

Parecer Jurídico 636/2017-BCB/PGBC

Parecer que analisa a constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 413, de 2016, sobre a cobrança das taxas de juros nas operações de crédito. Indicação de possíveis óbices de natureza material.

Luiz Felipe Horowitz Lopes

Procurador do Banco Central

Diana Loureiro Maciel de Moura

Subprocuradora-Chefe

Parecer Jurídico 636/2017-BCB/PGBC
PE 102294

Brasília, 18 de setembro de 2017.

Ementa: Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 413, de 2016 (complementar). Regulamenta a cobrança das taxas de juros nas operações de crédito. Constitucionalidade formal. Possíveis questionamentos quanto à sua constitucionalidade material, por ofensa à livre iniciativa. Contrariedade aos arts. 1º, inciso IV, 170, caput, e 192, todos da Constituição Federal.

Senhora subprocuradora-Chefe,

ASSUNTO

Trata-se de exame do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 413, de 2016 (Complementar), de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), que regulamenta a cobrança das taxas de juros nas operações de crédito a pessoas físicas e pessoas jurídicas (Doc. 1).

2. O PLS nº 413, de 2016, limita os juros em operações de crédito com garantia real ou descontos certos de valores a serem recebidos pelo devedor, no máximo, a duas vezes a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) no dia da assinatura do contrato. Nas demais operações de crédito, o limite passará a ser de quatro vezes a taxa SELIC no dia da assinatura do contrato. Os juros também não poderão ultrapassar um terço da taxa média praticada por todas as instituições financeiras, conforme definição trimestral firmada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Por fim, as instituições financeiras deverão divulgar as taxas de juros em cada linha de crédito, decompondo-as na taxa média de captação, nos custos administrativos, na provisão para inadimplência, no compulsório, subsídio cruzado, encargos fiscais e Fundo Garantidor de Crédito (FGC), nos impostos diretos e na margem líquida, erros e omissões.

3. A proposição em comento, submetida ao regime de tramitação ordinária, foi aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal (SF) na forma do parecer do relator (Doc. 5) que simplifica a decomposição das taxas de juros em taxa média de captação, custos administrativos, provisão para inadimplência, demais despesas, encargos fiscais e margem líquida. Além disso, o substitutivo oferecido exclui o limite da taxa de juros atinente a mais de um terço da taxa média praticada por todas as instituições financeiras no trimestre anterior, bem como promove outras alterações de menor monta no PLS em questão. No momento, a proposição encontra-se aguardando deliberação dos Requerimentos nº 151, de 2017, e nº 155, de 2017, para inclusão em Ordem do Dia para deliberação do Plenário¹.

4. O Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor), na Nota 355/2017-DENOR/COREC (Doc. 6), manifestou contrariedade ao PLS nº 413, de 2016. Salientou que “o tabelamento ou a fixação de limite máximo para preços de produtos e serviços se mostram contrários aos princípios constitucionais da livre concorrência e do direito fundamental de liberdade”. Esclareceu ainda que “a imposição de limites às taxas de juros pode levar ao desequilíbrio entre a oferta e a demanda, culminando numa restrição do crédito, bem como à desintermediação financeira e à formação de mercado informal de crédito”.

5. É o que importa relatar. Passo, pois, à análise do caso.

¹ Informações obtidas no dia 19 de julho de 2017 no seguinte sítio eletrônico: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127467>

APRECIÇÃO

6. A proposição não apresenta inconstitucionalidade orgânica, uma vez que cabe à União, conforme os arts. 22, incisos I e VII, e 48, inciso XIII, da Constituição Federal², legislar sobre a cobrança de juros nas operações das instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB). Da mesma maneira, não se verifica, na forma do *caput* do art. 61 do Texto Maior³, vício subjetivo, sendo inapropriado afirmar-se iniciativa privativa ao processo legislativo atinente à matéria.

7. Ainda no tocante aos aspectos formais, antes da Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, dispunha o art. 192, § 3º, da Constituição Federal de 1988 que “[a]s 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”. Desse modo, “a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar”.

8. No Parecer CGR SR-70, de autoria do então Consultor-Geral da República José Saulo Pereira Ramos, aprovado por despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República de 6 de outubro de 1988, firmou-se o entendimento de que referido dispositivo consiste em norma constitucional não autoaplicável, dependendo da elaboração de lei complementar para ter eficácia.

