

Continuação

25/11/1999

INFRACONSTITUCIONALMENTE

Todavia, se a norma contida na Carta Política de 88 é ou não de eficácia plena, auto-executável, a questão é menor, desimporta ao debate, pois o limite legal é o da Lei da Usura, contra a qual não haverá privilégio a oligopólios financeiros. Esta é a segunda via pela qual se pode estudar a usura em território brasileiro: a legislação ordinária, infraconstitucional.

Antes de tudo é preciso dizer que a Lei da Usura nunca, nunca, nunca foi revogada. Se a Lei da Reforma Bancária inovou na matéria, o fez permitindo que o Conselho Monetário Nacional pudesse limitar as taxas de juros. Se já havia um limite posto, este “limitar”, obviamente, se referia à fixação de novo limite menor, jamais maior, pois a lei não permitiu a liberação.

A Lei de Introdução ao Código Civil determina no caput do artigo 2º que, não sendo caso de vigência temporária, “a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue”. Sobre o inabalado vigor da lei em comento, é relevante trazer à lembrança o parágrafo 2º do dito artigo 2º da LICC:

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

A Lei da Reforma Bancária não trouxe mais do que disposições extras, “a par das já existentes”. Suas disposições podem até ser aplicadas para incrementar a norma anterior, mas nunca sobrepondo-se à regras preexistentes com as quais não tenha conflito. E no primeiro parágrafo o texto é: “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

No caso presente, a Lei 4.595/64 não regulou inteiramente a matéria. Do mesmo modo não há, entre a Lei da Usura e a da Reforma Bancária qualquer incompatibilidade; as regras não se chocam em parte alguma, vez que limitação não implica liberação. E, finalmente, não há em absoluto revogação expressamente declarada pela Lei de 1964.

Em parte alguma da Lei 4.595/64 está dito que o Decreto 22.626/33 foi revogado, ou que foi revogado certo dispositivo nela contido, um artigo, um inciso sequer, ou ainda que o limite de 12% deixaria de sê-lo. Não há absolutamente nada neste sentido.

Então, definitivamente não houve revogação do Decreto 22.626/33 pela Lei 4.595/64, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Em verdade já naquela lei de 1964 foram delegados ao CMN poderes normativos, o que contrariava o artigo 36, § 2º, da então vigente Constituição Federal de 1946, que dizia: “É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições”.

A afronta ao texto constitucional se configurava porque a Carta Magna atribuía (artigo 5º, XV) à União a competência para legislar sobre direito comercial, financeiro e instituições de crédito, dentre outras matérias, e o artigo 65, IX, preceituava que ao Congresso Nacional competia legislar “sobre todas as matérias da competência da União”. Assim, qualquer iniciativa de normatização acerca daquelas matérias que não fosse oriunda do Poder Legislativo estaria negando vigência à Constituição. Foi o que sucedeu com a Lei 4595/64 em relação à regulamentação financeira e creditícia.

E havia outra forma de inconstitucionalidade ainda. O inciso IX do artigo 4º da Lei 4.595/64 trazia o comando “limitar, sempre que necessário”. Ora, “sempre que necessário” quer dizer “nem sempre”, ou “poderá não ser”, levando à possibilidade de que não houvesse limitação. Se a lei permitia a possibilidade de inexistir limite, estaria permitindo a usura, e assim violando diretamente o preceito do artigo 154 da Constituição Federal de 1946, que vedava incondicionalmente a usura.

Mas prevaleceu o entendimento de pareceristas segundo os quais o CMN teria agora poderes para tornar lícita uma prática que a lei classificava ilícita. O Ministro aposentado do STF Paulo Brossard disse em prefácio à obra de Gabriel Wedy (O Limite Constitucional dos Juros Reais, 1ªed, Síntese, Porto Alegre, 1997, p.14):

“Pois bem, o que o Chefe do Poder Executivo não podia fazer, poderia fazê-lo o Conselho Monetário Nacional... até por telefone, como se tornou notório. Ora, por mais amplas que fossem as atribuições do dito Conselho, e o são, não poderiam, em caso algum, revogar a lei, a lei civil e a lei penal, a lei que não só considerava ilícito o juro superior a 12% ao ano, como cominava a pena de nulidade em caso de pactuado, como a lei que capitulava a infração como ilícito penal, Lei 1.521, art. 4º, a. (...)”

