



UFC

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ISRAEL ALENCAR DE ANDRADE

COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL
SOBRE AS ATIVIDADES BANCÁRIAS

FORTALEZA

2022

ISRAEL ALENCAR DE ANDRADE

COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL SOBRE
AS ATIVIDADES BANCÁRIAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira
Matias

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A567c Andrade, Israel Alencar de Andrade.
Competência Regulatória do Conselho Monetário Nacional sobre as atividades bancárias / Israel Alencar de Andrade Andrade. – 2022.
55 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

1. Regulação. 2. Conselho Monetário Nacional. 3. Competência Regulatória. 4. Lei 4.595/64. 5. Atividades Bancárias. I. Título.

CDD 340

ISRAEL ALENCAR DE ANDRADE

COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL SOBRE
AS ATIVIDADES BANCÁRIAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira
Matias.

Aprovado em: 22/06/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Doutorando George Felício Gomes de Oliveira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Sou grato à minha mãe, pelo apoio financeiro durante minha graduação. Sem isto, jamais teria conseguido chegar a este momento.

Gratidão ao Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias, pela paciência, solicitude, e valorosas sugestões.

Agradeço à Prof^a. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro e ao Doutorando George Felício Gomes de Oliveira, pela disponibilidade, atenção e contribuição para o aperfeiçoamento do presente Trabalho.

Aos meus amigos e afetos que, no decorrer dessa jornada, contribuíram efetivamente, de um modo ou de outro, para que eu pudesse lograr êxito.

À arte, e aos artistas, que me fizeram (e fazem) crer que a vida vale a pena.

RESUMO

O presente Trabalho versa sobre a competência regulatória que possui o Conselho Monetário Nacional sobre as atividades bancárias. A finalidade do presente texto é investigar em que consiste tal competência, no contexto do ordenamento jurídico brasileiro vigente, com foco na análise da Constituição Federal, e Lei 4.595/64. O método adotado foi o dedutivo, tendo sido estabelecidas, ao longo do Trabalho, determinadas premissas conceituais, para que, em seguida, se pudesse qualificar a competência do Conselho Monetário Nacional para expedir normas de regulação da atividade bancária. Como resultado, constatou-se que, o Conselho Monetário possui competência para regular as atividades bancárias no contexto nacional, muito embora, tal competência esteja subordinada à observância do princípio da legalidade, sendo vedada ao Conselho a expedição de regulamentos, dada a imposição constante no art. 84, inciso IV da Constituição Federal. Por fim, constatou-se que os atos normativos produzidos pelo Conselho, subordinam-se aos regulamentos e decretos expedidos pelo Presidente da República no que se refere às atividades bancárias.

Palavras-chave: competência regulatória; Conselho Monetário Nacional; atividades bancárias; Lei 4.595/64.

ABSTRACT

This work deals with the regulatory competence that the National Monetary Council has over banking activities. The purpose of this text is to investigate what this competence consists of, in the context of the current Brazilian legal system, focusing on the analysis of the Federal Constitution, and Law 4.595/64. The method adopted was the deductive one, having been established, throughout the text, certain conceptual premises, so that, afterwards, the competence of the National Monetary Council could be qualified to issue rules for the regulation of banking activity. As a result, it was found that the Monetary Council has the power to regulate banking activities in the national context, although such competence is subordinated to the observance of the principle of legality, being prohibited from issuing regulations, given the imposition contained in the art. 84, item IV of the Federal Constitution. Finally, it was found that the normative acts produced by the Council are subordinated to the regulations and decrees issued by the President of the Republic with regard to banking activities.

Keywords: regulatory competence; National Monetary Council; banking activities; Law 4.595/64.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal de 1988
CMN	Conselho Monetário Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES BANCÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	12
2.1	Normalização, regulamentação, e regulação: diferenças e similaridades conceituais	12
2.2	Definição de “atividade bancária” e regulação das atividades bancárias.....	16
2.3	Disposições sobre regulação das atividades bancárias na Constituição Federal	16
3	A LEI 4.595/64: PREVISÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO, E RECEPTIVIDADE DA LEI PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	23
3.1	A Lei 4.595/64: Panorama normativo e previsão do Conselho Monetário Nacional	23
3.2	Recepção e natureza jurídica da Lei 4.595/64.....	25
3.3	Natureza jurídica do Conselho Monetário Nacional.....	29
3.4	Previsão de competências do Conselho Monetário Nacional na Lei 4.595/64	31
4	COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL PERANTE AS ATIVIDADES BANCÁRIAS.....	35
4.1	Conceito de “Competência”.....	35
4.2	Conceito de “Competência Normativa”.....	37
4.3	Conceito de “Competência Regulamentar”.....	40
4.4	Conceito de “Competência Regulatória”.....	43

4.5	4.5 Competência Regulatória do Conselho Monetário Nacional sobre as atividades bancárias.....	45
5	CONCLUSÃO.....	48
6	REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho pretende tratar da competência do Conselho Monetário Nacional no que se refere à regulação das atividades bancárias no contexto do ordenamento jurídico brasileiro vigente, considerando, ademais, a qualificação jurídica de tal competência, com foco na análise da Constituição Federal e Lei 4.595/64.

Nesse sentido, o problema enfrentado, ao longo do texto é: em quê consiste, juridicamente, a competência do Conselho Monetário Nacional no que concerne à regulação das atividades bancárias no contexto jurídico brasileiro?

Destarte, o Conselho Monetário Nacional, órgão da administração pública direta, com previsão, no direito brasileiro, na Lei 4.595/64 (SALOMÃO NETO, 2020, pág. 105), possui diversas competências, incluídas, neste espectro, variadas competências no que concerne expedição de normas sobre atividades bancárias.

A natureza jurídica de tais competências é que será objeto de tal investigação ao longo do Trabalho, sendo este seu objetivo estrito. Portanto, não é o objetivo desta pesquisa investigar a natureza das normas jurídicas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, ou a classe hierárquica das referidas, e tampouco o é a descrição concreta de cada uma de tais competências.

Sendo assim, a hipótese que se apresenta é que a competência para a expedição de tais normas não é de natureza regulamentar, eis que a expedição de regulamentos é competência privativa do chefe do Poder Executivo (MELLO, 2016, pág. 363); mas sim de natureza regulatória, dado que a regulação se refere à intervenção do Estado na Economia, independentemente da classe normativa dos atos produzidos pelo Estado no exercício de sua função normativa (FRANÇA, 2014, págs. 14-21).

A justificativa para tal investigação deve-se ao fato de haver, com frequência, o uso indiscriminado das expressões “regulamentação” e “regulação” (ALMEIDA, 2005), ao passo que no STF há um histórico de embates no que se refere à validade dos atos expedidos pelo Conselho Monetário Nacional, bem como quanto à delimitação da abrangência de sua competência (FERREIRA, 2009, pág. 68).

Como referencial teórico foram usadas obras jurídicas de publicações periódicas, além de livros relacionados à matéria. Ademais, também foram analisados precedentes judiciais produzidos no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Ainda, também foram analisados dispositivos da Constituição Federal e atos normativos infraconstitucionais, com especial enfoque no art. 192 da Constituição, e na Lei 4.595/64.

A metodologia adotada foi a dedutiva, porquanto no decorrer do Trabalho são

investigados os conceitos de “normalização”, “regulamentação” e “regulação”, “competência normativa”, “competência regulamentar”, e “competência regulatória”, para então haver a indicação de qual(is) conceitos são aplicáveis para qualificação jurídica da competência de expedição de normas acerca das atividades bancárias que o Conselho Monetário Nacional possui, observadas as disposições normativas pertinentes.

Destarte, na qualidade de elementos textuais, além desta introdução, e da conclusão, o presente Trabalho possui um desenvolvimento dividido em 3 (três) capítulos, estes divididos em subtópicos para facilitação da leitura.

Ademais, o primeiro capítulo apresenta os conceitos de “normalização”, “regulamentação” e “regulação”, além de identificar o conceito de “atividade bancária”, e tratar de disposições normativas presentes na Constituição Federal, e Lei 4.595/64 concernentes à tais atividades.

O segundo capítulo, por conseguinte, versa acerca da Lei 4.595/64, particularmente no que se refere à previsão do Conselho Monetário Nacional, a recepção constitucional do diploma em comento, a natureza jurídica do Conselho, bem como a previsão legal de algumas de suas competências.

O terceiro capítulo, em seguida, trata dos conceitos de “competência”, “competência normativa”, “competência regulamentar”, “competência regulatória”, para em seguida, estabelecer a relação de tais categorias jurídicas para com o Conselho Monetário Nacional, afim caracterizar sua competência quanto à expedição de normas jurídicas relativas às atividades bancárias.

Na conclusão, logo adiante, são apresentadas as constatações evidenciadas ao longo do Trabalho:

- a) Há diferenças relevantes entre competência normativa, competência regulamentar e competência regulatória;
- b) O Conselho Monetário Nacional possui competência regulatória sobre as atividades bancárias, deve esta ser exercida em estrita observância ao princípio da legalidade, vedada a expedição de regulamentos pelo CMN;
- c) Os atos normativos produzidos pelo CMN, no exercício de sua competência regulatória sobre as atividades bancárias, conferida pela Lei 4.595/64, subordinam-se às diretrizes estabelecidas pela Presidência da República, fixadas mediante a expedição de decretos ou regulamentos;

Conquanto haja um tratamento quanto à subordinação das normas produzidas pelo CMN face às diretrizes fixadas para sua atuação pela Presidência da República, por via de decreto

ou regulamento, o Trabalho em comento não trata da hierarquia das normas produzidas pelo CMN em relação a outros atos normativos produzidos pelo Estado.

Isto porque o presente Trabalho versa sobre a competência regulatória do Conselho, sobre a vedação que lhe é direcionada quanto à expedição de regulamentos, e a necessidade de observância do princípio da legalidade no exercício da competência regulatória, não tratando da hierarquia das normas produzidas pelo CMN.

Assim, na Conclusão, também é feita uma sugestão de aprofundamento da temática tratada neste Trabalho, particularmente no que concerne à hierarquia das normas produzidas pelo Conselho Monetário Nacional.

2 A REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES BANCÁRIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No presente capítulo serão, inicialmente, abordadas as definições de “normalização”, “regulamentação” e “regulação”, conceitos relevantes para a compreensão do presente Trabalho.

Posteriormente, será tratado o conceito de “atividade bancária”, o qual será relevante para a compreensão do que vêm a ser a regulação das atividades bancárias, tema tratado no curso do texto.

Ao final do capítulo, são analisadas algumas disposições que a Constituição Federal estabelece no que diz respeito à regulação das atividades bancárias, bem como demonstra-se a inexistência de menção, em tais disposições, ao Conselho Monetário Nacional, este que compõe a temática do Trabalho ora apresentado.

2.1 Normalização, regulamentação, e regulação: diferenças e similaridades conceituais

O setor financeiro, dentre os diversos segmentos econômicos, apresenta-se como o mais regulado do mundo (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019, pág. 4).

Isso se justifica em função do fato de que as atividades bancárias e o sistema bancário como um todo estão naturalmente envolvidos por riscos sistêmicos, cuja dimensão é exclusiva de tal setor, eis que situações de iliquidez ou risco de quebra de uma instituição financeira podem gerar fenômenos de instabilidade perante todas as demais instituições financeiras, e, a depender do caso, pode haver, inclusive repercussões significativas em outras áreas da vida econômica (NAPPI: DE DEOS: MENDENÇA: MATOS, s.d., págs. 3-6).

Ainda, tal rigor regulatório, também é justificado pelo fato de as atividades bancárias possuírem íntima relação com política monetária adotada pelos diferentes países, bem como estarem ligadas à estabilidade da moeda. Possuem, portanto, importância essencial para a vida econômica em geral (FREITAS, 2010, pág. 234).

Por outro lado, no contexto brasileiro, o Conselho Monetário Nacional desempenha, em conjunto com o Banco Central do Brasil, a função de regulação da atividade bancária (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019, pág. 9).

Ademais, para os fins deste trabalho, é necessário realizar a diferenciação entre as expressões “normalização”, “regulação”, e “regulamentação”.

Observa-se, também, que os conceitos a seguir serão explorados com maior detalhamento em capítulo ulterior.

Isto porque, frequentemente, as expressões “regulação” e “regulamentação” são usadas de maneira indiscriminada, como se possuíssem o mesmo significado (ALMEIDA, 2005, pág. 3). A expressão “normalização”, de outro modo, é mais ampla, e seu significado alberga as outras duas.

