da taxa de juros (BRASIL, 1988a, p. 214).

Merece também menção a votação da Emenda nº 2P01223-0, apresentada por Luiz Gushiken (PT), que novamente propunha a estatização do Sistema Financeiro Nacional, com a justificativa explícita de controle das taxas de juros praticadas no Brasil. A proposta foi rejeitada com 136 votos favoráveis, 316 contrários e 10 abstenções (BRASIL, 1988a, p. 217-221).

Finalmente, chega-se à votação da Emenda nº 1.498 (BRASIL, 1988a, p. 228-233), que ficou conhecida pelo nome de seu proponente, o constituinte Fernando Gasparian. A proposta incluía um novo inciso no artigo referente ao Sistema Financeiro Nacional, estabelecendo em 12% o limite da taxa de juros reais no país, além de classificar como usura a cobrança em percentual superior ao estabelecido.

Inclua-se o seguinte inciso no art. 228, referente ao Sistema Financeiro Nacional, do Projeto de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização:  
VII – 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 12% ao ano. A cobrança acima desse limite será conceituada como crime de usura, punida, em todas as suas modalidades, nos termos em que a lei determinar.

Manifestaram-se na Tribuna favoravelmente à aprovação da emenda os constituintes Gastone Righi (PTB) (“Na realidade, a emenda restabelece em sua plenitude a lei de usura, que ainda vigora entre nós, mas que, pela sucessiva legislação e entendimento pretoriano, acabou cingida aos particulares, isentando as entidades e instituições financeiras da obrigação de obedecerem a ela. (...) É preciso restabelecer um mínimo de vergonha nacional – vergonha que aqui se consubstancia num limite máximo à sanha da cobrança de juros. Basta! É preciso que esta Assembléia tenha a coragem de escrever a palavra "basta"), Mário Assad (PFL) (“É bom que este Plenário saiba que somos representantes do povo e que aqui estamos para atender aos anseios da agricultura, da mini, da média e da pequena indústria, do trabalhador, do proprietário e, acima de tudo, de toda a Nação brasileira. E a Nação brasileira fala, em todos os seus recantos,



em todos os seus setores e em todos os sentidos que este País está falido por causa exclusivamente desses juros escorchantes que estão levando agricultores de minha região, meus caros Constituintes, até ao suicídio. (Palmas)”, Fernando Gasparian (PMDB) (“[...] sei que qualquer tribunal saberá julgar o que é juro real. É o que se faz, todos os meses, para fixar os rendimentos da caderneta de poupança: a taxa da inflação mais meio por cento de juro ao mês”) e Bernardo Monteiro (PDT).

Contrariamente à proposta, manifestaram-se José Serra (PMDB) e Delfim Netto (PDS), sendo que o primeiro, na linha de argumentação já apresentada por outros constituintes, reconhece a abusividade da taxa de juro, o prejuízo gerado por ela no desenvolvimento da atividade produtiva e no favorecimento da especulação, mas que isso não é o problema; o problema é o tabelamento dos juros dentro do texto constitucional, focando na falta de pertinência, propriedade e eficácia da medida.

PC do B, PTB, PDC, PSB, PCB, PDT e PT encaminharam o voto “sim”; o PDS e PFL, o “não”; e o PMDB deixou a questão em aberto, embora sua liderança (Severo Gomes), tenha declarado que seu voto seria “sim”. Como resultado, a Emenda Gasparian foi aprovada com 314 votos favoráveis, 112 contrários e 34 abstenções.

Considerando que a aprovação da Emenda Gasparian constituiu uma surpresa, é interessante referir as opiniões de alguns dos partícipes sobre os motivos que levaram à aprovação de tão polêmica e até então rejeitada proposta.

José Serra e Jorge Bornhausen associaram à aprovação da Emenda Gasparian à votação aos artigos sobre a reforma agrária, ocorrida no dia anterior:

José Serra: “Eu acho que a proposta dele (Gasparian) foi fortalecida porque o pessoal tinha votado contra o item da reforma agrária, em que ganhou a posição do Centrão. Aí ficou aquela coisa “opa, deixa eu dar um voto mais progressista aqui”. Isso influencia muito” (CARVALHO, 2017, p. 160).

Pergunta: “Foi retaliação do Covas, então, muito mais do que uma costura do [Fernando] Gasparian?”