9. O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4-DF, corroborou referido entendimento, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Taxa de juros reais até doze por cento ao ano (parágrafo 3, do art. 192 da constituição federal). (...) 5. Como o parecer da consultoria geral da república (SR. n. 70, de 06.10.1988, D.O. de 07.10.1988), aprovado pelo presidente da república, assumiu caráter normativo, por força dos artigos 22, parágrafo 2º, e 23 do decreto n. 92.889, de 07.07.1986, e, ademais, foi seguido de circular do Banco Central, para o cumprimento da legislação anterior a constituição de 1988 (e não do parágrafo 3º do art. 192 desta última), pode ele (o parecer normativo) sofrer impugnação, mediante ação direta de inconstitucionalidade, por se tratar de ato normativo federal (art. 102, I, “a”, da CF). 6. Tendo a Constituição Federal, no único artigo em que trata do Sistema Financeiro Nacional (art. 192), estabelecido que este será regulado por lei complementar, com observância do que determinou no “caput”, nos seus incisos e parágrafos, não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu parágrafo 3, sobre taxa de juros reais (12 por cento ao ano), até porque estes não foram conceituados. Só o tratamento global do sistema financeiro nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do “caput”, dos incisos e parágrafos do art. 192, e que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma. 7. Em consequência, não são inconstitucionais os atos normativos em questão (parecer da consultoria geral da república, aprovado pela presidência da república e circular do Banco Central), o primeiro considerando não auto-aplicável a norma do parágrafo 3º sobre juros reais de 12 por cento ao ano, e a segunda determinando a observância

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

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;

³ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

da legislação anterior a constituição de 1988, até o advento da lei complementar reguladora do sistema financeiro nacional. 8. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada improcedente, por maioria de votos.” (ADI 4, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1991, DJ 25-06-1993 PP-12637 EMENT VOL-01709-01 PP-00001) (Destques ausentes no original.)

10. Em razão da persistência jurisprudencial em limitar a taxa de juros, a Emenda Constitucional nº 40, de 2003, revogou o mencionado § 3º do art. 192 da Constituição Federal e o STF elaborou o enunciado da Súmula Vinculante nº 7, aprovado em Sessão Plenária do dia 11 de junho de 2008, esclarecendo que “[a] norma do §3º do artigo 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, que **limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicação condicionada à edição de lei complementar**”. Somente assim, as decisões dissonantes com a jurisprudência do Pretório Excelso deixaram de ser proferidas.

11. Ademais, esta Procuradoria, no Parecer PGBC 156/2008⁴, apontou a possível inconstitucionalidade formal do PL nº 82, de 2008, que pretendia impedir as instituições financeiras de cobrar taxa de juros para os empréstimos concedidos na modalidade cheque especial em valor superior à taxa de juros cobrada nas operações de empréstimo pessoal. Isso porque a disciplina da taxa de juros está tradicionalmente atrelada à estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), demandando a elaboração de lei complementar.

12. Nessa linha, eis trecho do opinativo:

“8. Outro aspecto relevante do exame de constitucionalidade formal decorre do processo legislativo adotado, que no caso está seguindo o rito da lei ordinária. A questão está em saber se, ao dispor sobre taxas de juros praticados por instituições financeiras, o projeto de lei subordina-se ao comando do art. 192 da Constituição, segundo o qual a regulação do sistema financeiro nacional deve ser feita por meio de leis complementares, para cuja aprovação requer-se o voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional (art. 69 da CF).

(...)

10. Essa norma foi objeto das considerações do Parecer CGR SR-70, de autoria do então Consultor-Geral da República José Saulo Pereira Ramos, aprovado por despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República de 6 de outubro de 1988, tendo entendido que a disciplina dos juros reais determinada no aludido parágrafo não era auto-aplicável, precisamente em razão de ser ele jungido ao comando do caput do mesmo artigo, com imprescindível necessidade de interposição de lei complementar para sua eficácia. (...)

11. Aquele parecer, vinculante para toda a Administração Pública federal, foi submetido ao crivo do Supremo Tribunal Federal em face da propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). (...)

12. Passados mais de 17 anos dessa decisão, suas razões serviram de embasamento para a recente Súmula Vinculante nº 7, do STF, aprovada em Sessão Plenária de 11 de junho de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 20 de junho de 2008 – e que, por força do art. 103-A da Constituição, tem efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, a partir de sua publicação na imprensa oficial –, com o seguinte teor: “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”.

