

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Lorraine de Paiva Cunha

**ESTUDO EMPÍRICO SOBRE MELHORIAS PROMOVIDAS PELA LEI N.  
13.506/2017 À CONDUÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS  
SANCIONADORES PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Belo Horizonte  
2025

Lorraine de Paiva Cunha

**ESTUDO EMPÍRICO SOBRE MELHORIAS PROMOVIDAS PELA LEI N.  
13.506/2017 À CONDUÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS  
SANCIONADORES PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Rubia Carneiro Neves

Linha de pesquisa: 1 – Poder, cidadania e desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Área de estudo: P-08 – Sistema Financeiro Nacional: negócios, regulação e repressão criminal e administrativo- sancionadora

Belo Horizonte  
2025

Bibliotecário responsável - Gladson Virgílio Campos | CRB6-2962

C972e Cunha, Lorraine de Paiva  
Estudo empírico sobre melhorias promovidas pela Lei n.  
13.506/2017 à condução de processos administrativos  
sancionadores pelo Banco Central do Brasil / Lorraine de Paiva  
Cunha. -- Belo Horizonte, 2025.  
135 p.

Orientadora: Rubia Carneiro Neves  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito  
Inclui bibliografia.

1. Direito administrativo - Teses. 2. Processo administrativo  
- Brasil. 3. Banco Central do Brasil. 4. Sistema financeiro -  
Brasil. I. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade  
de Direito. II. Título.

CDU: 332.4(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA LORRAINE DE PAIVA CUNHA

Realizou-se, no dia 06 de março de 2025, às 10:00 horas, Auditório Francisco Luiz da Silva Campos, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *ESTUDO EMPÍRICO SOBRE MELHORIAS ACARRETADAS PELA LEI Nº 13.506/2017 À CONDUÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL*, apresentada por LORRAINE DE PAIVA CUNHA, número de registro 2023651667, graduada no curso de DIREITO/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Rubia Carneiro Neves - Orientador (UFMG), Prof(a). Leandro Novais e Silva (UFMG), Prof(a). Marcos Galileu Lorena Dutra.

A Comissão considerou a dissertação:

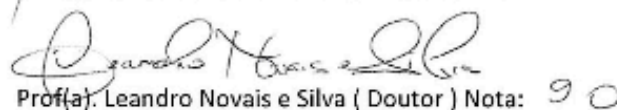
Aprovada, tendo obtido a nota 90.

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 06 de março de 2025.

  
Prof(a). Rubia Carneiro Neves (Doutora) Nota: 90

  
Prof(a). Leandro Novais e Silva (Doutor) Nota: 90

**MARCOS GALILEU LORENA**  
DUTRA:88917967604

Prof(a). Marcos Galileu Lorena Dutra (Doutor) Nota: 90

## RESUMO

Nesta dissertação, apresentou-se resultado de pesquisa realizada com o objetivo de avaliar se a Lei n. 13.506/2017, ao estabelecer o rol de infrações passíveis de aplicação de sanções, bem como estabelecer critérios mais objetivos de dosimetria das sanções e introduzir mecanismos consensuais de resolução de conflitos, incrementou o nível de segurança jurídica dos processos administrativos sancionadores conduzidos pelo Banco Central do Brasil (BCB) e reduziu a litigiosidade com os agentes que ele supervisiona. Tal avaliação foi feita mediante análise normativa, revisão bibliográfica e pesquisa empírica com abordagem quantitativa e qualitativa de decisões proferidas pelo Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (COPAS) em 2022 e de termos de compromisso (TCs) firmados pelo BCB no mesmo ano. Além disso, examinou-se jurisprudência elaborada pelo Poder Judiciário, antes e depois da edição da Lei n. 13.506/2017, comparando casos de anulação de sanções aplicadas pelo BCB, especialmente aqueles fundamentados na ausência de tipificação legal da conduta. Antes da análise empírica, foram apresentados os fundamentos jurídicos da atuação da Administração Pública, por meio do poder de polícia, e suas limitações em favor do interesse público. Também foi apresentada a evolução do Direito Administrativo Sancionador e conceitos como sanção e infração administrativa, além das regras e princípios que regem o processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB e sua evolução normativa, comparando-se o regime da Lei n. 4.595/1964 com as inovações da Lei n. 13.506/2017, sobretudo em relação à tipificação das infrações, dosimetria das penalidades e soluções consensuais para conflitos regulatórios. Como resultado da análise, apurou-se que a nova legislação parece ter oferecido aparato normativo procedimental capaz de reduzir a litigiosidade na imposição de sanções pelo BCB, já que, desde 2012, nos Tribunais Regionais da 2ª e 4ª regiões, foram identificados 48 julgados que anularam decisões proferidas pela autarquia com base na Lei n. 4.595/1964, sob o fundamento de ausência de tipicidade legal da conduta, enquanto não foram identificados processos judiciais questionando por esse motivo decisões da autarquia proferidas com base na Lei n. 13.506/2017. É muito provável que esse efeito esteja relacionado à tipificação das infrações contidas na nova legislação, como também à atribuição legal de competência para que o Conselho Monetário Nacional e o BCB criem infrações via edição de normas administrativas. Outro resultado verificado refere-se à maior transparência e proporcionalidade na aplicação das sanções, pois em 21 casos dos 43 processos julgados em 2022 pelo COPAS, em que foi aplicado o novo regime de dosimetria da Lei n. 13.506/2017, percebeu-se fundamentação detalhada sobre cada fase de apuração da penalidade, incluindo fatores levados em consideração pelo julgador, forma de cálculo e fixação da pena-base, identificação de agravantes e atenuantes da penalidade arbitrada, além da limitação da soma das penas fixadas. Por fim, nos 12 casos em que foram aceitas propostas de celebração de TC em 2022, foram constatadas a cessação da prática de infrações – ou a assunção da obrigação de cessá-las – e a imposição de medidas reparatórias aos clientes prejudicados pela prática da conduta irregular. Esses achados permitem concluir, com base nos casos analisados conforme a amostra colhida, que a Lei n. 13.506/2017 possibilitou que a atuação sancionadora do BCB passasse a ser desempenhada com maior nível de segurança jurídica. Nos casos de celebração de TC, as reparações acordadas podem ter similar efeito repressivo ao que se verifica com as penas pecuniárias aplicadas aos agentes regulados em processos sancionadores. Em pesquisas

futuras pode-se investigar sobre a manutenção desses resultados em recorte que inclua nova amostra, ou ainda, se a proporcionalidade observada nos casos analisados se manteve sem padronização das penalidades aplicadas e se os TCs apresentaram maior transparência quanto às razões para sua celebração e aos fatos que o precederam.

**Palavras-chave:** Processo administrativo sancionador. Banco Central do Brasil (BCB). Lei n. 13.506/2017. Princípios administrativos; Regulação do Sistema Financeiro Nacional.

## ABSTRACT

This dissertation presents the results of research conducted to evaluate whether Law No. 13,506/2017, by establishing a list of infractions subject to sanctions, introducing more objective criteria for sanction dosimetry, and implementing consensual mechanisms for conflict resolution, has increased the level of legal certainty in administrative sanctioning procedures conducted by the Central Bank of Brazil (BCB) and reduced litigation with the entities it supervises. The evaluation was based on normative analysis, literature review, and empirical research with both quantitative and qualitative approaches to decisions issued by the Administrative Sanctioning Process Decision Committee (COPAS) in 2022 and to terms of commitment (TCs) signed by the BCB in the same year. In addition, jurisprudence developed by the Judiciary before and after the enactment of Law No. 13,506/2017 was analyzed, focusing on cases in which sanctions imposed by the BCB were annulled—particularly those based on the lack of legal typification of the conduct. Prior to the empirical analysis, the dissertation presented the legal foundations of Public Administration's actions through its police power and the limitations imposed in favor of the public interest. It also addressed the development of Administrative Sanctioning Law and key concepts such as administrative sanctions and infractions, along with the rules and principles governing the sanctioning procedure conducted by the BCB and its normative evolution. A comparison was drawn between the previous framework under Law No. 4,595/1964 and the innovations introduced by Law No. 13,506/2017, particularly concerning the typification of infractions, sanction dosimetry, and consensual solutions for regulatory disputes. The analysis found that the new legislation appears to have provided a procedural and normative framework capable of reducing litigation in the imposition of sanctions by the BCB. Since 2012, in the Regional Federal Courts of the 2nd and 4th Circuits, 48 judgments were identified that annulled decisions issued by the BCB under Law No. 4,595/1964 due to the lack of legal typification of the conduct. By contrast, no judicial proceedings were found challenging decisions issued under Law No. 13,506/2017 on the same grounds. This outcome is likely linked to the clearer definition of infractions under the new law, as well as to the statutory authority granted to the National Monetary Council (CMN) and the BCB to define infractions through administrative regulations. Another significant finding was the increase in transparency and proportionality in the application of sanctions. In 21 of the 43 cases decided by COPAS in 2022 under the new dosimetry regime of Law No. 13,506/2017, detailed reasoning was provided for each phase of the sanctioning process, including the factors considered by the decision-maker, the method for calculating and establishing the base penalty, identification of aggravating and mitigating factors, and the limitation on the total amount of imposed penalties. Finally, in the 12 cases in which TC proposals were accepted in 2022, either the infraction was ceased or a formal obligation to cease it was assumed, alongside the imposition of reparatory measures for the clients harmed by the irregular conduct. These measures may contribute to the prevention of future infractions. Based on the cases analyzed in the selected sample, it can be concluded that Law No. 13,506/2017 enabled the BCB's sanctioning practices to be conducted with a higher degree of legal certainty. In cases involving TCs, the agreed reparations may have a deterrent effect comparable to that of pecuniary penalties applied in formal sanctioning procedures. Future studies may explore whether these results are maintained in broader samples, whether the observed proportionality persists despite the lack of standardized penalties, and whether TCs exhibit greater transparency regarding the reasons for their execution and the underlying facts.