Admitir-se que um órgão da administração financeira pudesse dizer que o ilícito civil passava a ser lícito, quando praticado por bancos, e que o ilícito penal deixava de ser crime, importaria em proclamar que um órgão da administração pudesse legislar e efetivamente o fizesse. (...)”

O fato está a mostrar que a Nação não necessita de mais leis, mas do cumprimento legal das leis existentes.”

Entretanto, alguns juristas entenderam, a despeito da sistemática constitucional vigente e da lógica jurídica, que “limitar as taxas de juros” poderia significar o poder de liberar, extrapolar o limite legal das taxas de juros.

Mas inobstante tudo isto, se é que triunfaram os interesses dos bancos neste debate que nunca houve, em 1988 a festa acabou. A nova Carta Magna fulminou definitivamente com o protecionismo. Restaurando o Estado de Direito e preservando o princípio da separação dos Poderes, os definiu no artigo 2º (Legislativo, Executivo e Judiciário) e no artigo 44 incumbiu ao Congresso Nacional o Legislativo.

Delegou ao Congresso Nacional, com exclusividade, a competência para legislar sobre todas as matérias de competência da União, inclusive sobre direito civil e comercial e política de crédito” (artigo 22, incisos I e VII) e especialmente sobre “matéria financeira, cambial e



monetária, instituições financeiras e suas operações” (artigo 48, caput e inciso XIII).

No artigo 68, § 1º, fez-se proibida a delegação de poderes no tocante à matérias reservadas a leis complementares, ficando o Executivo limitado à “fiel execução das leis”, segundo o artigo 84, IV. A separação dos poderes, diga-se, e com isto o que daí advier, é cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, III).

Poder-se-ia dizer, então, que a competência passou a valer a partir dali, sem afetar o que já havia sido regulamentado. Mas a Constituição Federal cuidou disso também, no artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando revogou expressamente, a partir de 180 dias da promulgação da Carta, “todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional”.

Assim, a Lei 4.595/64, que delegava ao Poder Executivo (CMN) competência para limitar juros, foi expressamente revogada nesta parte, assim como quaisquer resoluções do Banco Central sobre a matéria e, por consequência, perdeu o sentido a velha Súmula 596 do Supremo Tribunal Federal. Contado o prazo estabelecido no artigo 25 do ADCT a partir da promulgação, em 5 de outubro de 1988, a vigência dos ditos dispositivos legais expirou em 4 de abril de 1989.

Note-se não é demais repetir que a Lei da Reforma Bancária, que nunca revogou a Lei da Usura, e que na parte da delegação já era inconstitucional, além disso foi definitivamente fulminada pela nova Carta Magna.

O que restou de pé? A Lei da Usura.

Há ainda uma discreta lamúria dos bancos dizendo que a Lei da Usura foi revogada por um decreto sem número, de 25 de abril de 1991. Primeiro é de se dizer que esta revogação foi tornada sem efeito por outro decreto sem número, de 29 de novembro de 1991. Então, dizem, como não existe no Brasil o efeito da repristinação, a Lei da Usura não pode ressuscitar, porque segundo o parágrafo 3º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil “a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência”. Só que há um sofisma aqui.

A uma porque, mesmo que fosse uma lei, revogadora, não perdeu a vigência, mas simplesmente teve um de seus dispositivos declarado ineficaz, e portanto não se aplica a norma da LICC. A duas porque não é uma lei revogadora, e sim um mero decreto presidencial, do Poder Executivo, que não tem a mínima força para revogar uma lei. O Decreto 22626/33 tem força de lei, apesar do nome, em razão do sistema legislativo da época, e não poderia ser revogado por um decreto do Executivo, muito menos depois da Constituição de 1988.

Então esta é a segunda conclusão: não há porque deixar de aplicar a Lei da Usura aos bancos, como a qualquer mortal sob a Constituição.

Por isso é que, finalizando, ou vale o artigo 192, § 3º da Constituição, ou vale a Lei da Usura. O que não vale é cobrar juros ilegais, acima de 12% ao ano.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/1999-nov-25/continuacao-17-3/>