⁴ De autoria do Procurador Filogônio Moreira Júnior, com despachos da Coordenadora-Geral Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira, do Subprocurador-Geral Ailton César dos Santos e do Procurador-Geral Substituto Luiz Ribeiro de Andrade.

13. *Conquanto se possa aduzir que o necessário liame entre sistema financeiro e taxa de juros restou prejudicado com a ulterior revogação do § 3º do art. 192 da Lex Magna, não se pode olvidar que a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que disciplina o Sistema Financeiro Nacional, cometeu ao Conselho Monetário Nacional o poder de “limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros” (art. 4º, inciso IX). Tal preceito também dá azo à concepção de que aquelas matérias permanecem interligadas, em relação de gênero a espécie.*

(...)

17. *Portanto, como se observa da disciplina jurídica das taxas de juros ao longo dos anos, está ela tradicionalmente atrelada ao sistema financeiro. Essa assertiva se deduz de: (a) da sua previsão na Lei nº 4.595, de 1964; (b) da jurisprudência do STF consolidada na Súmula nº 596; (c) da localização topográfica do preceito relativo às taxas de juros segundo o constituinte originário, que tratou a matéria sob o prisma do sistema financeiro nacional; (d) da interpretação vinculante conferida ao revogado § 3º do art. 192 da Carta Magna pelo Parecer CGR SR-70; e (e) do acórdão proferido pelo Supremo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4, cujo entendimento foi confirmado com a edição da Súmula Vinculante nº 7.*

18. *Por conseguinte, uma vez que a proposição sub examine está tramitando sob a forma de lei ordinária, não é desprezível o risco de, se aprovada, vir a ser inquinada com a pecha da inconstitucionalidade, por vício de forma, decorrente de a matéria ser reservada à lei complementar pelo art. 192 da Constituição Federal.” (Destques ausentes no original.)*

13. Destarte, por referir-se à estrutura do SFN, a limitação da taxa de juros objetivada pelo PLS nº 413, de 2016, encontra-se reservada à lei complementar, de tal sorte a inexistir no caso ofensa ao art. 192 da Constituição Federal⁵.

14. É indiscutível o prestígio conferido à livre iniciativa pelo constituinte, elegendo-a como fundamento da República (art. 1º, inciso IV) e da ordem econômica (art. 170, *caput*), de modo ser facultada a criação e a exploração de certa atividade econômica e não estarem os agentes econômicos sujeitos a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei⁶.

15. Friedrich August von Hayek⁷ obtempera que o preço deve ser compreendido como mecanismo de transmissão de informação que permite, ainda que de forma imperfeita, a apreciação da realidade por parte dos produtores, a fim de conduzir seu comportamento racionalmente⁸. Desse

5 **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)

6 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 14ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 206.

7 HAYEK, Friedrich August von. **The Use of Knowledge in Society.** The American Economic Review. Vol. 35, n. 4, Set. 1945, p. 519-530. In: <http://home.uchicago.edu/~vlima/courses/econ200/spring01/hayek.pdf> Acesso em 20 de julho de 2017.

8 Nesse sentido, eis as palavras do autor:

“We must look at the price system as such a mechanism for communicating information if we want to understand its real function – a function which, of course, it fulfills less perfectly as prices grow more rigid (Even when quoted prices have become quite rigid, however, the forces which would operate through changes in price still operate to a considerable extent through changes in the terms of the contract.) The most significant fact about this system is the economy of knowledge with which it operates, or how little the individual participants need to know in order to be able to take the right action. In abbreviated form, by a kind of symbol, only the most essential information is passed on, and passed on only to those concerned. It is more than a metaphor to describe the price system as a kind of machinery for registering change, or a system of telecommunications which enables individual producers to watch the hands of a few dials, in order to adjust their activities to changes of which they may never know more than is reflected in the price movement.

Of course, these adjustments are probably never “perfect” in the sense in which the economist conceives of them in his equilibrium analysis. But I fear that our theoretical habits of approaching the problem with the assumption of more or less perfect knowledge on the part of almost everyone has made us somewhat blind to the true function of the price mechanism and led us to apply rather misleading standards in judging its efficiency. The marvel is that in a case like that of a scarcity of one raw material, without an order being issued, without more than perhaps a handful of people knowing the cause, tens of thousands of people whose identity could not be ascertained by months of investigation, are made to use the material or its products more sparingly; i.e., they move in the right direction. This is enough of a marvel even if, in a constantly changing world, not all will hit it off so perfectly that their profit rates will always be maintained at the same constant or “normal” level.

