

REVISTA DE DIREITO MERCANTIL INDUSTRIAL, ECONÔMICO E FINANCEIRO

Nova Série - Ano XXXV • n. 104 • outubro-dezembro de 1996

Fundadores

1.ª Fase: WALDEMAR FERREIRA

Fase Atual: PROF. PHILOMENO J. DA COSTA (†)
PROF. FÁBIO KONDER COMPARATO

Supervisor Geral: PROF. WALDÍRIO BULGARELLI

Comitê de Redação: MAURO RODRIGUES PENTEADO, HAROLDO D. VERÇOSA,
JOSÉ ALEXANDRE TAVARES GUERREIRO, ANTONIO MARTIN

Instituto Mackenzie
Biblioteca George Alexander
Direito



REVISTA DE DIREITO MERCANTIL INDUSTRIAL, ECONÔMICO E FINANCEIRO

Publicação do
Instituto Brasileiro de Direito Comercial Comparado
e Biblioteca Tullio Ascarelli
e do Instituto de Direito Econômico e Financeiro,
respectivamente anexos aos
Departamentos de Direito Comercial e de
Direito Econômico e Financeiro da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Edição da
Editora Revista dos Tribunais Ltda.

REVISTA DE DIREITO MERCANTIL INDUSTRIAL, ECONÔMICO E FINANCEIRO

Nova Série - Ano XXXV • n. 104 • outubro-dezembro de 1996

© Edição e distribuição

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

Rua Tabatinguera, 140, Térreo, Loja 1 • Caixa Postal 678

Tel. (011) 3115-2433 • Fax (011) 606-3772

CEP 01020-901 - São Paulo, SP, Brasil

Diretor Responsável: CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO FILHO

Diretor Editorial: AFRO MARCONDES DOS SANTOS

Assistente Editorial: MARIÂNGELA PASSARELLI

Diretor de Produção: ENYL XAVIER DE MENDONÇA

MARKETING E COMERCIALIZAÇÃO

Gerente de Marketing: MELISSA CHBANE

Gerente de Administração de Vendas: KUNJI TANAKA

CENTRO DE ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR: Tel. 0800-11-2433

Diagramação eletrônica: Eurotexto Informática Ltda. - ME. Av. Sete de Setembro, 1000, CEP 18245-000 - Campina do Monte Alegre - São Paulo, SP, Brasil. — *Impressão:* EDITORA PARMA LTDA., Av. Antonio Bardella, 280 — CEP 07220-020 - Guarulhos, SP, Brasil.

Impresso no Brasil

SUMÁRIO

DOCTRINA

Noção e objecto da Economia Política – ANTÓNIO JOSÉ AVELÁS NUNES	7
A definição de controlador na liquidação extrajudicial e em processos análogos – ARNOLDO WALD	35
Os contratos no projeto de Código Civil – CARLOS ALBERTO BITTAR	48
Prescrição Administrativa – RENATO SOBROSA CORDEIRO	58

ATUALIDADES

Depósito elisivo. Levantamento. Decretação da falência superveniente em outro processo – RONALDO FRIGINI	73
A decadência do direito de constituir o crédito tributário – Perigoso precedente jurisprudencial – JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA	77
As concessões e o mercado de capitais – JOÃO LAUDO DE CAMARGO	82
Considerações sobre a elaboração da Lei de S.A. e de sua necessária atualização – ALFREDO LAMY FILHO	86
Notas sobre a responsabilidade civil dos administradores e do controlador de instituições financeiras sob o regime de administração especial temporária (RAET) – HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA	95

MERCOSUL

A formação do MERCOSUL e a harmonização das regras no campo da propriedade industrial – MAURÍCIO C. DE A. PRADO	100
--	-----

TEXTOS CLÁSSICOS

Perfis da Empresa – ALBERTO ASQUINI, <i>Profili dell'impresa, in Rivista del Diritto Commerciale, 1943, vol. 41, I</i> , tradução de FÁBIO KONDER COMPARATO	109
---	-----

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

Sociedade Anônima – Empresa de radiodifusão e telecomunicação – Exigência do órgão público fiscalizador – Comprovação da nacionalidade brasileira dos acionistas – Deliberação assemblear de venda das ações que não atenderam à convocação – Ilegalidade – RICARDO DE SANTOS FREITAS	127
Sociedade por cotas – Constituição por dois sócios – Morte do majoritário – Continuidade da empresa – Representação – Gerente – Legitimidade – RENATO LUIZ BUELONI FERREIRA	141
Responsabilidade da sociedade por dívida de seus sócios integrantes – Desconsideração da personalidade jurídica – RODRIGO RECART	146

ÍNDICE ALFABÉTICO REMISSIVO	149
-----------------------------------	-----

CURRICULUM DOS COLABORADORES DESTE NÚMERO

ALFREDO LAMY FILHO

Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Advogado no Rio de Janeiro. Co-autor do anteprojeto da atual Lei das Sociedades Anônimas.

ANTÔNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

Professor catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra.

ARNOLDO WALD

Advogado em São Paulo e Paris; Professor Catedrático de Direito Civil da UERJ; Presidente do grupo brasileiro da Associação Henri Capitant; Ex-presidente da Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Ex-membro do Conselho Monetário Nacional.

CARLOS ALBERTO BITTAR

Professor titular de Direito Civil da Faculdade de Direito da USP; Juiz do 1.º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo.

CARLOS CELSO ORCESI DA COSTA

Advogado em São Paulo.

FÁBIO KONDER COMPARATO

Doutor pela Universidade de Paris; Prof. Titular de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA

Mestre e Doutor em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Professor de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Advogado em São Paulo.

JOÃO LAUDO DE CAMARGO

Diretor da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA

Advogado no Rio de Janeiro.

JORGE RUBEM FOLENA DE OLIVEIRA

Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogado no Rio de Janeiro.

JOSÉ ALFREDO BORGES

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais; Procurador da Fazenda do Estado de Minas Gerais; Advogado em Belo Horizonte.