Jorge Bornhausen: “Foi ressaca do Covas, o Gasparian perdeu na subcomissão, perdeu na comissão, porque o Serra não deixou entrar, e perdeu na Comissão de Sistematização, mas essa proposta apareceu na votação de Plenário. [...]”

Isso foi no dia seguinte da votação da desapropriação de terras. A proposta que ganhou tinha tomado certo equilíbrio, deixando de ser radical, o que desagradou o senador Mário Covas. Aí ele largou de mão e deixou passar os juros de 12%” (CARVALHO, 2017, p. 372).

Em sentido semelhante, Francisco Dornelles associa ainda a aprovação a uma “vingança” dos ruralistas contra os banqueiros:

Ninguém dava bola, todo mundo achava que estava fora de cogitação. A mesa foi virada no Plenário. (...) Houve uma votação sobre a reforma agrária – e o Ronaldo César Coelho, banqueiro, votou a favor, com a esquerda. A bancada ruralista resolveu dar o troco no Ronaldo – e votou nos 12% do Gasparian. Pode escrever aí: “Os 12% se devem a Ronaldo César Coelho” (CARVALHO, 2017, p. 246).

Por fim, José Genoíno destacou a qualidade dos discursos dos defensores da proposta: “No plenário da Constituinte o discurso valia. Se você fizesse um bom discurso, bem articulado, ganhava. E o dos juros foi esse” (ARANTES, 2019, p. 87).

O próximo embate seria no 2º turno da votação da Redação Final, ocorrida em 30/08/1988. O período entre as votações foi caracterizado por forte mobilização do setor financeiro e mesmo do Governo para que a limitação das taxas de juros fosse retirada da Constituição. Cabe recordar que, antes do início da votação da redação final foi aprovada a emenda ao Regimento Interno proposta pelo Centrão. Para ser aprovada, uma emenda ao projeto da constituição passaria a necessitar de 280 votos.

Iniciados os debates, foram apresentados 12 destaques que objetivavam suprimir o § 3º do art. 192 da Constituição (BRASIL, 1988b, p. 506-509). Defensor da retirada do dispositivo, Francisco Dornelles (PFL) assim se manifestou:

Não podemos engessar um governo, impedindo-o de fazer política econômica. No momento em que colocamos no texto constitucional o tabelamento da taxa de juros, da taxa de câmbio, das alíquotas de impostos, estamos tirando de qualquer governo – socialista ou liberal – a possibilidade, de fazer política econômica e correndo o risco de levar o País ao estado de hiperinflação, de recessão, de desemprego e de desequilíbrio das contas externas.

A resposta foi dada por Itamar Franco (PL):

Esqueceu-se, porém, o ex-Ministro Francisco Dornelles de dizer que, se não engessarmos o Governo, ele continuará a engessar o povo brasileiro, com juros exorbitantes que aí estão. [...] Posso relatar a prova cabal de que não podemos remeter essa matéria para a legislação ordinária. Em 1981, apresentamos Senhoras e Senhores Constituintes, ao Senado Federal – observem o ano, 1981 – um projeto de lei determinando a aplicação da lei de usura. O que aconteceu com esse projeto? Está tramitando até hoje no Congresso Nacional.

Antevendo a falta de votos para a aprovação das emendas supressivas, seus proponentes as retiraram em benefício de duas ainda na pauta de votação, em especial da emenda apresentada por Luís Roberto Ponte. Este cálculo por parte dos constituintes é um indicativo de que a ordem da votação das emendas possa ter tido efeito em relação aos resultados, e nos permite hipotetizar se estes seriam os mesmos caso a ordem de votação fosse distinta (“el



cuándo *pasan las cosas dentro de una secuencia afecta al cómo ocurren*”, conforme refere Charles Tilly (1991, p. 29)). Novamente quando da votação da Emenda Macarini, abordada a seguir, essa questão foi levantada pelos constituintes.<sup>1</sup>

A próxima proposta a ser apreciada foi a Emenda nº 1.759, de autoria de Paulo Macarini (PMDB) (BRASIL, 1988b, p. 509-513). Ela propunha nova redação ao § 3º do art. 192, suprimindo a referência ao percentual da taxa máxima de juros, e criava dispositivo no Ato das Disposições Transitórias estabelecendo que, enquanto a lei não viesse a disciplinar a matéria, “as taxas de juros ali mencionadas não poderão ser superiores a 12%”. A emenda tinha o objetivo de disciplinar a matéria de maneira mais extensiva e detalhada em lei.