Assim, normalização é uma expressão genérica, que significa a formulação, expedição, e aplicação de normas cuja resolução de problemas concretos ou potenciais deve subordinar-se (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, c2022).

Tal conceito, trasladado para o âmbito jurídico, pode ser entendido como sendo a formulação, expedição e aplicação de normas jurídicas. Acrescenta-se que tais normas, por possuírem caráter jurídico, devem ser observadas, e vinculam as condutas humanas (VASCONCELOS, 2000, pág. 11).

Para os fins aos quais se propõe este trabalho, no que se refere ao conceito de normalização no âmbito jurídico, interessa apenas o aspecto relativo à expedição de normas jurídicas, de sorte que o conceito de “normalização” será usado, daqui em diante, com o significado de “expedição de normas jurídicas”.

Não obstante, a regulamentação é um conceito mais restritivo. Segundo Diniz (2008, pág. 131), trata-se de “conjunto de preceitos que complementam ou explicitam uma lei, facilitando sua execução ou cumprimento”.

De fato, a ideia de “regulamentação”, “ato de regulamentar” ou “expedir regulamento”, assim como o próprio conceito de “regulamento” não podem ser entendidas genericamente, mas sim, segundo o contexto em que é analisado, com variações significativas a depender do caso (MELLO, 2016, pág. 351).

Ainda sim, um denominador que se mostra comum nas diversas definições de “regulamento” é o fato deste diploma normativo referenciar normas de caráter geral e abstrato, e serem expedidos por entidade estatal diversa do Poder Legislativo, em geral, pela administração pública (MELLO, 2016, pág. 351).

Mello (2016, págs. 353, 354), ademais, apresenta a diferenciação comumente atribuída aos regulamentos, no âmbito do direito europeu, e apresenta sua visão quanto à natureza do regulamento no direito brasileiro, segundo o que dispõe a Constituição Federal de 1988. Assim, segundo o autor, é comum a diferenciação entre regulamentos entre “regulamento executivo”, “regulamento autorizado”, também denominado “regulamento delegado”, e, por fim, “regulamento autônomo”.

O regulamento autorizado refere-se a aqueles cuja competência de expedição é atribuída ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo, e que, por isto mesmo, só podem ser expedidos mediante autorização legislativa. Tais regulamentos podem dar concretude ao disposto em diplomas

legislativos, ou tratar sobre questões que a lei não versou em detalhes (MELLO, 2016, págs. 353, 354).

O regulamento autônomo, por outro lado, são os regulamentos que versam sobre matérias que, por força da constituição ou direito local, são afetas exclusivamente aos referidos regulamentos, havendo, portanto, uma diferenciação entre as matérias afetas às leis e as matérias afetas aos regulamentos autônomos (MELLO, 2016, págs. 353, 354).

O regulamento executivo, por fim, corresponde ao regulamento que estabelece disposições abstratas e genéricas para concreção e execução de lei, observados os limites normativos desta última espécie normativa. Isto é, a lei possui um “espaço” normativo que não pode ser extrapolado pelo regulamento executivo, eis que este tem o fito de dar concreção e permitir e facilitar a executabilidade do diploma legislativo (MELLO, 2016, págs. 353, 354).

Dessa forma, no contexto brasileiro, a regulamentação, aqui entendida como o exercício da competência regulamentar, diz respeito ao exercício da competência privativa do chefe do poder executivo, por força do art. 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988 (MELLO, 2016, pág. 363). Em outras palavras, é sobre a expedição, por parte do chefe do Poder Executivo, de regulamentos que expressem normas jurídicas administrativas que deem sentido e concretude às normas jurídicas decorrentes de diplomas normativos legislativos. O exercício de tal competência, ademais, deve observar os limites da lei que lhe dá fundamento, e deve possuir o fito de promover e facilitar a execução da referida lei (MELLO, 2016, págs. 363-378).

É, como mencionado supra, no art. 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988¹, que o diploma normativo determinado “regulamento”, possui seu fundamento. É também da disposição em comento que se extrai a resposta quanto a quem se destina a competência para sua expedição.

O “regulamento”, é portanto, o produto do exercício da regulamentação, e pode ser conceituado como:

ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração pública. (MELLO, 2016, pág. 355).

Já a “regulação” é um conceito comumente plurívoco. Isto porque é definição que assumiu e assume diversas significações a depender do contexto em que foi ou é analisada, bem como dos interlocutores que analisaram ou analisam expressão (FERREIRA R., 2009, págs. 15-16).

¹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; **IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;** [...] (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, grifo do autor). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022

Em um sentido amplo e extrajurídico, a “regulação” é tida com um sentido similar ao de “normalização”, isto é, ao ato de estabelecer normas para determinado problema ou situação, notadamente com foco em situações que envolvam a conduta humana (FERREIRA R., 2009, pág. 16).

Com o advento do chamado “Estado do Social”, em contraposição ao “Estado Liberal” oitocentista, o direito assume funções não apenas repressivas da conduta humana, mas também de direcionamento social, sendo tal função aliás, uma maneira eficaz de intervir nas atividades econômicas com o fito de alcançar determinados fins (MATIAS: ROCHA, 2006, págs. 68-69).

Normalmente, o conceito de regulação está atrelado à ideia de intervenção, por parte do Estado, nas atividades econômicas, e há, inclusive, quem estenda essa ideia à produção de normas jurídicas com a finalidade de formulação e execução de políticas no âmbito econômico e social (FRANÇA, 2014, págs. 14-21).

Tal intervenção, particularmente no âmbito das atividades econômicas, tem como pano de fundo ou justificativa intelectual a pretensão de conciliação entre as atividades desenvolvidas pelos agentes privados, e os objetivos do Estado (FERREIRA R., 2009, pág. 16), este que, por sua natureza, persegue sempre o interesse público, estabelecido, concretamente, na Constituição, nas leis, e nos diversos atos produzidos pelas autoridades administrativas que não apresentarem conflito com os atos normativos retro mencionados (MELLO, 2016, pág. 68).

De outro lado, a regulação pode ser entendida como possuidora um caráter teleológico. Pois diz respeito à expedição de normas jurídicas, independentemente de hierarquia normativa (disposições constitucionais, legais ou administrativas), que objetivem o cumprimento de determinadas finalidades cuja observância é imperativa por parte do Estado quando do exercício de suas competências (FRANÇA, 2014, págs. 14-21).

Assim, esquematicamente, considerando as conceituações e diferenças supra, poder-se-ia dizer que normalização é gênero, do qual regulação é espécie. Por sua vez, a regulação é subgênero, do qual a regulamentação é espécie.

Ou seja, a normalização, enquanto conceito amplo relativo à expedição qualquer tipo de norma, independentemente da existência, em seu cerne de natureza jurídica, alberga a regulação, que se refere à expedição de normas jurídicas para atingir determinados fins constantes na CF, e atos normativos de natureza infraconstitucional sobre as atividades econômicas e políticas públicas.

Ademais, a regulação, nos termos supra, alberga a regulamentação, visto que a expedição de regulamentos busca a concretização de determinados fins previstos na CF, nas leis e atos normativos infralegais sobre as atividades econômicas e políticas públicas, mas diferentemente da regulação, a regulamentação refere-se unicamente à expedição de regulamentos, ato jurídico

específico e competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Ainda, em termos objetivos, pode-se dizer que, a depender do contexto analisado, a regulação pode ou não envolver a regulamentação de determinada matéria, dado que a regulamentação envolve a expedição de regulamentos, e a regulação, sendo mais ampla, pode ser feita pela expedição de atos normativos diversos dos regulamentos, consoante demonstrado supra.

2.2 Definição de “atividade bancária” e regulação das atividades bancárias

Verificadas as diferenças entre os conceitos acima, far-se-á, em seguida, a feitura de um breve panorama dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 que tratam da regulação da atividade bancária.

Antes disso, contudo, é necessário mencionar que as disposições analisadas, a seguir, dizem respeito à regulação da atividade bancária.

Por “atividade bancária” entende-se o conjunto de atos jurídicos de caráter empresarial, realizados, privativamente, por instituições financeiras (NETO, 2020, págs. 32-40).

Tal atividade, fundamentalmente, consiste na realização de captação de recursos para aplicação ulterior junto a terceiros, com o fito de obtenção de lucro (NETO, 2020, págs. 32-40).

Assim, por “regulação da atividade bancária” entende-se a prolação de normas jurídicas abstratas às quais as atividades bancárias estão subordinadas.

Portanto, estão excluídas da análise as disposições que digam respeito à regulação de atividades não comerciais, e que não sejam desenvolvidas por instituições financeiras, inclusive aquelas relativas à operações de crédito desempenhadas pelos entes federativos, que compõem o objeto de estudo do direito financeiro (CONTI; RODRIGUES, 2019).

Também restam excluídas da análise infra as normas relativas ao controle da administração pública indireta, incluídas aquelas que albergam as instituições financeiras estatais.

2.3 Disposições sobre regulação das atividades bancárias na Constituição Federal

Formulou-se, portanto, neste capítulo, um breve inventário de disposições constitucionais, sumariamente analisadas. A finalidade é de apresentar um panorama das normas constitucionais que dizem respeito direta ou indiretamente à regulação da atividade bancária, desde que, consoante mencionado acima, se coadunem com os propósitos deste trabalho.

Por outro lado, é também possível dizer que a Constituição Federal não prevê, expressamente, a obrigação, por parte da União, ou qualquer outro ente integrante da administração

pública, direta ou indireta, de criação ou manutenção de um Conselho Monetário Nacional, eis que não há menção explícita, no texto constitucional, à referida entidade (PEREIRA JÚNIOR, 2008, pág. 525).

Nada obstante, a Constituição possui normas relativas à regulação da atividade bancária, bem como a previsão da existência de um Banco Central, e, quanto a este, há previsão expressa de algumas competências lhes direcionadas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, [s. d.]).

Em verdade, o Capítulo IV, do Título III, no art. 192 da Constituição Federal de 1988, referente ao denominado Sistema Financeiro Nacional, prevê que, observadas as finalidades de desenvolvimento econômico equilibrado do país, bem como os interesses da coletividade, o Sistema Financeiro Nacional será estruturado, e também regulado por leis complementares que disporão inclusive sobre a participação de capital estrangeiro nas instituições que o integram.²

É interessante observar, aliás, que tal redação é decorrente da Emenda Constitucional nº 40/2003. Anterior a ela, era a redação que previa a obrigação, por parte do Congresso Nacional, de promulgação de uma única lei complementar que regulasse um extenso rol de matérias concernentes à estruturação do Sistema Financeiro Nacional, o que era frequentemente objeto de críticas (FERREIRA, 2009, pág. 68).

Nesse sentido, é o trecho ementa da ADIN nº 04, que tinha como objeto o questionamento sobre (des)cabimento da aplicação da limitação de taxa de juros a 12% nas operações bancárias, em função da redação do art. 192, à época, da Constituição Federal, que, conforme mencionado acima, previa um extenso rol de matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional, a serem reguladas mediante a promulgação de lei complementar:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TAXA DE JUROS REAIS ATÉ DOZE POR CENTO AO ANO (PARAGRAFO 3. DO ART. 192 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

[...]

6. TENDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ÚNICO ARTIGO EM QUE TRATA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (ART. 192), ESTABELECIDO QUE ESTE SERÁ REGULADO POR LEI COMPLEMENTAR, COM OBSERVANCIA DO QUE DETERMINOU NO "CAPUT", NOS SEUS INCISOS E PARAGRAFOS, NÃO E DE SE ADMITIR A EFICACIA IMEDIATA E ISOLADA DO DISPOSTO EM SEU PARAGRAFO 3., SOBRE TAXA DE JUROS REAIS (12 POR CENTO AO ANO), ATÉ PORQUE ESTES NÃO FORAM CONCEITUADOS. SÓ O TRATAMENTO GLOBAL

² Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022

DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL, NA FUTURA LEI COMPLEMENTAR, COM A OBSERVANCIA DE TODAS AS NORMAS DO "CAPUT", DOS INCISOS E PARAGRAFOS DO ART. 192, E QUE PERMITIRA A INCIDENCIA DA REFERIDA NORMA SOBRE JUROS REAIS E DESDE QUE ESTES TAMBÉM SEJAM CONCEITUADOS EM TAL DIPLOMA. 7. EM CONSEQUENCIA, NÃO SÃO INCONSTITUCIONAIS OS ATOS NORMATIVOS EM QUESTÃO (PARECER DA CONSULTORIA GERAL DA REPUBLICA, APROVADO PELA PRESIDENCIA DA REPUBLICA E CIRCULAR DO BANCO CENTRAL), O PRIMEIRO CONSIDERANDO NÃO AUTO-APLICAVEL A NORMA DO PARAGRAFO 3. **SOBRE JUROS REAIS DE 12 POR CENTO AO ANO, E A SEGUNDA DETERMINANDO A OBSERVANCIA DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR A CONSTITUIÇÃO DE 1988, ATÉ O ADVENTO DA LEI COMPLEMENTAR REGULADORA DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. 8. AÇÃO DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA DE VOTOS.** (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1991, págs. 1-2, grifo do autor)³

Isto é, mesmo com a redação anterior do art. 192 da CF, nas discussões que surgiam no Supremo Tribunal Federal, relativas à necessidade de normalização do Sistema Financeiro Nacional por via de lei complementar, a Corte já ratificava determinação constitucional no que concerne à natureza complementar da lei que lhe normalizasse.