JOSÉ JÚLIO BORGES DA FONSECA

Doutor em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo.

MARISTELLA BASSO

Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Professora de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

MAURÍCIO C. DE A. PRADO

Advogado. Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP.

MAURO GRINBERG

Advogado; Ex-conselheiro do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

PAULO BORBA CASELLA

Doutor e Livre Docente de Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Mestre em Direito do Comércio Internacional (Paris X); Professor Associado de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Sócio de Amaral Gurgel Advogados.

PEDRO A. BATISTA MARTINS

Professor de Direito Comercial nas Faculdades Cândido Mendes e da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

RENATO LUIS BUELONI FERREIRA

Advogado em São Paulo. Pós-graduando pela Faculdade de Direito da USP.

RENATO SOBROSA CORDEIRO

Funcionário do Banco Central do Brasil.

RICARDO DE SANTOS FREITAS

Advogado em São Paulo. Pós-Graduando pela Faculdade de Direito da USP.

RODRIGO RECART

Advogado em São Paulo. Pós-graduando pela Faculdade de Direito da USP.

PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

RENATO SOBROSA CORDEIRO

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O Direito Administrativo em evolução – 3. A prescrição como princípio informador do sistema jurídico brasileiro – 4. A prescrição civil ordinária – 5. A analogia como regra de integração – 6. A prescrição e o devido processo legal – 7. O princípio da igualdade – 8. Identificação da regra analógica – 9. Conclusão – 10. Bibliografia

1. Introdução

1. Há consenso na doutrina administrativista de que, diante da inexistência de normas de direito administrativo aplicável a determinada relação jurídico-administrativa, é dever do aplicador realizar o princípio da plenitude do Direito e dar solução ao caso concreto mediante recurso à analogia, ao costume ou aos princípios gerais do direito. Esta a regra de integração inscrita no art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil.

2. Evidente que será sempre precedente que a determinação da lacuna reste caracterizada. Para tanto, mister observar se o vazio de regra se conforma à intenção legislativa ou se se trata, enfim, de disposição legal não prevista, porque em conformação com “a descrição fundamental da ordem jurídica” (José de Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral, Uma Perspectiva Luso-Brasileira*, Almedina, Lisboa: 1991).

3. A lacuna, portanto, é uma incompletude normativa da lei, que contraria o plano do sistema jurídico vigente. A questão que se coloca, neste trabalho,

é saber se, em sede da Lei 4.595/64, a ausência de previsão de prescrição, em favor do administrado, para os fins de que trata o art. 44 daquele estatuto, ostenta situação jurídica lacunosa ou propósito legislativo (as condutas censuradas seriam imprescritíveis). Mais ainda. Na hipótese de evidenciar-se incompletude normativa, qual o instrumento de integração a ser adotado pelo aplicador, no caso, o Banco Central do Brasil.

2. O direito administrativo em evolução

4. O sistema jurídico brasileiro presuppõe a interpretação de sua realidade histórica, estampada na evolução dos modelos constitucionais, com maior ou menor intervenção do Estado no domínio econômico e social. As alterações nas funções do Estado conduzem a mudanças nos princípios informativos do sistema jurídico, em particular, no Direito Administrativo, que se reorienta para as novas relações jurídico-administrativas.

5. Assim, às novas missões que a Administração Pública recebe no modelo constitucional adotado, passam-se em

revista os principais institutos a ela inerentes nas relações subjetivas instrumentais e finais com o administrado. Quanto maior o grau de intervenção do Estado na atividade privada, tanto maiores serão, sem dúvida, as formas de salvaguarda das garantias individuais.

6. O alargamento da atividade do Estado, de outra sorte, realça a importância dos princípios vetores da ação administrativa, dentre os quais o da legalidade, o da moralidade, o da impessoalidade e o da proporcionalidade, conciliando-se os interesses do Estado com as garantias fundamentais do administrado. As novas situações criadas pela Administração Intervencionista desafiam a doutrina e a jurisprudência pelo simples fato de o Direito Administrativo ser hoje o que foi há séculos. A supremacia do interesse público, conquanto incontestado no século passado, vem cedendo lugar a novas formulações, sobretudo da noção “de poder administrativo como noção homóloga da capacidade de exercício de direito privado” (Rui Chancerelle de Machete, em *Considerações sobre a Dogmática Administrativa no Moderno Estado Social*, Revista de Direito Comparado Luso-Brasileiro, Rio de Janeiro, Forense, n. 6: 1986).

7. A evolução das relações sociais e políticas impõe às relações jurídicas novo desenho, com o fim de colmatar novas questões a traços mais contemporâneos, reinterpretando-se conceitos. Para tanto, “para além da doutrina, importará igualmente que a nossa jurisprudência não fique insensível aos sinais de mudança e também ela colabore na tarefa urgente de adequar a dogmática e a prática administrativa às novas realidades do Estado Social” (do mesmo autor, na mesma obra).

3. A prescrição como princípio informador do sistema jurídico brasileiro

8. A prescrição, em qualquer área do direito, é princípio de ordem pública e objetiva estabilizar as relações jurídicas. No âmbito civilista, o modo pelo qual, pelo decurso do tempo, alguém se libera de uma obrigação porque desarmada a possibilidade de ação judicial do titular do direito. Move-se a prescrição civil na proteção do devedor ante a inércia do credor. No âmbito penal a prescrição afasta a pretensão punitiva do Estado. Difere conceitualmente da prescrição civil, e seus efeitos, também, são diversos.

