

Revista de Direito Mercantil

industrial,
econômico e
financeiro

vol.

127



REVISTA DE DIREITO MERCANTIL

industrial, econômico e financeiro

Nova Série — Ano XLI — n. 127 — julho-setembro de 2002

FUNDADORES

1ª FASE: WALDEMAR FERREIRA

FASE ATUAL: PROF. PHILOMENO J. DA COSTA (†)

PROF. FÁBIO KONDER COMPARATO

SUPERVISOR GERAL: PROF. WALDIRIO BULGARELLI

COMITÊ DE REDAÇÃO: MAURO RODRIGUES PENTEADO,

HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA,

RACHEL SZTAJN, ANTONIO MARTIN, MARCOS PAULO DE ALMEIDA SALLES

REVISTA DE DIREITO MERCANTIL

publicação trimestral de
MALHEIROS EDITORES LTDA.

Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171

CEP 04531-940

São Paulo, SP - Brasil

Tel. (011) 3078-7205

Fax: (011) 3168-5495

Assinaturas e comercialização:
CATAVENTO DISTRIBUIDORA DE
LIVROS S.A.

Rua Conselheiro Ramalho, 928

CEP 01325-000

São Paulo, SP - Brasil

Tel. (011) 289-0811

Fax: (011) 251-3756

Diretor Responsável: Álvaro Malheiros

Diretora: Suzana Fleury Malheiros

Supervisão Gráfica: Vânia Lúcia Amato

Composição: *Scripta*

SUMÁRIO

DOCTRINA

SOCIEDADE ANÔNIMA: INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO

- CALIXTO SALOMÃO FILHO 7

ATUALIDADES

REGIME SANCIONATÓRIO EM DIREITO BANCÁRIO

- ARMINDO SARAIVA MATIAS 21

AS SOCIEDADES LIMITADAS NO NOVO CÓDIGO CIVIL

— A LIMITAÇÃO DO DIREITO DE CONTRATAR

- PAULO ALBERT WEYLAND VIEIRA E ANA PAULA DE CARVALHO REIS 30

ACORDOS FINANCEIROS E A RESOLUÇÃO 3.039/2002

DO BANCO CENTRAL — DISTORÇÃO NA LEGISLAÇÃO FALIMENTAR

- HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA 52

SOBRE RECUPERAÇÃO E FALÊNCIA DE EMPRESAS NO BRASIL

- RENATO LUIZ DE MACEDO MANGE 56

OS COMPROMISSOS DE VOTO NOS ACORDOS DE ACIONISTAS E SUA EFICÁCIA EXECUTIVA

- JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA 63

CONFIDENCIALIDADE EM ARBITRAGEM COMERCIAL INTERNACIONAL

- HEE MOON JO 68

A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: O ART. 192 E O MITO DA LEI COMPLEMENTAR ÚNICA

- LUÍS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA E JEAN PAUL CABRAL VEIGA DA ROCHA 79

ACORDOS DE ACIONISTAS SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE CONTROLE

(Análise das principais alterações introduzidas ao art. 118 da Lei das S/A
pela Lei 10.303/2001)

- MIGUEL TORNOVSKY 93

O SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO (SPB)

- ALMIR ROGÉRIO GONÇALVES 107

AS IMPORTAÇÕES PARALELAS À LUZ DO PRINCÍPIO DE EXAUSTÃO DO DIREITO DE MARCA E SEUS REFLEXOS NOS DIREITOS CONTRATUAL E CONCORRENCIAL

- CLÁUDIA MARINS ADIERS 127

FUNDAMENTO E EFEITOS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL	
— MILTON NASSAU RIBEIRO	165
PESSOAS JURÍDICAS DOMICILIADAS NO EXTERIOR	
— OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NO CNPJ	
— ZANON DE PAULA BARROS	175
 DIREITO E ECONOMIA	
MUDANÇA INSTITUCIONAL, A PERSPECTIVA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	
— BASILIA AGUIRRE	179
 JURISPRUDÊNCIA COMENTADA	
COBRANÇA JUDICIAL DE DIVIDENDOS PRIORITÁRIOS: DESNECESSIDADE DE ANULAÇÃO DE DELIBERAÇÃO ASSEMBLEAR	
— CARLOS EDUARDO DA COSTA PIRES	189
 ESPAÇO DISCENTE	
A RELAÇÃO ENTRE O NOVO SPB E OS TÍTULOS DE CRÉDITO. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS	
— ANDRÉ BUENO DA SILVEIRA, ARTHUR MARINHO, EDSON FÁBIO GARUTTI MOREIRA E IBERÊ UCHOA DE AZEVEDO BARBOSA	215
O ABUSO DE DIREITO NA DENÚNCIA DOS CONTRATOS DE DISTRIBUIÇÃO: O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS E AS DISPOSIÇÕES DO NOVO CÓDIGO CIVIL	
— PAULO EDUARDO LILLA	229

COLABORAM NESTE NÚMERO

ALMIR ROGÉRIO GONÇALVES

Advogado em São Paulo

ANA PAULA DE CARVALHO REIS

Advogada

ANDRÉ BUENO DA SILVEIRA

Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP. Bolsista da FAPESP. Monitor da Cátedra de História do Direito na FADUSP

ARMINDO SARAIVA MATIAS

Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa. Consultor do Banco de Portugal

ARTHUR MARINHO

Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP. Pesquisador do CNPq, junto ao Departamento de Direito do Estado

BASILIA AGUIRRE

Professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo — FEA/USP

CALIXTO SALOMÃO FILHO

Professor Titular de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP

CARLOS EDUARDO DA COSTA PIRES

Pós-Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP

CLÁUDIA MARINS ADIERS

Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS. Advogada no Rio Grande do Sul

EDSON FÁBIO GARUTTI MOREIRA

Jornalista. Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP. Foi pesquisador selecionado pelo CNPq

HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA

Mestre e Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo — USP. Professor de Direito Comercial das Faculdades de Direito da USP e da FAAP. Membro do Centro de Mediação e Arbitragem da Câmara de Comércio Brasil-Canadá. Consultor

HEE MOON JO

Mestre em Direito pela *Korea University*. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo — USP. Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da USF. Árbitro Comercial do *Korea Commercial Arbitration Board*

IBERÊ UCHOA DE AZEVEDO BARBOSA

Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — FADUSP

JEAN PAUL CABRAL VEIGA DA ROCHA

Doutorando em Direito Econômico na Universidade de São Paulo — USP

JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA

Professor de Direito Comercial da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ. Advogado

LUÍS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

Mestre em Direito do Estado pela
Universidade de São Paulo — USP.
Doutorando em Direito Constitucional e
Teoria do Direito na Universidade de
Kiel, Alemanha

MIGUEL TORNOVSKY

Formado pela Pontifícia Universidade
Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ.
Mestre em Direito pela *Columbia Law
School*, em Nova Iorque. Advogado

MILTON NASSAU RIBEIRO

Pós-Graduado em Direito de Empresas e
da Economia pela Fundação Getúlio
Vargas — FGV. Mestrando em Direito de
Empresa na Faculdade de Direito Milton
Campos, BH/MG. Advogado