Nada obstante, a doutrina e a jurisprudência reconhecem, frequentemente, que a redação anterior deu causa a intensos debates no âmbito do Supremo Tribunal Federal (FERREIRA C., 2009, pág. 79). Vide o acórdão do RE 582.650:

Procedimentos de implantação do regime da repercussão geral. Questão constitucional objeto de jurisprudência dominante no STF. Plena aplicabilidade das regras previstas nos arts. 543-A e 543-B do CPC. Atribuição, pelo Plenário, dos efeitos da repercussão geral às matérias já pacificadas na Corte. Consequente incidência, nas instâncias inferiores, das regras do novo regime, especialmente as previstas no art. 543-B, § 3º, do CPC (declaração de prejudicialidade ou retratação da decisão impugnada). Limitação da taxa de juros reais a 12% ao ano. Art. 192, § 3º, da CF, revogado pela EC 40/2003. Aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar. Jurisprudência consolidada, inclusive com edição de enunciado da súmula do Tribunal. Reconhecimento da repercussão geral do tema, dada a sua evidente relevância. Recursos extraordinários correspondentes com distribuição negada e devolvidos à origem, para a adoção dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do CPC. Aplica-se, plenamente, o regime da repercussão geral às questões constitucionais já decididas pelo STF, cujos julgados sucessivos ensejaram a formação de súmula ou de jurisprudência dominante. Há, nessas hipóteses, necessidade de pronunciamento expresse

3 (ADI 4, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1991, DJ 25-06-1993 PP-12637 EMENT VOL-01709-01 PP-00001).Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118545/false>. Acesso em 21 de maio de 2022;

do Plenário desta Corte sobre a incidência dos efeitos da repercussão geral reconhecida para que, nas instâncias de origem, possam ser aplicadas as regras do novo regime, em especial, para fins de retratação ou declaração de prejudicialidade dos recursos sobre o mesmo tema (CPC, art. 543-B, § 3º). Fica, nesse sentido, aprovada a proposta de adoção de procedimento específico que autorize a Presidência da Corte a trazer ao Plenário, antes da distribuição do recurso extraordinário, questão de ordem na qual poderá ser reconhecida a repercussão geral da matéria tratada, caso atendidos os pressupostos de relevância. Em seguida, o Tribunal poderá, quanto ao mérito, (a) manifestar-se pela subsistência do entendimento já consolidado ou (b) deliberar pela rediscussão do tema. Na primeira hipótese, fica a Presidência autorizada a negar distribuição e a devolver à origem todos os feitos idênticos que chegarem ao STF, para a adoção, pelos órgãos judiciários *a quo*, dos procedimentos previstos no art. 543-B, § 3º, do CPC. Na segunda situação, o feito deverá ser encaminhado à normal distribuição para que, futuramente, tenha o seu mérito submetido ao crivo do Plenário. **Possui repercussão geral a discussão sobre a limitação da taxa de juros reais a 12% ao ano, prevista no art. 192, § 3º, da CF, até a sua revogação pela EC 40/2003. Matéria já enfrentada por esta Corte em vários julgados, tendo sido, inclusive, objeto de súmula deste Tribunal (Súmula 648/STF).** Questão de ordem resolvida com a definição do procedimento, acima especificado, a ser adotado pelo Tribunal para o exame da repercussão geral nos casos em que já existente jurisprudência firmada na Corte. Deliberada, ainda, a negativa de distribuição do presente recurso extraordinário e dos que aqui aportarem versando sobre o mesmo tema, os quais deverão ser devolvidos pela Presidência à origem para a adoção do novo regime legal. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008, págs. 1-2, grifo do autor)⁴

Por outro lado, a Constituição Federal, em sua redação atual, atribui uma série de competências executivas, em termos de regulação da atividade financeira, ao Banco Central do Brasil (CASALINO: PAULANI, 2018, pág. 865).

Assim dentre as competências executivas do Banco Central do Brasil, e considerando a leitura do art. 164 caput e parágrafos da Constituição Federal⁵, percebe-se que a competência da União de emissão de moeda será executada pelo Banco Central (FIGUEIREDO, 2011, pág. 310).

Ademais, é vedado ao Banco Central a concessão de empréstimos ao Tesouro Nacional

4 (RE 582650 QO, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-10 PP-01941 RTJ 00207-03 PP-01245). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557589>. Acesso em 21 de maio de 2022.

5 Art. 164. A competência da União para **emitir moeda** será exercida exclusivamente pelo banco central. § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. § 2º O banco central poderá **comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional**, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros. § 3º As disponibilidades de caixa da União serão **depositadas no banco central**; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, grifos do autor). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022.

e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira, isto é, que não faça parte do Sistema Financeiro Nacional.

Ainda, ao Banco Central é assegurada a possibilidade de comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o fito de regular a oferta monetária, e a taxa de juros oficial (FIGUEIREDO, 2011, pág. 310).

Também serão depositadas no Banco Central, as disponibilidades de Caixa da União, de outros entes federativos e pessoas jurídicas da administração indireta (FIGUEIREDO, 2011, pág. 310).

Não obstante, a Constituição Federal estabelece outras normas que regulam alguns aspectos de organização do Banco Central do Brasil, mas, ainda sim, não faz menção à capacidade normativa deste, e tampouco o faz quanto à existência do Conselho Monetário Nacional enquanto autoridade reguladora da atividade monetária.

Pode-se, destarte, citar como exemplos, as normas constantes nos art. 52, inciso III, alínea d): a aprovação mediante voto secreto e após arguição pública, da escolha do Presidente e diretores do Banco Central; e art. 84, inciso XIV: nomeação do Presidente e diretores do BC por parte do Presidente da República.

Por outro lado, a Constituição estatui normas relativas à regulação, pela via legislativa, no que concerne à regulação das atividades de caráter bancário. Cita-se as disposições correspondentes:

- a) art. 22, incisos VI: competência privativa da União para legislar, sem prejuízo de outras matérias, sobre sistema monetário, política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, e sistemas de poupança⁶;
- b) art. 22, inciso VII: competência privativa da União para legislar, sem prejuízo de outras matérias, sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores⁷;
- c) art. 22, inciso XIX: competência privativa da União para legislar, sem prejuízo de outras matérias, sobre sistemas de poupança⁸;
- d) art. 24, inciso I: competência concorrente da União, Estados, e Distrito Federal, para

6 Art. 22. [...]

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em Acesso em: 21 de maio de 2022

7 Art. 22. [...]

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em Acesso em: 21 de maio de 2022

8 Art. 22. [...]

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em Acesso em: 21 de maio de 2022

legislarem sobre direito econômico⁹;

e) art. 48, inciso XIII: competência do Congresso Nacional para dispôr sobre todas matérias de competência da União, mediante sanção do Presidente da República, especialmente sobre matéria monetária, cambial, de instituições financeiras e suas operações¹⁰;

Das referidas normas, não se extrai indicação sobre a existência de um Conselho Monetário Nacional, e, tampouco, a existência uma autoridade monetária diversa do Banco Central.

Também há disposições distintas das anteriores, na Constituição Federal, e que dizem respeito às competências outras exercidas pelos Poderes da República, mas sem menção ao exercício de competência normativa de uma autoridade que centralize a regulação da atividade bancária e monetária. Citamos:

a) art. 21, inciso VIII: competência privativa da União para realizar a administração das reservas cambiais do país, bem como a fiscalização de operações de natureza financeira, especialmente de crédito, câmbio, capitalização, seguros e previdência privada¹¹;

b) art. 52, inciso V: competência privativa do Senado Federal para realização de autorização de operações externas de natureza financeira de interesse da União e demais entes federativos¹²;

c) art. 52, inciso VIII: competência privativa do Senado Federal para determinação de limites e condições para a concessão de garantia, por parte da União, em relação à operações de crédito realizadas interna ou externamente¹³;

d) art. 62, §1º, inciso II: vedação de edição de Medida Provisória, pelo Presidente da República, que possua o fito de realizar detenção de poupança popular, bens ou

9 Art. 24[...]

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022

10 Art. 48 [...]

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022

11 Art. 21 [...]

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022

12 Art. 52 [...]

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 21 de maio de 2022

13 Art. 52 [...]

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em:

21 de maio de 2022

qualquer outro ativo financeiro¹⁴;

Da análise deste pequeno inventário de dispositivos e normas constitucionais, afigura-se inexistir menção expressa, na CF, à existência de uma entidade denominada “Conselho Monetário Nacional”, muito menos existindo disposições relativas às competências normativas que tal entidade possui.

Assim, restam as questões acerca da previsão, fundamento e competência do Conselho Monetário Nacional no ordenamento jurídico brasileiro, com possíveis respostas na Lei 4.595/64 e no art. 192 da Constituição Federal.

14 Art. 62 [...]

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: [...]

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022

3. A LEI 4.595/64: PREVISÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO, E RECEPTIVIDADE DA LEI PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No presente capítulo tratar-se-á da Lei 4.595/64, particularmente da previsão da instituição do Conselho Monetário Nacional, sem prejuízo do tratamento da natureza jurídica do referido Conselho, e, ainda, de algumas competências que lhes são atribuídas na referida lei.

Quanto a tais competências, a finalidade a ser alcançada neste Trabalho não é a de explicar concretamente em que consiste cada uma das referidas, mas sim facilitar e dar subsídios uma melhor compreensão de que tais competências constituem expressões da competência regulatória que tal entidade possui, algo a ser detalhado no terceiro capítulo.

Ademais, tratar-se-á da compatibilidade da Lei 4.595/64 com a norma constante no art. 192 da CF, tratada no Capítulo anterior, bem como a receptividade, da referida lei no ordenamento jurídico brasileiro na condição de lei complementar, entendimento que, como será visto, é ratificado pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao final do capítulo, são elencadas algumas disposições da Lei 4.595/64 que, consoante mencionado supra, estabelecem competências concernentes à regulação da atividade bancária.

3.1 A Lei 4.595/64: Panorama normativo e previsão do Conselho Monetário Nacional

Destarte, a Lei 4.595/64 é, no contexto atual, a lei responsável pela estruturação do Sistema Financeiro Nacional, no âmbito infraconstitucional (ABRÃO, 2016, pág. 69). O texto do diploma em comento diz a quê veio em seu primeiro artigo¹⁵, ao estabelecer que o Sistema Financeiro Nacional será estruturado e regulado pela referida lei, além de elencar, em seus incisos, as entidades que o compõem.

Desse modo, é a Lei 4.595/64 que prevê a existência do Conselho Monetário Nacional em seu art. 1º, inciso I na qualidade de integrante do denominado “Sistema Financeiro Nacional”, bem como as competências que lhes são atribuídas.

É notável, por outro lado, que a expressão “Sistema Financeiro Nacional” refere-se a um conjunto de instituições denominadas “bancos”, com a ressalva daquelas a que se refere o inciso V do art. 1º da lei, tais como as cooperativas de crédito (ABRÃO, 2016, pág. 69).

15 Art. 1º **O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei**, será constituído: I - do Conselho Monetário Nacional; II - do Banco Central da República do Brasil; III - do Banco Central do Brasil; IV - do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; V - das demais instituições financeiras públicas e privadas. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, grifo do autor)

Por outro lado, a expressão “Sistema Financeiro” possui alguma similaridade com a expressão “Mercado Financeiro”, muito embora não se confundam.

A começar pelo fato de o Sistema Financeiro ser constituído pelas instituições mencionadas no art. 1º da Lei 4.595/64, conforme demonstrado acima.