**Keywords:** Administrative sanctioning. Process Central Bank of Brazil (BCB); Law n. 13,506/2017. Administrative principles. Regulation of the National Financial System.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de instituições autorizadas, reguladas ou supervisionadas pelo BCB por Tribunal Regional Federal .....	79
Tabela 2 – “banco central” e “sanção” e “4.595” .....	82
Tabela 3 – “banco central” e “sanção” e “4.595” e “tipicidade” .....	83
Tabela 4 – “processo administrativo sancionador” e “banco central” e “nulidade” .....	95
Tabela 5 – Fator de ponderação da pena-base de multa aplicável .....	102

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPS	Acordo Administrativo em Processo de Supervisão
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
COPAS	Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador
CR/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FED	Federal Reserve System
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Patrimônio Líquido
PLD/FT	Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo
RFB	Receita Federal do Brasil
S1	Segmento 1
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SPB	Sistema de Pagamentos Brasileiro
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Termo de Compromisso
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.....</b>	<b>15</b>
2.1 Breve contexto sobre a evolução do Direito Administrativo brasileiro.....	16
2.2 Considerações sobre o poder de polícia da Administração Pública.....	21
2.3 Limites à atuação da Administração Pública e controle do Poder Judiciário.....	25
<b>3 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO.....</b>	<b>30</b>
3.1 Delimitação conceitual de infrações e sanções administrativas.....	30
3.2 Considerações teóricas relevantes sobre o Direito Administrativo Sancionador.....	33
3.3 O processo administrativo sancionador no Brasil.....	38
3.4 Princípios e garantias que regem o processo administrativo sancionador.....	43
<b>4 ASPECTOS DE MELHORIA PROMOVIDOS PELA LEI N. 13.506/2017 AO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.....</b>	<b>51</b>
4.1 Contexto institucional e funções do Banco Central do Brasil.....	52
4.2 O processo administrativo sancionador conduzido pelo Banco Central do Brasil como forma de regulação do Sistema Financeiro Nacional.....	58
4.3 Evolução normativa do processo administrativo sancionador a cargo do Banco Central do Brasil.....	64
4.3.1 O processo administrativo sancionador de competência do Banco Central do Brasil sob o regime da Lei n. 4.595/1964.....	65
4.3.2 O processo administrativo sancionador após a vigência da Lei n. 13.506/2017.....	71
4.4 Análise empírica dos aspectos de melhoria observados no processo administrativo sancionador do Banco Central do Brasil.....	77
4.4.1 Tipicidade das condutas passíveis de aplicação de sanção.....	77
4.4.2 Dosimetria das sanções.....	96
4.4.3 Meios consensuais de solução de conflitos.....	111
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Banco Central do Brasil (BCB), como entidade supervisora do Sistema Financeiro Nacional (SFN), desempenha funções essenciais para assegurar sua estabilidade, solidez e eficiência. Dentre as atribuições do BCB, incluem-se a execução das políticas monetária, cambial e de crédito, a emissão de moeda, a negociação de títulos da dívida pública para regular a oferta de moeda e a taxa de juros, bem como o dever de autorizar a entrada de instituições financeiras no mercado brasileiro e dos demais agentes que supervisiona e cujas atividades consistem na captação, aplicação, intermediação de recursos financeiros e custódia de títulos no País, controlando sua permanência e saída, com a competência de fiscalizá-los e aplicar as penalidades previstas em caso de infrações às normas que regem o SFN.

Para aplicar penalidades, o BCB vale-se de processo administrativo sancionador, que conduz como mecanismo de regulação do SFN, especialmente com o objetivo de reprimir a prática de condutas irregulares por instituições financeiras e demais agentes sujeitos à sua supervisão, mas também de prevenir infrações futuras, desestimulando comportamentos que possam comprometer a segurança e a confiabilidade do SFN.

Nesse contexto, as disposições da Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), que originalmente disciplinavam o processo sancionador do BCB, careciam de definições mais específicas a respeito das infrações passíveis de punição e dos procedimentos para aplicação das sanções cabíveis pela autarquia, o que, frequentemente, ensejava o reconhecimento judicial de nulidade das sanções aplicadas.

Diante dessa limitação, a edição da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) – que passou a dispor, especificamente, sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB – representou um marco significativo no aprimoramento do processo punitivo de competência da autarquia. Dentre as alterações implementadas pela nova legislação, destacam-se o estabelecimento de um rol de infrações passíveis de punição, a criação de novas penalidades e o aumento dos valores da penalidade de multa, além da possibilidade de solução de conflitos por meio de instrumentos consensuais, tais como o termo de compromisso (TC) e o acordo administrativo em processo de supervisão (AAPS).

Com base nessas alterações, esta dissertação foi desenvolvida com o objetivo de avaliar se a Lei n. 13.506/2017, ao definir de forma mais objetiva as infrações passíveis de punição, estabelecer critérios específicos de dosimetria das sanções e se, ao introduzir mecanismos consensuais de resolução de conflitos, incrementou o nível de segurança jurídica dos processos administrativos sancionadores conduzidos pelo BCB e reduziu o volume de litigiosidade entre ele e os agentes regulados, além de ter conferido mais eficiência à atuação sancionadora da autarquia.

Tal avaliação foi feita mediante análise normativa, revisão bibliográfica e pesquisa empírica com abordagem quantitativa e qualitativa de decisões sancionadoras proferidas pelo Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (COPAS), bem como de TCs firmados pela autarquia em 2022. Além desses materiais, examinou-se jurisprudência elaborada pelo Poder Judiciário antes e depois da edição da Lei n. 13.506/2017, para comparar casos envolvendo anulações de sanções aplicadas pelo BCB, com destaque para aqueles em que a ausência de tipificação legal da conduta foi determinante para a decisão judicial.

Os resultados da investigação foram organizados em três capítulos, além desta introdução, da conclusão e das referências utilizadas. No segundo capítulo, foram apresentadas noções introdutórias sobre o Direito Administrativo brasileiro. Com ênfase no poder de polícia e nos limites da atuação da Administração Pública, analisou-se a prerrogativa estatal de disciplinar e restringir direitos e liberdades individuais, em favor do interesse público, fornecendo um referencial teórico essencial para compreender os fundamentos jurídicos do processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB (Araújo, 2000; Carvalho Filho, 2019; Cavalcanti, 2012; Dadalto, 2018; Di Pietro, 2006; Di Pietro, 2020; Lima Junior, 1998; Lelis; Vieira, 2022; Mafra Filho, 2004; Marinela, 2007; Marrara, 2020; Meirelles; Burle Filho, 2016; Medauar, 2018; Moura, 2016; Rego, 1857; Souza, 1862; Tácito, 1975 apud Medauar, 2018; Mazza, 2019).

No terceiro, examinou-se a evolução do Direito Administrativo Sancionador brasileiro e alguns de seus relevantes conceitos, como sanção e infração administrativa, além de ter sido abordado o poder sancionador estatal, estabelecendo-se importantes diferenciações com o Direito Penal e, ainda, os princípios e garantias que regem o processo administrativo sancionador e que visam assegurar a legitimidade da atuação

punitiva estatal, tais como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a legalidade e a proporcionalidade das sanções (Badaró, 2008; Bandeira de Mello, 2015; Capez; Margazão Junior; Correali, 2014; Carvalho Filho, 2019; Cerveira, 2005; Cichocki, 2021; Costa, 2014; Di Pietro, 2019; Di Pietro, 2020; Eche, 2021; Ferreira, 2009; Moreira Neto; Garcia, 2012; Gonçalves; Grilo, 2021; Guardia, 2014; Harger, 1999; Harger, 2017; Justen Filho, 2021; Lima Junior, 1998; Maia, 2012; Maia Filho; Medauar, 2018; Meirelles; Burle Filho, 2016; Mello, 2022; Oliveira; Grotti, 2020; Osório, 2007; Osório, 2009; Reale Junior, 2002; Santos; Joseph; Arruda, 2022; Voronoff, 2019).

No quarto capítulo, dedicou-se ao estudo do processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB, analisando-se o contexto institucional e as funções da autarquia, bem como o papel desempenhado pelo processo punitivo na regulação do SFN. Foi necessário traçar a evolução normativa do processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB para comparar o regime anterior, disciplinado pela Lei n. 4.595/1964, com as inovações trazidas pela Lei n. 13.506/2017, especialmente no que se refere à tipificação das infrações, à dosimetria das sanções e à adoção de instrumentos consensuais na solução de conflitos, baseando-se a análise empírica realizada no estudo nesses três aspectos (Alcoforado, 2020; Andrade Filho, 2022; Corazza, 2021; Cunha; Neves, 2018; Diniz, 2023; Di Pietro, 2019; Grotti, 2005 apud Tognetti, 2012; Hammond, 2010; Matta, 2003; Meirelles; Burle Filho, 2016; Mendes, 2020; Novais e Silva, 2013; Pellegrini, 2004; Pinto, 2011; Pinheiro; Prates, 2005; Motta, 2002; Ribeiro, 2020; Ribeiro; Freitas; Neves, 2017; Salomi, 2012; Santos, 2002; Silva, 1998; Reis Silva, 2021; Silva; Neves; Nogueira; Silveira e Silva, 2020; Souto, 2008; Tognetti, 2012; Yasbek, 2007; Neves et al., 2024).

Feita a apresentação geral da dissertação, passa-se à análise dos conceitos relacionados ao Direito Administrativo brasileiro e ao poder sancionador estatal.

## **2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Antes de se aprofundar no estudo sobre os aspectos de melhoria implementados no processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB, foram apresentados neste capítulo, de forma breve, elementos essenciais para a compreensão desse tema: as bases do Direito Administrativo brasileiro e sua evolução; institutos relacionados com o poder

da Administração Pública de aplicar sanções, como o poder de polícia e os parâmetros que impõem limites à atuação administrativa; e o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos.

## **2.1 Breve contexto sobre a evolução do Direito Administrativo brasileiro**

O Direito Administrativo brasileiro tem suas origens entrelaçadas com o processo de colonização portuguesa, período em que se estabeleceram as primeiras estruturas administrativas no território nacional.