PAULO ALBERT WEYLAND VIEIRA

Professor de Direito Comercial da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
de Janeiro — PUC/RJ. Mestre em Direito
pela Universidade de Cambridge,
Inglaterra. Advogado

PAULO EDUARDO LILLA

Graduando da Fundação Armando
Álvares Penteadó — FAAP

RENATO LUIZ DE MACEDO MANGE

Ex-Presidente da Associação dos
Advogados de São Paulo. Advogado em
São Paulo

ZANON DE PAULA BARROS

Advogado

Atualidades

A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: O ART. 192 E O MITO DA LEI COMPLEMENTAR ÚNICA*

LUÍS VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA

JEAN PAUL CABRAL VEIGA DA ROCHA

1. Introdução e delimitação do tema. 2. O problema e os argumentos recorrentes. 3. Tese: 3.1 Lei complementar e leis complementares; 3.2 A posição do STF: a falácia do "tratamento global": 3.2.1 O argumento "ab absurdum"; 3.2.2 O significado da expressão "tratamento global"; 3.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal; 3.2.4 O STF e a regulamentação da Constituição. 4. A proposta de Emenda Constitucional. 5. Conclusão. 6. Bibliografia citada.

1. Introdução e delimitação do tema

O conceito de lei é, sem dúvida, uma das questões mais tormentosas da ciência do direito. Problemas decorrentes da dicotomia *lei em sentido formal* e *lei em sentido material*, ou da relação hierárquica entre *lei complementar* e *lei ordinária*, ou ainda do alcance das expressões *por força de lei* e *em virtude de lei* parecem destinados a ser objeto de debates intermináveis, sem que se chegue nem ao menos perto de um consenso sobre eles.

O tema do presente trabalho também relaciona-se ao conceito de lei, mas não se envolve com as amplas questões acima citadas.¹ Pelo contrário, a análise a ser levan-

da a cabo pretende ocupar-se com o conceito de lei em um caso bastante específico: o do art. 192 da Constituição Federal. Outra delimitação necessária refere-se ao método. A presente análise tem cariz exclusivamente dogmático: tanto analítico-conceitual, porquanto visa a clarificar um conceito chave do texto constitucional; quanto normativo, pois, partindo dos resultados da análise conceitual, além de não se furtar a criticar outras concepções acerca do tema, mesmo que majoritárias, visa a fornecer uma resposta adequada ao problema enfrentado.²

ceito de lei na Constituição alemã, a análise contida nas páginas indicadas fornece um ótimo fundamento para o debate sobre o conceito de lei em geral. Sobre problemas relacionados ao conceito de lei complementar, cf. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, pp. 246 ss., bem como as duas monografias fundamentais sobre o assunto: Geraldo Ataliba, *Lei Complementar na Constituição*, 1971, e José Souto Maior Borges, *Lei Complementar Tributária*, 1975.

2. Cf., sobre essas dimensões da dogmática jurídica, Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, pp.

* Críticas e comentários a este trabalho: Luís Virgílio Afonso da Silva <afonso@appj.org.br>, Jean Paul Cabral Veiga da Rocha <veigadarocha@appj.org.br>.

1. Sobre a discussão acerca do conceito de lei, cf. Christian Starck, *Der Gesetzesbegriff des Grundgesetz*, pp. 21 a 47 (há tradução espanhola). Ainda que o trabalho de Starck seja dedicado ao con-

Esse esclarecimento sobre o método já seria suficiente para delimitar os objetivos pretendidos. Todavia, devido à forte impregnação política do tema — especialmente por estar intimamente ligado à proposta de autonomia operacional do Banco Central —, não parece ser demais deixar claros os limites exclusivamente acadêmico-jurídicos deste trabalho, para que não se dê azo a interpretações distorcidas.³

O que se procurará contestar, neste artigo, é o entendimento generalizado segundo o qual o art. 192 só poderia ser regulamentado por uma única lei complementar, que abrangeria todos os seus aspectos. Isso explicaria, ainda segundo esta crença, por que temas tão relevantes, como o limite dos juros reais e a reforma do desenho institucional da regulação financeira, ainda não foram objeto de deliberação do Congresso. Nos jornais, por exemplo, é recorrente o argumento. Uma reportagem de agosto do ano passado afirmava: “A Câmara dos Deputados aplinou ontem o caminho para o Executivo tocar em frente seu plano de aprovar a independência do Banco Central (BC). Por 19 votos contra 6, uma comissão especial aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 53, que autoriza a regulamentação do sistema financeiro de for-

ma ‘fatiada’ — permite que sejam criadas leis específicas para cada assunto do setor. A matéria segue agora ao plenário para ser apreciada em dois turnos. Na prática a medida revoga o art. 192 da constituição Federal, que determina que o processo de reordenação do sistema deve ser realizado por uma única lei complementar”.⁴

Conquanto discutamos a proposta de emenda constitucional ao art. 192, limitamo-nos a fazê-lo somente na medida do necessário aos objetivos da presente análise. Discutir as outras mudanças constitucionais propostas na PEC 53/1999 extrapolaria os limites aqui impostos. No decorrer do artigo, contudo, reforçaremos essa delimitação, sempre que isso seja necessário para a com-

4. Sérgio Prado e Sheila D’Amorim, “União prepara caminho para independência do BC”, *Gazeta Mercantil*, 9.8.2001, p. A-7. No mesmo sentido, Marluza Mattos, “Comissão aprova o 192 e já aguarda projeto do BC”, *Valor Econômico*, 9.8.2001, p. A-8. Em ambas, a tese da lei única é a premissa do embate político: a oposição, obviamente, não concorda com a “blindagem” da política monetária que seria viabilizada com a regulamentação “fatiada” do art. 192. Ainda no mesmo sentido, cf. Celso Pinto, “Mais razões para buscar dólares”, *Folha de S. Paulo*, 24.5.2001, p. A-8. Um pouco mais de pimenta no tempero da discussão política acrescentou recentemente Elio Gaspari, em sua coluna de 28.10.2001 (*Folha de S. Paulo*, p. A-18). Com o subtítulo “A velha ata mostra o poder da banca”, Gaspari registra a recente descoberta da ata dos quatro dias de reuniões do Presidente Costa e Silva com uma comissão de juristas, com o objetivo de reformar a Constituição de 1967. Num certo trecho do documento, o ex-Governador mineiro Rondon Pacheco afirma: “A reforma bancária esteve no Congresso durante 12 anos e nunca saiu. (...) E não sei porque os sindicatos dos bancos atuavam no sentido de impedir a votação”. Gaspari então provoca: “Segundo a Constituição de 1988, o Congresso deveria votar a lei que regulamentaria o sistema financeiro. Passaram-se 13 anos e três eleições nas quais os bancos despejaram pelo menos R\$ 30 milhões e ela ainda não foi votada”. Para um panorama dos ânimos políticos relativos ao tema, incluindo a forte declaração do presidencialável Ciro Gomes, para quem a criação da autonomia do Banco Central ainda no mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso seria “golpe de Estado”, v. o artigo de Suely Caldas, “O BC dos presidencialáveis — O que os candidatos a candidatos à Presidência dizem de um Banco Central autônomo?”, *O Estado de S. Paulo*, 25.11.2001, p. B-2.