A expressão “Mercado Financeiro”, de outro modo, diz respeito ao chamado “mercado bancário”, isto é, em seu sentido estrito, refere-se ao mercado caracterizado pela captação de recursos para aplicação ulterior, por parte de instituições financeiras, com o fito de gerar lucro para o aplicador, eis que quando usada em seu sentido estrito (PITTA, PEREIRA FILHO, 2017, pág. 34).

Quando usada em seu sentido amplo, alberga não apenas o sistema bancário, mas também o “mercado de câmbio”, e também o denominado “mercado de capitais”, caracterizado pela captação de recursos mediante a emissão de títulos de valores mobiliários PITTA, PEREIRA FILHO, 2017, pág. 34), cuja Lei 6.385/76 constitui relevante vetor normativo (FREIRE, 2021, pág. 157).

Ainda no que tange à Lei 4.595/64, são elucidativas as palavras de Salomão Neto (2020, pág. 104):

A Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ao criar o Sistema Financeiro Nacional (SFN), estabeleceu um arcabouço institucional destinado à disciplina da atividade bancária no Brasil. Tal sistema é encabeçado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e, logo abaixo deste, pelo Banco Central do Brasil (BC), tendo sido atribuída ao primeiro, em linhas gerais, competência regulamentar e ao segundo competência executiva e fiscalizatória em relação à atividade bancária.

A despeito da citação acima, entende-se que não há “competência regulamentar” direcionada ao Conselho Monetário Nacional, como quer dizer Salomão Neto no trecho retro, mas sim “competência regulatória”, como no capítulo seguinte será mais acuradamente demonstrado.

Abrão (2016, págs. 68-69) descreve brevemente a evolução da sistemática de intervenção do Estado na atividade bancária, no contexto brasileiro, e como a Lei 4.595/64 é expressão desse movimento:

O sistema intervencionista em matéria de bancos, entre nós, data de de 1921, tendo sido implantando pelo Decreto n. 14.728, de 16 de março. Sucede-o o Decreto-lei n. 7923, de 2 de fevereiro de 1945, que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), alterado pelo Decreto-lei n. 9140, de 5 de abril de 1946, até chegar-se à atual Lei n. 4595, de 31 de dezembro de 1946, que ‘dispõe sobre a Política e as Instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional’. Transformou a antiga Superintendência da Moeda e do Crédito em autarquia federal, sob a denominação de Banco Central do Brasil. Essa lei que rege o Sistema Financeiro Nacional, constituiu-o basicamente do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do

Brasil S/A, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e das demais instituições financeiras públicas e privadas.

Ainda, é observável que o art. 2º da lei em comento extinguiu a antiga Superintendência da Moeda e do Crédito, que exercia, preteritamente ao Conselho Monetário Nacional, também a função de coordenação da política monetária e creditícia, com os seus respectivos efeitos perante a atividade bancária (FRANCO, 2015, pág. 153).

Assim, atualmente, no plano normativo, o Conselho Monetário Nacional tem função normalizadora, face à função predominantemente executiva que desempenha o Banco Central do Brasil, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019, pág. 9).

3.2 Recepção e natureza jurídica da Lei 4.595/64

Mostra-se questionável, por outro lado, a natureza jurídica da Lei 4.595/64, eis que, o supracitado art. 192 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, estabelece que o Sistema Financeiro Nacional será por leis complementares.¹⁶

A norma constante no referido dispositivo estabelece, analiticamente, os seguintes pontos no que tange ao denominado “Sistema Financeiro Nacional”:

- a) será estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país, e a servir os interesses da coletividade, em todas partes que o compõem, albergando, inclusive, as cooperativas de crédito;
- b) será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação de capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Para os fins deste trabalho, interessa o ponto “b)” mencionado no parágrafo supra, particularmente no que diz respeito à imposição da Constituição Federal quanto à necessidade de regulação do Sistema Financeiro Nacional por meio de leis complementares.

A despeito da existência de determinadas leis complementares que regulam alguns aspectos do Sistema Financeiro Nacional, tal como a recente Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil, trata do que é chamado de “autonomia” (expressão usada pela própria lei) do referido Banco, particularmente no que tange à instituição de mandato

16 Ratifica-se o teor do dispositivo: Art. 192. **O sistema financeiro nacional**, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, **será regulado por leis complementares** que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, grifos do autor). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022.

para seus gestores e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera outras disposições legais¹⁷, atualmente, o referido sistema é estruturado com base no que dispõe a Lei nº 4595/1964, conforme aduzido anteriormente.

Nos termos de seu art. 1º, conforme mencionado retro, o Sistema Financeiro Nacional será “estruturado e regulado” pela referida lei, além de ser composto pelo Conselho Monetário Nacional, entre outras instituições financeiras.

O mesmo texto do art. 2º, que prevê a extinção da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito, aliás, é que prevê a criação do Conselho Monetário Nacional, atribuindo-lhe a função de formulação da política monetária e creditícia do país, objetivando o seu progresso econômico e social, em trecho possuidor de certa semelhança em relação ao art. 192 da CF, supracitado, eis que, de modo similar à Constituição, há menção à busca pelo progresso econômico do país.¹⁸

Pode-se dizer, destarte, que a Lei 4.595/64, pretérita à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, no que concerne à estruturação do Sistema Financeiro Nacional, como Lei Complementar (PEREIRA JÚNIOR, 2008, pág. 525).

Em trabalho empírico sobre os precedentes judiciais produzidos no âmbito do STF, em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, no que tange ao delineamento das competências atribuídas ao Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil, a pesquisadora Camila Ferreira (2009, pág. 79) aduz o seguinte:

As questões submetidas ao STF relacionavam-se basicamente com a disciplina do sistema financeiro nacional e a exigência de lei complementar, conforme disposição do art. 192 da Constituição Federal. As indagações, por vezes, não se referiam expressamente a atos normativos emanados pelas autoridades reguladoras, mas sim à constitucionalidade de previsão legal dessa competência, seja por medida provisória ou por lei ordinária. Esses casos foram selecionados porque, por vezes, o STF confirmava a atribuição de poderes às autoridades reguladoras por meio desses instrumentos, o que, na prática ampliou sua possibilidade de intervenção no domínio econômico para disciplinar a matéria por resolução ou circular, sem previsão expressa pela **Lei 4.595/64, recebida pelo sistema jurídico como lei complementar disciplinadora do sistema financeiro nacional**. (Grifo do autor)

Ademais, em sentido similar, embora sobre matéria mais específica, dispõe o voto do Ministro Carlos Velloso na ADI 449-2, no qual discutiu-se a competência para o estabelecimento do

17 Lei Complementar nº 179 de 24 de fevereiro de 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm. Acesso em 23 de maio de 2022.

18 Art. 2º Fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, e criado em substituição, o Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito como previsto nesta lei, objetivando o progresso econômico e social do País (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

regime jurídico dos servidores do Banco Central do Brasil:

Dirse-á que a Constituição terá recebido a Lei 4.595, de 1964, como lei complementar. E que, cuidando ela do regime jurídico do pessoal do Banco Central - art. 52 - somente lei complementar poderá alterá-lo, pelo que não teria aplicação, no caso, a lei 8.112/90.

Em linha de princípio, é correta a afirmativa.

No que toca à organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central, as normas constantes da lei 4.595, de 1964, têm status de lei complementar. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1996, pág. 12, grifo da fonte)¹⁹

Em julgamento posterior, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2591, o Ministro em comento ratificou seu posicionamento no que concerne à estruturação do Banco Central do Brasil, enquanto integrante do Sistema Financeiro Nacional, tendo acrescido indicativos que de entendia que a Lei 4.595/64 havia sido recepcionada como Lei Complementar em seu inteiro teor, com a ressalva das disposições sobre pessoal do Banco Central:

EMENTA: CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 5o, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA [ART. 3º, § 2º, DO CDC]. MOEDA E TAXA DE JUROS. DEVER-PODER DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. SUJEIÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. [...]

Quando do julgamento da ADI 449-DF, de que fui relator, sustentei que **a Constituição recebeu a Lei nº 4.595/1964 como lei complementar, no que toca à organização, ao funcionamento e às atribuições do Banco Central.** Todavia, no que diz respeito “ao pessoal do Banco Central, assim não ocorre, dado que essa matéria não se inclui naquelas postas expressamente, no inciso IV do art. 192, inciso IV do art. 192 da Consatituição.

Da mesma forma que a legislação que diga respeito ao pessoal do Banco Central não pode ser considerada lei complementar, porque não diz respeito ao Sistema Financeiro Nacional, e nem se inclui, expressamente, nos incisos I a VIII do art. 192, também não se pode afirmar que os direitos dos consumidores de produtos financeiros e serviços bancários estariam inscritos no citaado art. 192 e incisos, da Constituição Federal. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2006, págs. 1-12. , grifos do autor)²⁰

Não obstante, a Corte, em seu pleno, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1376, manifestou entendimento claro, de que a Lei 4.595/64 foi recepcionada como Lei Complementar:

19 (ADI 449, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/1996, DJ 22-11-1996 PP-45683 EMENT VOL-01851-01 PP-00060 RTJ VOL-00162-02 PP-00420). Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266358>. Acesso em 25 de maio de 2022.

20 (ADI 2591, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-02 PP-00142 RTJ VOL-00199-02 PP-00481) Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266855>. Acesso em 25 de maio de 2022.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.179/95, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARCIAL REEDIÇÃO PELA DE Nº 1.214/95. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM O ART. 192, CAPUT, ART. 150, § 6º, E ART. 5º, XX, CF/88 E, AINDA, COM OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DO ATO JURÍDICO PERFEITO. PEDIDO ACOMPANHADO DE REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. Ausência de plausibilidade da tese: - em primeiro lugar, por ter-se limitado a definir, no art. 1º e parágrafos, os contornos de programa criado por ato do Conselho Monetário **Nacional, no exercício de atribuição que lhe foi conferida pela Lei nº 4.595/64 (art. 2º, inc. VI), recebida pela Carta de 88 como lei complementar**; - em segundo lugar, tendo em vista que o art. 2º e seus incisos e parágrafos, ainda que houvessem instituído tratamento tributário privilegiado às fusões e incorporações, o fizeram sem afronta ao art. 150, § 6º, da CF/88, posto que por meio de lei editada para esse fim, a qual, por isso, não pode deixar de ser considerada específica, como exigido pelo referido texto; - e, por fim, considerando que o art. 3º, ao afastar a incidência, nas incorporações e fusões, do art. 230 da Lei 6.404/76, referiu norma legal cuja vigência se acha envolta em séria controvérsia, circunstância por si só capaz de lançar dúvida sobre a questão de saber se concorre, no caso, o pressuposto da relevância do fundamento do pedido. Registre-se, ainda, que escapa à competência do Poder Judiciário a apreciação do requisito de urgência previsto no art. 62 da CF/88 para a adoção de medida provisória, conforme jurisprudência assente do STF. Medida cautelar indeferida. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1995, pág. 1, grifo do autor)²¹

Uma observação importante é que, a despeito do fato de que tais julgados terem sido firmados em períodos anteriores à promulgação da Emenda Constitucional nº 40/2003, que deu nova redação ao art. 192 da CF, a tese concernente à recepção da Lei 4.595/64 continua bastante factível de aceitação.

Assim, conforme explicação retro, a Emenda Constitucional nº 40/2003 promoveu o fim do entendimento que induzia o texto do art. 192 da Constituição, em sua redação originária, da necessidade promulgação de uma única lei complementar que regulasse o Sistema Financeiro Nacional em todos os aspectos do rol estabelecido em seus incisos (PEREIRA JÚNIOR, 2008, págs. 533-534), mas nada implica no que se refere ao entendimento de que a Lei 4.595/64 foi recepcionada pela Constituição Federal na qualidade de Lei Complementar.

Ratifica-se, o art. 192 da Constituição Federal trata da regulação do Sistema Financeiro Nacional mediante “leis complementares”, no plural sem rol específico de matérias a serem tratadas nas referidas leis, sendo a Lei 4.595/1964 compatível com a Constituição, segundo o Supremo

21 ADI 1376 MC, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/1995, DJ 31-08-2001 PP-00035 EMENT VOL-02041-01 PP-00165). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101671/false>. Acesso em 25 de maio de 2022.

Tribunal Federal, e a doutrina, pois não haveria incompatibilidade entre as normas de um e outro diploma (PEREIRA JÚNIOR, 2008, págs. 533-534).

Assim, entende-se evidente a recepção da Lei 4.595/64 como Lei Complementar reguladora do Sistema Financeiro Nacional, em compatibilidade com o art. 192 da Constituição Federal.