9. A imprescritibilidade resulta imoral sob qualquer aspecto na vida social, sendo exceção à regra geral do ordenamento jurídico brasileiro. Sem a prescrição tudo seria permanente. O proprietário jamais teria certeza de seu direito, nem o devedor estaria livre de pagar duas ou mais vezes a mesma dívida caso não tenha a guarda indefinida dos comprovantes do cumprimento da obrigação. Washington de Barros Monteiro, em *Curso de Direito Civil*, Saraiva, 5.^a ed., São Paulo exemplifica que sem a prescrição “o adquirente seria obrigado a examinar não só o título de domínio do vendedor, como os de todos os antecessores, através dos séculos, sem limite de tempo. Uma só falha que encontrasse na longa série de transmissões bastaria para comprometer todas as alienações subseqüentes. Tal investigação, além de impraticável, em razão da deficiência dos arquivos e registros, entravaria irremediavelmente o comércio jurídico, tolhendo a realização de quase todos os negócios”.

10. Em sede de direito repressivo, Anibal Bruno, em “Direito Penal”, 3.^a

Câmara Leal, segundo a qual “esse princípio foi expressamente confirmado pelo Código Civil, quando declarou que as pessoas jurídicas estão sujeitas aos efeitos da prescrição, sem fazer qualquer ressalva em relação às pessoas jurídicas de direito público interno (...) as ações que competem à União, aos Estados e aos Municípios contra particulares, não subordinadas a prazo especial, prescrevem em vinte anos, quando pessoais, e em quinze ou dez, quando reais, segundo a regra do art. 177 do CC”.

16. Em prol de sua tese, arrola excertos jurisprudenciais e sólida doutrina, sendo útil o magistério de Luiz F. Carpenter de que “a prescrição de trinta anos é também a prescrição ordinária vigente no Direito Administrativo e no Direito Processual, no Brasil”.

17. Ocorre, no entanto, que a interpretação extensiva da prescrição civil ordinária, em todos os casos citados, tem em comum o caráter próprio da prescrição civilista que, em sentido geral, é o modo pelo qual, por força do decurso do tempo, alguém “se libera” de uma obrigação. Move-se a prescrição civil ordinária na proteção do devedor, dada a negligência do credor.

18. No âmbito do direito repressivo (o direito administrativo punitivo o é) a prescrição afasta a pretensão punitiva do Estado, ocorrendo a extinção do direito de punir. A relação jurídica objeto da prescrição civilista, seja ou não a ordinária, resta adstrita aos direitos patrimoniais, daí por que atinge as ações pessoais e reais, razão última, segundo João Franzen de Lima (*Curso de Direito Civil Brasileiro*, 4.^a ed., Forense, p. 381), da “classificação do instituto na Parte Geral do Código Civil,

submetendo-se ao seu império todas as relações de direito que compõem a Parte Especial”.

19. As diferenças conceituais entre a prescrição civil e a prescrição penal refletem-se em seus efeitos. Em seara cível, por exemplo, não há solução de continuidade para o curso da prescrição na ocorrência do falecimento da pessoa, a teor do que dispõe o art. 165 do CC: “A prescrição iniciada contra uma pessoa continua a correr contra o seu herdeiro”. Já em sede repressiva, a morte extingue a punibilidade (*mors omnia solvit*), considerado o princípio constitucional da individualização da pena, que não passará da pessoa do condenado.

20. De outro passo, a prescrição não se opera se não for invocada por quem lhe aproveita, consoante dispõe o art. 166 do CC: “O juiz não pode conhecer da prescrição de direitos patrimoniais, se não foi invocada pelas partes”. Já nos processos administrativos punitivos instaurados é dever do Administrador Público manifestar-se de ofício (princípio da legalidade). Também prevê o art. 161 do CC que “a renúncia da prescrição pode ser expressa ou tácita, e só valerá sendo feita sem prejuízo de terceiro depois que a prescrição se consumir”. Evidente que tal inócorre em direito punitivo administrativo, considerados os limites férreos do princípio da legalidade.

21. Assim também com a ocorrência da *novatio legis*, com a extinção da punibilidade frente à lei mais benigna. Persistem, no entanto, os efeitos civis da condenação. Consideradas a unidade da jurisdição e a interação observada entre as jurisdições civil e penal, o ilícito penal é também civil porque

acarreta dano para o ofendido. Para evitar pronunciamentos divergentes sobre idêntico fato, estabeleceram-se mecanismos de interação. Assim é que, apesar de declarar o art. 1.525 do CC que “a responsabilidade civil é independente da criminal, não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime”. Também prevê o art. 91, I, do CP que um dos efeitos da condenação criminal é “tornar líquida a obrigação de indenizar o dano causado”.

22. A sentença penal absolutória faz coisa julgada no cível quando reconhece, expressamente, a inexistência do fato ou que o réu não foi o autor (CPC, art. 66). Idêntica repercussão ocorre quando a sentença penal reconhece ato praticado em legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito. A legítima defesa putativa e a que causa danos a terceiros não excluem a responsabilidade civil, assim como o ato praticado em estado de necessidade (CC, arts. 1.540 e 1.520, respectivamente).

23. Não sem razão, Alípio Silveira, em *Hermenêutica e Integração do Direito Administrativo*, RT, 1968, retira de Santi Romano a prudência com que deve o intérprete buscar no direito privado regras de direito público: “É verdade, todavia, que na legislação do direito privado se encontram declarados e sancionados não poucos princípios gerais comuns a vários ramos do direito, entre os quais o administrativo: por exemplo, relativos à propriedade, pública ou privada, aos atos jurídicos realizados por alguém, e assim por diante. Em segundo lugar, é de lembrar-se que efetivamente os entes administrativos podem exercer uma parte considerável de sua atividade através das formas do

direito privado, sujeitando-se às normas, tanto do direito civil (art. 2.º do CC) como do direito comercial (art. 7.º do CC). Certamente, mesmo nestas manifestações, o Estado e os outros entes públicos são movidos e guiados pelo interesse público. Mas o caráter público delas se salienta mais no lado interno da administração do que nas relações com outros sujeitos em face dos quais a administração parece como se estivesse, embora não esteja, libertada do interesse público. Justamente por isso, e neste sentido, é possível, aliás, com muitas limitações, que ele fique submetido ao direito privado”.

24. A prescrição civil ordinária, na verdade, não se presta como paradigma em sede de restrição ao *ius puniendi* do Estado em esfera punitiva.