A crítica do setor financeiro à proposta residia no fato de que, muito embora a fixação da taxa de juros fosse retirada do § 3º do art. 192, o limite de 12% passaria a vigor imediatamente após a promulgação da Constituição, algo que nem a proposta inicial de Fernando Gasparian teria previsto (já que havia a regra que estabelecia a transição entre os modelos, conforme recordou José Jorge (PFL)).

Vale referir também que, durante os debates dessa emenda, pela primeira vez foi levantada a questão sobre o sentido da expressão “nos termos da lei”, presente no dispositivo aprovado: se abrangeria apenas a questão da usura ou também a taxa de juros. Em resposta a César Maia (PDT), Bernardo Cabral (PMDB), relator, referiu 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”. Na sequência, manifestou-se Francisco Dornelles (PFL), defendendo que “o parágrafo está ligado ao caput do artigo e vai vigor depois de a lei complementar entrar em vigor. É este o entendimento”.

A proposta acabou rejeitada com 264 votos favoráveis, 198 contrários e 9 abstenções. Destaca-se que Fernando Gasparian votou a favor desta emenda.

<sup>1</sup> “SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA (PDS – MG. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, proponho uma questão de ordem a V. Ex.<sup>a</sup> e também ao Relator. Se for aprovada essa emenda, fica prejudicada a do Constituinte Luís Roberto Ponte?”

SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Esta emenda envolve prejuízo à de autoria do Constituinte Luís Roberto Ponte. Se recusada, abre a oportunidade de apresentação da Emenda Ponte. Se aprovada, esta será considerada prejudicada.

SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA: – Sr. Presidente, se essa emenda for aprovada, fica prejudicada a do Constituinte Luís Roberto Ponte?

SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Perfeitamente.

SR. BONIFÁCIO DE ANDRADA: – Muito obrigado a V. Ex.<sup>as</sup> (BRASIL, 1988b, p. 510).

Finalmente, a última votação na Constituinte relativa à questão da taxa de juros reais foi a da Emenda nº 383, apresentada por Luís Roberto Ponte (PMDB) (BRASIL, 1988b, p. 513-517). A emenda pretendia modificar a redação do § 3º do art. 192, retirando-lhe as referências ao percentual de 12% e transformando o parágrafo em inciso do *caput* do artigo, para que a matéria ficasse indubitavelmente subordinada à futura disciplina legal. Em síntese, em resposta aos defensores da fixação de um limite constitucional às taxas de juros, arguiu o proponente que o Congresso teria capacidade de resistir aos lobbies e votaria a lei complementar que regulamentaria o Sistema Financeiro Nacional.

Durante os debates dessa emenda, novamente surge o tema sobre a autoaplicabilidade do dispositivo, desta vez na voz de Samir Achôa (PMDB) (“quero dizer que, no meu entender, não é autoaplicável o dispositivo [...]”).

PTB, PDS, PFL e o PDC encaminharam o voto “sim” à aprovação da emenda; PDT, PT, PCB, PSB, PC do B e o PMDB, o “não”; e o PSDB (criado entre as votações do 1º e 2º turnos) deixou a questão em aberto, embora sua liderança (Artur da Távola), tenha declarado que seu voto seria “sim”. A emenda acabou rejeitada com 241 votos favoráveis (eram necessários 280 para a aprovação), 233 contrários e 7 abstenções.

O tema volta a ser debatido na Comissão de Redação, na sessão do dia 14/09/1988 (BRASIL, 1988c, p. 60-63). O ponto de discórdia aqui se referia ao *locus* no qual a regra que limitava a taxa de juros reais deveria ficar (se inciso do *caput* ou parágrafo), embora os defensores da manutenção da regra em inciso fizessem questão de afirmar que isso nada modificaria o entendimento sobre a aplicabilidade da norma.

É que a Emenda Gasparian propôs a inclusão da regra como um inciso. Assim ficou no Projeto A. Contudo, para a votação do 2º turno, o relator, Bernardo Cabral, transformou o inciso em parágrafo para atender o que entendia ser melhor técnica legislativa. Assim – como § 3º – o texto foi aprovado em 2º turno no Plenário.

Ocorre que, após esta votação, Bonifácio de Andrada (PDS) manifestou sua irrisignação contra a alteração promovida pelo Relator e, nos termos regimentais, no Projeto C a regra voltou a constar em um inciso.

Na Comissão de Redação, Vivaldo Barbosa propôs que a regra novamente passasse a constar como um parágrafo do art. 192 da Constituição, conforme texto aprovado no 2º turno da votação da Redação Final.