3.3 Natureza jurídica do Conselho Monetário Nacional

Ainda, ao prever a existência do Conselho Monetário Nacional, a Lei 4.595/64 não dá, expressamente, os dizeres quanto à sua natureza jurídico-administrativa.

Inobstante, a redação antiga da Lei 4.595/64 (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1965), particularmente aquela concernente ao art. 6º, dava pistas acerca da natureza jurídica do Conselho Monetário Nacional, eis que estabelecia que a composição do referido Conselho, seria integrada pelos seguintes membros: a) Ministro da Fazenda, que seria o Presidente do Órgão; b) Presidente do Banco do Brasil S.A.; c) Presidente do Banco Central de Desenvolvimento Econômico; d) 7 (sete) membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de 7 (sete) anos, podendo ser reconduzidos.

A disposição acima, em verdade, acompanhada de outros dispositivos, foi revogada por disposição expressa da Lei Complementar nº 179/2021²², que implementou mudanças significativas na estruturação do Banco Central do Brasil, instituindo mandato aos seus gestores, e revogando diversas disposições da Lei 4.595/64, dentre elas os incisos I, II, XXV, até então vigentes, e que atribuíam determinadas competências ao Conselho Monetário Nacional.

Por outro lado, a Lei 13.844/2019, resultado da conversão legislativa da Medida Provisória nº 870/2019, que estabelece normas atinentes à organização da Presidência da República, aufere ao Conselho Monetário Nacional a posição de órgão da referida Presidência, particularmente vinculado ao Ministério da Economia, notadamente por força de seu art. 32, inciso X²³.

Nada obstante, não se identifica a revogação do Decreto Federal nº 1.307, de 9 de

22 Art. 13. Ficam revogados: I – o inciso VII do caput do art. 20 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; II - os seguintes dispositivos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964: a) os incisos I, II e III do caput do art. 3º; b) os incisos I, II, XIV, XVI, XVII, XIX e XXV do caput e o § 3º do art. 4º; c) o art. 6º; d) o art. 7º; e) o inciso IV do caput do art. 11; f) o art. 14; III – o art. 11 da Lei nº 9.069, de 29 de junho 1995. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2021, grifo do autor). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm. Acesso em 25 de maio de 2022.

23 Art. 32. **Integram a estrutura básica do Ministério da Economia:** I - a Assessoria Especial de Assuntos Estratégicos; II - a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; [...] **X - o Conselho Monetário Nacional;** (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2019, grifos do autor). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em 25 de maio de 2022.

fevereiro de 1994, que, face à revogação do art. 6º da Lei 4.595/64, mostra-se como o único vetor normativo que estabelece a composição do Conselho Monetário Nacional, além de atribuir-lhe a qualidade de “órgão” superior do Sistema Financeiro Nacional²⁴.

É notável que o Decreto não apenas atribui a qualidade de “órgão” ao Conselho Monetário Nacional, como também deixa de lhe atribuir personalidade jurídica própria, e firma a composição do Conselho com 3 (três) dos 4 (quatro) membros como Ministros de Estado, que deixa como conclusão que se trata de órgão vinculado à União, integrante, portanto, da administração pública direta, e produto do fenômeno da desconcentração administrativa.

Isto porque, segundo Mello (2016, pág. 144):

Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado.

[...]

Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não têm personalidade jurídica.

Ou seja, sendo um órgão uma unidade menor que integra uma unidade maior, e sendo o Conselho Monetário Nacional uma unidade menor de uma unidade maior, que é o Ministério da Economia, é possível dizer que o Conselho Monetário Nacional é órgão do Ministério da Economia.

Sendo o Ministério da Economia órgão da União, algo ratificado expressamente pelo art. 1º do Anexo I do Decreto Federal nº 9745, de 8 de abril de 2019²⁵, e sendo a União composta por todas as partes que lhes são componentes (SILVA, 2007, pág. 493), incluindo as unidades menores que não possuem autonomia nem personalidade jurídica, conclui-se em última instância, que o Conselho Monetário Nacional é órgão da União.

Em confirmação do fenômeno descrito retro “O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se *desconcentração*” (MELLO, 2016, pág. 154, grifo da fonte), o que, em linhas gerais, descreve o disposto supra.

De igual modo, Moreira (1999, pág. 99) entende tratar-se o Conselho Monetário

24 Art. 1º **O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional**, instituído pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e legislação posterior, e tem por finalidade formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País.

Art. 2º O CMN é integrado pelos seguintes membros: I - Ministro de Estado da Fazenda, na qualidade de Presidente; II - Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; III - Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento; IV - Presidente do Banco Central do Brasil. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1965, grifo do autor) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1307.htm#:~:text=1%C2%B0%20O%20Conselho%20Mone%C3%A1rio,econ%C3%B4mico%20e%20social%20do%20Pa%C3%ADs. Acesso em 25 de maio de 2022.

25 Art. 1º **O Ministério da Economia, órgão da administração pública federal direta**, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - moeda, crédito, instituições financeiras, capitalização, poupança popular, seguros privados e previdência privada aberta e fechada; [...] (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2019, grifo do autor). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm Acesso em 29 e maio de 2022.

Nacional de órgão integrante da administração pública direta. No mesmo sentido é o entendimento de Eduardo Salomão Neto (2020, pág. 105).

3.4 Previsão de competências do Conselho Monetário Nacional na Lei 4.595/64

É observável, por outro lado, que a Lei 4.595/1964, com sua redação atual, estabelece um rol de competências direcionadas ao Conselho Monetário Nacional (ABRÃO, 2016, págs. 70-72).

Do referido rol de competências, interessa ao presente Trabalho aquelas concernentes à prolação de atos normativos com previsões genéricas e abstratas às quais as atividades bancárias se subordinam.

Acrescenta-se que tais competências não podem ser exercidas mediante a expedição de “decretos”, eis que, conforme demonstrado anteriormente, tal espécie de ato normativo é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

De competência da Presidência da República, aliás, é a expedição de ato normativo que estabeleça diretrizes a serem observadas pelo Conselho Monetário Nacional quando do exercício das competências lhes atribuídas pela Lei 4.595/64, conforme previsto em seu art. 4º (SALOMÃO NETO, 2020, pág. 106).

Ademais, entende-se que tais diretrizes, quando expedidas pela Presidência da República, o devem ser mediante Decretos ou Regulamentos, nos termos do art. 84, inciso IV da Constituição Federal, dado que é competência privativa do Chefe do Poder Executivo a prolação destes atos para dar fiel cumprimento ao disposto em lei (MELLO, 2016, pág. 355), conforme tratado no capítulo anterior.

Adiante serão feitas breves considerações sobre determinadas disposições da lei, necessárias para um entendimento panorâmico das funções normativas que o Conselho Monetário Nacional desempenha no ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda, tais apontamentos serão realizados considerando as alterações legislativas ensejadas pela Lei Complementar nº 179/2021, que conforme demonstrado anteriormente, revogou várias disposições da Lei 4.595/64.

Destarte, a Lei 4.595/64, em seu art. 4º, estabelece extensa enumeração de competências direcionadas ao Conselho Monetário Nacional, além de, em congruência com os dizeres retro citados, condicionar o exercício de tais competências à observância de diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República.

É certo que fugiria aos propósitos desse trabalho tratar pormenorizadamente de cada

uma das competências do rol supracitado.

Contudo, em exemplificação sumária, será realizada a menção de alguns dispositivos que demonstram claramente a intenção do legislador, de atribuir ao Conselho Monetário Nacional, a função de expedição de normas abstratas de caráter administrativo as quais se subordinassem as operações bancárias. Vejamos (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964):

- a) art. 4º, inciso V: competência para realizar a fixação de diretrizes e normas gerais de política cambial, inclusive em relação à compra e venda de ouro e quaisquer operações em direitos especiais de saque e em moeda estrangeira²⁶;
- b) art. 4º, inciso VI: competência para a feitura da disciplina de crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, incluindo aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras²⁷;
- c) art. 4º, inciso VIII: competência para realizar a regulação da constituição, funcionamento, bem como a fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas²⁸;
- d) art. 4º, inciso X: competência para firmar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas²⁹;
- e) art. 4º, inciso XII: competência para realizar a expedição de normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras³⁰;

26 art. 4º [...]

V - Fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive quanto a compra e venda de ouro e quaisquer operações em Direitos Especiais de Saque e em moeda estrangeira (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

27 art. 4º [...]

VI - Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

28 art. 4º [...]

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

29 art. 4º [...]

X - Determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

30 art. 4º [...]

XII - Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

- f) art. 4º, inciso XXI: competência para disciplinar as atividades das Bolsas de Valores e dos corretores de fundos públicos³¹;
- g) art. 4º, inciso XXX: competência para expedir normas e realizar a regulamentação para as demais disposições do art. 7º da Lei 4.595/64, concernente às competências atribuídas ao Conselho Monetário Nacional³²;
- h) art. 4º, inciso XXXI: competência para expedir normas que regulem as operações de câmbio, inclusive swaps, fixando limites, taxas e prazos e outras condições³³.

Nesse sentido, da leitura da seleção de competências direcionadas ao Conselho Monetário Nacional, referenciadas acima, verifica-se que o legislador se dedicou com afinco a estabelecer-lhe variadas atribuições (FRANCO, 2015, pág. 154), estas exercidas mediante a expedição de normas administrativas genéricas às quais as atividades bancárias devem subordinação.

Dessa forma, percebe-se que, a despeito de inexistir, na Constituição Federal previsão de um Conselho Monetário Nacional que desempenhe tamanha monta de competências mediante a expedição de normas administrativas de caráter genérico, tal Conselho, no ordenamento jurídico brasileiro, desempenha importante função no delineamento jurídico das atividades bancárias.

Portanto, nesse ponto, é possível concluir que a inexistência de previsão do Conselho Monetário Nacional na Constituição Federal, não obsta o seu reconhecimento como legítimo no ordenamento jurídico brasileiro, eis que previsto na Lei 4.595/46, esta que é amplamente reconhecida pela doutrina, e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como recepcionada na qualidade de lei complementar, o que se coaduna com o disposto no art. 192 da Constituição.

A seguir, serão tratadas as diferenças entre as expressões “competência normativa”, “competência regulatória”, e “competência regulamentar”, bem como qual dessas expressões melhor traduz as competências atribuídas ao Conselho Monetário Nacional no que tange à expedição de normas genéricas e abstratas, no âmbito administrativo às quais se subordinem as

31 art. 4º [...]

XXI - Disciplinar as atividades das Bolsas de Valores e dos corretores de fundos públicos (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

32 art. 4º [...]

XXX - Expedir normas e regulamentação para as designações e demais efeitos do art. 7º, desta lei. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

33 art. 4º [...]

XXXI - Baixar normas que regulem as operações de câmbio, inclusive swaps, fixando limites, taxas, prazos e outras condições (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1964). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm. Acesso em: 23 de maio de 2022.

atividades bancárias.

4 COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL PERANTE AS ATIVIDADES BANCÁRIAS

No presente capítulo, serão tratadas a noção de “competência”, bem como algumas variações desta: “competência normativa”, “competência regulamentar”, e “competência regulatória”.

Para a melhor compreensão das referidas noções, é necessária a leitura do capítulo 1 - “A regulação das atividades bancárias na Constituição Federal de 1988” -, que dá as bases conceituais das expressões “normalização”, “regulamentação” e “regulação”, eis que tais conceitos servirão de fundamentos para as definições retrocitadas, as quais são objeto deste capítulo.

Por outro lado, após o tratamento das diferentes espécies de competência propostas por esse trabalho, será apresentada a relação que existe entre o Conselho Monetário Nacional e a normalização da atividade bancária, considerando, genericamente, as disposições tratadas no capítulo 2 - “A Lei 4.595/64: Previsão do Conselho Monetário Nacional, competência regulatória do Conselho, e receptividade pela Constituição Federal” -, particularmente a noção de competência do Conselho Monetário Nacional no que diz respeito à expedição de normas administrativas genéricas as quais devem subordinação as atividades bancárias.

4.1 Conceito de “Competência”

O conceito de competência, no discurso constitucional, está intimamente vinculado à ideia de federalismo, eis que os Estados Federados, por possuírem um plexo de ordenamentos jurídicos sobre um mesmo território, e incidentes sobre os mesmos cidadãos, normalmente, estabelecem repartições para o exercício harmônico das atividades estatais entre os diferentes entes federativos (MENDES: BRANCO, 2014, pág. 803).