23 e 25. Cf. também Ralf Dreier, *Recht — Moral — Ideologie*, pp. 10 ss.; Willis Santiago Guerra Filho, *Teoria Processual da Constituição*, pp. 97 e 98. Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, p. 308, menciona três tarefas básicas da dogmática jurídica: (1) a descrição do direito vigente; (2) sua análise conceitual-sistemática; e (3) a elaboração de propostas para a solução de casos problemáticos. Nesse sentido, o presente trabalho enquadra-se nas categorias (2) e (3). Sobre outra forma de divisão da dogmática jurídica, cf. também Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Introdução ao Estudo do Direito*, pp. 91-92.

3. No momento em que finalizamos a redação deste trabalho, já fora aprovada por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 53/1999, que altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição, além do *caput* do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Eventualmente, esta PEC poderá já ter sido promulgada quando da publicação deste artigo.

preensão exata dos propósitos de nosso estudo.⁵

2. O problema e os argumentos recorrentes

A redação do *caput* do art. 192 da Constituição Federal é extremamente clara e seria difícil de se imaginar, mesmo em se tratando de um tema polêmico, que fosse dar ensejo a dúvidas interpretativas.

“Art. 192. 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*, que (...)”

A julgar pela opinião daqueles que comentaram esse art. 192, no entanto, ele poderia ser considerado como o culpado pelo fato de o Sistema Financeiro Nacional ainda não ter sido regulamentado pelo Congresso Nacional, decorridos mais de treze anos da promulgação da Constituição. Um bom exemplo dessa imputação de culpa oferece o voto do relator da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 53, de 1999, Deputado Rubem Medina:

“(...) a Proposta de Emenda à Constituição 53/1999 deve ser entendida essencialmente como uma forma de superar as dificuldades de regulamentação do art. 192 da Constituição Federal (...).

5. Há outros aspectos polêmicos relativos ao art. 192 que não serão abordados aqui. Só para referir: (a) a criação do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) por meio de resolução do Conselho Monetário Nacional, objeto da ADIn 1.398-0 (v., a respeito, Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, “O controle de constitucionalidade da capacidade normativa de conjuntura do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central: o caso do Fundo Garantidor de Créditos (FGC)”, *RDM* 120 (2000), pp. 111-127); (b) o alegado conflito de competência entre o Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no que se refere à aprovação de atos de concentração envolvendo instituições financeiras (a respeito v., do mesmo autor, “A defesa da concorrência no sistema financeiro: um modelo para o Brasil”, *Rev. Fac. Direito USP* 96 (2001), no prelo).

“A tarefa não tem sido fácil. Além das resistências políticas relacionadas à vigência do limite da taxa de juros reais previsto no § 3º, a abrangência dos temas enumerados no artigo, a complexidade e interação dos mercados financeiros e a manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a *regulamentação se faça por uma única lei complementar* têm inviabilizado o consenso imprescindível para a construção da nova ordem financeira do País. (...)”

“A simplificação do texto do art. 192, mediante (...) a disposição explícita de que a regulamentação poderá ser feita em *leis complementares* vêm operar no sentido da facilitação da tarefa de regulamentar, porquanto a partir de então a regulamentação poderá ser realizada de forma fracionada, no conteúdo e no tempo, podendo abordar separadamente a disciplina dos diversos mercados que compõem o sistema financeiro” (grifos nossos).

Na concepção do relator da proposta de emenda, e de vários outros autores que escreveram sobre o tema,⁶ a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional deve ser feita, por imposição do *caput* do art. 192, por meio de uma *única lei complementar*.

Em seu discurso de posse na presidência da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban) e da Federação Nacio-

6. Cf., por exemplo, Arnoldo Wald e Ives Gandra da Silva Martins, “A proteção do consumidor e as instituições financeiras”, *Folha de S. Paulo*, 25.1.2002, *in verbis*: “a legislação do Sistema Financeiro Nacional, que abrange todos os bancos, deve ser objeto de *uma única lei complementar*, tratando também dos mercados de capitais e segurador, em virtude do disposto no art. 192 da Constituição” (grifamos). Cf. também Antonio Kandir, “Artigo 192”, *Folha de S. Paulo*, 24.3.1996; do mesmo autor, “Facilitando a reforma financeira”, *O Estado de S. Paulo*, 2.4.1996; Maílson da Nóbrega, “Aumentam as chances da lei sobre autonomia do Banco Central”, *Boletim Tendências*, 10.8.2001, p. 2; Gustavo Franco, “A sinuca do 192”, *Veja*, 2.8.2000. Cf. tb., editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, “FHC fará nova ofensiva para concluir reformas”, de 25.12.2000; editorial do *Jornal da Tarde*, “A caminho da reforma financeira”, de 12.8.2001.

nal dos Bancos (Fenabran), em 12.3.2000, Gabriel Jorge Ferreira afirmou: "Apoiamos integralmente a proposta de emenda constitucional, já aprovada no Senado e agora em discussão na Câmara dos Deputados, que permitiu a regulação do Sistema Financeiro Nacional por meio de leis complementares e não por apenas uma".⁷

Duas parecem ser as razões para esse entendimento, tão disseminado entre a classe política, as autoridades monetárias, as instituições financeiras e a *midia*:⁸

(1) o *caput* do art. 192 menciona *lei complementar* no singular

Ainda que o relator da PEC 53/1999, Deputado Rubem Medina, não explique exatamente o porquê da conclusão sobre a necessidade de uma lei complementar única, sua proposta de modificação do *caput* do art. 192 é esclarecedora. Para que o problema desapareça, basta trocar o singular pelo plural: ao invés de *lei complementar*, *leis complementares*. Que seja perdoado o trocadilho, mas o argumento é bastante singular.

(2) a decisão do STF no julgamento da ADIn 4-7

Afirma-se com muita frequência que a decisão do STF sobre a aplicabilidade do § 3º do art. 192, que limita a taxa de juros reais, teria imposto o entendimento de que a disciplina do Sistema Financeiro Nacional deve ser feita em lei complementar única.

Uma reportagem do mês de maio do ano passado foi muito clara a este respeito: "Para que seja feita item por item, a reforma enfrenta uma barreira legal. O art. 192

7. Gabriel Jorge Ferreira, "Novos rumos para o sistema financeiro", *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem* 12 (2001):20-28 (25).

8. Já a doutrina jurídica tem sido omissa — salvo engano nosso — sobre esse tema, com a exceção do trabalho de Celso Bastos, "Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional", *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas* 17 (1996): 220-229.

da Constituição estabelece que a regulação do setor tem de ser feita em bloco, fato inclusive ratificado pelo Supremo Tribunal Federal".⁹

No tópico seguinte, após enunciarmos a tese a ser aqui defendida, rebateremos os dois argumentos acima resumidos.