Após debate, no qual os constituintes apresentaram seus argumentos sobre por que a regra deveria ser um inciso ou um parágrafo, a Comissão de Redação aprovou a manutenção do texto como parágrafo, com 18 votos favoráveis e 5 contrários.

A questão foi debatida ainda uma vez mais na sessão do dia 20/09/1988 (BRASIL, 1988c, p. 212-214).

O fato é que, promulgada em 05/10/1988, a nova Constituição da República Federativa do Brasil continha em seu art. 192, § 3º, a proibição de que as taxas de juros reais não podiam exceder 12% ao ano. A exata dicção do dispositivo era a seguinte:

Art. 129. O sistema financeiro nacional estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a ser ir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: [...]

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades nos termos em que a lei determinar.

Passa-se, em seguida, à análise dos bloqueios à plena efetividade da referida norma constitucional, primeiramente com a imediata reação do Poder Executivo e, sem seguida, o respaldo do STF com o reconhecimento da constitucionalidade da medida.

#### **4 Parecer SR-70: o contra-ataque do Executivo à Emenda Gasparian.**

Em obra que trata dos ataques que a Constituição de 1988 sofreu ao longo de seus 30 primeiros anos de vigência, assim se manifestou Aldo Arantes acerca da questão da limitação da taxa de juros reais:

Na realidade, a fixação da taxa de juros em 12% era inaceitável para os bancos. Surpreendidos com o resultado da votação, articularam-se para impedir sua realização prática, o que terminou ocorrendo. No dia seguinte à entrada em vigor da Constituição Federal (CF), o Consultor Geral da República, Saulo Ramos, emitiu o parecer SR-70, informando que o § 3º do artigo 192 da CF não era autoaplicável, necessitava de lei que regulamentasse o dispositivo constitucional. O parecer transformou-se em Ato Normativo do presidente da República e possibilitou a Circular do Banco Central n. 1365, todos no mesmo sentido (ARANTES, 2019, p. 87).

Com efeito, no dia 06/10/1988, a Consultoria Geral da República emitiu o Parecer SR-70, assinado por seu titular, Saulo Ramos, cuja ementa vinha assim redigida:

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 à reforma determinada pelo constituinte. Interpretação gramatical e sistemática. Preceito constitucional de integração e a imprescindibilidade da *interpositio legislatoris* (A ÍNTEGRA, 1988).

Em síntese, dois foram os argumentos jurídicos empregados. Primeiro, que o § 3º do art. 192 seria norma eficácia limitada e condicionada à intervenção legislativa infraconstitucional para que pudesse produzir efeitos. Vale destacar os seguintes trechos:

7. Ninguém pode conceder que um inciso ou um parágrafo pudesse ser destacado do artigo e posto em vigor imediatamente, enquanto o conjunto da reforma de um sistema orgânico ficasse aguardando a lei complementar. [...]

12. O mestre Vicente Ráo deixou, sobre esta questão, a seguinte advertência: "As declarações programáticas que só enunciam princípios gerais e são mais particularmente usadas nas constituições e leis políticas, não contêm, em si, a força de sua obrigatoriedade: obrigatórias só se tornam quando uma disposição concreta de lei as aplica..." (op. cit., pag. 323) (A ÍNTEGRA, 1988).

Luís Fernando Tor (2012, p. 45), em dissertação sobre o tema, aponta que o parecerista teria realizado uma interpretação histórica, uma vez que, tendo sido “pensada pelos constituintes como um inciso do artigo 192, a conclusão óbvia era que essa limitação foi pensada como dependente de lei complementar”. Assim, o “deslocamento da limitação dos juro para o § 3º seria, nas palavras do parecerista, um “defeito formal considerável”, talvez pela agitação característica dos trabalhos constituintes” (TOR, 2012, p. 45).

O segundo argumento jurídico que pode ser identificado no parecer do Consultor Geral da República é que o conceito de “juros reais” seria impreciso, estranho ao direito constitucional, gerando controvérsias entre economistas e impossibilitando sua aplicação imediata.

De resto, o parecer reproduz uma longa “análise econômica” dos efeitos da nova norma, elaborada pelo Banco Central.

O parecer foi aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União em 07/10/1988. Assumindo, a partir de então, força vinculante para toda a Administração Pública Federal, concluiu que o art. 192, seria, integralmente, norma de eficácia limitada e condicionada, não podendo ser aplicado de modo fragmentado e “afoito” (A ÍNTEGRA, 1988).