Durante o período colonial, a Administração Pública caracterizava-se pela ausência de sistematização e pela predominância do direito português (Marrara, 2020, p. 554-555), baseando-se em um modelo centralizador e patrimonialista, em que os interesses da Coroa portuguesa prevaleciam sobre qualquer tentativa de organização administrativa local (Cavalcanti, 2012, p. 341-344). Não havia distinção clara entre as funções administrativas, legislativas e judiciais, sendo comuns a sobreposição de competências e a concentração de poderes nas mãos dos representantes da Coroa (Araújo, 2000, p. 161-166).

As normas sobre o que hoje se compreende como “direito administrativo” eram esparsas e se encontravam nas Ordenações do Reino de Portugal (Código Filipino), em atos normativos da metrópole sobre a gestão da colônia e no direito local. Não havia, entretanto, uma organização dessas normas em um corpo sistematizado e reconhecido pela doutrina jurídica (Marrara, 2020, p. 554-555).

Os donatários das capitâneas hereditárias, inicialmente com poderes absolutos concedidos pelo rei de Portugal, exerciam ampla autoridade em suas regiões. Mesmo com a criação dos Governos-Gerais, em que as funções eram divididas entre o governador-geral (representante do Rei), o provedor-mor (representante do Fisco) e o ouvidor-geral (distribuidor da justiça), o primeiro – que chegou a ser chamado de vice-rei em algumas ocasiões – concentrava os poderes na prática, desempenhando funções voltadas para promover legislação, administração e justiça (Araújo, 2000, p. 162; Di Pietro, 2020, p. 97).

Um marco significativo na evolução administrativa colonial foi a chegada da Família Real portuguesa em 1808, evento que provocou algumas transformações na estrutura administrativa da colônia, com a criação de órgãos e instituições que, antes,

somente existiam na metrópole. Dentre as principais inovações, destaca-se a criação do Banco do Brasil, da Imprensa Régia, da Academia Real Militar, da Biblioteca Real, dentre outras, que serviriam como um aparato institucional sólido para sustentar o funcionamento do novo Reino. Pode-se afirmar que esse marco, que se prolongou até a edição da primeira Constituição Republicana em 1891 (Brasil, 1891), foi o início da efetiva criação de um direito administrativo (Marrara, 2020, p. 555-559).

Com o fim do período colonial e o início do Império brasileiro, iniciou-se uma nova fase na construção do Direito Administrativo brasileiro. A independência em 1822 e a subsequente promulgação da Constituição de 1824 (Brasil, 1824) estabeleceram bases para um direito administrativo mais estruturado e autônomo, influenciado, principalmente, pelo modelo francês (Araújo, 2000, p. 161-166).

Na estrutura administrativa imperial havia uma divisão de funções entre o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Poder Moderador (Di Pietro, 2020, p. 97), o qual conferia ao Imperador prerrogativas especiais de controle sobre os demais poderes. Além disso, um dos marcos mais significativos desse período foi a criação do Conselho de Estado, que atuava como um órgão de jurisdição (Cavalcanti, 2012, p. 341-349). Nessa época, portanto, já existia uma Administração Pública organizada, mas regida, principalmente, pelo direito privado que o Conselho de Estado se limitava a aplicar (Di Pietro, 2020, p. 97).

O período do Estado imperial também foi relevante pela criação das primeiras faculdades de direito do País, em São Paulo e Olinda. Essas instituições, fundadas pouco tempo após a independência do Brasil, foram concebidas com o objetivo de formar quadros administrativos e jurídicos capazes de consolidar o novo Estado nacional e de atender às demandas de uma sociedade em transformação (Mafra Filho, 2004, p. 169).

Durante esse período, surgiram as primeiras obras doutrinárias brasileiras dedicadas ao Direito Administrativo. Autores como Vicente Pereira do Rego (Rego, 1857) e Paulino José Soares de Souza – Visconde do Uruguai (Souza, 1862) – foram pioneiros na sistematização desse ramo jurídico, produzindo obras fundamentais para sua compreensão no contexto brasileiro (Araújo, 2000, p. 164).

O Direito Administrativo brasileiro passou da fase de formação para a de consolidação, a partir da primeira Constituição da República de 1891 (Brasil, 1891). Nesse novo período, houve a supressão do Poder Moderador e da jurisdição

administrativa, que era atribuída ao Conselho de Estado, o que representou o início do afastamento da Administração Pública dos moldes do direito privado (Di Pietro, 2020, p. 97). Além disso, sob forte influência estadunidense, o período republicano provocou transformações profundas no modelo estatal brasileiro, especialmente pela adoção do presidencialismo, do federalismo bipartite, do republicanismo e da unicidade de jurisdição na sua estruturação (Marrara, 2020, p. 559-560).

Apesar desses avanços, alguns pilares absolutistas permaneceram enraizados na Administração Pública brasileira, sobretudo no que se refere à ineficiência da gestão estatal, ao patrimonialismo e ao autoritarismo, nos quais predominava a corrupção, o nepotismo e a concentração da função pública (Moura, 2016, p. 379-380).

Nesse contexto, as transformações e contradições da Primeira República culminaram na Revolução de 1930, que inaugurou a Era Vargas. Essa nova fase trouxe consigo mais uma reforma administrativa, que se baseou em três pilares fundamentais: a profissionalização do serviço público, a padronização de procedimentos administrativos e a racionalização das atividades administrativas. Esse período também foi marcado pela forte centralização administrativa e pela expansão do aparelho estatal, havendo uma significativa ampliação das funções estatais, com a criação de diversos órgãos e entidades públicas, especialmente na área econômica e social. Essa expansão foi acompanhada pela criação de autarquias e empresas públicas, que inauguraram um novo modelo de administração indireta (Lima Junior, 1998, p. 5-9).

Outro grande marco desse período foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1937, para organizar a Administração Pública federal, fiscalizar o orçamento, selecionar candidatos aos cargos públicos e assessorar na análise de projetos de lei. Sua estrutura incluía divisões específicas e ramificações nos Estados, que permitiram ao DASP controlar os interventores estaduais e garantir a centralização do poder no Executivo Federal. Esse controle, aliado à burocratização e ao corporativismo, fortaleceu a influência do DASP, tornando-o essencial para a supervisão das decisões políticas e administrativas, além de consolidar o poder do governo federal sobre os Estados (Moura, 2016, p. 387-395).

Entre a democratização posterior ao governo Vargas, com a promulgação da Constituição de 1946 (Brasil, 1946) e o golpe militar de 1964, a Administração Pública não passou por modificações significativas, exceto pela tendência, já estabelecida, de

criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta e pela preocupação governamental com o desenvolvimento nacional (Lima Junior, 1998, p. 9).

Por outro lado, o período do regime militar (1964-1985) representou uma fase marcada por reformas administrativas, mas que nem sempre possuíam a continuidade necessária para sustentar as mudanças propostas (Lima Junior, 1998, p. 12).

O Decreto-Lei n. 200/1967 (Brasil, 1967) constituiu um marco fundamental na reorganização da Administração Pública nesse período, estabelecendo princípios fundamentais como planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; fortalecimento e expansão do sistema de mérito; diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios, dentre outros (Lima Junior, 1998, p. 13).

Nesse período, foram elaboradas diversas normas relacionadas a diferentes aspectos da administração pública, como desapropriação, organização administrativa, improbidade administrativa e bens públicos, que contribuíram para a evolução do Direito Administrativo brasileiro (Marrara, 2020, p. 560). Mas também foi extremamente acentuada a expansão do Estado, tanto no que se refere ao número de agências criadas, quanto no que diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas (Lima Junior, 1998, p. 14).

A retomada da democracia, marcada pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/1988) (Brasil, 1988), simbolizou o renascimento de uma perspectiva progressista na sociedade, em oposição à violência e ao autoritarismo vivenciados durante a ditadura civil-militar. Ao mesmo tempo em que surgiu um projeto popular e democrático de fortalecimento da proteção social por meio da valorização das instituições do Estado e da sociedade civil, esse novo período trouxe consigo a incorporação de valores liberais ao nosso ordenamento jurídico (Vieira; Lelis, 2022, p. 65).

Segundo afirma Di Pietro (2020, p. 111), as principais inovações no Direito Administrativo brasileiro foram introduzidas após a CR/1988 (Brasil, 1988), tanto pela adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito como pela influência do neoliberalismo, da globalização, do *common law* e do direito comunitário europeu. Dentre as principais inovações, destaca-se a constitucionalização do Direito Administrativo; a supremacia dos direitos fundamentais, que conduz à ideia de centralidade da pessoa

humana; a democratização da Administração Pública; o movimento de agencificação; a aplicação do princípio da subsidiariedade; a substituição do quadro de servidores públicos por mão de obra terceirizada; a consensualidade; a privatização, dentre outros (2020, p. 111).

Nesse período, observou-se, também, uma “revolução normativa” a partir de 1990, especialmente pela edição de importantes diplomas normativos, como a Lei de Improbidade (Brasil, 1992), a Lei de Licitações (Brasil, 1992), a Lei de Concessões (Brasil, 1995), inúmeras leis criadoras de agências reguladoras e disciplinadoras de serviços públicos específicos (desde energia a serviços públicos de transporte aéreo de passageiros), a Lei de Processo Administrativo Federal, a Lei de Acesso à Informação, a de Transparência e a de Proteção de Dados, além de vasta legislação sobre bens públicos, Direito Ambiental e Direito Urbanístico – por exemplo, Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Lei de Saneamento Básico, Lei de Resíduos Sólidos, Lei de Cooperação Ambiental, Lei de Mobilidade, Lei de Regularização, etc. (Marrara, 2020, p. 562).

Um marco relevante na evolução do Direito Administrativo brasileiro nesse período se deu com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998 (Brasil, 1998), que inseriu no art. 37 da CR/1988 (Brasil, 1988) a eficiência como princípio norteador da atuação da Administração Pública.