3. Tese

A tese aqui defendida é simples, mas contraria a crença dominante: *a referência à lei, no caput do art. 192, posto que feita no singular, não implica a necessidade de que todo o Sistema Financeiro Nacional seja regulamentado por intermédio de uma única lei complementar.*

3.1 Lei complementar e leis complementares

A tese da necessidade de lei única, baseada na menção a *lei complementar* no singular, é tão frágil que não há muito o que argumentar em sentido contrário. Basta ler a Constituição com um pouco de vagar, para perceber que a previsão de lei complementar, no singular, não indica necessidade de lei única. Exemplos não faltam para demonstrar essa afirmação:

O art. 22 da Constituição, que trata das competências legislativas privativas da União, prevê, em seu parágrafo único: "*Lei complementar* poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo". Ora, é correto sustentar que essa autorização poderá ser feita apenas por uma única lei complementar? Claro que não. O que o texto constitucional estabelece é tão-somente que, sempre que se desejar a autorização referida, haverá a necessidade de uma lei complementar.

O mesmo raciocínio é aplicável ao art. 163 da Constituição: seria possível defen-

9. Sérgio Prado, "Reestruturação do setor financeiro perde fôlego", *Gazeta Mercantil*, 14.5.2001, p. A-14.

der que as finanças públicas, a dívida pública externa e interna — incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público —, a concessão de garantias pelas entidades públicas, a emissão e resgate de títulos da dívida pública, a fiscalização das instituições financeiras, as operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, enfim, que todas essas matérias deveriam ser regulamentadas por uma única lei complementar? Pois bem: o *caput* do art. 163 faz menção a *lei complementar* no singular!¹⁰

O absurdo fica ainda mais claro se não nos limitarmos às previsões de leis complementares. Alguém poderia pensar, por exemplo, que a menção à “lei”, feita pelo art. 5º, II, indica uma única lei? Ou teria sido melhor dizer “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de *leis*”?¹¹

Mais interessante ainda é o caso da lei complementar mencionada no art. 161 da Constituição e no art. 39, parágrafo único do ADCT. O art. 161 prevê:

“Art. 161. Cabe à lei complementar:

“I — definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

“II — estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

“III — dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.”

A opção pelo singular é clara — reforçada até mesmo pelo artigo definido —, e poderia dar a entender que, nesse caso, a

10. Ainda sobre o art. 163, v. a discussão sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, *infra*, item 3.2.3.

11. No mesmo sentido, cf. Celso Bastos, “Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional”, p. 225.

dúvida inexistiria: as matérias enumeradas nos três incisos deverão ser reguladas em lei complementar única. O art. 39, parágrafo único, do ADCT, parece, no entanto, indicar outro entendimento. Segundo esse dispositivo, o “Congresso Nacional deverá votar no prazo de doze meses a *lei complementar prevista no art. 161, I*”.¹² Como se pode perceber, o prazo só vale para a lei complementar prevista no art. 161, I e não para uma hipotética lei complementar única, prevista no *caput*, e válida para todos os incisos. Cada inciso do art. 161, então, poderá — quiçá deverá — ser regulamentado por uma — ou até mais de uma — lei complementar. A opção pelo singular, no *caput* do artigo, como se vê, nada significa.

3.2 A posição do STF:

a falácia do “tratamento global”

Sustentar, com base na decisão sobre a ADIn 4-7, que a necessidade de lei complementar única expressa o entendimento do Supremo Tribunal Federal é posição que resulta de uma interpretação distorcida daquele caso.

Em primeiro lugar, deve ser afastado o argumento de autoridade. Não é papel de um trabalho acadêmico aceitar de forma acrítica nem as posições ditas majoritárias, nem as decisões do Poder Judiciário.¹³ Muito pelo contrário, o papel da dogmática jurídica é, em grande medida, avaliar criticamente o exercício da atividade jurisprudencial, apontando seus erros e acertos. É dever da dogmática jurídica, como disciplina prática, procurar oferecer uma resposta correta aos casos concretos.¹⁴

12. Previsão idêntica pode ser encontrada no art. 34, § 2º, I, do ADCT.

13. Cf., sobre o *topos* “posição doutrinária dominante”, Friedrich Müller, *Juristische Methodik*, pp. 235-236. Quanto à recepção pouco crítica da jurisprudência do STF por parte da doutrina, cf., com relação a outro caso paradigmático — o do princípio da proporcionalidade —, Luís Virgílio Afonso da Silva, “O proporcional e o razoável”, *RT* 798 (2002).

14. Cf. Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, p. 26.

A tese do STF costuma ser resumida pelo item 6 da ementa da ADIn 4-7: "(...) 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, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estas também sejam conceituados em tal diploma".¹⁵

Com base nisso criou-se a *tese da lei complementar única*, mesmo que o STF tenha apenas referido um tratamento global e não uma lei única. Claro que se pode argumentar que tratamento global implica lei única, ainda mais quando se fala "na futura lei complementar". Bem, não parece ser necessário voltar à discussão sobre a utilização do termo *lei complementar* no singular ou no plural, já visto no tópico anterior. Mas, para aqueles que ainda têm dúvida e queiram insistir na tese de que a referência a "tratamento global" e a "futura lei complementar" implica, necessariamente, a exigibilidade de uma lei única, seguem algumas considerações:

3.2.1 O argumento *ab absurdum*

O que aconteceria caso fosse promulgada uma lei complementar que disciplinasse apenas parte do art. 192 da Constituição? Seria ela inconstitucional? Em caso afirmativo, estaria então o legislador brasileiro realmente na mais cômoda das posições, protegido pela estranha máxima "é melhor ser inerte do que fazer parte do serviço".¹⁶ Caso o legislador, nos próximos cem anos, não se mova e não elabore a lei complementar prevista no *caput* do art. 192, nada acontecerá, já que uma possível declaração de inconstitucionalidade por omissão não teria nenhum efeito prático, o mesmo valendo para uma decisão de um possí-

vel mandado de injunção, já que o STF também o desproveu dos efeitos práticos que ele deveria ter.¹⁷ Caso o legislador procure, contudo, exercer o seu dever de legislar, pairará sempre sobre a sua atividade a ameaça: "faça uma lei que discipline tudo; caso algo seja esquecido, será ela inconstitucional". Diante disso, é melhor ficar inerte. Parece que aqueles que defendem a exigibilidade de lei única ainda não se aperceberam dessa consequência de sua tese. Se perceberam, têm eles uma estranha concepção da atividade legislativa.