(...)

The price system is just one of those formations which man has learned to use (though he is still very far from having learned to make the best use of it) after

modo, por ser o preço elemento essencial ao funcionamento hígido dos mercados, seu controle deve estar fundado em critérios econômicos sérios, prudentes e claros, cabendo ao Estado sopesar adequadamente os benefícios prováveis e os efeitos colaterais com a adoção de tal medida⁹.

16. A despeito do caráter não trivial e das sérias consequências que pode trazer ao mercado, o controle de preços, seja pelo estabelecimento de preços mínimos, seja pela fixação de preços máximos, não deve ser visto, por si só, como materialmente inconstitucional, sobretudo quando tal intervenção estatal “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput) e atender aos demais princípios da ordem econômica¹⁰.

17. A título argumentativo, o STF reconheceu a constitucionalidade do controle de preços na vigência da Constituição Federal em relação às mensalidades escolares, embora os resultados econômicos decorrentes da decisão tenham sido prejudiciais¹¹:

“EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências. - Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. - Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares. (...)” (ADI 319 QO, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/1993, DJ 30-04-1993 PP-07563 EMENT VOL-01701-01 PP-00036)

he had stumbled upon it without understanding it. Through it not only a division of labor but also a coordinated utilization of resources based on an equally divided knowledge has become possible. (...)”

Tradução livre: “Devemos olhar para o sistema de preços como um mecanismo para comunicar informações se quisermos entender sua função real - uma função que, é claro, realiza-se menos perfeitamente à medida que os preços se tornam mais rígidos (mesmo quando os preços tornaram-se bastante rígidos, as forças que operariam através de mudanças nele ainda funcionam em grande medida através de mudanças nos termos do contrato.) O fato mais significativo sobre esse sistema é a economia do conhecimento com que opera ou quanto pouco os participantes individuais precisam saber para poder tomar a ação correta. Em forma abreviada, por um tipo de símbolo, apenas as informações mais essenciais são transmitidas e transmitidas apenas para os interessados. É mais do que uma metáfora descrever o sistema de preços como uma espécie de maquinário para registro de mudanças ou um sistema de telecomunicações que permite aos produtores individuais observar as mãos de alguns jogadores, de forma a ajustar suas atividades às mudanças de que podem nunca saber mais do que se reflete no movimento de preços.

É claro, esses ajustes provavelmente nunca são «perfeitos» no sentido do que o economista os concebe em sua análise de equilíbrio. Mas temo que nossos hábitos teóricos de abordar o problema com a assunção de um conhecimento mais ou menos perfeito tornaram-nos cegos à verdadeira função do mecanismo de preços e nos levaram a aplicar padrões bastante enganadores ao julgar a sua eficiência. A maravilha é aquela em um caso como o de uma escassez de uma matéria-prima, sem que seja emitida uma ordem, sem mais do que talvez um punhado de pessoas que conheçam a causa, dezenas de milhares de pessoas cuja identidade não pôde ser determinada por meses de investigação, utilizam o material ou seus produtos com mais moderação; Ou seja, eles se movem na direção certa. Isso é suficiente de uma “maravilha”, mesmo que, em um mundo em constante mudança, nem todos irão chegar tão perfeitamente que suas taxas de lucro sejam sempre mantidas no mesmo nível ou no nível «normal».

(...)

O sistema de preços é apenas uma dessas formações que o homem aprendeu a usar (embora ele ainda esteja muito longe de ter aprendido a fazer o melhor uso disso) depois de ter tropeçado nele sem entendê-lo. Através dele, não só uma divisão do trabalho, mas também uma utilização coordenada dos recursos com base em um conhecimento igualmente dividido tornou-se possível. (...)

9 BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 190.

10 COMPARATO, Fábio Konder. **Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado**. In: Revista de Direito Público nº 97, São Paulo, RT, janeiro/março de 1991, p. 18-23.