Tal princípio exige que a Administração Pública exerça suas atividades com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando resultados práticos de produtividade e economicidade, com a redução de desperdícios de dinheiro público (Marinela, 2007, p. 44).

Nesse contexto, a introdução de conceitos como gestão por resultados, contratos de gestão e agências reguladoras marcou uma transformação profunda no paradigma administrativo brasileiro. Essa modernização da Administração Pública buscou adaptar práticas de gestão privada às particularidades do setor público, criando um modelo regulatório que passou a privilegiar maior autonomia e especialização técnica na regulação de setores estratégicos da economia (Di Pietro, 2006, p. 22).

Seguindo essa tendência, o atual período do Direito Administrativo brasileiro tem se desenvolvido com o objetivo principal de aprimorar o funcionamento da Administração Pública, que deve se limitar a exercer as atividades que sejam indelegáveis e as que o particular não tenha condições de desempenhar sozinho. Substituiu-se, ainda

que parcialmente, o autoritarismo das decisões unilaterais por variadas formas de parceria com o particular, procura-se atrair e incentivar o particular a participar da proteção do interesse público e diminuem-se as formas diretas de gestão do serviço público pela própria Administração (Di Pietro, 2006, p. 22).

Nesse sentido, a intervenção da Administração Pública no campo privado fica mais restrita à defesa do interesse público, como abordado nos tópicos seguintes.

## **2.2 Considerações sobre o poder de polícia da Administração Pública**

Na dogmática jurídico-administrativa contemporânea, a concepção do poder de polícia apresenta-se como um instituto fundamental para a compreensão das relações entre a Administração Pública e os particulares. Isso porque o poder de polícia é constituído como o “conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais” (Tácito, 1975 *apud* Medauar, 2018, p. 335).

O poder de polícia, portanto, fundamenta-se no interesse público, justificando a intervenção estatal nos direitos individuais para atender às necessidades coletivas. Essa prerrogativa baseia-se na supremacia geral da Administração Pública, que, como expressão de um dos poderes do Estado, exerce autoridade superior sobre os cidadãos de maneira indistinta, visando satisfazer os interesses da coletividade. Assim, outra não poderia ser a finalidade dessa intervenção por meio do poder de polícia senão a de proteção dos interesses públicos, o que denota estreita conotação com o próprio fundamento do poder. Se o interesse público é o fundamento que inspira a atuação restritiva do Estado, é natural que a proteção desse mesmo interesse seja seu principal alvo (Carvalho Filho, 2019, p. 179-180).

O interesse público que fundamenta o poder de polícia abrange diversos setores da sociedade, incluindo segurança, moralidade, saúde, meio ambiente, proteção ao consumidor, patrimônio cultural, propriedade, economia, dentre outros (Di Pietro, 2020, p. 323).

Em sentido amplo, ele pode ser compreendido como toda restrição estatal imposta aos direitos individuais, englobando tanto as limitações administrativas como as restrições legislativas. Destaca-se nesse enfoque, como afirma Carvalho Filho (2019, p. 171), a função do Poder Legislativo, uma vez que somente as leis podem definir os

contornos dos direitos, ampliando ou restringindo seu conteúdo. É uma decorrência do princípio constitucional da legalidade insculpido no art. 5º, II, da CR/1988 (Brasil, 1988). Em sentido estrito, configura-se como atividade administrativa específica, que inclui somente as limitações administrativas à liberdade e propriedade privadas, deixando de fora as restrições impostas por dispositivos legais. Basicamente, a noção estrita de poder de polícia envolve atividades administrativas de fiscalização e condicionamento da esfera privada em favor da coletividade (Mazza, 2019, p. 432).

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito legal de poder de polícia é identificado no art. 78 do Código Tributário Nacional – Lei n. 5.172/1966 (Brasil, 1966) –, que o caracteriza como

atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A doutrina administrativista brasileira contemporânea identifica três atributos essenciais que caracterizam o exercício do poder de polícia: a autoexecutoriedade, a discricionariedade e a coercibilidade (Carvalho Filho, 2019, p. 184-187; Di Pietro, 2020, p. 328-332; Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 158-161). Cada um desses elementos possui características próprias e complementares, formando um sistema integrado de prerrogativas administrativas.

No que concerne à discricionariedade, tal atributo se configura na livre escolha, pela Administração Pública, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim almejado, que é a proteção do interesse público. Observe-se que o ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a ser vinculado se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 159). Ou seja, na esteira daquilo que tradicionalmente se compreende como a natureza jurídica do poder de polícia, trata-se de atribuição discricionária, exceção feita a casos raros, como a licença, em que prepondera o caráter vinculado da atribuição (Mazza, 2019, p. 437).

A autoexecutoriedade, por sua vez, manifesta-se na prerrogativa da Administração Pública de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência da

manifestação judicial. Ou seja, uma vez verificada a presença dos requisitos legais do ato, a Administração o pratica imediatamente e o executa de forma integral. É o caso, por exemplo, da apreensão de bens e da interdição de estabelecimentos. Importante ressalva em relação à autoexecutoriedade diz respeito às multas decorrentes do exercício do poder de polícia, as quais, assim como outras prestações pecuniárias devidas à Administração, demandam execução judicial. Além disso, esse atributo não deve constituir objeto de abuso de poder, de modo que a prerrogativa deve se compatibilizar com o princípio do devido processo legal (Carvalho Filho, 2019, p. 185-187).

A coercibilidade, como defende Di Pietro (2020, p. 330), é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia somente é autoexecutório porque dotado de força coercitiva. Ela é a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração Pública, admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos podem ser efetivados mediante coerção estatal, independentemente de autorização judicial. A própria Administração Pública decide e executa as medidas coercitivas necessárias para implementar o ato ou aplicar a penalidade administrativa resultante do exercício desse poder (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 161).

Como destaca Meirelles e Burle Filho (2016, p. 163), “o poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente”. As sanções administrativas, em razão do princípio da autoexecutoriedade do ato de polícia, são impostas e executadas pela própria Administração em procedimentos administrativos que observem a legalidade da sanção e sua proporcionalidade à infração cometida ou ao dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado. Elas são aplicáveis aos atos ou condutas individuais que, embora não constituam crimes, sejam inconvenientes ou nocivos à coletividade, como previstos na norma legal.

Assim, a Administração Pública encontra nesses atributos do poder de polícia os instrumentos necessários para a consecução de suas finalidades institucionais. A discricionariedade permite a adequação da atuação administrativa às peculiaridades de cada situação concreta; a autoexecutoriedade garante a efetividade imediata das medidas administrativas; e a coercibilidade assegura o cumprimento das determinações administrativas mesmo diante de eventual resistência.

Ressalte-se, contudo, que os atributos não constituem prerrogativas absolutas, encontrando limites nos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. A conjugação desses atributos com os princípios administrativos estabelece um sistema de freios e contrapesos que visa garantir, simultaneamente, a efetividade da atuação administrativa e a proteção dos direitos fundamentais dos administrados (Carvalho Filho, 2019, p. 188-189).

No mesmo sentido, Di Pietro (2020, p. 333-334) argumenta que o poder de polícia está sujeito a limitações legais quanto à competência, forma, finalidade e, até mesmo, aos motivos e ao objeto. Ele deve sempre visar ao interesse público, de modo que qualquer desvio para beneficiar ou prejudicar indivíduos específicos configura desvio de poder, resultando na nulidade do ato e possíveis consequências civis, penais e administrativas. Além disso, a atuação administrativa deve observar os princípios da necessidade, em consonância com a qual a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público; da proporcionalidade, que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; e da eficácia, garantindo que as medidas adotadas sejam adequadas e não excessivas em relação ao interesse público protegido.

Os atos decorrentes do poder de polícia, portanto, estão sujeitos ao controle jurisdicional, de modo a assegurar que um órgão dotado de garantias de imparcialidade possa apreciar e invalidar atos praticados pela Administração Pública que extrapolem os limites legais, como será aprofundado no tópico seguinte deste estudo.

Em síntese, é possível arrolar algumas características nucleares do poder de polícia: a) é atividade administrativa, isto é, conjunto de atos, fatos e procedimentos realizados pela Administração; b) que está subordinada à ordem jurídica, ou seja, não é eminente, tampouco superior, mas regida pelo ordenamento vigente, em especial pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa. Sujeita-se, desse modo, ao controle jurisdicional; c) acarreta limitação direta a direitos reconhecidos aos particulares; d) pelo poder de polícia a Administração delimita uma atividade do particular, da qual o Estado não assume a responsabilidade. Distingue-se, em tal aspecto, do serviço público, pois neste o Estado é responsável pela atividade; e) o limite ao direito do particular significa, em regra, um obstáculo ao seu exercício pleno ou

a retirada de uma faculdade pertinente ao conteúdo do direito ou uma obrigação de fazer; f) no atual contexto da Administração Pública, dividido entre uma face de autoridade e uma face de prestadora de serviços, o poder de polícia situa-se precipuamente na face da autoridade – atua, assim, por meio de prescrições, diferentemente do serviço público, que é exercido por meio de prestações realizadas; g) abrange, também, o controle da observância das prescrições e a imposição de sanções em caso de desatendimento (Medauar, 2018, p. 335-336).

### **2.3 Limites à atuação da Administração Pública e controle do Poder Judiciário**

Embora a Administração Pública tenha que atuar em defesa dos interesses coletivos, dotando, inclusive, de certa discricionariedade para atingir tal finalidade, ela não é totalmente livre em sua atuação, que deve se dar sempre em conformidade com requisitos estabelecidos por lei (Carvalho Filho, 2019, p. 1.316).

Nessa perspectiva, a Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com legitimidade, ou seja, segundo as regras pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 795).

Por essa razão, os Estados de Direito, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes, estabelecendo tipos e formas de controle que devem ser exercidos sobre toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 795). São os mecanismos de controle que asseguram aos administrados e à própria Administração a possibilidade de aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas e, por essa razão, essa possibilidade espelha, sem dúvida, uma garantia para ambos (Carvalho Filho, 2019, p. 1.316)

O objetivo do controle da Administração Pública, assim, é garantir que a atuação administrativa esteja alinhada com os princípios constitucionais, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, em certas situações, esse controle também se estende ao mérito dos atos administrativos, especialmente no que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (Di Pietro, 2020, p. 1.658).