Por outro lado, dentre diversas classificações possíveis no que se refere ao conceito de competência, esta pode ser dividida entre “competência legislativa” e “competência administrativa”, sendo, a primeira, relativa à expedição de atos normativos legislativos, e a segunda, correlata à primeira, diz respeito ao exercício de atividades administrativas (FERREIRA FILHO, 2013, págs. 91-92).

Em uma acepção jurídica mais ampla, a expressão “competência” não restringe-se apenas ao âmbito do federalismo, pode ser entendida como uma faculdade que é atribuída, por intermédio de uma ou mais normas jurídicas, a um ente federativo, entidade, órgão ou agente integrante da administração pública direta ou indireta, para emissão de uma ou mais decisões

(SILVA, 2007, pág. 479).

Dado que a competência é decorrente de normas jurídicas, é também possível dizer que a referida deve sempre ser exercida nos estritos ditames determinados pelo direito positivo, eis que em um Estado de Direito, vigora o princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 5º, inciso II, e art. 37 caput da Constituição Federal^{34 35}, segundo o qual a administração pública somente pode agir segundo o que a lei determina (DI PIETRO, 2019, pág. 92).

Ainda, segundo Di Pietro (2019, págs. 92-93):

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade.

Por outro lado, há quem entenda que a “competência” não é apenas uma faculdade legal, a ser observada pela administração pública direta e indireta, também nos limites que o direito positivo estabelece. Ela também é isto, mas não apenas.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, pág. 141, grifos da fonte) ensina:

O aparelho estatal exercente de atividades administrativas é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas unidades interiores - *os órgãos* - e por pessoas jurídicas que cria para auxiliá-lo em seus misteres - *as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais*, que, na linguagem legal brasileira, compõem a administração indireta [...]
Este aparelho se desincumbe de tais atividades por meio das competências, que são “deveres-poderes”: deveres de satisfazer os interesses da coletividade, conduta que pressupõe o manejo de poderes servientes destes objetivos; isto é, instrumentais. Por isto sua extensão e identidade desenhadas em abstrato são, *in concreto*, adstritas ao indispensavelmente requerido para satisfazer a necessidade suscitada em cada caso. (grifos da fonte)

Assim, Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, pág. 146) entende que a competência não é uma faculdade a ser exercida pela administração pública à disposição própria, e tampouco é um poder exercido a partir da vontade do Estado e de seu aparato administrativo, mas sim um dever a ser exercido mediante o uso de determinados poderes que o Estado possui, somente podendo ser auferível, aliás, concretamente, mediante a análise das competências concretas atribuídas pelo direito positivo a cada entidade administrativa, o que significa implementar o interesse público.

Note-se, ainda, que há entendimento de que a competência, enquanto dever-poder exercido em observância do princípio da legalidade, também pode ser entendida como expressão

34 Art. 5º [...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022.

35 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de maio de 2022.

similar, em significado, ao de função. Nesse sentido são as palavras de Eros Grau (2012, págs. 212-213) em relação ao art. 174 da Constituição Federal³⁶:

Fiscalização, tal como *incentivo* e *planejamento*, referidos pelo art. 174, serão exercidos na forma da lei, isto é, sob a égide do *princípio da legalidade*, aqui contemplado, todavia, ao contrário do que sucede na hipótese do parágrafo único do art. 170, como legalidade em termos relativos (art. 5º, II).

O art. 174 menciona ainda as funções (=dever-poder) de *incentivo* e *planejamento*. Deste tratarei em seguida, de modo apartado. Quando ao vocábulo *incentivo*, conota, no contexto, *intervenção por indução*. (grifos da fonte)

Para os fins deste Trabalho, interessa o conceito de “competência” amplo, que albergue não apenas os entes federativos, mas também as outras entidades e agentes que compõem a administração pública direta e indireta.

Desse modo, entende-se a “competência”, como uma atribuição conferida pelo direito positivo a um ou mais entes federativos, órgãos, entidades, ou agentes que integram a administração pública direta e indireta, e que deve ser cumprida estritamente nos limites estabelecidos pela Constituição Federal, leis ordinárias, complementares e delegadas, bem como pelos atos normativos infralegais.

4.2 Conceito de “Competência Normativa”

Por outro lado, a “competência normativa”, é produto do conceito de competência, acrescido da expressão “normativa”. Esta afirmação não é sem razão, dado que para a compreensão dela, e considerando os conceitos previamente apresentados, torna-se necessário uma visão analítica da referida.

Assim, conforme visto no capítulo 1, no subtópico “1.1. Normalização, regulamentação, e regulação: diferenças e similaridades conceituais”, é sabido que o conceito de “normalização” refere-se à produção de normas para a resolução de determinados problemas concretos ou potenciais.

De outro lado, a competência do Estado para o exercício de normalização de caráter jurídico, possui sentido equivalente à expressão “competência normativa”, eis que esta diz respeito à produção de normas jurídicas, nos mais diversos âmbitos da vida humana.

Ademais, de modo análogo com o que ocorre no caso da “normalização”, que alberga tanto a regulamentação, quanto a regulação, o conceito de competência normativa, é bastante amplo, e alberga tanto a competência para expedição de atos legislativos, quanto

³⁶ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 2 de junho de 2022.

administrativos, alberga a competência regulamentar e a competência regulatória, eis que estes dois últimos são mais restritivos que o primeiro, como será demonstrado.

Nesse sentido, são elucidativas as palavras de Raquel Elita Alves Preto (2016, págs. 73-74):

A produção normativa, e por decorrência a competência normativa, genericamente chamada de poder normativo, evidentemente não se esgota ou limita à figura das leis, ainda que estas últimas sejam veículos fundamentais, e até mesmo os mais “nobres”, porque mais específicos para o sistema, em especial o constitucional brasileiro, de natureza rígida e que aponta um sem número de situações em que se exige a regulação da movimentação estatal possível por lei formal, aqui entendida como um veículo introdutor de normas no ordenamento jurídico, produzido específica e exclusivamente pelo Legislativo e segundo o procedimento constitucionalmente fixado para tanto, como é a hipótese severa de criação ou majoração de tributo.

[...]

Poder normativo ou, melhor ainda, competência normativa significará a competência que dispõe o Estado para, genérica e amplamente considerado, composto pela totalidade dos seus órgãos, dispostos em seus diferentes níveis hierárquicos, produzir normas jurídicas de, alcance, e por decorrência, nível hierárquico sistemático diverso. Essa competência, corriqueiramente chamada de poder, encontra-se espraiada por toda a estrutura estatal, em seus diversos níveis e formas, transcendendo, por isso mesmo, a parcela de competência normativa reservada especial e especificamente pelo próprio sistema jurídico, notadamente no âmbito constitucional, ao Poder Legislativo. E as normas produzidas por esses diversos canais balizarão em conjunto os atos administrativos e toda a movimentação estatal. (grifos do autor)

Percebe-se, desse modo, que a competência normativa espraiava-se por toda a estrutura estatal, e não diz respeito apenas a esta ou aquela classe de ato normativo: alberga todas, sejam atos de natureza legislativa, seja de natureza administrativa, ou mesmo judicial.

De igual modo entende Eros Grau em seu “O direito posto e o direito pressuposto” (2014, págs. 236-240), aduzindo, este, que a competência normativa, também denominada “função normativa”, está distribuída por toda a estrutura do Estado, eis que é função do Estado Moderno, podendo se expressar por atos de natureza administrativa, legislativa ou jurisdicional.

Nesse sentido, o autor obtempera:

Retomando, porém, as verificações até este passo enunciadas, teremos que, materialmente, classificamos as funções estatais em normativa, administrativa e jurisdicional. Procedida a classificação desde a perspectiva organizacional, todavia, teremos as funções *legislativas, executivas e jurisdicional*.

Daí, em uma tentativa de conciliação de critérios, teremos que a função normativa (*material*) compreende a função legislativa e a função regulamentar (institucionais) – mais a função regimental, se considerarmos a normatividade emanada pelo Poder Judiciário. (GRAU, 2014, págs. 239-240, grifos da fonte)

É interessante que, conquanto o autor mencione que a função normativa diz respeito à produção de normas jurídicas pelos Poderes Executivo, Legislativo, e Judiciário, ele próprio limita a função normativa exercida no âmbito jurisdicional à expedição de atos normativos administrativos provenientes deste Poder da República, o que compreende-se como uma contradição e um equívoco, dado que mesmo atos produzidos no exercício da função jurisdicional produzem normas jurídicas concretas (REALE, 2002, pág. 170).

O Supremo Tribunal Federal, outrora ocupado pelo Ministro Eros Grau ratificou, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2950, a tese retrocitada:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA QUE QUESTIONA A CONSTITUCIONALIDADE DE DECRETO ESTADUAL. FUNÇÃO NORMATIVA, REGULAMENTO E REGIMENTO. ATO NORMATIVO QUE DESAFIA O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA "a", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. REFORMA DO ATO QUE NEGOU SEGUIMENTO À ADI. 1. Estão sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado os atos normativos, expressões da função normativa, cujas espécies compreendem **a função regulamentar (do Executivo), a função regimental (do Judiciário) e a função legislativa (do Legislativo)**. Os decretos que veiculam ato normativo também devem sujeitar-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. 2. O Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, mas apenas de uma parcela dela, a função legislativa. 3. Agravo regimental provido.³⁷ (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007, grifo do autor)

Igual situação verificou-se no julgamento do Habeas Corpus nº 91509, no qual, o então Ministro usa as mesmas categorias doutrinárias para referir-se às funções do Estado, muito embora, nesse último caso, o então Ministro credite aos provimentos jurisdicionais a qualidade de exercício da função normativa. Leia-se:

EMENTA: HABEAS CORPUS. PENAL, PROCESSUAL PENAL E CONSTITUCIONAL. CRIME SEXUAL. COMPETÊNCIA. ESPECIALIZAÇÃO DE VARA POR RESOLUÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL E À RESERVA DE LEI [CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, ARTIGOS 5º, INCISOS XXXVII E LIII; 22, I; 24, XI, 68, § 1º, I e 96, II, ALÍNEAS a e d]. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E PRINCÍPIOS DA RESERVA DA LEI E DA RESERVA DA NORMA. FUNÇÃO LEGISLATIVA E FUNÇÃO NORMATIVA. LEI, REGULAMENTO E REGIMENTO. AUSÊNCIA DE DELEGAÇÃO DE FUNÇÃO LEGISLATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES [CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, ARTIGO 2º].

[...]

1. Na segunda situação, ainda quando as definições em pauta se operem em atos normativos não da espécie legislativa --- mas decorrentes de previsão implícita ou explícita em lei --- o princípio estará sendo acatado. 6. No caso concreto, o princípio da legalidade expressa reserva de lei em termos relativos [= reserva da norma]; não impede a atribuição, explícita ou implícita, ao Executivo e ao Judiciário, **para, no exercício da função normativa, definir obrigação de fazer ou não fazer que se imponha aos particulares e os vincule**. 7. **Se há matérias que não podem ser reguladas senão pela lei** --- v.g.: não haverá crime ou pena, nem tributo, nem exigência de órgão público para o exercício de atividade econômica sem lei, aqui entendida como tipo específico de ato legislativo, que os estabeleça --- das excluídas a essa exigência podem tratar, sobre elas dispondo, o Poder Executivo e o Judiciário, em regulamentos e regimentos. Quanto à definição do que está incluído nas matérias de reserva de lei, há de ser colhida no texto constitucional; quanto a essas matérias não cabem regulamentos e regimentos. Inconcebível a admissão de que o texto constitucional contivesse disposição despicienda --- verba cum effectu sunt accipienda. Legalidade da Resolução do TJ/RN. 8. Não há delegação de competência legislativa na hipótese e, pois, inconstitucionalidade. Quando o **Executivo e o Judiciário expedem atos normativos de caráter não legislativo --- regulamentos e regimentos, respectivamente --- não o fazem no exercício da função legislativa, mas no desenvolvimento de função normativa**. O exercício da função regulamentar e da função regimental não decorrem de delegação de função legislativa; não envolvem, portanto, derrogação do princípio da divisão dos poderes. Denego a ordem. (SUPREMO TRIBUNAL

37 (ADI 2950 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2004, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00093). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7265/false>. Acesso em 3 de junho de 2022.

FEDERAL, 2009, grifos do autor)³⁸

Assim, é possível dizer que a competência normativa, se estende por toda a estrutura estatal, e está atrelada à observância do princípio da legalidade, de modo que a competência normativa de cada ente federativo, entidade, órgão, ou agente da administração pública, direta ou indireta, somente pode ser auferida e exercida considerando concretamente, a cada caso, a Constituição Federal, os atos legislativos e administrativos que fazem referência a cada um dos referidos integrantes da administração pública.