Ato contínuo, o Banco Central do Brasil editou a Circular nº 1.365, de 06/10/1988 (BRASIL, 1988d), dirigida a todas as instituições que atuavam no mercado financeiro, instruindo-as acerca das diretrizes atuais contidas no Parecer SR-70, no sentido de que o art. 192, § 3º, não seria autoaplicável. Assim, com a não autoaplicabilidade do referido dispositivo



constitucional, as instituições financeiras poderiam continuar fixando taxas de juros reais acima do limite de 12% ao ano.

Em síntese, o parecer do Consultor-Geral e o estudo e a circular do Banco Central acabaram por “esvaziar o comando constitucional” (ALMEIDA, 1989, p. 53-54).

Ao comentar o parecer, Fernando Gasparian, autor da emenda que incluiu a regra no texto constitucional, assim se manifestou:

No cenário de absurdos em que vivíamos (e ainda vivemos), um simples advogado, sem qualquer representação política, mero consultor do Presidente da República, contesta a vontade da Nação, claramente aferida no debate da Assembleia Nacional Constituinte. Pior ainda, baseado nesse parecer, sem nenhuma força senão no restrito âmbito do Poder Executivo, o Banco Central, em lugar de emitir uma portaria normativa para o cumprimento da ordem constitucional, tentava revogar a Constituinte que iniciava sua vigência naquele mesmo dia (ALMEIDA, 1989, p. 15).

Cabe uma vez mais referir as palavras de Luís Fernando Tor (2012, p. 46), para quem:

[...] parece-nos um fato inquestionável que o uso do argumento técnico jurídico para interpretar a vontade dos constituintes [criticados por sua atecnia em determinados momentos], como fez o parecerista, é meio de controle posterior da obra constitucional e, portanto, um meio de controle político. Defendemos, por conseguinte, que o argumento jurídico movido pelo advogado geral da união não pode ser entendido como um argumento científico e neutro em valores. É sim um argumento político que, ao ser revestido pela técnica jurídica, tenta se impor como argumento de autoridade, visando expressar uma clareza evidente por si mesma.

Por fim, Eros Roberto Grau (ALMEIDA, 1989) considera o argumento esposado pelo consultor Geral da República reacionário. Dentre outras razões para a aplicação imediata do dispositivo, destaca o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil que estabelece que, “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Ademais, recorda a existência da teoria sobre conceitos cujos termos são indeterminados e a existência de inúmeras outras normas constitucionais com as mesmas características, mas que não se cogitava não serem autoaplicáveis (como muitos dos direitos fundamentais do art. 5º, CF). Todos os fundamentos de defesa da aplicabilidade imediata das normas constitucionais.

## 5 O Supremo Tribunal Federal e a doutrina jurídica.

No dia 12/10/1988, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4 (ADI nº 4). A ADI nº 4 tinha como pedido principal a declaração da inconstitucionalidade do ato do Presidente da República, José Sarney, que aprovou o Parecer SR-70, do Consultor-Geral da República, bem como das instruções do Banco





Central do Brasil que, com base naqueles, permitiram que as instituições financeiras continuassem observando a legislação anterior e permitissem a fixação da taxa de juros reais acima de 12% ao ano. Houve pedido de medida cautelar, indeferido em 19/10/1988.

Adianta-se que a ação foi julgada improcedente no dia 07/03/1991, por 6 votos a 4, entendendo-se que o parecer aprovado pelo Presidente da República e a Circular do Banco Central não seriam inconstitucionais, sendo fixado o entendimento que a norma teria efetivamente eficácia limitada e aplicabilidade mediata, condicionado à aprovação de legislação complementar.

Dentre as preliminares da ADI nº 4, será dada atenção especial àquelas referentes ao cabimento ou não de ADI contra o ato do Presidente da República, tendo em vista debate sobre a natureza do ato, e ao impedimento de alguns dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). A questão do cabimento ou não da ADI foi levantada inicialmente no parecer emitido pelo Ministério Público Federal (MPF), que entendia que o despacho do Presidente que adotava a interpretação contida no Parecer SR-70 teria natureza administrativa, mas não normativa. Ou seja, o MPF diferenciava o efeito vinculante do efeito normativo. Todavia, essa tese foi afastada pelo STF, que entendeu cabível a ADI por considerar que o ato do Presidente da República teria sim natureza normativa, podendo, portanto, ser objeto de ADI.