3.2.2 O significado da expressão "tratamento global"

Não param por aí, contudo, as contradições e incoerências. Uma atenta leitura do trecho da decisão acima citado pode complicar sua utilização como argumento a favor da exigibilidade de lei complementar única. O STF decidiu que a incidência da norma sobre os juros reais, prevista no § 3º do art. 192, só será possível depois do *tratamento global* do Sistema Financeiro Nacional. E complementa que será a lei complementar prevista no *caput* que regulamentará a questão, com a observância de todas as normas do *caput*, dos incisos e dos parágrafos do art. 192. Tivesse a decisão parado por aqui, teria talvez a tese da exigibilidade de lei complementar única um argumento jurisprudencial a seu favor. A decisão, contudo, vai mais além e prevê que a eficácia da norma sobre juros reais só poderá se tornar plena "*desde que* estas também sejam conceituados" na lei complementar prevista no *caput*. Ora, como pode uma lei única deixar parte do art. 192 sem regulamentação? Se o STF realmente exigisse uma lei complementar única, a ressalva seria completamente descabida. Não há como haver uma disciplina global em lei única que possa deixar de lado parte do artigo. A exigibilidade de lei comple-

15. RTJ 147, 719 (720) (grifos nossos).

16. No mesmo sentido, cf. Celso Bastos, "Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional", p. 223.

17. Sobre os mandados de injunção relativos ao tema *v. infra*, item 3.2.4.

mentar única, portanto, não encontra fundamento na decisão do Supremo Tribunal Federal, pois a decisão da ADIn 4-7 aventa a possibilidade — explícita pela conjunção “desde que” — de que a lei complementar regulamente o Sistema Financeiro Nacional, mas não discipline a taxa de juros reais.

Ainda no mesmo acórdão, há um trecho que elimina definitivamente quaisquer dúvidas — trecho este que infelizmente não foi devidamente registrado na ementa do acórdão. Trata-se do § 34 do voto do Relator, Ministro Sydney Sanches: “34. E tudo isso há de ser explicitado na lei complementar ou seja, quais as atividades lícitas e ilícitas, no Sistema Financeiro Nacional, para que se possa saber, depois, quais as que devem ser convertidas em tipos penais, na lei de usura, *que há de ser uma lei ordinária, como se extrai da 2ª parte do § 3º do art. 192*”.¹⁸

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

Ora, se o STF estivesse a defender a tese da lei complementar única, esta deveria tratar também da tipificação do crime de usura, previsto na referida 2ª parte do § 3º. Isto demonstra cabalmente que, tanto do ponto de vista da lógica interna do art. 192, quanto da decisão do STF, a tese do “tratamento global” enquanto exigência de lei única é insustentável. A posição do relator pode ser tomada como do STF, uma vez que seu voto pela improcedência da ADIn foi vitorioso. Acompanharam o Relator, *sem contestar sua afirmação sobre a lei ordinária que deveria tipificar o crime de usura*, os Ministros Celso de Mello,¹⁹ Célio

Borja,²⁰ Octávio Gallotti,²¹ Aldir Passarinho²² e Moreira Alves.²³

Percebe-se, assim, como uma interpretação literal da ementa do acórdão, isolada do texto integral deste, incorreu em tão grave equívoco. O texto, fora do contexto, torna-se outro texto.²⁴

Registre-se que parte dos doutrinadores em cujos pareceres fundamentou-se o voto do Ministro Sydney Sanches defende expressamente esta tese da necessidade de uma dupla legislação, complementar e ordinária, para que se regulamente o art. 192.²⁵ Desnecessário é insistir mais neste ponto, diante do que já foi demonstrado.

3.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Há ainda outro elemento que reforça a tese de que a exigibilidade de lei única decorre de uma interpretação distorcida da decisão do STF: *o próprio Supremo Tribunal Federal já rejeitou esse argumento* em outras decisões, ainda que relacionadas a

20. RTJ 147, 719 (845-849).

21. RTJ 147, 719 (849-850).

22. RTJ 147, 719 (850-853).

23. RTJ 147, 719 (853-854).

24. Celso Bastos, neste ponto, é ainda mais incisivo: “A ementa não é inteiramente fiel ao conteúdo do acórdão” (cf. “Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional”, p. 228).

25. Cf. Celso Bastos, “Tabelamento de juros”, RDP 88, pp. 172-181, (180); Ives Gandra da Silva Martins, “Tabelamento de juros. Juros reais e sua conformação jurídica”, RDP 88, pp. 182-189 (188); Caio Tácito, “O artigo 192 da Constituição Federal e seu § 3º”, RDP 88, pp. 151-157 (157). Em seu voto, o Ministro Sydney Sanches reproduz estes e outros pareceres e afirma: “23. Acolho, no substancial, a fundamentação dos pareceres da Consultoria-Geral da República (SR-70/88), aqui impugnado, da Advocacia-Geral da União (fls. 209/212) e dos juristas e Professores Hely Lopes Meirelles, Caio Tácito, José Frederico Marques, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Bastos, Ives Gandra da Silva Martins, José Alfredo de Oliveira Baracho, Rosah Russomano, Cid Heráclito de Queiroz, Arnoldo Wald e Geraldo Vidigal” — cf. RTJ 147, 719 (805). Afora parte deste impressionante rol de pareceristas, também Pinto Ferreira sustenta a tese da legislação dupla (*Comentários à Constituição Brasileira*, v. 6, pp. 569 e 572-573).

18. RTJ 147, 719 (806) (grifos nossos).

19. RTJ 147, 719 (820-827).

outros artigos constitucionais. Na apreciação da ADIn 2.238-5, o Tribunal, “por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, rejeitou a argüição de inconstitucionalidade formal da lei, em sua totalidade, ao argumento de que o projeto *teria que ter disciplinado por inteiro o art. 163 da Constituição Federal*”.²⁶ A lei em questão aqui é a Lei Complementar 101, de 4.5.2000 — a tão discutida Lei de Responsabilidade Fiscal. O *caput* do art. 163 determina: “Lei complementar disporá sobre”. Como já afirmamos *supra*,²⁷ nem neste nem em nenhum outro artigo a Constituição se refere a “leis complementares”. Como o STF nunca sustentou, de forma explícita, a exigibilidade de lei complementar única para o art. 192 ou, o que é ainda mais esclarecedor, como o tribunal nunca sustentou, de forma explícita, que o caso do art. 192 é um caso peculiar e que, *somente para ele*, seria necessária uma lei única, parece que a decisão sobre a não-exigibilidade de lei única para o art. 163 da Constituição aponta para um sentido inequívoco: *não há como depreender das decisões do STF a tese da exigibilidade de lei complementar única, nem para a disciplina do art. 192, nem de outros artigos da Constituição*.

3.2.4 O STF e a regulamentação da Constituição

Aqueles que se deram ou que se derem ao trabalho de ler as cento e quarenta páginas da *Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ)* que reproduzem a íntegra da ADIn 4-7²⁸ puderam ou poderão perceber que a intenção do Supremo Tribunal Federal, com a decisão, era simplesmente afastar a aplicabilidade imediata e a eficácia plena da limitação dos juros reais. Quanto a isso, parece não haver dúvida. Para alcançar esse objetivo, no entanto, a decisão

teve que usar argumentos extremamente contraditórios, o que, provavelmente, colaborou para tornar nebulosa a interpretação do tribunal. Para muitos, essa confusão deve ter sido proveitosa, já que, até hoje, a aplicação do limite constitucional aos juros reais tem sido considerada como impossível, visto que dependente de lei regulamentadora.²⁹

Embora não seja tema deste artigo a discussão sobre a eficácia do art. 192, § 3º da Constituição, não se pode deixar de registrar que o argumento do STF para afastar a aplicabilidade do dispositivo é bastante discutível: segundo o Tribunal, ele não seria aplicável porque a lei não definiu o que são juros reais.³⁰ Ora, se todos os conceitos usados em textos legais tivessem que ser expressamente definidos em diplomas legais para que pudessem ser aplicáveis, boa parte da legislação brasileira não poderia produzir efeitos. Salvo engano, cabe precipuamente à doutrina e à jurisprudência o papel de discutir e definir os limites e o significado dos conceitos jurídicos.³¹

29. Há inúmeros juízes em primeira instância e alguns desembargadores em Tribunais de Justiça que vêm aplicando o limite constitucional aos juros reais. Tais decisões, contudo, não só são uma exceção, como tendem a ser reformadas em sede de recurso.