5. A analogia como regra de integração

25. O legislador nem tudo dispõe, surgindo hipóteses de lacuna legislativa, em que não há dispositivo legal regulando a espécie no contexto da lei, como se verifica na Lei da Reforma Bancária em matéria de prescrição, necessitando, então, o aplicador, autorizado pelo art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, socorrer-se de métodos de integração, dentre os quais a analogia, com o objetivo de colmatar a unidade do direito e o fim precípua deste de composição de interesses em conflito, estabilizando as relações jurídicas.

26. A analogia exige do aplicador juízo de valor interpretativo, dado que vai buscar a regra de direito regulada em hipótese semelhante (não igual) e trazê-la para o caso não previsto pelo legislador. A descoberta é de normas jurídicas positivadas, que compõem um

núcleo essencial de semelhança com o regime jurídico da lei a ser integrada.

27. O processo analógico, no entanto, nas palavras de J. M. Othon Sidou, em *O Direito Legal: história, interpretação, retroatividade e elaboração das leis*, Forense, 1985, “é desautorizado por duas ordens de vedações. A primeira compreende as regras excepcionais, correspondentes ao *ius singulare* (...) Face ao direito excepcional, portanto, a aplicação da analogia não prevalece. É a regra. Na sistemática brasileira, esta vedação era objeto do art. 6.º da primitiva Introdução ao Código Civil. Ali se assentava que ‘a lei que abre exceções à regra geral, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica’. Este dispositivo não foi absorvido pela reforma de 1942, porém é preceito incorporado à doutrina e forma regra de interpretação *ex iure*, conquanto não *ex lege*, o que nenhum jurista nega. A segunda vedação diz com as regras penais positivas, ou estabelecidas em lei. Para este efeito, de não aplicação analógica, erguem-se imperativos de defesa da liberdade individual, eis que, por outra forma, a liberdade estaria debilitada pelo abuso de poder. Aliás, o Código Penal principia com a declaração de que ‘não há crime sem lei anterior que o defina’ e ‘não há pena sem prévia cominação legal’.

28. O domínio do conceito de lei excepcional ou de lei restritiva, no entanto, não é fácil. É comum observar-se visão equivocada em muitos trabalhos, como a ocorrida em manifestações do Banco Central do Brasil e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional sobre prescrição administrativa.

29. Em sua clássica obra *Hermenêutica no Direito Brasileiro*, RT, 1968,

Alípio Silveira observa que “as regras gerais ou cânones de interpretação do Direito Administrativo são as mesmas que as de outros ramos do Direito Positivo. Tanto os tratadistas nacionais como os estrangeiros são acordes neste ponto. Mesmo quando se tratar do próprio interesse público contido nas regras do Direito Administrativo (...), tal interesse, como qualquer outro interesse regulado pela lei, deve subordinar-se ao princípio ainda mais geral do bem comum, que é o supremo critério hermenêutico”.

30. Observa, ainda, o mesmo autor, na mesma obra, que, “quando não existe norma de direito administrativo aplicável a uma determinada relação jurídico-administrativa, o aplicador recorre à analogia, ao costume, aos princípios gerais do direito. É a regra geral de integração, contida no art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, e aplicável às várias disciplinas jurídicas, exceto quando for diversamente determinado, como acontece no direito penal, que repele, quer a analogia nas incriminações, quer o costume”.

31. Não há falar, assim, que, “na ausência de norma reguladora expressa, à Administração não é lícito ultrapassar o âmbito de sua competência no cumprimento da lei, a fim de estabelecer prazos para a decadência e a prescrição, por faltar-lhe a autonomia da vontade”, conforme articulado no Parecer PGFN/CAT/N. 912/93. Há autorização expressa na Lei de Introdução ao Código Civil.

32. Nem procede a outra conclusão a que chegou a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, com supedâneo em Alípio Silveira, de que “O recurso à analogia concede ao aplicador mais

amplos poderes do que a interpretação propriamente dita”, acrescentando que “a interpretação estrita dá-se, como vimos, quando é vedado estender por analogia os casos expressos em leis que abrem exceção a regras gerais ou restringem direitos”. E ainda: “a *ratio legis* de caráter geral pode estender-se aos casos omissos, ao passo que a *ratio legis* de caráter excepcional há de ficar confinada aos casos que especifica.”

33. A citação comprometeu o magistério do autor. Ao rever-se o apanhado doutrinal em que se embasou fica evidente a contradição incorrida pela PGFN. É útil o percurso informativo trilhado por aquele doutrinador, dada a relevância do tema. Para tanto, traz ao debate o pensamento de renomados juristas, nacionais e estrangeiros:

“Não raro sucede surgirem novos conceitos jurídicos, que primitivamente se faziam valer em aplicações singulares mas que enxertam o princípio anterior da exceção, até que, por fim, o que *era exceção se torna regra*” (Dernburg);

“O direito singular é necessidade e modo de corrigir o direito geral e com este, por sua origem e natureza, tem relação necessária; emanando da lei, deve ser reconhecido e aplicado pelo juiz; e, se bem se observa, tem *indole geral*, enquanto mira regular muitas relações jurídicas” (Chironi e Abello);

“O direito singular é, como o direito normal, plenamente capaz de extensão, porque a *ratio* especial, que é seu fundamento, se apresenta, deve valer o mesmo preceito de direito, e não poderia receber aplicação o direito normal. Em outros termos, o tratamento que, em matéria de interpretação, recebe o direito normal há de receber também o direito singular, sempre que, estendendo-o, não vá contra a sua *ratio* especial, isto é, se encontra no caso contemplado

pela fórmula do preceito a mesma particular *utilitas*, que provocou a norma de direito singular”. Em razão disso é que adianta que não se deva considerar absoluta a regra que veda o uso da analogia em sede de *ius singulare*, porque quando este “forma um sistema orgânico de normas, que disciplinam toda uma matéria, pode ter lugar a interpretação analógica para os casos não contemplados por normas particulares, mas que entram na matéria dominada por aquele sistema” (De Ruggiero);

“Falando de disposições de leis excepcionais, pressupõe-se necessariamente a existência de outras leis ou princípios gerais, cuja aplicação venha limitada por aquelas, subtraindo-lhes casos que nelas estariam verdadeiramente compreendidos” (Bianchi);

34. Bem de ver que, se a regra geral informadora do sistema jurídico brasileiro é a prescrição, excepcional será, assim, a norma que a ela se oponha (no caso, a não prescrição). Esta, sim, não será objeto de integração analógica, pena de vulneração ao princípio geral informador do sistema.