Quanto ao mérito, o parecer do MPF manifestou-se no sentido da procedência da ADI. Entendendo que normas constitucionais possuem eficácia imediata, somente poderia conceber o contrário nas hipóteses em que a própria Constituição assim estabelecesse, transferindo o momento de produção de efeitos de suas normas para um momento posterior (BRASIL, 1991, p. 42). Ainda, atacava a ideia de que os dispositivos do art. 192 deveriam vigorar todos eles simultaneamente, e apenas quando promulgada a lei complementar que iria regulamentar o Sistema Financeiro Nacional (BRASIL, 1991, p. 42). A referida lei complementar serviria apenas para aquelas disposições, que por seu conteúdo não seriam suficientes para serem absorvidos, por si só, pelo ordenamento jurídico; essas disposições que efetivamente poderiam ser consideradas de eficácia limitada (BRASIL, 1991, 42-43).

Por seu turno, a preliminar referente ao impedimento dos Ministros dizia respeito à Sepúlveda Pertence e a Celso de Mello. O Min. Sepúlveda Pertence declarou-se impedido em razão do fato de ter atuado como Procurador-Geral da República à época do julgamento do pedido cautelar (1988), emitindo parecer pela inadmissibilidade da ADI (BRASIL, 1991, p. 47). O Min. Celso de Mello suscitou questão de ordem para que fosse julgado seu impedimento



para o julgamento da ADI, já que havia participado das discussões que precederam a elaboração do Parecer SR-70. Decidiu-se que “Min. do STF que, anteriormente, como Min. de Estado haja referendado ato normativo, depois impugnado em ação direta, não está impedido para julgar a demanda” (BRASIL, 1991, p. 51).

Então, efetivamente, chegando-se ao julgamento do mérito, a fim de elucidar a composição do STF à época do julgamento, serão elencados os ministros e seus respectivos votos: Sydney Sanches (Relator) – improcedente; Sepúlveda Pertence – impedido, já que atuou como Procurador Geral da República e emitiu parecer desfavorável acerca da admissibilidade da ação; Moreira Alves – improcedente; Celso de Mello – embora tenha sido Secretário-Geral da Consultoria-Geral da República, participando das discussões que antecederam a elaboração do Parecer SR-70, não foi considerado impedido ou suspeito – improcedente; Célio Borja – improcedente; Aldir Passarinho – improcedente; Octávio Gallotti – improcedente; Marco Aurélio – procedente; Carlos Velloso – procedente; Paulo Brossard – procedente; Néri da Silveira (Presidente) – procedente.

A partir da leitura da ADI nº 4 e da dissertação “Supremo Tribunal Federal e as Regras do Jogo: a limitação constitucional de juros e a atuação da Corte”, de Luís Leonardo Tor (2012), serão abordados cinco votos que podem ser considerados como de maior destaque: o voto do Min. Relator Sidney Sanches e os quatro votos dissidentes (Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Paulo Brossard e Néri da Silveira). Os demais votos serão abordados de forma sucinta, já que não inovam em relação aos argumentos apresentados pelo Relator.

O voto do Min. Relator, Sydney Sanches, é um grande compilado de pareceres de juristas (constitucionalistas e administrativistas), sendo também o mais longo de todos: vai da página 54 à página 139 do processo da Adin nº 4. Em relação ao mérito, o Ministro preocupou-se em carrear vários pareceres de juristas com reconhecimento nacional acerca da questão dos juros, todos desfavoráveis ao tabelamento. Das 81 páginas do voto (em relação ao mérito), 75 são citações diretas de pareceres.

Os juristas citados foram Hely Lopes Meirelles, Caio Tácito, José Frederico Marques, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra Martins, José Alfredo de Oliveira Baracho, Rosah Russomano, Cid Heráclito de Queiroz, Arnaldo Wald e Geraldo Vidigal, além do economista Paulo Rabello de Castro. À exceção dos últimos quatro, todos os pareceres foram originalmente publicados nos números 88 e 89 da Revista de Direito Público.



Tomados tais elementos, a hipótese levantada por Luís Fernando Tor parece bastante acertada, já que pode ser identificada uma estratégia do Relator em criar uma situação em que as opiniões dos especialistas, todas com um verniz da técnica jurídica (bem como de autoridade), não pudessem permitir uma decisão em sentido contrário (2012, p.79).