30. *RTJ* 147, 719 (720).

31. Nesse sentido parecem ser definitivas as palavras de José Carlos Barbosa Moreira, “Mandado de injunção”, *Revista de Processo* 56 (1989), p. 112, acerca do conceito de juros reais: “Gostaria, para tornar mais claro o assunto, de fixar certas hipóteses nas quais, a meu ver, fica excluída a possibilidade da utilização do Mandado de Injunção, fica excluído o cabimento do Mandado de Injunção. Em primeiro lugar, não cabe o Mandado de Injunção quando a norma constitucional seja bastante em si mesma, ou, como se costuma dizer, auto-aplicável, ainda que, para lhe dar um sentido operante, atuante, sejamos obrigados a proceder a uma interpretação capaz de precisar e concretizar o sentido de conceitos jurídicos indeterminados, como o famoso conceito de ‘taxa de juros reais’. Todo conceito jurídico indeterminado é suscetível de concretização pelo juiz, como é o conceito de boa-fé, como é o conceito de bons costumes, como é o conceito de ordem pública e tantos outros com os quais estamos habituados a lidar em nossa tarefa cotidiana”.

26. *DJ* 6.10.2000 (grifos nossos).

27. Item 3.1.

28. *RTJ* 147, 719-858.

Um pronunciamento mais claro do STF está para ser cobrado no julgamento da ADIn 2.223-7, mediante a qual o Partido do Trabalhadores (PT) sustentou a inconstitucionalidade de alguns artigos da Lei 9.932, de 20.12.1999. Esta lei ordinária dispõe sobre a transferência de atribuições da IRB — Brasil Resseguros S/A para a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). O principal argumento do PT é o da exigência, estipulada pelo inciso II do art. 192, combinado com o seu *caput*, de lei complementar para a matéria.³² Em sua petição inicial, o PT refere-se expressamente à ADIn 4-7 e ao “tratamento global do sistema financeiro”.

Em sua decisão de 13.7.2000, que deferiu a liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno, o Relator, Ministro Maurício Corrêa, fez uma afirmação que, em princípio, induziria à confirmação da tese atacada no presente trabalho: “O que se assevera é que a Lei 9.932, de 20.12.1999, adentrou o campo da autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro e resseguro, o que somente poderia ocorrer mediante a lei complementar — que esta Corte já entendeu abrangente — e que versará, se algum dia vier a ser aprovada, sobre o Sistema Financeiro Nacional como um grande todo, incluindo seguro, resseguro, previdência e capitalização”.³³

Em sessão plenária do dia 22.11.2001, os Ministros Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim referendaram a decisão do Ministro Relator no sentido de suspender a eficácia da expressão “incluindo a competência para conceder autorizações” contida no art. 1º da lei.³⁴ Em seguida, a Ministra Ellen Gracie Northfleet pediu vista dos autos.

32. “II — autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador”; trata-se da nova redação deste inciso, dada pela Emenda Constitucional 13/1996, que extinguiu o monopólio estatal da atividade de resseguro.

33. DJU 1.8.2000.

34. “Art. 1º. As funções regulatórias e de fiscalização atribuídas à IRB — Brasil Resseguros S/A

Persiste, portanto, grande expectativa em relação ao julgamento desta ADIn. Nele reside mais uma oportunidade para que o STF esclareça sua posição. Entretanto, se consagrar a tese da lei complementar única, ficará devendo uma explicação sobre a coerência desta em relação ao seu posicionamento no julgamento da ADIn 2.238-5, referida *supra*. Uma explicação satisfatória também será devida em relação à coerência interna da própria argumentação do julgamento da ADIn 4-7, quando o Tribunal adotou a tese da necessidade da legislação dupla. Mais que isso: o STF deverá desenvolver uma boa justificativa para tamanha restrição imposta ao Congresso Nacional — afinal de contas, há algum registro, na história mundial do controle de constitucionalidade, de tribunal que tenha obrigado o Poder Legislativo a criar uma lei que trate de todos os aspectos de um determinado artigo da constituição?

Há ainda outras evidências fortes de que o STF não adotou a tese da lei única. Em dois mandados de injunção relativos ao limite constitucional dos juros,³⁵ o STF decidiu, por maioria de votos, deferir o pedido, “para que se comunique ao Congresso Nacional a mora em que se encontra, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias ao suprimento da omissão”. Ora, para ser coerente em relação à tese da lei complementar única, o STF deveria declarar a mora em relação à omissão de regulamentar todo o art. 192. Entretanto, o que se vê nas ementas e nos votos dos dois mandados é sempre a referência exclusiva ao § 3º do art. 192.

— IRB-BRASIL Re — pelo Decreto-lei 73, de 21.11.1966, incluindo a competência para conceder autorizações, passarão a ser exercidas pela Superintendência de Seguros Privados — SUSEP”.

35. MI 430-7 e MI 342-4. Segundo relata Juliano Basile, o STF já tomou cento e sessenta decisões declarando a omissão do Congresso na regulamentação do § 3º do art. 192 (“STF cobra do Congresso decisão sobre juros”, *Valor Econômico*, 5.9.2001, p. A-6).

4. A proposta de Emenda Constitucional

Como já salientamos anteriormente, uma análise aprofundada da proposta de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional (PEC 53/1999) extrapolaria os limites deste artigo. Faz-se necessário, contudo, esclarecer alguns pontos polêmicos, para que sejam evitadas interpretações distorcidas ou mal intencionadas acerca da tese aqui defendida, já que a matéria tem uma enorme conotação político-partidária.

Sustentar que não é necessário que o Sistema Financeiro Nacional seja regulamentado por lei complementar única, como aqui se sustentou, não significa, por exemplo, tomar partido desta ou daquela forma de autonomia do Banco Central. Se a atual proposta do Governo é criticável, como realmente criticável é, na medida em que tenta impor ao seu sucessor, de forma absolutamente ilegítima, no final de um segundo mandato, um Banco Central autônomo, isso não guarda qualquer relação com a tese aqui defendida. Defender a possibilidade, mesmo com a atual redação do art. 192 da Constituição, do que se tem chamado de “regulamentação fatiada” não implica defender esta ou aquela forma ou este ou aquele conteúdo de “regulamentação fatiada”. A “fatiagem” a ser regulamentada pode ser qualquer uma, inclusive o limite dos juros reais.