35. A visão equivocada nos trabalhos que se inclinaram pela tese da imprescritibilidade dos atos censurados na Lei da Reforma Bancária tem traço comum na rejeição do *argumentum a simili* pelo *argumentum a contrario*. Norberto Bobbio, em *Teoria do Ordenamento Jurídico*, 4.ª edição, Editora Universidade de Brasília, 1994, bem adverte que “Frente a uma lacuna, se aplicarmos a uma norma geral exclusiva, o caso não regulamentado será resolvido de maneira oposta ao que está regulamentado; se aplicarmos a norma geral inclusiva, o caso não regulamentado será resolvido de maneira idêntica àquele que está regulamentado”.

36. As compilações do pensamento doutrinário, assim, deverão ser empreendidas com cautela, emprestando-se-lhes inteligência de contexto. Bem a propósito o ensinamento de Carlos Maximiliano sobre a natureza real do direito excepcional: "O Direito Excepcional é subordinado a uma razão também sua, própria, original, porém reconhecível, às vezes, até evidente, embora diversa da razão mais geral sobre a qual se baseia o Direito comum". E acrescenta: "As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas ou contra o Direito comum; por isso não se estendem." Por fim, adverte: "Nem sempre oferece aspecto nítido, de apreensão fácil, a espécie jurídica ora sujeita a exame: proposições com aparência de excepcionais constituem de fato a regra geral, e vice-versa" (*apud*, Alípio Silveira, mesma obra).

37. Com maestria conclui Alípio Silveira: "Na realidade, a determinação do caráter excepcional ou normal de uma regra, é uma delicada questão de política jurídica, que transporta o intérprete a um plano valorativo, variável segundo os tempos e os lugares. Isto quer dizer que o regime político-social está intimamente ligado a essa determinação (...) Um exemplo interessantíssimo dessa transformação é fornecido pelo Direito do Trabalho e pelo Direito Social (pondo de parte questões de terminologia, que não afetam nossas conclusões); ao irromper esse direito na esfera legislativa, especialmente na Itália, no começo deste século, muitos juristas da velha escola o consideravam como excepcional, e insuscetível de extensão analógica (...) Porém, uma vez desenvolvidos, já não se lhes atribui caráter excepcional, pois são pacificamente conceituados como direito espe-

cial, e alguns vão a ponto de chamá-los o *direito comum do século XX*."

38. O ensinamento doutrinário, em dado momento histórico, sobre o caráter excepcional ou comum de determinado direito ou de determinada norma, assim, há de conformar-se ao tempo, aos valores da época, ao sistema jurídico geral então dominante. A evolução da sociedade e das relações jurídicas pode adiante estabelecer conceitos novos, daí por que a exceção pode virar regra ou até mesmo voltar a tornar-se exceção.

39. Ademais, já se pode verificar que a vedação à analogia, em sede de direito excepcional, ou de regras excepcionais, objetiva proteger os princípios gerais da ordem jurídica, evitando-se que a exceção vire regra nos templos judiciais, o que corresponderia, na verdade, à substituição do legislador pelo judiciário.

40. O tema, em verdade, já sensibilizou administrativistas notáveis. Com efeito, Hely Lopes Meirelles, em *Prescrição da Pena Administrativa*, RT, n. 544, 1984, abandonando posição anteriormente defendida, assim se expressou: "Ora, se até no direito disciplinar, em que sempre se exigiu lei expressa para fixar prazos prescricionais, admite-se hoje a prescritibilidade, com muito maior razão essa prescritibilidade deve ser afirmada em relação às sanções fundadas no exercício do poder de polícia. Na ausência de lei especial que fixe o prazo prescricional das sanções administrativas aplicáveis às instituições financeiras e a seus dirigentes, é de se recorrer, por analogia, à norma mais próxima dessas sanções."

41. Mais recentemente, José Cretella Júnior também evoluiu de posição. Em

Prática do Processo Administrativo, afirma que “é insustentável a tese da imprescritibilidade da sanção administrativa (...). A prescrição penal e a prescrição administrativa são espécies, repetimos, dentre outras, da figura categorial *prescrição*, que reponta em vários ramos do direito, definindo-se genericamente como a *perda do direito de punir, em decorrência do tempo.*”

42. O Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido no MS n. 20.069, 1976 (*Revista de Direito Administrativo n. 155*), e relatado pelo Ministro Moreira Alves, acolheu a tese segundo a qual a prescrição é a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro. Expôs o Ministro Moreira Alves em seu voto vencedor que “em matéria de prescrição em nosso sistema jurídico, inclusive no terreno do direito disciplinar, não há que se falar em *ius singulare*, uma vez que a regra é a da prescritibilidade”.

43. Observa-se, ainda, no Voto do Ministro Moreira Alves: “Na espécie, há expressa disposição de lei (o inc. II, letra “a”, do artigo 213 do Estatuto vigente), cujo espírito é mais amplo do que a letra, e abarca, sem limitação por omissão, todas as faltas, que não crimes, sujeitas à pena de demissão. O que implica dizer que, para haver exceção a esse princípio, é necessário que venha ela expressa em texto legal. E isso não ocorre com a falta de que se trata nestes autos. Por outro lado, em se tratando de interpretação extensiva, como se trata, ela se aplica até as normas que integram o denominado *ius singulare*, uma vez que, a partir de Helfert, em 1847, a doutrina vem acentuando que, no terreno dessas normas, só não se pode utilizar da analogia.” E arremata, adiante: “em matéria de prescrição em nosso sistema jurídico, inclusive no terreno do

direito disciplinar, não há que se falar em *ius singulare*, uma vez que a regra é a da prescritibilidade”.