11 “Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destaca-se em relação à regulação de preços máximos o julgamento da ADIN nº 319, no qual a Corte considerou constitucional dispositivo de lei que limitava o aumento das mensalidades escolares ao índice geral de reajuste dos salários. Embora a decisão faça alusão ao art. 173, § 4º, da Constituição, não havia, no caso, situações típicas de dominação de mercados, eliminação da concorrência ou aumento arbitrário de lucros a justificar a regulação estatal. Na verdade, a posição do STF sufragou a medida legislativa em homenagem à natureza essencial da educação e aos “ditames da justiça social”, embora ausentes critérios de racionalidade econômica que pudesse justificá-la. Na prática, como a medida importava um conglomerado de preços, as escolas particulares acabaram por adotar mecanismos informais para a reposição de seus custos e preservação de suas margens de lucro, diante da inviabilidade da fiscalização eficiente do cumprimento do comando legal.” (BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 192.)

18. Frise-se que o controle de preços não deve ser irrestrito, devendo ser excepcional, temporário, razoável e propiciar o retorno dos custos (evitando o confisco), o lucro mínimo (para tornar a atividade minimamente atrativa) e os reinvestimentos necessários (para assegurar a manutenção do produto ou serviço). Nessa senda, comenta Luís Roberto Barroso¹², *in verbis*:

“Diante de tal premissa, é possível assentar que, em situação de normalidade, independentemente dos fundamentos em tese admissíveis para a intervenção disciplinadora, o controle prévio ou a fixação de preços privados pelo Estado configura inconstitucionalidade patente. A Constituição brasileira não admite como política pública regular o controle prévio de preços.

(...)

Admite-se, todavia, que em situações anormais seja possível o controle prévio de preços pelo Estado, na medida em que o mercado privado como um todo tenha se deteriorado a ponto de não mais operarem a livre iniciativa e a livre concorrência de forma regular. Nesses casos – excepcionais, repita-se – a intervenção se justifica, afastando o limite material acima referido, exatamente para reconstruir a prática de tais princípios. Isto é: para reordenar o mercado concorrencial de modo que a livre iniciativa e seus corolários possam efetivamente funcionar.

Note-se, porém, que o controle prévio de preços só é admissível por esse fundamento. E, mesmo assim, observado o princípio da razoabilidade. Os demais, representados pela valorização do trabalho humano e pelos princípios de funcionamento da ordem econômica, não podem justificar o controle prévio de preços, pois isso seria incompatível com o conteúdo básico da livre iniciativa. Esta proposição é válida, inclusive, em relação à atuação voltada para a proteção do consumidor – que é um dos princípios de funcionamento da atividade econômica. E, ademais, também quanto a este ponto, ocorreria o limite imposto pela razoabilidade, haja vista que existem mecanismos menos gravosos para esta proteção – incentivo à concorrência, punição administrativa, civil e penal dos infratores.

(...)

(...) Nesse sentido, há razoável consenso em que, mesmo quando admitido o controle de preços, ele sofre três limitações insuperáveis: a) deverá observar o princípio da razoabilidade; b) como medida excepcional, pressupõe uma situação de anormalidade e deve ser limitado no tempo; e c) em nenhuma hipótese pode impor a venda de bens ou serviços por preço inferior ao preço de custo, acrescido de um retorno mínimo, compatível com as necessidades de reinvestimento e de lucratividade próprias do setor privado.”

19. A propósito, a jurisprudência da Suprema Corte, em virtude da livre iniciativa, repudia o tabelamento de preços de determinada atividade econômica em valor inferior aos seus custos, havendo configuração da responsabilidade estatal, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa. III. - Contrato celebrado com instituição

¹² BARROSO, Luís Roberto. *A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços*. In: Revista de Direito Administrativo, n. 226, Rio de Janeiro, out.dez. 2001, p. 187-212.

privada para o estabelecimento de levantamentos que serviriam de embasamento para a fixação dos preços, nos termos da lei. Todavia, a fixação dos preços acabou realizada em valores inferiores. Essa conduta gerou danos patrimoniais ao agente econômico, vale dizer, à recorrente: obrigação de indenizar por parte do poder público. CF, art. 37, § 6º. IV. - Prejuízos apurados na instância ordinária, inclusive mediante perícia técnica. V. - RE conhecido e provido.” (RE 422941, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 24-03-2006 PP-00055 EMENT VOL-02226-04 PP-00654 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, p. 273-302) (Destques ausentes no original.)

20. De qualquer forma, é perfeitamente possível a estipulação de limites à taxa de juros exigida pelas instituições financeiras, se examinada a questão sob uma perspectiva estritamente abstrata.