Destarte, a competência para expedir normas varia segundo dois referenciais:

- a) subjetivo: o sujeito que integra a administração pública direta ou indireta e que exercerá a função normativa;
- b) objetivo: o referencial normativo aplicável ao sujeito administrativo que exercerá sua competência normativa, expressão concreta da função estatal de expedir normas;

Pode-se dizer, portanto que, conquanto o Estado possua em seu bojo a função normativa, diante do princípio da legalidade, tal função somente pode ser exercida concretamente por cada um dos integrantes da administração pública.

Desse modo, embora a função normativa do Estado possa ser conceituada abstratamente, como realizado acima, existem variadas “competências normativas”, uma para cada integrante da administração pública, considerado, ademais, o contexto normativo circunstancial ao qual tais integrantes estão submetidos, dada a modificação constante dos diplomas normativos, o que caracteriza o direito como um sistema aberto, em constante evolução (GRAU, 2014, pág. 24).

4.3 Conceito de “Competência Regulamentar”

O conceito de “competência regulamentar”, por outro lado, está intimamente ligado à “regulamentação”, isto é, expedição de regulamentos, consoante tratado no Capítulo 1, subtópico 1.1 - “Normalização, regulamentação, e regulação: diferenças e similaridades conceituais” -, deste Trabalho.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, pág. 366):

38 HC 91509, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009, DJe-027 DIVULG 11-02-2010 PUBLIC 12-02-2010 EMENT VOL-02389-01 PP-00165). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur172990/false>. Acesso em 3 de junho de 2022.

Ao cabo do que se expôs neste tópico, pode-se dizer que a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas pela execução das leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados. Sua natureza é a de um dever jurídico: o de proceder a uma delimitação administrativa interna da esfera de discricionariedade que da lei resultava para a administração, em vista de assegurar o referido princípio da igualdade, mediante imposição de um *comportamento uniforme perante situações iguais*. (grifo da fonte)

Em uma explicação esquemática, pode-se dizer que a competência regulamentar está para a regulamentação, assim como a competência normativa está para a normalização jurídica.

Em outras palavras, competência regulamentar é a função estatal de expedição de regulamentos.

Nesse sentido, considerando que a competência normativa alberga a expedição de atos normativos de diferentes naturezas, é possível dizer que a competência normativa, isto é, a função normativa do Estado, engloba a competência regulamentar.

Ademais, como visto preteritamente, a regulamentação, no contexto brasileiro, somente alberga os chamados regulamentos de execução, excluídos os denominados “regulamentos autorizados” e “regulamentos autônomos”, inexistentes em nosso ordenamento jurídico.

Todavia, é sabido que há vozes dissonantes quanto à abrangência da competência regulamentar exclusivamente em relação aos regulamentos executivos (MELLO, 2016, pág. 353).

Eros Grau (2012, pags. 246-247), por exemplo, afirma que a Constituição Federal assegura a possibilidade de regulamentos autorizados. O cerne de seu argumento é de que o art. 5º, inciso II da Constituição estabelece que obrigações são criadas “em razão de lei”, e não apenas “por lei”.

Nesse sentido, acrescenta o autor (2012, págs. 246-247), dado que o Estado é titular de competência normativa, atos legislativos poderiam delegar tal função (normativa) ao Poder Executivo, para que este pudesse regular diferentes matérias, mediante a expedição de regulamentos por órgãos, inclusive, diversos da Presidência da República.

Assim, segundo Grau (2012, págs. 246-247), seria possível, por meio do referido expediente, a criação de obrigações, eis que, embora o Poder Executivo não tenha competência legislativa, é titular de competência normativa.

Eros Grau (2014, pág. 247-248) acrescenta que tal prática não caracterizaria delegação de função legislativa, ou mesmo de função regulamentar, mas apenas uma delegação normativa, isto

é, a delegação de produzir normas, com o adendo que seria possível a criação de obrigações sem conflito com princípio da legalidade, dado que, segundo o referido, o texto constitucional previsto no art. 5º, inciso II³⁹ assegura a possibilidade de criação de normas em razão de leis e não apenas por elas.

Ocorre que seu raciocínio apresenta três problemas:

- a) Ainda que se compreenda que a Constituição Federal assegure a criação de obrigações por via regulamentar, tais obrigações deveriam estar circunscritas aos limites normativos da lei que lhe dá fundamento, de modo que tais obrigações teriam sua razão de ser atreladas à finalidade de dar concretude ao disposto em lei, nos termos do art. 84, inciso IV da Constituição;
- b) Ainda que se compreenda que é possível delegar função normativa, dada a abrangência dessa competência, isso não significaria que houvesse autorização para criar obrigações fora dos limites estabelecidos pela lei, dada a limitação de abrangência do regulamento, em função do art. 84, inciso IV da Constituição Federal, conforme tratado supra. Em outras palavras, a expedição de regulamentos significa a expedição de norma(s) jurídica(s), mas nem toda criação de norma jurídica decorre de expedição de regulamento;
- c) Mesmo a delegação normativa não seria capaz de prejudicar o óbice de expedição de regulamentos por órgão administrativo diverso da Presidência da República, em razão de que a expedição de regulamentos é competência exclusiva da Presidência da República;

Conquanto seja criticável por parcela significativa da doutrina, a ideia de que a Constituição Federal comportaria regulamentos diversos do executivo, o fato é que há certa convivência das instituições da República com a existência das referidas modalidades (MENDES: BRANCO, 2014, págs. 933-944).

Sem prejuízo do que foi dito anteriormente, contudo, necessário é mencionar que também mostra-se criticável a ideia de que obrigações somente possam ser criadas mediante lei.

39 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 4 de maio de 2022.

Isto porque obrigação é uma situação jurídica, precisamente uma relação jurídica, em que uma parte deve uma prestação a outra parte, conceito ancilar no direito. Além disso, é importante pontuar que qualquer ato normativo, que se pretenda jurídico, estabelece uma prestação a ser atendida por alguém (PEREIRA, 2016, págs. 22-25), de maneira é possível concluir que regulamentos podem criar obrigações.

Contudo, advirta-se que a criação de obrigações por via regulamentar somente pode ocorrer desde que circunscritas aos limites da lei que lhe fundamenta, e desde que digam respeito à concretude e fiel execução da lei.

Também é necessário que o regulamento criador ou não de obrigações, nos termos do parágrafo retro, seja expedido pelo Chefe do Poder Executivo, que possui a competência privativa para expedir decretos, tudo em observância à norma constante no art. 84, inciso IV da Constituição Federal.

4.4 Conceito de “Competência Regulatória”

Nesse ponto, é necessário analisar em que consiste a competência regulatória, dado os conceitos de competência normativa e competência regulamentar previamente tratados.

Sendo assim, é necessário retomar o conceito de “regulação” tratado anteriormente, no capítulo 1, subtópico 1.1 - “Normalização, regulamentação, e regulação: diferenças e similaridades conceituais” -, deste Trabalho.

Destarte, considera-se que a regulação diz respeito à expedição de normas jurídicas, independentemente de hierarquia normativa (disposições constitucionais, legais, ou administrativas), que objetivem o cumprimento de determinadas finalidades cuja observância é imperativa por parte do Estado quando do exercício de suas competências (FRANÇA, 2014, págs. 14-21).

Sendo assim, a competência regulatória, no contexto nacional, corresponde à função regulatória, dado que se refere à competência que o Estado possui para expedir normas (independentemente da hierarquia ou classe normativa destas) que possuam o fito de dar cumprimento a determinadas finalidades estabelecidas pela Constituição Federal, e demais diplomas normativos infraconstitucionais.

Eros Grau (2012, pág. 300), em trabalho específico sobre direito econômico, defende que a competência do Estado para regular as atividades econômicas decorre do art. 174 da Constituição Federal, e restringe-se, aos entes componentes da Federação, muito embora não mencione o Distrito Federal:

Do exame da regra se verifica que o Estado - União, Estados-membros e Municípios – há de atuar dispondo sobre e regulando a atividade econômica, expressão aqui tomada em sentido amplo.

[...]

Trata-se de *normação e regulação*, que como já anotei neste ensaio, reclamam *fiscalização*.

[...]

O conceito de regulação e de competência regulatória aqui adotados, por outro lado, dizem respeito a todos os entes federativos, entidades, órgãos, e agentes que integram a administração pública direta e/ou indireta.

Ainda, é importante pontuar que a competência regulatória diferencia-se da competência normativa porque em razão de sua funcionalidade, isto é, a competência regulatória não é apenas relativa à expedição de normas jurídicas, mas sim à expedição de normas jurídicas com o fim de cumprir determinados fins ao qual o Estado está obrigado, em geral, ligados a atividades econômicas e cumprimento de políticas públicas (FRANÇA, 2014, pág. 21).

Ademais, é certo que não é raro haver o uso indiscriminado das expressões “regulação” e “regulamentação”, como se referissem ao mesmo objeto (ALMEIDA, 2005, pág. 3).

Contudo, como se viu no nos subtópicos anteriores, a competência regulamentar é específica para a expedição de regulamentos, que são de competência privativa do chefe do Poder Executivo, enquanto que a competência regulatória se refere a expedição de atos normativos, independentemente de sua hierarquia ou classe normativa, com o fito de cumprir determinados fins estabelecidos pelo direito positivo em relação ao Estado, em geral, ligados ao campo das atividades econômicas e/ou do serviço público.

Em resumo:

- a) A competência normativa é conceito amplo, diz respeito à expedição de atos normativos em observância ao princípio da legalidade e se espraia por toda a estrutura estatal;
- b) A competência regulamentar envolve a expedição de regulamentos, ato jurídico de competência privativa do chefe do Poder Executivo, e está albergado pela competência normativa;
- c) A competência regulatória envolve a expedição de atos normativos, independentemente de sua classe ou hierarquia normativa, por qualquer que seja o integrante da administração pública direta ou indireta, observado o princípio da legalidade, tendo o objetivo de cumprir determinados fins estabelecidos pelo direito

positivo, em geral, ligados às atividades econômicas ou de efetivação de políticas públicas.

4.5 Competência Regulatória do Conselho Monetário Nacional sobre as atividades bancárias

Nesse tópico buscar-se-á estabelecer o sentido da competência regulatória do Conselho Monetário Nacional, e, para isso, serão enumeradas algumas premissas que foram tratadas ao longo do trabalho, para que, ao final, chegue-se a uma conclusão quanto ao sentido da referida expressão.

Desse modo, diante da apresentação dos conceitos de competência normativa, competência regulamentar e competência regulatória, é evidente que o Conselho Monetário Nacional, sendo um órgão da administração pública direta no âmbito federal (SALOMÃO NETO, 2020, pág. 105), possui competência normativa, eis que a Lei 4.595/64 lhe atribui a competência para expedição de normas no que se refere a variadas atividades, especialmente no que tange às atividades bancárias, como demonstrado em capítulos anteriores deste Trabalho.

Por outro lado, dado que a competência regulamentar diz respeito à expedição de regulamento para fiel execução da lei que lhe fundamenta, e considerando que a expedição de regulamentos é ato privativo da Presidência da República, por força do art. 84, inciso IV da Constituição Federal (MELLO, 2016, págs. 363-366), é possível dizer que o Conselho Monetário Nacional não possui tal competência em relação às atividades bancárias ou qualquer outra, isto é, a de expedir regulamentos, ainda que a lei, eventualmente, lhe atribua tal função (ATALIBA, 1992, pág. 303), o que, ademais, ensejaria uma situação de inconstitucionalidade dada a supremacia das normas constitucionais (DIMOULIS: LUNARDI, 2019, pág. 47).

No que tange à competência regulatória, resta evidente que o Conselho Monetário Nacional a tem, porquanto, conforme visto, a Lei 4.595/64 lhe atribui função de expedir normas sobre diversos aspectos da atividade econômica, incluídas neste ponto, as atividades bancárias.

Assim, o Conselho Monetário Nacional tem competência para expedir normas sobre as matérias que a Lei 4.595/64, recepcionada pela Constituição Federal, lhe atribuiu, em observância do princípio da legalidade, e com a finalidade de normalizar juridicamente, determinadas atividades econômicas bancárias e de política pública.

Contudo, tal competência não significa a expedição de regulamentos, estes de competência do chefe do Poder Executivo, que, no âmbito federal, é o Presidente da República (MELLO, 2016, págs. 363-366).