Caso sejam infringidas as normas legais, ignorados os princípios fundamentais que regem a atuação administrativa, ultrapassados os limites de competência ou desviada a finalidade institucional, o agente público compromete a legitimidade do ato, sujeitando-

o à anulação pela própria Administração, com base no princípio da autotutela, ou pelo Poder Judiciário, mediante ação apropriada (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 795).

Nesse contexto, pode-se dizer que o controle da Administração Pública consiste em um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que permitem a fiscalização e a revisão das atividades administrativas (Carvalho Filho, 2019, p. 1315).

O controle da Administração Pública abrange a supervisão e a correção de atos ilegais e, em determinados casos, de atos considerados inconvenientes ou inoportunos. Ele pode ser definido, portanto, como o poder de fiscalização e correção que os órgãos com atribuição para tanto exercem sobre a Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. É um poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, sobretudo pela sua finalidade corretiva, que não pode ser renunciado nem postergado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu (Di Pietro, 2020, p. 1.659-1.660).

Vários são os critérios apresentados pela doutrina jurídico-administrativa para classificar as modalidades de controle da Administração Pública. Eles podem se categorizar quanto:

- À extensão do controle, que pode ser interno ou externo, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. É interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta (Di Pietro, 2020, p. 1661).

- À natureza do controlador, que pode ser legislativa, judicial ou administrativa. Nessa classificação, o controle legislativo é aquele exercido pelo Poder Legislativo, que fiscaliza as ações administrativas como poder de representação popular. O papel exercido pelos Tribunais de Contas é um exemplo desse controle; já o controle judicial, realizado pelo Poder Judiciário, é o que decide sobre a legalidade dos atos administrativos, especialmente em casos de conflitos de interesse entre a Administração e os particulares; e o controle administrativo, que é a capacidade da própria Administração Pública de supervisionar e revisar seus atos, prática conhecida como autotutela. A revogação de um ato administrativo é um exemplo desse tipo de controle (Carvalho Filho, 2019, p. 1.317).

- Ao aspecto do controle, ele se subdivide em controle da legalidade e controle de mérito. O primeiro é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem, enquanto o segundo é aquele que visa à comprovação da eficiência administrativa, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 799).

- Ao momento do controle, ele pode ser prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio é o exercido antes de se consumir a conduta administrativa. Se determinada ação administrativa depender de aprovação de órgão específico para ser executada, por exemplo, haverá, aí, controle prévio (Carvalho Filho, 2019, p. 1.321). O controle concomitante acompanha simultaneamente a atuação administrativa, como o que ocorre no caso de acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria. Já o controle posterior é realizado após a conclusão do ato, visando revisar, corrigir ou confirmar ações administrativas, por meio de procedimentos como aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação (Di Pietro, 2020, p. 1661).

- À iniciativa, que se subdivide em controle de ofício, por iniciativa do próprio agente; controle por provocação, quando pessoas, entidades, associações, solicitam a atuação do agente controlador; e controle compulsório, que se realiza necessariamente no momento oportuno, em atendimento a normas que o disciplinam (Medauar, 2018, p. 376).

Considerando que um dos principais aspectos de melhoria introduzidos ao processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB relaciona-se ao controle jurisdicional realizado sobre seus atos, passa-se a enfatizar o tema a seguir.

O controle jurisdicional é definido na doutrina como o “poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário” (Carvalho Filho, 2019, p. 1406), ou, de forma mais ampla, como o controle que “abrange a apreciação, efetuada pelo Poder Judiciário, sobre atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e mesmo a omissão ou inércia da Administração” (Medauar, 2018, p. 379).

Ele se apresenta como uma modalidade de controle externo da Administração Pública, uma vez que é exercido por órgão apartado da estrutura do Poder Executivo. Seu aspecto característico será sempre de um controle de legalidade, já que não cabe ao Poder Judiciário apreciar aspectos de conveniência e oportunidade do ato administrativo.

Quanto ao momento, usualmente é um controle posterior, repressivo ou corretivo, mesmo que em alguns casos possa ocorrer preventivamente ou concomitantemente (Dadalto, 2018, p. 199). Trata-se, ainda, de um controle desencadeado por provocação, já que não existe jurisdição sem autor (Medauar, 2018, p. 379).

Esse controle se realiza pelo ajuizamento de ações judiciais, que devem observar procedimentos formais, com garantias às partes, tais como juiz natural, imparcialidade, contraditório, ampla defesa, dentre outros. O processo se encerra por sentença, obrigatoriamente fundamentada e dotada da autoridade da coisa julgada, impondo-se, portanto, à Administração, que deve acatá-la (Medauar, 2018, p. 379).

Especialmente em virtude desse caráter definitivo conferido às decisões judiciais e da provocação dos próprios interessados para a revisão do ato administrativo, o controle jurisdicional pode ser considerado o mais importante instrumento de controle da Administração Pública (Dadalto, 2018, p. 199). Além disso, o Judiciário, por sua posição imparcial entre os interesses públicos e privados, garante julgamentos baseados exclusivamente na lei e na Constituição. Dessa forma, quando os Poderes Legislativo ou Executivo ultrapassam seus limites e violam direitos individuais ou coletivos, cabe ao Judiciário restabelecer a legalidade, assegurando que nenhum cidadão seja prejudicado pelo Estado (Carvalho Filho, 2019, p. 1.407).

Nosso ordenamento jurídico adota o sistema de jurisdição una, por meio qual o Poder Judiciário detém o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, lesões ou ameaças a direitos individuais e coletivos. Afastou-se, portanto, o sistema de dualidade de jurisdição, no qual há, além do Poder Judiciário, órgãos de contencioso administrativo com função jurisdicional em litígios envolvendo a Administração Pública. O fundamento constitucional para a unidade de jurisdição está no art. 5º, inciso XXXV, da CR/1988 (Brasil, 1988), que estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Independentemente, portanto, de quem seja o autor da lesão – incluindo o poder público –, o prejudicado tem o direito de recorrer ao Judiciário (Di Pietro, 2020, p. 1.688).

Nesse sentido, a principal garantia evidenciada no texto constitucional é a de que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, não se admitindo o contencioso administrativo que era previsto na Constituição anterior. Mas também é possível extrair a regra da não exigência de exaustão prévia da via administrativa para que se possa

ingressar em juízo. Ou seja, quem sofrer lesão a direito ou estiver sob ameaça de lesão a direito, advinda de atividade da Administração, não é obrigado a interpor recurso administrativo antes de ajuizar uma ação (Medauar, 2018, p. 380).

A limitação do exercício do controle jurisdicional é apenas quanto ao seu objeto, que há de ser unicamente a legalidade, sendo vedado ao Judiciário pronunciar-se sobre conveniência, oportunidade ou eficiência do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 846-847). Significa dizer que o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa, mas não pode reavaliar critérios de conveniência e oportunidade dos atos, que são privativos do administrador público (Carvalho Filho, 2019, p. 1.413).

Pontue-se que nem mesmo os atos discricionários fogem do controle judicial, já que para sua execução requisitos de validade precisam antes ser observados. Cabe lembrar que a discricionariedade não se confunde com a arbitrariedade. O ato discricionário, quando permitido e realizado nos limites legais, é lícito e válido, enquanto o ato arbitrário é sempre ilícito e inválido. Daí se extrai mais uma razão para que o Judiciário examine o ato revestido de discricionariedade, primeiro, para verificar se realmente o é; segundo, para apurar se a escolha não transbordou para o arbítrio (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 847).

Os meios de efetivação do controle jurisdicional dos atos administrativos, sejam de qualquer Poder, incluem procedimentos ordinários, sumários ou especiais, além dos remédios constitucionais e das ações que integram o microssistema de tutela coletiva. Por meio dessas ações, o titular de um direito lesado ou ameaçado de lesão pode buscar a anulação de atos ilegais, inclusive omissões, em face da Administração Pública. A doutrina, geralmente, destaca os seguintes meios jurisdicionais de oposição à Administração: a) *habeas corpus*; b) *habeas data*; c) mandado de injunção; d) mandado de segurança (individual e coletivo); e) ação popular; f) ação civil pública; g) ações concentradas de constitucionalidade (Dadalto, 2018, p. 203; Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 854).

Ressalte-se que o controle jurisdicional da Administração não se exerce somente por iniciativa dos particulares contra a Administração Pública, mas também por ações que ela interpõe, provocando a jurisdição. São exemplos do controle judicial provocado pela

própria Administração a execução da dívida ativa, a ação de reintegração de posse, a ação expropriatória, a ação discriminatória de terras públicas, a ação civil pública, dentre outros (Medauar, 2018, p. 402).

Cada um desses instrumentos jurisdicionais possui procedimentos e regramentos próprios. Além disso, também existem regras específicas relacionadas à Administração Pública em juízo, que goza de prerrogativas e privilégios próprios do regime jurídico administrativo, desigualando, muitas vezes, a situação das partes nas relações processuais, sem que ocorra violação ao princípio da isonomia, haja vista a natureza pública dos interesses que a Administração tutela (Di Pietro, 2020, p. 1.703).

Em síntese, o controle jurisdicional da Administração Pública constitui pilar fundamental para assegurar que os atos administrativos estejam em conformidade com a legalidade e os princípios constitucionais. Por meio desse controle, o Poder Judiciário, dispondo de prerrogativas e instrumentos jurisdicionais adequados, é capaz de assegurar que eventuais abusos ou desvios sejam corrigidos, protegendo não somente os direitos dos administrados, como os da própria Administração.