Por fim caberia ressaltar o seguinte: será que ninguém ainda percebeu que o art. 192 já vem sendo regulamentado em “fatiagem”? A começar pelo próprio Plano Real, que alterou a composição do órgão mais importante do Sistema Financeiro Nacional, o Conselho Monetário Nacional (CMN). O art. 8º da Lei 9.069/1995 — originalmente uma medida provisória de junho de 1994 — confirmou a diminuição drástica do número de membros do CMN, que passaram a ser somente três: os Ministros da Fazenda e do Planejamento e o Presidente do Banco Central. Ora, trata-se claramente de uma alteração da Lei 4.595/1964, o que, segundo a tese sustentada pelo próprio go-

verno, só poderia ser feito pela “super-lei” complementar única. Outros exemplos:

(a) A Lei 9.447/1997 — também originalmente uma medida provisória, de novembro de 1995 — ampliou consideravelmente os poderes do Banco Central e a responsabilidade dos controladores de instituições financeiras, ou seja, alterou os regimes jurídicos criados pela Lei 6.024/1974 e pelo Decreto-lei 2.321/1987, que tratam da intervenção, liquidação e administração especial temporária de empresas que compõem o Sistema Financeiro Nacional. Além disso, a Lei 9.447/1997 — confirmando a medida provisória que lhe deu origem — alterou competências da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), modificando os arts. 22 e 26 da Lei 6.385/1976;

(b) A Medida Provisória 1.719, de 13.10.1998, convertida no ano passado na Lei 10.190/2001, alterou o Decreto-lei 73/1966, ou seja, o regime jurídico das sociedades seguradoras, matéria do inciso II do art. 192;

(c) O polêmico PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) foi criado pela Medida Provisória 1.179/1995;

(d) A Lei (ordinária) 7.944/1989 criou a taxa de fiscalização dos mercados de seguro, de capitalização e de previdência privada;

(e) O CMN autorizou, mediante a Resolução 2.197, de 31.8.1995, a constituição de entidade privada sem fins lucrativos com o objetivo de administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras: o Fundo Garantidor de Créditos (FGC). No dia 16 de novembro do mesmo ano, o CMN aprovou o estatuto e o regulamento do FGC, mediante a Resolução 2.211. Trata-se, claramente, da matéria do inciso VI do art. 192.³⁶

Outros exemplos, além da criação do FGC, são fornecidos pelo próprio relator

36. Como já referido *supra*, estas resoluções do CMN foram objeto da ADIn 1.398-0, cujo mérito não foi julgado até o momento.

da PEC 53/1999 na Comissão Especial da Câmara, Deputado Rubem Medina:

“A falta da regulamentação do art. 192 tem levado a iniciativas legislativas esparsas e assistemáticas, com a finalidade de superar problemas emergentes e inadiáveis:

“O Fundo Garantidor de Crédito, mecanismo de proteção da economia popular previsto no inciso VI, foi instituído por intermédio de resolução do Conselho Monetário Nacional;

“O Instituto de Resseguros do Brasil — IRB teve suas ações transformadas por intermédio de Medida Provisória, já convertida na Lei 9.482, de 13.8.1997, embora a regulamentação de seu funcionamento estivesse prevista no inciso II;

“Por Medida Provisória, foram também as sociedades seguradoras, de capitalização e as entidades de previdência privada submetidas às disposições da Lei 6.024, de 13.3.1974, e do Decreto-lei 2.321, de 25.2.1987, que tratam respectivamente dos regimes de intervenção e liquidação extrajudicial e do regime de administração especial temporária, no caso para serem exercidos pela SUSEP;

“A Lei 9.932, de 20.12.1999, que transfere atribuições do IRB — Brasil Resseguros S/A para a SUSEP e que, na prática, estatui regras para a abertura do mercado ressegurador nacional encontra-se com sua eficácia suspensa por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, que acolheu Ação Direta de Inconstitucionalidade, considerando que a matéria é reservada pelo art. 192 da Constituição para o tratamento exclusivo por lei complementar.”

Como se percebe, o art. 192 já vem sendo regulamentado em “fatias”. Mais que isso: essa regulamentação vem sendo feita por medidas provisórias, leis ordinárias e resoluções do CMN, e não por leis complementares. Só não vê quem não quer. O que causa espécie é que os próprios parlamentares constatem que o Executivo vem regulamentando o art. 192, inclusive median-

te medidas provisórias posteriormente convertidas em lei pelo Congresso, ao mesmo tempo em que o Legislativo se deixa aprisionar por uma absurda e inexequível exigência de regulamentação integral do artigo.

A situação é insólita: todos repetem, *ad nauseam*, que o STF teria decidido pela necessidade da “super-lei” única complementar. Entretanto, o Presidente da República e o CMN fazem a tal regulamentação sempre que acham necessário. E o Congresso, legítimo e exclusivo detentor da função legislativa complementar, dá-se ao trabalho hercúleo de, primeiro, emendar a Constituição, para só então poder editar leis sobre o sistema financeiro. Para completar, o STF, em todos os mandados de injunção que julga, manda seu recado, tímido, mas inequívoco, ao Congresso Nacional: “trate de regulamentar logo este artigo, para que as pessoas possam exercer seus direitos”. Ora, só faltava o STF exigir, ao mesmo tempo, que essa regulamentação fosse feita pela lei única, o que demandaria um consenso político enorme, praticamente impossível.

5. Conclusão

Como se pôde notar ao longo do presente trabalho, o mito da lei complementar única para a regulamentação do art. 192 da Constituição é produto de uma grande confusão interpretativa, seja sobre o texto constitucional, seja sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal, ou até mesmo acerca do processo de regulamentação da Constituição por parte do legislador. A julgar pelas conseqüências dessa confusão, pode-se até dizer que esse pode ser considerado um dos maiores erros de interpretação da Constituição de 1988. Não é demais, portanto, retomar aqui as principais conclusões a que chegamos no correr deste estudo:

I. A despeito da crença generalizada, aceita como dogma por economistas, pelo Governo, pelos legisladores, pelas autoridades monetárias e pela *midia*, a referência a lei complementar, no singular, no

caput do art. 192 da Constituição, é apenas produto de técnica legislativa — essas referências são sempre feitas no singular —, e não pode ser entendida como referência a uma lei única.

2. A menção a um *tratamento global* do Sistema Financeiro Nacional, na decisão da ADIn 4-7, não pode ser entendida como uma exigência, por parte do STF, de uma lei complementar única que discipline completamente o sistema. As principais razões para esse entendimento são:

2.1 A exigência de lei única teria como conseqüência uma situação que beiraria o absurdo: caso o legislador tentasse exercer sua função de regulamentador da Constituição, para que seus dispositivos pudessem ter eficácia plena, estaria constantemente ameaçado de ver seu trabalho ser declarado inconstitucional, porque incompleto; caso resolvesse ficar inerte, receberia, quando muito, notificações informando-lhe sobre sua inércia.

2.2 O STF admite, na própria decisão da ADIn 4-7, que a disciplina dos juros reais poderá ficar de fora da hipotética lei sobre o Sistema Financeiro Nacional. Com isso, admite que o *tratamento global* não implica uma única lei que discipline todo o art. 192.