Ainda, alinhando-se ao apontado por Luís Fernando Tor, é fato que os pareceres reforçam uns aos outros conforme se sucedem, eventualmente acrescentando novos argumentos (2012, p.79). É justamente aqui que a aura “científica” do voto do Relator teria se manifestado: a solução para a questão seria óbvia (2012, p.79).

Numa apertada síntese, os argumentos de Hely Lopes Meirelles, o mais completo dos pareceres, podem ser sintetizados da seguinte forma: a) há uma boa técnica legislativa que deve ser observada; essa boa técnica implica que parágrafos estão contidos dentro de artigos. Assim, chega-se no silogismo de que § 3º não é autoaplicável justamente por estar contido dentro do art. 192, que exige lei complementar. Além, b) é imprescindível a existência de um conceito jurídico de juro real (BRASIL, 1991, p. 92-98).

Após colacionar os pareceres, o Relator decidiu pela constitucionalidade do Parecer SR-70 da Consultoria-Geral da República, acolhendo todos os pareceres usados como fundamentação para o voto, com exceção do de Paulo Rabello de Castro (BRASIL, 1991, p. 136).

Por outro lado, quatro foram os votos dissidentes e que entenderam pela procedência da ADI nº. 4, de autoria dos Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Paulo Brossard e Néri da Silveira.

Marco Aurélio entendeu que o parecer se tornou ato normativo quando ganhou a assinatura do Presidente da República (José Sarney) e foi publicado no Diário Oficial da União, tendo a partir de então força vinculante perante toda Administração Pública (BRASIL, 1991, p. 150-164).

Carlos Velloso discorreu que normas constitucionais que vedam, que proíbem ou que declaram direitos têm eficácia plena, imediata. Assim, uma vez que o art. 192, § 3º, da Constituição, contém uma vedação é, logicamente, autoaplicável. Alertou que sequer um conceito jurídico indeterminado poderia ser óbice para que ocorresse a imediata aplicação da norma contida no dispositivo. Assinalou, ainda, que conceitos indeterminados sempre foram usados, daí o argumento de que o termo ‘juro real’ fosse indeterminado seria vazio de sentido. Pensamento em sentido oposto implica em conferir à lei – no caso, um parecer dotado de



qualidade de ato normativo primário – peso que seria maior que a própria Constituição (BRASIL, 1991, p. 165-173).

Na sequência, Paulo Brossard arguiu que a norma seria autoaplicável e que o conceito de juros reais é bastante claro e simples. Apontou que um dos argumentos para afastar a eficácia plena e a aplicabilidade imediata do art. 192, § 3º, é que o parágrafo não teria autonomia em relação ao artigo. Apontou que o § 3º poderia ser um artigo independente, não existindo uma dependência para o *caput* do artigo. Salientou que se deveria fazer um corte entre o conteúdo da norma e a arte de redigir bem uma lei, devendo-se sempre extrair o resultado que é inequivocamente desejado. Além disso, mesmo que não fosse norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, mas norma programática, teria efeito paralisante em tudo que pudesse a contrariar (BRASIL, 1991, p. 190-226).

O último Ministro a apresentar seu voto foi Néri da Silveira, que declarou que um parágrafo pode ter sua autonomia, sendo que, em se tratando do § 3º do art. 192, verifica que possuía eficácia plena. Apontou, ainda, que mesmo que não fosse autoaplicável teria, por si só, força paralisante em relação a atos de conteúdo contrário. Ademais, considerou não existir necessidade de lei complementar para o conceito de juros reais (BRASIL, 1991, p. 248-254). Por fim, apontou ser bastante arriscado condicionar a eficácia da proibição do § 3º do art. 192, já que, hipoteticamente, existindo lei estabelecendo o conceito, o STF seria chamado para dizer que tal conceito infraconstitucional de juros reais estaria em consonância com o conceito constitucional de juros reais (BRASIL, 1991, p. 252).

## 6 Epílogo: a Emenda Constitucional nº 40/2003.

Em 29 de maio de 2003, a Emenda Constitucional nº 40 revogou o § 3º do artigo 192 da Constituição, de modo que a limitação constitucional da taxa de juros jamais produziu efeitos, em razão da alegada necessidade de regulamentação.

Com efeito, a Emenda nº 40/2003 alterou o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, além do *caput* do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No que permite ao presente trabalho, a nova redação do art. 192 é a seguinte:

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.