### **3 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO**

Buscando, ainda, construir as bases para a compreensão sobre o processo administrativo sancionador do BCB e seus aspectos de melhoria, expõe-se, neste capítulo, um panorama sobre o Direito Administrativo Sancionador brasileiro, abrangendo temas essenciais à matéria, como o poder sancionador da Administração Pública e o conceito de infrações e sanções administrativas. Examina-se, também, o processo administrativo sancionador no Brasil, com enfoque no conjunto de garantias e princípios que o regem, reforçando sua importância para a proteção dos direitos fundamentais e para a legitimidade da atuação administrativa.

#### **3.1 Delimitação conceitual de infrações e sanções administrativas**

As infrações e sanções administrativas são institutos indissolavelmente ligados, na medida em que a cominação de uma sanção é consequência da atribuição da prática de uma infração a alguém (Kruszewski, 2020, p. 129).

Ferreira (2009 p. 188), analisa a concepção de infração administrativa sob a perspectiva de diversos renomados autores do Direito Administrativo e apresenta sua

conceituação dessa expressão como “o comportamento voluntário violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa, de uma direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo”.

Essa definição envolve uma complexidade relevante quanto à natureza jurídica e aos elementos constitutivos da infração administrativa, evidenciando aspectos como a voluntariedade da conduta, a violação de uma norma previamente estabelecida e o exercício da função administrativa na aplicação da consequente sanção.

Em sentido semelhante, na visão de Carvalho Filho (2019, p. 190), a infração administrativa configura-se como o comportamento típico, antijurídico e reprovável idôneo a ensejar a aplicação de sanção administrativa, no desempenho de função administrativa (2019, p. 190).

Sob essa perspectiva, revela-se que o conceito de infração administrativa está intrinsecamente ligado a um dos seus elementos identificadores, que é exatamente o fato de a imposição da sanção correspondente a ser decidida por uma autoridade no exercício da função administrativa (Krussewski, 2020, p. 129).

Nesse sentido, conforme argumenta Bandeira de Mello (2015, p. 871), “reconhece-se a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la”.

Outro aspecto relevante que se extrai do conceito de infração administrativa é a necessária tipificação da conduta. Descabe cogitar de uma infração administrativa sem a prévia e expressa previsão em ato normativo de *status legal* (Ferreira, 2009 p. 188).

Bandeira de Mello (2015, p. 874) vai um pouco além e defende que as infrações administrativas, para serem validamente instituídas e irrogadas a quem nelas incidiu, devem atender a determinados princípios básicos, a saber: a) princípio da legalidade; b) princípio da anterioridade; c) princípio da tipicidade; d) princípio da exigência de voluntariedade (2015, p. 874). Alguns desses princípios são aprofundados mais adiante nesta dissertação.

Como resposta à incursão de alguém a uma infração administrativa, tem-se a sanção administrativa (Bandeira de Mello, 2015, p. 872)

Carvalho Filho (2019, p. 190) conceitua a sanção administrativa como o ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê como resultado de uma infração administrativa, suscetível de ser aplicado por órgãos da Administração.

Osório (2009, p. 76-95), em obra dedicada ao tema, explora mais profundamente esse conceito e os elementos que constituem a sanção administrativa. Na concepção do autor, sanção administrativa trata-se de um mal ou castigo, porque tem efeito aflitivo imposto ao infrator, decorrente da privação de direitos, imposição de deveres, restrição de liberdades ou condicionamentos, vinculados ao cometimento comprovado de um ilícito administrativo; possui alcance geral e potencialmente para o futuro, o que demonstra que seus efeitos ultrapassam o momento da aplicação, influenciando o comportamento social e fortalecendo a ordem jurídica; é imposta pela Administração Pública, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, o que evidencia a pluralidade de entes competentes para aplicá-la no exercício de suas funções legais; destina-se a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, abrangendo tanto aqueles em relações de sujeição especial com o Estado quanto os que não possuem vínculo direto; decorre de uma conduta ilegal tipificada em norma proibitiva, fundamentando-se no princípio da legalidade e na tipicidade administrativa; e possui uma finalidade repressora ou disciplinar, que visa restaurar a ordem jurídica e prevenir a reincidência de infrações.

Já Marcelo Madureira Prates (2005, p. 54), em sua obra “Sanção Administrativa geral: anatomia e autonomia”, apresenta conceito mais restrito da sanção administrativa como sendo “*a medida punitiva prevista em ato normativo, que pode ser aplicada diretamente pela Administração no âmbito das suas relações jurídicas gerais, a quem, sem justificação, deixe de cumprir um dever administrativo certo e determinado normativamente imposto*”.

As modalidades de sanção administrativa são variadas. Bandeira de Mello (2015, p. 872) as classifica em: i) advertência; ii) sanções pecuniárias; iii) interdições de locais ou estabelecimentos; iv) inabilitação temporária para o exercício de determinada atividade; v) extinção de relação jurídica mantida com o poder público; e vi) apreensão ou destituição de bens.

### **3.2 Considerações teóricas relevantes sobre o Direito Administrativo Sancionador**

No Brasil, o Direito Administrativo Sancionador é um tema pouco explorado pela doutrina e sua compreensão acaba girando em torno daquilo que constitui seu substrato: as sanções administrativas.

Com efeito, trata-se de um ramo do direito que se manifesta por meio da aplicação de sanções administrativas a quem comete infrações administrativas (Capez; Margazão Junior; Correali, 2014, p. 79), institutos delimitados no tópico anterior. Sua sistemática, no entanto, também envolve outros aspectos relevantes, os quais merecem ser analisados para uma compreensão mais ampla do tema.

Inicialmente, é importante compreender de onde vem o poder estatal de aplicar sanções, bem como sua finalidade.

Como abordado neste trabalho, pode-se afirmar que o poder sancionador da Administração Pública decorre do seu poder de polícia. Uma vez que lhe cabe disciplinar e restringir, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais, é natural que Administração disponha de mecanismos para o controle da observância das suas imposições e a aplicação de sanções em caso de descumprimento (Di Pietro, 2020, p. 267; Medauar, 2018, p. 335-336).

Na lição de Reale Junior (2002, p. 14), o Estado Soberano se caracteriza pela imposição de suas decisões em favor do interesse público, e esse poder de decidir afirma-se e consolida-se no dizer e aplicar o direito. O autor defende que o poder de punir do Estado decorre da própria natureza da vida em sociedade, que sucumbiria na anarquia se não houvesse uma centralização da produção e imposição das normas sancionadoras.

Sob essa perspectiva, o fundamento do poder sancionador do Estado reside na própria outorga do poder de polícia, uma vez que o descumprimento das ordens por ele emanadas pode resultar na aplicação de sanções, além de que – considerando que à Administração Pública é conferida a atribuição de assegurar o cumprimento das normas estabelecidas pelo Poder Legislativo – o poder sancionador emerge em decorrência lógica, manifestando-se quando verificada a inobservância dessas normas (Cerveira, 2005, p. 38).

É possível afirmar que nos deveres legais impostos aos administrados tem-se melhor visualização da atividade sancionadora estatal, haja vista que, nesses casos, a

norma vincula de forma direta o seu destinatário a adotar determinada conduta, habilitando, por sua vez, a Administração Pública a fiscalizar o seu efetivo cumprimento e recorrer à sua competência sancionadora em caso de descumprimento (Cerveira, 2005, p. 38).

Embora a finalidade primordial da aplicação de sanções pela Administração Pública seja a punição do transgressor, não se pode considerar que se trata de medida com caráter puramente repressivo, uma vez que ela incorpora também objetivos educativos e disciplinares (Osório, 2009, p. 92-94).

No mesmo sentido, pode-se afirmar que a sanção possui finalidades que vão além da mera retribuição punitiva do agente infrator, servindo também como mecanismo de dissuasão e prevenção de condutas ilícitas, manifestando-se de diferentes formas: i) pela função informativa do que está proibido fazer; ii) pelo reforço, no seio social, da confiança no sistema de justiça punitiva e na capacidade de a ordem jurídica se impor; e iii) pelo fortalecimento, na maioria dos cidadãos, de uma atitude de respeito pelo Direito (Mello, 2022, p. 36).

Ainda, na lição de Moreira Neto (1972, p. 189),

o Direito, dissemos, deve, manter a boa ordem social. Se violada, serão empregados instrumentos para reconduzi-la: primeiro, é necessário prevenir, antecipar-se; urge que o Direito disponha de mecanismos de prevenção. Todavia, uma vez rompida esta ordem, de nada adiantará qualquer atuação de prevenção: ou ele não existiu a tempo ou fracassou. Necessário, então, reapertar a sociedade nos limites da boa ordem social, ou seja, reprimir; é preciso, assim, que aquela situação seja realçada através de repressão, constrição pública exercida sobre a atividade privada de cada um.

A atividade sancionadora da Administração Pública, portanto, também assume papel de restabelecimento da legalidade e da ordem social.

O dever de sancionar não constitui uma faculdade discricionária de decidir pela aplicação ou não da sanção. Uma vez constatada a ocorrência de uma infração administrativa, a autoridade tem a obrigação de punir o infrator, não podendo se omitir a esse dever (Cichocki, 2021, p. 71).

Nesse contexto, o Estado, em sua condição institucional, embora detenha o poder ou a prerrogativa de punir, não exerce diretamente a punição de condutas. A efetiva aplicação desse poder é uma atribuição da Administração Pública, organizada e

estruturada de acordo com as normas constitucionais, que se expressa, para essa finalidade, por meio do Direito Administrativo Sancionador.

O Direito Administrativo Sancionador, portanto, pode ser definido como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado” (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 468).

Em sua origem, o Direito Administrativo Sancionador foi fortemente influenciado pelo Direito Penal, sendo inicialmente tratado como uma extensão deste e até chamado de “Direito Penal Administrativo”, dada a ideia equivocada de que ambos compartilhavam a mesma natureza, já que decorrem do *jus puniendi* estatal. Com o amadurecimento do tema, no entanto, tornou-se evidente a inadequação dessa perspectiva, o que levou à adoção da nomenclatura mais precisa de Direito Administrativo Sancionador (Eche, 2021).