Ademais, as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, estão subordinadas às diretrizes estabelecidas pela Presidência da República, nos termos do art. 4º da Lei 4.595/64

(ABRÃO, 2016, pág. 70), que devem ser firmadas, em atendimento à norma constante art. 84, inciso IV da Constituição Federal, por regulamento ou decreto.

A conclusão lógica é que os atos proferidos pelo Conselho Monetário Nacional, em termos hierárquicos, são inferiores aos regulamentos estabelecidos pela Presidência da República, naquilo que disser respeito às diretrizes de atuação do Conselho.

Essa hierarquia inferior, por outro lado, ao menos em tese, não se estende para com as normas regulamentares da Presidência da República que não se referirem às diretrizes de atuação do Conselho Monetário Nacional, dado que a Lei 4.595/64 refere-se apenas às diretrizes estabelecidas pela Presidência da República, eis que nesse caso, o problema seria de competência, e não de hierarquia.

Duas questões que poderiam ser realizadas. A primeira seria como identificar as hipóteses em que um regulamento ou decreto do Presidente da República estabelece diretrizes em relação ao Conselho Monetário Nacional? A segunda, por conseguinte, qual a hierarquia e classe dos diplomas normativos expedidos pelo Conselho Monetário Nacional, dado que este possui competência normativa, regulatória, mas não competência regulamentar?

Entende-se, contudo, que tais questões, a despeito de sua relevância, fogem aos objetivos deste Trabalho, e podem, mesmo, serem investigadas em trabalhos posteriores.

Isto porque o presente Trabalho trata da natureza da competência do Conselho Monetário Nacional para expedir normas jurídicas pertinentes às atividades bancárias, e não necessariamente sobre a hierarquia das normas produzidas pelo referido Conselho em relação a normas produzidas por outros órgãos e entidades componentes da administração pública, direta ou indireta.

O fato é que, como demonstrado, o Conselho Monetário Nacional tem competência normativa e regulatória, entre outras, em relação às atividades bancárias, mas não tem competência regulamentar para tal, de modo que os atos normativos produzidos pelo referido órgão não podem ser caracterizados como regulamentos, eis que seriam inconstitucionais.

Portanto, ter competência para regular, não significa necessariamente ter competência para regulamentar. A regulação pode ocorrer mediante expedição de normas diversas àquelas constantes em regulamentos.

Por outro lado, as competências estabelecidas pela Lei 4.595/64 não ficam prejudicadas por esta conclusão, dado que elas podem ser exercidas, mediante a expedição de atos normativos exarados pelo Conselho, desde que tais atos, repita-se, não tenham natureza regulamentar.

Assim, o Conselho Monetário Nacional possui competência para normalizar as

atividades bancárias, e o poderá fazê-lo mediante a expedição de atos normativos, com força jurídica. Contudo, o exercício competência não abrange a expedição de regulamentos, que conforme tratado no curso deste texto, são atos privativos do chefe do Poder Executivo, que, no âmbito federal, corresponde ao Presidente da República.

5 CONCLUSÃO

Do exposto, pode-se concluir que há diferenças relevantes entre os conceitos de “competência normativa”, “competência regulamentar” e “competência regulatória”, especialmente entre as duas últimas terminologias.

Assim, a competência normativa refere-se à competência que o Estado possui, a partir de todas as partes que lhe compõem, de expedir normas, observado o princípio da legalidade, o contexto normativo que circunda o objeto analisado, e o ente federativo, entidade, órgão ou agente que expede a norma, estando, ademais, a competência regulamentar e competência regulatória compreendidas na competência normativa.

Não obstante, competência regulamentar refere-se tão somente à expedição de regulamentos, que, como foi amplamente demonstrado, é ato privativo do chefe do Poder Executivo, sendo vedada sua delegação, portanto.

A competência regulatória, por outro lado, refere-se à expedição de atos normativos para a normalização de atividades econômicas e de políticas públicas, independentemente da hierarquia ou classe normativa do ato, sem prejuízo da necessidade de observância ao princípio da legalidade por parte de todos os atores que compõem o Estado, no exercício de sua competência regulatória.

No que tange às atividades bancárias, o Conselho Monetário Nacional, na qualidade de órgão da administração pública direta, possui competência regulatória, sendo-lhe, contudo, vedada a expedição de regulamentos, os quais somente podem ser expedidos, no âmbito nacional, pelo Presidente da República, que aliás, por via regulamentar, ou por decreto, deve estabelecer as diretrizes de atuação do Conselho Monetário Nacional.

Os atos normativos produzidos pelo Conselho Monetário Nacional, no exercício de sua competência regulatória, no que concerne às atividades bancárias, estão subordinados ao teor dos regulamentos ou decretos da Presidência da República que versarem sobre as atividades exercidas pelo Conselho.

Assim, ter competência regulatória não significa, necessariamente, ter competência regulamentar, de modo que os atos normativos produzidos pelo Conselho não podem ser caracterizados como regulamentos, sob pena de caracterizar-se uma situação de inconstitucionalidade.

Por fim, é sugerível a realização de uma investigação ulterior a este Trabalho, no que se

refere à natureza jurídica e hierarquia das normas produzidas pelo Conselho Monetário Nacional, no exercício de sua competência regulatória, tema que seria complementar ao que foi desenvolvido neste texto.

Isto porque conquanto tenha sido evidenciado, no curso do Trabalho, a natureza jurídica da competência para expedição de normas relativas às atividades bancárias que o Conselho Monetário Nacional possui, bem como a vedação de expedição de regulamentos pelo Conselho, e a subordinação das normas produzidas pelo referido às diretrizes fixadas pela Presidência da República, não se tratou da hierarquia dessas normas face às demais normas produzidas por outros entes que integram a administração pública direta e indireta.

Assim, o teor deste Trabalho poderia ser complementado por uma pesquisa que se atentasse especificamente para a hierarquia das normas produzidas pelo Conselho Monetário Nacional face aos demais órgãos e entidades que compõem a administração pública.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 16 ed. São Paulo. Saraiva: 2016;

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Considerações sobre a "regulação" no Direito positivo brasileiro**. Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 6994, out./dez. 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1888471/mod_resource/content/1/Fernando%20Menezes%202005.pdf. Acesso em 20 de maio de 2022;

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Sobre a Normalização**. c2022. Disponível em: <https://www.abnt.org.br/normalizacao/sobre>. Acesso em 20 de maio de 2022.

ATALIBA, Geraldo. **Delegação Normativa (Limites às Competências do C.M.N. e BACEN)**. Revista de Informação Legislativa. Brasília. ^a 29, n. 113, jan/mar, 1992;

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota Técnica do Banco Central do Brasil nº 49**. Brasília: Ed. Departamento Econômico (Depec): Ed. Departamento de Estatísticas, 2019, 68 pág. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/notastecnicas/Nota_tecnica_49_jan_2019. Acesso em 20 de maio de 2022;

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **História do BC**. [s.d]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/historia/historiabc/historia_bc.asp?frame=1. Acesso em 21 de maio de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 04 Distrito Federal-DF. Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1991, DJ 25-06-1993 PP-12637 EMENT VOL-01709-01 PP-00001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118545/false>. Acesso em 21 de maio de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 449, Rel. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/1996, DJ 22-11-1996 PP-45683 EMENT VOL-01851-01 PP-00060 RTJ VOL-00162-02 PP-00420. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266358>. Acesso em 25 de maio de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1376 MC, Rel. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/1995, DJ 31-08-2001 PP-00035 EMENT VOL-02041-01 PP-00165). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101671/false> . Acesso em 25 de maio de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2591, Rel. Carlos Velloso, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-02 PP-00142 RTJ VOL-00199-02 PP-00481). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266855>. Acesso em 25 de maio de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2950 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/10/2004, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00093). Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7265/false>. Acesso em 3 de junho de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 91509, Relator(a): EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009, DJe-027 DIVULG 11-02-2010 PUBLIC 12-02-2010 EMENT VOL-02389-01 PP-00165). Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur172990/false>. Acesso em 3 de junho de 2022;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário, rel. min. Ellen Gracie, j. 11-6-2008, P, DJE de 24-10-2008, Tema 98. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=557589>. Acesso em 21 de maio de 2022;

CASALINO, Vinícius; PAULANI, Leda. **Constituição e independência do Banco Central.**

Revista Direito & Práxis, Rio de Janeiro, 2018, vol. 9, n. 2, pág. 853-889. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdp/a/qJ8mYVSmCXYS3RTsdgy75hC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 30 de maio de 2022;

CONTI, José Maurício; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. **O Direito Financeiro e a Constituição de 1988.** Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 10, p. 253-282, 2019;

DIMOULIS, Dimitri; Lunardi, Soraya. **Curso de Processo Constitucional.** 6 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2019;

DINIS, Maria Helena Diniz. **Dicionário Jurídico.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. Q-Z;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32 ed. Forense: Rio de Janeiro, 2019;

FERREIRA, Camila Duran-. **O STF e a Construção Institucional das Autoridades Reguladoras do Sistema Financeiro: Um Estudo de Caso das ADINS.** Revista Direito GV, São Paulo, ano 5, n. 1, p. 067-094, jan.jun. 2009;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 39 ed. Saraiva: São Paulo, 2013;

FERREIRA, Renato Soares Peres. **A (In)Adequação dos Mecanismos Regulatórios Setoriais aos Institutos Jurídicos de Índole Constitucional do Mercado e da Universalização de Serviços Públicos.** Tese de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2009. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4354/1/2009_RenatoSoaresPeresFerreira.pdf. Acesso em 22 de maio de 2022;

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico.** 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011;

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Princípio da legalidade administrativa e competência**

regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 51, n. 202, p. 7-29, abr-jun. 2014. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503034/001011280.pdf?sequence=1&isAllow>

ed=y. Acesso 5 de junho de 2022;

FRANCO, Gustavo. **O Conselho Monetário Nacional como autoridade Monetária: A Governança da Moeda no Período 1964-1994**. MISES: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia, s.l., vol. III, n. 1. págs. 145-166, ed. 5, jan-jun s.d.;

FREIRE, Lucas Alves. **O Modelo Brasileiro de Autorregulação do Mercado de Valores Mobiliários: identificando possíveis fragilidades na autorregulação de base voluntária**. Revista da PGBC, Brasília/DF, vol. 15, n. 2, p. 156-174, dez. 2021;

FREITAS, Maria Cristina Penido de. **Desafios da regulamentação ante a dinâmica concorrencial bancária: uma perspectiva pós-keynesiana**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 233-255, ago. 2010;

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15 ed. Malheiros: São Paulo, 2012;

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9 ed. Malheiros: São Paulo, 2014;

MATIAS, João Luís Nogueira; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **Atuação Estatal na Ordem Jurídica Pública e Privada**. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, 2006, págs. 97-11. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12390/1/2006_art_jlnmatias.pdf. Acesso em 22 de maio de 2022;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Malheiros: 2016;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. Saraiva: São Paulo, 2014;

MOREIRA, Egon Bockman. **Agências Administrativas, Poder Regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro/RJ n. 218. págs. 93-112, ed. 1, out/dez 1999;

NAPPI, Joseli Fernanda; DEOS Simone Silva DE; Mendonça Ana Rosa Ribeiro de; Mattos Olívia Maria Bullio; **Evolução da Regulação Bancária no Brasil: Uma Análise Pós-Keynesiana**. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%206/92.pdf>. s.d. Acesso em 20 de maio de 2022;

NETO, Eduardo Salomão. **Direito Bancário**. 3. ed. São Paulo. Tevisan: 2020;

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil V. II/ Atual**. Guilherme Calmon Nogueira da Gama – 29. ed. rev. E atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2017 (ebook);

PEREIRA JÚNIOR, Ademir Antônio. **Legitimidade e Governabilidade na Regulação do Sistema Financeiro**. Revista Direito GV, São Paulo, ano 4, n. 3, p. 517-538, jul.dez. 2008;

PITTA, André Grunspun; PEREIRA FILHO, Valdir Carlos. **Sistema Financeiro Nacional in: Direito do Mercado de Valores Mobiliários**. Rio de Janeiro/RJ:Comissão de Valores Mobiliários, 2017. Disponível em:

https://investidor.cvm.gov.br/portaldoinvestidor/export/sites/portaldoinvestidor/publicacao/Livro/Livro_top_Direito.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022;

PRETO, Raquel Elita Alves. **Legalidade, competência normativa e competência regulamentar: contribuição analítica para um tema fundamental do direito público**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 16, n. 190, p. 64-76, dez. 2016

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. Saraiva: São Paulo, 2002

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. Malheiros: São Paulo, 2007;

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da Norma Jurídica**. 5. ed. São Paulo. Malheiros: 2000;