2.3 O Supremo Tribunal Federal já deixou claro, em decisão sobre o art. 163, que a referência a lei complementar no *caput* de um artigo não significa que o artigo deva ser disciplinado por inteiro em uma única lei complementar.

3. A chamada “regulamentação fatiada”, que o Governo pretende colocar em prática com a aprovação da PEC 53/1999, não só não depende de mudanças na Constituição, como já vem sendo praticada há bastante tempo, por meio dos mais diversos diplomas legais, até mesmo por medidas provisórias e por resoluções do CMN.

Em suma, toda essa celeuma acerca da regulamentação do art. 192 por lei complementar única não passa de muito barulho por nada. Um equívoco jurídico. E leva a

constatação de que interpretação constitucional não é o forte do Governo. Perfeitamente compreensível, já que, nos últimos tempos, mais fácil tem sido mudar a Constituição do que interpretá-la.

Uma outra possível explicação para toda essa confusão extrapolaria os limites deste trabalho, de caráter jurídico-dogmático. Exigiria, na verdade, uma investigação sociológica. É que talvez tudo isso não se restrinja a divergências hermenêuticas. Se pensarmos bem, o Governo e as autoridades monetárias encontram-se numa sinuca: para impor ao País um Banco Central autônomo, teriam que admitir a possibilidade de regulamentação parcial do art. 192. Entretanto, se assim procedessem, ficariam devendo uma explicação à sociedade civil: afinal de contas, se aquela “fatia” do art. 192 pudesse ser regulamentada, por que não dispensar igual tratamento ao limite dos juros reais?³⁷

6. Bibliografia citada

ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994 (1. Aufl., 1985).

37. Não foi nossa intenção, neste trabalho, tratar do regime jurídico das taxas de juros, tampouco da conveniência ou viabilidade técnica da constitucionalização de um limite para elas, principalmente num contexto de globalização financeira. Para uma crítica veemente, sob a ótica da autoridade monetária, ao limite constitucional dos juros, ver o estudo do Banco Central do Brasil apresentado na ADIn 4-7, transcrita no corpo do acórdão (RTJ 147, 758-765). Uma interessante observação no sentido contrário foi feita recentemente por Paul Singer, num artigo em que criticava a leitura convencional de Adam Smith: “A natureza do liberalismo de Smith era diferente do que hoje prevalece. Ele também era a favor da proibição legal da usura mediante a fixação de um teto para a taxa de juros”. Após citar o trecho do Capítulo IV do Livro II de sua grande obra, *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (1776), Singer arremata: “Compare-se isso com a fúria de nossos liberais contra o artigo da Constituição que fixa em 12% a taxa máxima de juros no Brasil”. Cf. Paul Singer, “O controvertido pai da economia (política)”, *Valor Econômico*, 4, 5 e 6.1.2002, Caderno “EU&”, pp. 14-16, especialmente p. 16.

- . *Theorie der juristischen Argumentation: Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung*. 3. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996 (1. Aufl., 1983).
- ATALIBA, Geraldo. *Lei Complementar na Constituição*. São Paulo: Ed. RT, 1971.
- BASILE, Juliano. “STF cobra do Congresso decisão sobre juros”. *Valor Econômico* (5.9.2001):A-6.
- BASTOS, Celso Ribeiro. “Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional”. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas* 17 (1996):220-229.
- . “Tabelamento de juros”. *Revista de Direito Público* 88 (1988):172-181.
- BORGES, José Souto Maior. *Lei Complementar Tributária*. São Paulo: Ed. RT/EDUC, 1975.
- CALDAS, Suely. “O BC dos presidencialistas: o que os candidatos a candidatos à Presidência dizem de um Banco Central autônomo?”. *O Estado de S. Paulo* (25.11.2001):p. B-2.
- CONSELHO EDITORIAL DO JT. “A caminho da reforma financeira”. *Jornal da Tarde* (12.8.2001).
- CONSELHO EDITORIAL OESP. “FHC fará nova ofensiva para concluir reformas”. *O Estado de S. Paulo* (25.12.2000).
- DREIER, Ralf. *Recht — Moral — Ideologie: Studien zur Rechtslehre*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1990.
- FERREIRA, Gabriel Jorge. “Novos rumos para o sistema financeiro”. *Revista de Direito Bancário, do Mercado de Capitais e da Arbitragem* 12 (2001):20-28.
- FERREIRA, Luís Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1994.
- FRANCO, Gustavo. “A sinuca do 192”. *Veja* (2.8.2000).
- GASPARI, Elio. “A velha ata mostra o poder da banca”. *Folha de S. Paulo* (28.10.2001):p. A-18.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria Processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.
- KANDIR, Antonio. “Artigo 192”. *Folha de S. Paulo* (24.3.1996).
- . “Facilitando a reforma financeira”. *O Estado de S. Paulo* (2.4.1996).
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Tabelamento de juros: juros reais e sua conformação jurídica”. *Revista de Direito Público* 88 (1988):182-189.
- MATTOS, Marluza. “Comissão aprova o 192 e já aguarda o projeto do BC”. *Valor Econômico* (9.8.2001):p. A-8.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Mandado de injunção”. *Revista de Processo* 56 (1989):110-121.
- MÜLLER, Friedrich. *Juristische Methodik*. 6. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 1995 (1. Aufl., 1971).
- NÓBREGA, Maílson da. “Aumentam as chances da lei sobre autonomia do Banco Central”. *Boletim Tendências* (10.8.2001):2.
- PINTO, Celso. “Mais razões para buscar dólares”. *Folha de S. Paulo* (24.5.2001):p. A-8.
- PRADO, Sérgio. “Reestruturação do setor financeiro perde fôlego”. *Gazeta Mercantil* (14.5.2001):p. A-14.
- e D’AMORIM, Sheila. “União prepara caminho para a independência do BC”. *Gazeta Mercantil* (9.8.2001):p. A-7.
- ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. “A defesa da concorrência no sistema financeiro: um modelo para o Brasil”. *Revista da Faculdade de Direito da USP* 96 (2001), no prelo.
- . “O controle de constitucionalidade da capacidade normativa de conjuntura do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central: o caso do Fundo Garantidor de Créditos (FGC)”. *Revista de Direito Mercantil* 120 (2000):111-127.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000 (1ª ed., 1968).
- SILVA, Luís Virgílio Afonso da. “O proporcional e o razoável”, *RT* 798 (2002).

SINGER, Paul. "O controvertido pai da economia (política)". *Valor Econômico, Cader- no EU&* (4.1.2002):14-16.

STARCK, Christian. *Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes: Ein Beitrag zum juristischen Gesetzesbegriff*. Baden-Baden: Nomos, 1970.

TÁCITO, Caio. "O artigo 192 da Constituição Federal e seu § 3º". *Revista de Direito Público* 88 (1988):151-157.

WALD, Arnaldo e MARTINS, Ives Gandra da Silva. "A proteção do consumidor e as instituições financeiras". *Folha de S. Paulo* (25.1.2002).