Não se pode negar a proximidade entre tais ramos do direito, especialmente porque as sanções penais e administrativas, além de serem uma expressão do poder público de aplicar penalidades, desempenham as mesmas funções, já que se voltam à repressão de atos ilícitos e à sua prevenção. Ainda que alguns instrumentos para atingimento dessas finalidades possam ser distintos – a exemplo da pena privativa de liberdade, que é exclusiva ao Direito Penal –, outros são bastante semelhantes, como o caso da multa e das restrições de direito, que podem ser aplicadas tanto no Direito Administrativo Sancionador quanto no Direito Penal (Costa, 2014, p. 112-113).

É possível, no entanto, estabelecer algumas distinções básicas entre as sanções administrativas e as sanções penais. A primeira impõe sujeições ou penalidades decorrentes de decisões do poder público sem a necessária intervenção do poder jurisdicional. Sua aplicação é realizada diretamente pelos órgãos de fiscalização, garantido o procedimento legal previamente estabelecido e respeitado o direito à defesa. O segundo impõe pena sob regras bastante estritas e, necessariamente, com intervenção do Poder Judiciário, havendo necessidade de provocação desse poder inerte por alguém que lhe seja externo, além de ser condicionada a aplicação da penalidade ao devido processo legal com nível máximo de garantias processuais e materiais (Geraldo; Argachoff, 2014, p. 134-135).

Além disso, o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador se distinguem tanto por critérios qualitativos quanto quantitativos. Sob a ótica do primeiro critério, o Direito Penal se fundamenta na proteção de bens jurídicos e na imposição de penas restritivas de liberdade, associadas a um desvalor ético da conduta. Já o Direito Administrativo Sancionador atua de forma eticamente neutra, voltado para a proteção das estruturas do Estado e para a gestão administrativa, sem aplicar o princípio da lesividade. Sob o critério quantitativo, tal concepção sublinha a atividade crítica de escolha do legislador pela resposta punitiva penal ou administrativa. Uma vez que as figuras normativas se encontram ao seu alcance, a escolha entre as duas esferas baseia-se na gravidade da sanção e nos critérios jurídicos, permitindo ao legislador optar pela resposta punitiva mais adequada (Guardia, 2014, p. 776-778).

De todo modo, como implicação dessa proximidade entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, é essencial que eles sejam refletidos conjuntamente no processo de tomadas de decisão sobre as medidas repressivas e preventivas aplicáveis a determinados ilícitos (Costa, 2014, p. 113). A doutrina contemporânea, preocupada com a expansão do Direito Penal, tem defendido, inclusive, a transferência de delitos de menor gravidade, não sujeitos à prisão, para o campo administrativo, reforçando a necessidade de uma abordagem complementar entre os dois ramos (Guardia, 2014, p. 776-778).

Esse reconhecimento do direito penal como *ultima ratio* inclusive contribuiu em grande medida para a progressão do poder administrativo sancionador geral, na medida em que uma vasta quantidade de infrações perdeu a qualidade criminal, passando a ser controladas, processadas e punidas pela própria Administração (Prates, 2005, p. 35).

Mas voltando o enfoque para o Direito Administrativo Sancionador, seu desenvolvimento e expansão no Brasil estão intrinsecamente ligados aos novos contornos delineados pela CR/1988 à atuação administrativa. O fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, traduzido na incorporação, enunciação e densificação de princípios e regras constitucionais fundamentais do regime jurídico-administrativo e a ampliação da participação dos particulares no exercício da função administrativa influenciaram diretamente a consolidação das bases normativas do Direito Administrativo Sancionador – que, ao longo dos anos, vem debatendo a extensão dos direitos e garantias fundamentais em sua órbita, em um movimento contínuo de criação e recriação de regimes sancionatórios (Oliveira; Grotti, 2020, p. 85-88).

Voronoff (2019, p. 110) aponta que esse ramo jurídico teve um crescimento exponencial no Brasil, especialmente a partir de 1990, quando o programa de reforma do aparato burocrático implicou, em contraponto à retirada do Estado da posição de agente econômico direto, na prevalência de estratégias de regulação econômico-social. Nesse contexto, os mais diversos órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, foram investidos de competência sancionatória, o que culminou na multiplicação das normas de conformação de atividades privadas ou de regulação de serviços públicos explorados em regime de delegação a particulares. O poder público, por meio de leis e atos normativos, exerce sua função reguladora em áreas consideradas social e economicamente relevantes e, conseqüentemente, observa-se uma atuação mais frequente do aparato sancionador da Administração Pública, com foco na fiscalização e aplicação de penalidades.

De forma mais ampla, Oliveira e Grotti (2020, p. 88-89) elencam alguns fatores que consideram ter sido essenciais para alavancar o desenvolvimento teórico desse ramo do direito no Brasil:

Considerando apenas as balizas do Direito Administrativo, ousaria apontar os seguintes fatores que alavancaram o desenvolvimento teórico do Direito Administrativo Sancionador no Brasil: (i) a construção e consolidação do estudo das sanções administrativas, sob a égide da teoria do ato administrativo, com a decomposição dos seus elementos e pressupostos, bem como com a investigação dos aspectos discricionários da competência administrativa sancionadora, incluindo a análise dos atributos de presunção de legitimidade e de veracidade, de imperatividade, de executividade e de autoexecutoriedade no campo das sanções; (ii) a elaboração da teoria do processo administrativo, na esteira do desenvolvimento científico do devido processo legal como garantia fundamental na esfera administrativa sancionadora; (iii) o estudo da aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição para o Direito Penal (DP) ao campo do DAS, considerando a sua singularidade; (iv) o desenvolvimento considerável da teoria da regulação no campo da intervenção do Estado na ordem econômica e social, com a outorga de competências sancionadoras a entidades administrativas independentes (“agências reguladoras”), na esteira do fenômeno de privatização e de reforma do Estado desde os anos 90; (v) o desenvolvimento considerável de estudos de competências administrativas sancionatórias no campo do Direito Ambiental, Econômico e Tributário, e merecendo igual destaque ao Direito Disciplinar; (vi) o aprofundamento das investigações sobre as competências sancionatórias dos Tribunais de Contas; (vii) o exame contínuo e progressivo do Direito da Improbidade Administrativa, e do Direito Disciplinar; (viii) a criação e atribuição de competências sancionadoras disciplinares aos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público; (ix) a aceitação da existência, no direito brasileiro, de microssistema anticorrupção, com a necessidade de estudo sistemático das diversas legislações de DAS que tangenciam este complexo microssistema; (x) a introdução de teorias jurídicas inspiradas no pragmatismo, destacadamente no consequencialismo, destacando a função instrumental, regulatória, de ferramenta institucional da sanção administrativa

no contexto de modelos sancionatórios; (xii) a introdução de técnicas de consensualização no desempenho da atividade sancionatória no campo do DAS, acompanhando fenômeno similar ao Direito Penal.

Podem, ainda, ser identificados outros fatores que influenciaram na amplificação do Direito Administrativo Sancionador, como a existência de uma demanda global por respostas rápidas e eficientes do Estado aos receios dos indivíduos, além de uma frustração generalizada com a efetividade do Direito Penal, que acaba por incentivar a adoção de respostas alternativas no campo administrativo, as quais se apresentam, não raramente, bastante gravosas. Uma crítica a esse movimento se refere a uma espécie de crise de identidade do direito punitivo estatal, que impulsiona fluxos não lineares e contraditórios, ora de “administrativização” de condutas disciplinadas pelo direito penal, ora de criminalização de atividades tratadas como infrações administrativas (Voronoff, 2019, p. 110-111).

Alguns autores entendem que essa expansão do Direito Administrativo Sancionador expôs certa predileção pela imposição de sanção pela via administrativa, que veio acompanhada da supressão de garantias processuais. Nessa visão, a prerrogativa da Administração Pública de aplicar sanções passou a ser vista como uma ameaça ao cidadão, na medida em que “nenhum cunho garantístico dos direitos individuais se pode esperar de uma Administração Pública que edita suas próprias normas e julga soberanamente seus litígios com os administrados”. Ou, ao menos, essa predileção pela imposição de sanções administrativas revelou a hipossuficiência do cidadão diante de um processo sancionador de ritos simplificados, e de menor prestígio aos direitos e garantias individuais (Santos; Joseph; Arruda, 2022, p. 19-21).

Por consequência, emergiu a necessidade aproximar o Direito Administrativo Sancionador à Constituição, especialmente para tornar mais denso o arcabouço normativo da juridicidade administrativa e para submeter a atividade sancionadora aos princípios e garantias constitucionais, como será detalhado nos tópicos a seguir.

### **3.3 O processo administrativo sancionador no Brasil**

Diferentemente da atuação privada, que é marcada pela espontaneidade e pela liberdade de iniciativa, o exercício da atividade administrativa deve ser plenamente definido por procedimentos preordenados, não cabendo ao Estado atuar livremente (Cichocki, 2021, p. 71). Nesse contexto, a Administração Pública, para realizar seus atos,

controlar a conduta de seus agentes e solucionar controvérsias dos administrados, utiliza diversos procedimentos, que recebem comumente a denominação de “processo administrativo” (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 818).

Renomados autores do Direito Administrativo sinalizam importante distinção entre os conceitos de procedimento e processo. Embora não haja um consenso doutrinário sobre as terminologias, é importante compreender as diferentes visões acerca das concepções, para se chegar a um entendimento sobre o que é o processo administrativo.

O termo “processo” indica uma atividade para a frente, ou seja, uma atividade voltada para determinado objetivo (Carvalho Filho, 2019, p. 1350), que se apresenta, em sentido amplo, como uma série de atos coordenados para a realização dos fins estatais (Di Pietro, 2020, p. 1.442).

Pode-se falar, assim, em processo, nesse sentido amplo, de modo a abranger os instrumentos utilizados pelos três Poderes do Estado – Judiciário, Legislativo e Executivo – para alcançar seus respectivos objetivos, permitindo uma classificação inicial que distingue, de um lado, o processo legislativo, responsável pela elaboração das leis, e, de outro, os processos judicial e administrativo, que se destinam à aplicação dessas leis (Di Pietro, 202, p. 1.442).