Originalmente apresentada pelo então senador José Serra (PSDB), na justificativa da PEC 21/1997 volta a aparecer a argumentação já apresentada na Constituinte, de que "a Carta de 1988 resultou num modelo que em determinados casos impede o regular exercício da atividade governamental e o desenvolvimento do País". Em 1999 a proposição recebeu um substitutivo, de autoria do Jefferson Peres (PDT) (PEC 53/1999), que acabou aprovada por ampla maioria do Congresso Nacional.<sup>2</sup>

## 7 Considerações finais.

Vimos, no presente trabalho, a luta contra a usura no Brasil se confunde com as propostas de fixação da taxa de juros reais aplicáveis no país. A partir dos anais da Constituinte de 1987-88, verificou-se que a fixação de um limite para taxa de juros reais não foi uma alternativa em face de um "risco" de estatização do sistema financeiro. Em realidade, a inserção do limite provavelmente tenha decorrido de conflito entre os setores financeiro e ruralista, como uma forma de retaliação dos últimos diante da aprovação de regra relativa à reforma agrária. Contudo, uma vez aprovada, o caso bem demonstra como se operou os bloqueios contra a efetivação da regra, resultado de intensa mobilização do Governo Federal, da comunidade de juristas e do Supremo Tribunal Federal.

Fica-se, para finalizar, com um trecho de artigo publicado por Luiz Carlos Mendonça de Barros (então Diretor de uma corretora de valores e ex-Diretor da Área de Mercado de Capitais do Banco Central) no jornal Folha de São Paulo, em 09/10/1988:

Apesar de todas as questões negativas associadas a esta decisão dos constituintes, o limite de 12% hoje um preceito constitucional em nosso país. Temos que ter em relação a ele o mesmo respeito que devemos a pontos como a liberdade de expressão, de associação e outros tantos aspectos positivos da nossa Constituição. A tentativa de através de raciocínios oblíquos, burlarmos esta limitação imposta às operações do mercado financeiro vai poder justificar o mesmo comportamento em relação a outras questões fundamentais para a sociedade brasileira (ALMEIDA, 1989, p. 114).

No caso da limitação constitucional à taxa de juros reais a serem praticados no país, a decisão da Assembleia Nacional Constituinte, poder originário e soberano, não mereceu o mencionado respeito do Poder Executivo, do Poder Judiciário e da doutrina jurídica.

<sup>2</sup> Resultado das votações: Senado 1º turno (01/09/1999): aprovada com 65 votos favoráveis, 2 contrários e 1 abstenção (mais o Presidente); Senado 2º turno (18/08/1999): aprovada com 59 votos favoráveis, nenhum contrário e 2 abstenções (mais o Presidente); Câmara 1º turno (02/04/2003): aprovada com 442 votos favoráveis, 13 contrários e 17 abstenções (mais o Presidente); e Câmara 2º turno (15/05/1999): aprovada com 368 votos favoráveis, 13 contrários e 4 abstenções (mais o Presidente). Não foram encontradas informações sobre porque a tramitação na Câmara dos Deputados tardou quatro anos, para enfim ser rápida e facilmente aprovada.



## REFERÊNCIAS.

A ÍNTEGRA do parecer sobre o tabelamento de juros. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 out. 1988. Economia, B-4.

ALMEIDA, Roberto Fernandes (coord.). *A luta contra a usura: o limite constitucional dos juros anuais de 12% está em vigor*. [s. l.]: Graal, 1989.

ARANTES, Aldo (org.). *Por que a democracia e a Constituição estão sendo atacadas?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Comissões: Subcomissão do Sistema Financeiro*. Brasília: Senado Federal, 1987a.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Comissões: Comissão de Sistematização*. Brasília: Senado Federal, 1987b.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Ata do Plenário: 02/05/1988 a 31/05/1988*. Brasília: Senado Federal, 1988a.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Ata do Plenário: 28/08/1988 a 31/08/1988*. Brasília: Senado Federal, 1988b.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Atas de Comissões: Comissão de Redação*. Brasília: Senado Federal, 1988c.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Circular nº 1.365*. 06 out. 1988. Brasília: [s. n.], 1988d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgado em 07 mar. 1991. Publicado no DJ em 25 jun. 1993.

CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da constituinte. Os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz, 2014.

TILLY, Charles. *Grandes Estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza, 1991.

TOR, Luís Leonardo. *Supremo Tribunal Federal e as regras do jogo: a limitação constitucional de juros e a atuação da Corte*. 2012. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, 2012.