21. Aliás, o legislador ordinário estipulou limites aos juros remuneratórios em mútuos feneratícios realizados por particulares, conforme prevê o art. 591 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)¹³, e o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei de Usura)¹⁴, bem como atribuiu ao CMN, nos termos do art. 4º, inciso IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964¹⁵, a competência para limitar, sempre que necessário, as taxas de juros.

22. Na mesma linha, o já citado Parecer PGBC 156/2008, que examinou o PL nº 82, de 2008, que pretendia limitar os juros cobrados no cheque especial, concluiu que, “*sob o ângulo da constitucionalidade material, a proposição não encerra vício material que obste sua aprovação, eis que não viola normas ou princípios dispostos na Carta Política*”.

23. Por sua vez, o PLS nº 413, de 2016, conforme se constata de sua justificação, foi elaborado com base apenas no fato de que o Brasil, em virtude da concentração econômica, apresenta elevadas taxas de juros, entendendo pela necessidade de intervenção pública na fixação dos preços, a exemplo do que ocorre em setores como os de energia elétrica, telefonia e remédios.

24. Entretanto, não apresenta dados suficientes de que a limitação fixa dos juros trará benefícios ao mercado financeiro ao longo do tempo, baseando-se somente em um comparativo internacional. Sequer relaciona detalhadamente os estudos sobre restrição de juros na União Europeia (*Study on interest rate restriction in the EU*) à realidade nacional. Por isso, na linha do salientado pelo Denor, a proposição legislativa pode ser considerada perversa ao mercado, gerando desequilíbrio entre a oferta e a demanda, não apresentando sólidos fundamentos para justificar a racionalidade econômica da pretendida limitação dos juros exigidos pelas instituições financeiras, conforme o caso, a duas ou quatro vezes a taxa SELIC.

25. Conforme adverte Gustavo Binbenbojm¹⁶, há que se ter em mente que “*a regulação de preços máximos traz sempre em si o risco do populismo regulatório, traduzido em medidas que atendem ao clamor popular imediato, mas produzem consequências desastrosas em médio e longo prazos*”. Vale dizer, “[q]uando desvinculada de critérios que atentem para a estrutura de custos dos fornecedores e suas expectativas razoáveis de lucros, costumam resultar em escassez artificial de oferta formal e em crescimento vertiginoso do mercado informal”.

13 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.

14 Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal (Código Civil, art. 1062).

15 Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: (Redação dada pela Lei nº 6.045, de 15/05/74) (Vetado)
(...)

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:

16 BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 192.

26. Isso não significa dizer que a preocupação do PLS nº 413, de 2016, no tocante ao custo do crédito, é impertinente. Pelo contrário. Contudo, impõe-se ao Estado primeiramente adotar medidas menos onerosas e talvez mais eficazes, por meio da capacidade normativa do CMN, a exemplo da Resolução nº 4.549, de 26 de janeiro de 2017, que deu ensejo ao uso mais racional do cartão de crédito e, por conseguinte, à queda dos juros em operações por meio desse instrumento¹⁷, antes de adotar excepcionalmente a limitação dos juros, conforme exposto alhures.

27. Em outras palavras, a estipulação de limites aos juros remuneratórios exigidos pelas instituições financeiras, se não calçada em firme racionalidade econômica, poderia representar violação ao princípio da livre iniciativa, insculpido no art. 1º, inciso IV, e no art. 170, *caput*, ambos da Constituição, comprometendo atividade econômica atribuída aos particulares e a própria higidez do SFN.

CONCLUSÃO

28. Ante o exposto, conclui-se que o PLS nº 413, de 2016, a despeito de apresentar-se formalmente hígido, pode ser questionado por eventuais óbices materiais, contrariando o disposto nos arts. 1º, inciso IV, 170, *caput*, e 192, todos da Constituição Federal, sem prejuízo da avaliação negativa do Denor.

À consideração de Vossa Senhoria.

LUIZ FELIPE HOROWITZ LOPES

Procurador do Banco Central

Coordenação-Geral de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (CONOR)

OAB/DF 33.711

De acordo.

À Aspar.

DIANA LOUREIRO MACIEL DE MOURA

Subprocuradora-Chefe

Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (PRNOR)

OAB/AL 8.074

¹⁷ Informação obtida em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-06/juros-do-rotativo-do-cartao-de-credito-caem-para-363-ao-ano>. Acesso em 21 de julho de 2017.