44. Impossível exigir mais clareza. Inadmite o Ministro Moreira Alves integração analógica frente a normas de *ius singulare*. E esclarece que, em sede de prescrição, “não há falar em *ius singulare*. Daí por que a conclusão lógica e indisputável não é outra senão a admissão da analogia em sede de prescrição.

6. A prescrição e o devido processo legal

45. Evidente que, se a prescrição é a regra do nosso sistema jurídico, sua não-positivação resulta em manter sob as vestes de eternidade o aparato punitivo do Estado.

46. A possibilidade de a qualquer tempo a Autoridade Monetária poder instaurar processo administrativo punitivo contra instituições financeiras e seus administradores implica guarda eterna, para fins de defesa, de todos os documentos, livros e registros da empresa. Os diretores, individualmente, a cada autorização dada na rede complexa de operações realizadas, obrigar-se-iam a manter arquivo particular sob o temor de virem a ser, até o fim dos seus dias, censurados pelo Banco Central pela via processual administrativa.

47. Ora, é indiscutível a utilidade da prescrição na estabilização das relações jurídicas, não se admitindo, em sede de Lei Bancária, a adoção de posição contrária aos valores jurídicos dominantes. O tema, assim, merece ser enfrentado com serenidade e coragem porque a inexistência de restrição temporal ao

ius puniendi do Estado põe reféns pessoas físicas e jurídicas, além de representar ofensa ao devido processo legal inscrito nos direitos fundamentais da Carta Política.

48. O devido processo legal é princípio fundamental de garantia ao administrado na CF, art. 5.º, LIV: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Relaciona-se o devido processo legal com outro princípio fundamental (art.5.º, LV), que assegura aos acusados em processo administrativo ou judicial a mais ampla defesa e com os meios e recursos a ela inerentes.

49. “A moderna teoria constitucional tende a exigir que as diferenciações normativas sejam razoáveis e racionais. Isto quer dizer que a norma classificatória não deve ser arbitrária, implausível ou caprichosa, devendo, ao revés, operar como meio idôneo, hábil e necessário ao atingimento das finalidades válidas. Para tanto, há de existir uma indispensável relação de congruência entre a classificação em si e o fim a que ela se destina. Se tal relação de identidade entre meio e fim – *means-end-relationship*, segundo a nomenclatura norte-americana – da norma classificatória não se fizer presente, de modo que a distinção jurídica resulte leviana e injustificada, padecerá ela do vício da arbitrariedade, consistente na falta de razoabilidade e de racionalidade.” É o substancioso magistério de Carlos Roberto de Siqueira Castro, em *O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil*, Forense, 1989.

50. O direito de defesa é muito mais do que o não poder ser condenado sem ser ouvido. As alegações do administra-

do não realizam, por mero mecanismo formal, a oportunidade de ampla defesa. É garantia constitucionalmente assegurada ao acusado que sua defesa seja efetivamente considerada. Indo um pouco mais longe, não é demasiado considerar que o não-enfrentamento pelo Banco Central da fixação do prazo prescricional reduz o direito de defesa do acusado e constitui ofensa ao devido processo legal pela inoportunidade de ampla defesa.

51. Melhor delineando o tema, se a prescrição é a regra, a Autoridade Monetária não pode, nos processos administrativos punitivos, negar-se a implementar a completude do direito por meio da analogia, do costume ou dos princípios gerais do direito, sob pena de restar cerceada, indisputavelmente, a ampla defesa a que alude a garantia constitucional, desconsideradas, em sentido material, as alegações do acusado.

52. Odete Medauar, em *A processualidade no Direito Administrativo*, RT, 1993, esclarece que a Constituição Federal de 1988 alude, não a simples direito de defesa, mas, sim, a ampla defesa. O preceito da ampla defesa reflete a evolução que reforça o princípio e denota elaboração acurada para melhor assegurar sua observância. Significa, então, que a possibilidade de rebater acusações, alegações, argumentos, interpretações de fatos, interpretações jurídicas, para evitar sanções ou prejuízos, não pode ser restrita, no contexto em que se realiza. Daí a expressão final do inc. LV, “com os meios e recursos a ela inerentes, englobados na garantia, refletindo todos os seus desdobramentos, sem interpretação restritiva”.

53. É mais do que evidente que a mais ampla defesa a que se reporta o

texto constitucional tem alcance geral, ou seja, se no ordenamento positivo o administrador pode alegar, em preliminar, a proteção prescritiva, a lacuna existente na Lei da Reforma Bancária ergue-se como uma restrição à garantia fundamental de ampla defesa.

54. Esse inequívoco *déficit* de exequibilidade do prazo prescricional pela Autarquia julgadora dos conflitos que se estabelecem no leito da Lei da Reforma Bancária não representa uma liberdade de escolha do administrador, mas um dever objetivo, seja porque o sistema jurídico exige a completude, seja porque a omissão vulnera o princípio da proibição do excesso, ou da razoabilidade, em seu sentido substancial. Este princípio, segundo o mestre J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, 5.^a ed., Coimbra: Almedina, 1992), “significa, no âmbito específico das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, que qualquer limitação, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida)”.

7. O princípio da igualdade

55. Ninguém desconhece que o princípio da igualdade é um dos princípios estruturantes do regime geral dos direitos fundamentais, que se desdobra, segundo Canotilho, em “igualdade na aplicação do direito” e “igualdade na criação do direito”.

56. A igualdade na aplicação do direito, segundo aquele renomado autor, traduz-se na definição de Anschutz, de que “as leis devem ser executadas sem olhar as pessoas.” E prossegue: “Esta continua a ser uma das dimensões do princípio da igualdade constitucionalmente garantido e, como se irá verificar,

ela assume particular relevância no âmbito da aplicação igual da lei (do direito) pelos órgãos da administração e pelos tribunais.” A igualdade na criação do direito, princípio que se dirige ao legislador, “vincula-o à criação de um direito igual para todos os cidadãos”.

57. A criação de direito igual significa que “para todos os indivíduos que têm as mesmas características devem prever-se, através de lei, iguais situações ou resultados jurídicos”(…) Daí a sugestiva formulação de Castanheira Neves: “a igualdade perante a lei oferecerá uma garantia bem insuficiente se não for acompanhada (ou não tiver também a natureza) de uma igualdade na própria lei, isto é, exigida ao próprio legislador relativamente ao conteúdo da lei” (…). Assim, por exemplo, uma lei fiscal que estabelecesse a mesma taxa de imposto para todos os cidadãos seria formalmente igual, mas seria profundamente desigual quanto ao conteúdo, pois equiparava todos os cidadãos, independentemente dos seus rendimentos, dos seus encargos e da sua situação familiar” (o mesmo autor, a mesma obra).

58. A igualdade justa, assim, segundo Canotilho, assume caráter valorativo, ou seja, “existe observância da igualdade quando indivíduos ou situações iguais não são arbitrariamente (proibição do arbítrio) tratados como desiguais. Por outras palavras: o princípio da igualdade é violado quando a desigualdade de tratamento surge arbitrária (…). Existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica (i) não se basear num fundamento sério; (ii) não tiver um sentido legítimo; (iii) estabelecer diferenciação jurídica sem ser razoável”.

59. As instituições financeiras e aquelas que as administram, na verdade, vêm recebendo diferenciações de tratamento sem fundamento material suficiente, razoável, frente ao princípio geral do direito brasileiro que acolhe a prescrição como regra. Tal discriminação, é bem de ver, é arbitrária e confronta a justiça interna do sistema jurídico.

8. Identificação da regra analógica

60. Não é fácil deduzir a regra aplicável à prescrição diante da lacuna verificada na Lei da Reforma Bancária. Entrementes, tratando-se de omissão em sede de lei administrativa e, em especial, encartada em regime jurídico que comina sanções, a solução mais compatível será processar a busca integrativa, com fundamento na analogia, em lei administrativa que regule matéria de idêntica natureza. Em princípio, ramos diversos do direito são menos proveitosos à integração analógica. José de Oliveira Ascensão, em *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, Renovar, 8.ª edição, Lisboa, observa que “a analogia é tanto mais delicada quanto maior for o afastamento entre o caso omissão e um caso diretamente regulado”.

61. Ensina Carlos Maximiliano que “é mister que a regra ou norma inferida guarde com o caso concreto um elemento de identidade e se inspire nas mesmas idéias fundamentais. Não bastam afinidades nem semelhança formal”. Mas o critério fundamental de concordância doutrinária é “a semelhança das relações”, adverte Maria Helena Diniz, em *As Lacunas no Direito*, Saraiva, 1989.

62. Frente a tais pressupostos, é de se abandonar, de plano, as disposições do Código Penal, conquanto não sejam alheias ao método analógico. O Supre-

mo Tribunal Federal, em acórdão proferido no RE n. 78.917, acolheu o voto do Ministro Luiz Galotti, em cujo contexto dispunha que “O direito disciplinar não é infenso à analogia penal.” Antes, ao que ensina Themístocles Cavalcanti – “no caso das penas puramente administrativas, os mesmos princípios (relativos à prescrição criminal) podem ser também aplicados por analogia (Direito e Processo Disciplinar, p. 179)”.

63. Também as leis administrativas que tratam de sanção disciplinar, em princípio, seriam relegadas, adotando-se o argumento do jurista José Luiz Bulhões Pedreira exposto em parecer sobre ilícitos cambiais em 12.07.1996: “As sanções cuja prescrição é regulada nessas leis são em regra manifestações de poder disciplinar e pressupõem uma relação de hierarquia, e, embora compreendidas no gênero ‘sanção administrativa’, constituem subespécie desse gênero distinta (em função do tipo de relação em que ocorrem) das sanções de infrações a normas fundadas no poder de polícia, nas quais não existe a relação hierárquica.”

64. Assim considerada a matéria, a integração analógica a ser desvendada restaria identificada em norma jurídico-administrativa fundada no poder de polícia do Estado. Assim delimitada a matéria, melhor se amoldaria à hipótese legal examinada o contexto constitucional em que situado o sistema financeiro nacional na Carta Política.

65. Com efeito, no Título VII, *Da Ordem Econômica e Financeira*, localizam-se os princípios gerais da atividade econômica, e a voz do legislador constituinte os declara fundados na valorização do trabalho humano e na

livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170). No art. 173, os §§ 4.º e 5.º estabelecem que “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (§ 4.º), e que “A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular” (§ 5.º).

66. Extraí-se do art. 174 que o Estado, na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, “exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

67. A Lei 8.884, de 11.06.1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE em autarquia, realiza, em nível infraconstitucional, o comando da Carta Política, ao dispor sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. Neste sentido é destacado no artigo introdutório daquele diploma: “Esta Lei dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.”

68. O campo material da Lei 4.595/64 contém tutela semelhante, eis que realiza comando constitucional igualmente inserido na Ordem Econômica e Financeira. A Carta Política exige que

“o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar (...)”.

69. O ordenamento constitucional consagra a livre iniciativa, a economia de mercado. Razões de ordem pública, no entanto, condicionam a liberdade privada em prol da coletividade, notadamente, no âmbito da Ordem Econômica e Financeira. As instituições financeiras e as empresas a elas equiparadas, conquanto constituídas sob o regime jurídico de direito privado, mantêm-se, por força de lei, sob o controle e fiscalização do Estado. Assim é que promana da Lei 4.595/64 competir ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil, em campos delimitados, orientar a aplicação de recursos, gerar regras de funcionalidade, promover a supervisão e fiscalização, controlar a expansão monetária, direcionar o crédito, zelar pela liquidez e solvabilidade, e aplicar sanções na ocorrência de infrações a normas legais e regulamentares baixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

70. As atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras representam o progresso econômico sob a forma associativa de capital, desempenhando papel de relevante interesse público no direcionamento do crédito. Através da coleta, intermediação e aplicação de recursos financeiros realizam o financiamento da indústria e do comércio, prestam serviços à comunidade sob as mais variadas formas, financiam exportações, incrementam a atividade econômica e promovem a circulação de ativos financeiros e não-financeiros.

71. Seja na Lei 8.884/94, seja na Lei 4.595/64, o processo administrativo é a

via pela qual o Estado apura eventuais ilícitos administrativos praticados contra a Ordem Econômica e Financeira. Em ambos os ordenamentos legais há identidade de fundamento constitucional e de fundamento na natureza da sanção administrativa. Os dois estatutos têm como fim precípua reprimir os abusos praticados tanto pela pessoa física quanto pela pessoa jurídica.

72. Nestas condições, é de aplicar-se no contexto da Lei da Reforma Bancária idêntica regulação à prevista no art. 28 da Lei 8.884/84 e no seu § 1.º, *in verbis*:

“Art. 28 – Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações da ordem econômica, contados da data da prática do ilícito ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1.º – Interrompe a prescrição qualquer ato administrativo ou judicial que tenha por objeto a apuração de infração contra a ordem econômica.”

73. Observe-se que a integração analógica sugerida guarda cabal identidade com o caso concreto e se inspira nas mesmas idéias fundamentais, dada a semelhança das relações. Também se adapta à regra de inversão a que alude Maria Helena Diniz, de cujo ensinamento se extrai: “o magistrado, antes de aplicar a analogia, deve inverter a hipótese, ou seja, considerar que a norma regula o fato no previsto, examinando depois se se pode reputar apropriada a analogia para o que é a hipótese legal, que passa supostamente a regular caso *sub judice* não prescrito. Se o resultado for afirmativo aplica-se a analogia”.

9. Conclusão

74. A integração de lacunas, por método analógico, na Administração

Pública, conforma-se ao princípio da legalidade, restando, em síntese, evidente que:

a) em sede de prescrição, regra geral da ordem jurídica, não há falar em *ius singulare*, razão pela qual é autorizada a integração analógica como recurso à integração de lacuna, com supedâneo no art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil;

b) constatada a lacuna, no leito da Lei Bancária, de regra prescritiva, é poder/dever do administrador público realizar a completude do direito por processo analógico, sob pena de vulnerar garantias constitucionais dos administrados (os princípios do devido processo legal e da igualdade);

c) dadas as identidades de fundamento constitucional (a ordem financeira é subespécie da ordem econômica) e de fundamento na natureza da sanção administrativa (poder de polícia) nas Leis 4.595/64 e 8.884/94, é de suprir-se a omissão legislativa da primeira com a aplicação analógica do art. 28 e seu § 1.º do segundo estatuto legal, adotando-se a prescrição quinquenal, na forma lá estabelecida;

d) tanto a Lei da Reforma Bancária quanto a Lei 8.884/94, na verdade, são mediadoras da Constituição Federal, ambas disciplinando o conjunto de normas que tem por objeto sancionar, com as penas que lhes são próprias, as condutas que, no contexto da ordem econômica e financeira, ofendam ou ponham em risco bens e interesses juridicamente relevantes.

10. Bibliografia

- ANDRADE G. Christiano, *O Problema dos Métodos na Interpretação Jurídica*, São Paulo: RT, 1992.
- ARAUJO JR., João Marcello, *Dos Crimes Contra a Ordem Econômica*, São Paulo: RT, 1995.

- ASCENSÃO, J. de Oliveira, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, Lisboa: Renovar, 1994.
- BARROS, S. de Toledo. *O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais*, Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 5.^a ed., 1994.
- BOBBIO, Norberto, *Teoria do Ordenamento Jurídico*, 4.^a ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1994.
- BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRUNO, Anibal, *Direito Penal*, 3.^a ed., Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional*, 5.^a ed., Coimbra: Almedina, 1992.
- CASTRO, C. Roberto de Siqueira, *O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Const. do Brasil*, Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- DI NIZ, Maria Helena, *As Lacunas no Direito*, 2.^a ed., São Paulo: Saraiva, 1989.
- FONSECA, João Bosco Scopoldino da, *Direito Econômico*, Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- FRANCO, A. Silva, *Temas de Direito Penal*, São Paulo: Saraiva, 1996.
- GRAU, Eros Roberto, *Direito, Conceitos e Normas Jurídicas*, São Paulo: RT, 1988.
- LARENS, Karl, *Metodologia da Ciência do Direito*, 5.^a ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- MEDUAR, Odete, *A Processualidade no Direito Administrativo*, São Paulo: RT, 1993.
- MONTEIRO, W. de Barros, *Curso de Direito Civil*, 5.^a ed., São Paulo: Saraiva.
- PIMENTEL, Manoel Pedro, *Direito Real Econômico*, São Paulo: RT, 1973.
- PONDÉ, Lafayette, *Estudos de Direito Administrativo*, B. Horizonte: Livraria Del Rey, 1995.
- RIVERO, Jean, *Curso de Direito Administrativo Comparado*, São Paulo: RT, 1995.
- Revista de Direito Comparado Luso-Brasileira*, n. 6, Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- SIDOU, J.M. Othon, *O Direito Legal: história, interpretação, retroatividade e elaboração das leis*, São Paulo: Forense, 1985.
- SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9.^a ed., São Paulo: Malheiros, 1994.
- SILVEIRA, Alípio, *Hermenêutica no Direito Brasileiro*, São Paulo: RT, 1968.
- VASCONCELOS, Arnaldo, *Teoria da Norma Jurídica*, 3.^a ed., São Paulo: Malheiros, 1993.