Na visão da Harger (2017), o processo é a forma de atuação do Estado, uma vez que os atos estatais não surgem “do nada”, eles derivam de um processo decisório que, em um Estado de Direito, deve ser formalizado, por intermédio de atos que se sucedem no tempo, e que visam à edição de um ato final. Processo é, pois, o mecanismo por meio do qual o poder estatal se materializa em atos.

Di Pietro (2020, p. 1.445) entende que o processo existe como instrumento indispensável para o exercício da função administrativa. Sempre que a Administração for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um comportamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, existindo, portanto, o processo. Procedimento, por sua vez, é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, forma de proceder. A autora conclui que, quando a lei não estabelecer procedimentos a serem observados pela Administração, haverá processo, mas ela estará livre para escolher a forma de seu agir; em outras hipóteses, quando a lei estabelecer uma sucessão de atos

preparatórios que devam obrigatoriamente preceder a prática de um ato final, haverá, além do processo, o procedimento.

Meirelles e Burle Filho (2016, p. 818), por sua vez, entendem que “processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”. Na visão dos autores, o processo pode ser realizado por meio de diferentes procedimentos, dependendo da natureza da questão a ser decidida e dos objetivos da decisão. Eles destacam, ainda, que, embora todo processo envolva um procedimento, nem todo procedimento constitui um processo, como ocorre, por exemplo, nas licitações e concursos. O que define o processo é a organização de atos com o objetivo de resolver uma controvérsia, enquanto o que caracteriza o procedimento em um processo é a forma específica como esses atos são organizados.

Percebe-se que a noção de processo, nesse conceito, apresenta-se de forma intimamente ligada à existência de uma controvérsia. Alguns autores atribuem essa característica ao que se compreende por processo em sentido estrito<sup>1</sup>.

Araújo (1994, p. 126-128 *apud* Cichocki, 2021, p. 84), nesse sentido, entende que é possível considerar uma acepção ampla de processo, sendo este o conjunto de atos e formalidades preparatórias do ato administrativo, e uma acepção restrita, cuja finalidade é investigar faltas, indicar e sancionar os infratores com a presença do contraditório.

Sob essa perspectiva, Medauar (2018, p. 160) explica que o procedimento significa a sucessão encadeada de atos, enquanto o processo implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Para a autora, o processo administrativo trata-se de processo que existe na área da função administrativa, o qual se caracteriza pela atuação dos interessados, em contraditório, tanto diretamente perante a Administração, quanto em face de outros sujeitos, como administrados em geral, licitantes ou contribuintes, confrontando seus direitos perante a Administração Pública.

Em sentido semelhante, Carvalho Filho (2019, p. 1.352) define o processo como a relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem várias atividades

---

<sup>1</sup> Figueiredo (2003, p. 416 *apud* Martins, 2004, p. 346-347) compreende o processo (em sentido amplo) como gênero que abrange três classes: 1) o procedimento considerado como forma de atuação da Administração Pública; 2) o procedimento considerado como uma sequência de atos; 3) e o processo em sentido estrito, que existe quando há controvérsia (litígio) ou acusações em geral.

direcionadas para determinado fim. O autor defende que chamar o processo administrativo de procedimento administrativo significa focar apenas em um aspecto dele, relacionado à sua dinâmica. Quando considerado como uma relação jurídica, no entanto, esse termo não seria adequado. Assim, o autor destaca que processo e procedimento não são conceitos opostos, mas, sim, interdependentes: todo processo exige um procedimento, que é a sequência de atos realizados, e, por sua vez, todo procedimento existe apenas se houver o processo, que define a relação jurídica entre as partes envolvidas.

Durante muito tempo, a expressão “procedimento administrativo” prevaleceu no direito brasileiro em detrimento do termo “processo”, sendo utilizado, principalmente, para destacar a diferença entre o processo judicial e a realidade observada na Administração Pública. Isso porque asseguravam-se no processo judicial garantias que não era reconhecidas nos procedimentos administrativos, frequentemente denominados como “meros procedimentos”. A CR/1988<sup>2</sup>, entretanto, transformou essa realidade ao garantir, no inciso LV do art. 5º, o contraditório e a ampla defesa tanto para processos judiciais quanto administrativos (Harger, 2017).

Desse modo, com base na nomenclatura aceita pela CR/1988 e nas concepções expostas acima, considera-se, neste estudo, o processo administrativo, em seu sentido estrito, como um conjunto ordenado de atos, organizados em uma sequência lógica e destinados à prática de um ato administrativo final, que visa solucionar uma controvérsia administrativa, assegurado o contraditório e a ampla defesa dos interessados.

No Brasil, o processo administrativo não possui uma sistematização uniforme como ocorre no processo judicial. As normas que tratam de aspectos como competência, prazos e requisitos estão dispersas em diferentes legislações e também em atos administrativos normativos ou organizacionais, como decretos, regulamentos, regimentos, dentre outros (Carvalho Filho, 2019, p. 1.352).

Em termos gerais, o processo administrativo passou a ser regulamentado pela Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b), que regula o processo administrativo conduzido pela

---

<sup>2</sup> CR/1988, art. 5º: “[...]; LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, 1988).

Administração Pública Federal e que ficou conhecida como “Lei de Processo Administrativo”.

A lei é aplicável à Administração Pública Federal direta e indireta, bem como aos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Ela apresenta disposições que visam uniformizar os expedientes administrativos no processo administrativo, disciplinando aspectos como a competência das autoridades, os prazos para prática de atos, os requisitos para instauração, tramitação e decisão dos processos, os deveres e direitos do administrado, dentre outros. É um marco na busca por maior sistematização e organização do processo administrativo na área federal.

Destaque-se que, conforme previsto em seu art. 69, a Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b) se aplica subsidiariamente aos processos administrativos específicos, criados por lei própria, como é o caso do processo administrativo sancionador de competência do BCB.

Da mesma forma que há controvérsia terminológica em relação aos conceitos de processo e procedimento, são distintas as classificações dos tipos de processos administrativos, que podem ser classificados em nominados, inominados, revisivos e disciplinares ou sancionatório; em internos, externos, revisionais, contenciosos, restritivos e ampliativos; em processos de interesse público e de interesse particular, dentre outros (Cichocki, 2021, p. 84).

No que importa ao estudo realizado para a produção desta dissertação, basta destacar que o processo administrativo sancionador (ou punitivo, como denominado por alguns autores) é uma modalidade do processo administrativo cuja finalidade é a imposição de penalidade por infração de lei, regulamento ou contrato (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 829). A aplicação de sanções pela Administração Pública, portanto, pressupõe a existência de um processo administrativo, que deve assegurar o contraditório e ampla defesa aos interessados, como destacado anteriormente.

Nesse sentido, o processo administrativo sancionador é um instrumento que assegura aos infratores garantias perante a própria Administração. Ele busca promover uma atuação estatal eficiente e justa, ampliando os direitos de defesa e permitindo maior controle sobre a Administração, por meio da participação ativa dos envolvidos que podem influenciar na decisão final (Cichocki, 2021, p. 87).

Em suma, nos dizeres de Harger (1999, p. 330):

[...] a importância do processo administrativo sobressai quanto aos seguintes aspectos: possibilidade de controle da atividade da administração pelos administrados e pelo judiciário; permite uma administração mais clarividente; resguarda os administrados contra atitudes arbitrárias por parte do Poder Público; legitima a atividade administrativa.

Esses aspectos resultam não somente dos procedimentos estabelecidos aos processos administrativos, mas, principalmente, da aplicação dos princípios e garantias constitucionais que orientam a atuação da Administração Pública, como será demonstrado a seguir.

### **3.4 Princípios e garantias que regem o processo administrativo sancionador**

Dentre as funções que integram a Administração Pública, a função sancionadora é uma das mais controversas, afinal o grande esforço do Direito Administrativo sempre foi o de construir barreiras jurídicas para limitar o poder estatal sobre a liberdade e os direitos subjetivos de seus administrados (Maia Filho; Maia, 2012, p. 73), principalmente considerando que o Estado dispõe de poderes que lhe asseguram uma posição de supremacia sobre o particular.

Nesse sentido, soa estranho ao senso comum que a Administração Pública possa aplicar sanções aos administrados em conflitos nos quais ela assume, também, a condição de interessada, sobretudo porque, em procedimentos autotutelares, a regra que domina é a desproporção entre a ofensa e sua reação, ou a exacerbação da resposta à ação ofensiva (Maia Filho; Maia M., 2012, p. 75).

É por isso que, no Estado Democrático de Direito, os poderes dos entes públicos devem ser limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas a praticar (Di Pietro, 2019, p. 248).

Sob similar perspectiva, Osório (2007, p. 18) destaca:

Todo o regime jurídico punitivo, de natureza administrativa ou penal, está informado pelo conjunto de garantias que a Constituição Federal estabeleceu. A Constituição Federal prevê, em seu art. 1º, caput, que ‘a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito. O significado básico do Estado Democrático de Direito é o da submissão dos entes estatais à Lei e, em especial, à Lei constitucional que fixa o conjunto de garantias que constitui o que se denomina regime jurídico punitivo de um Estado de Direito. O conteúdo democrático da juridicidade estatal decorre, de um lado, da legitimação do Poder Legislativo e, de outro, dos controles recíprocos entre as instituições e Poderes de Estado. Ninguém está imune às regras e princípios imanentes ao Estado Democrático de Direito.

Não se admite o exercício de atividade punitiva pelo Estado com violação aos princípios constitucionais da legalidade (artigo 5º, incisos II e XXXIX, da Constituição), do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição), da ampla defesa e do contraditório (artigo 5º, inciso LV, da Constituição). Mais ainda, qualquer medida gravosa, restritiva de liberdades individuais, está subordinada a essa normativa fundamental.

No Brasil, a CR/1988 (Brasil, 1988) assegura a dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental e, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, estabelece prerrogativas – como o devido processo legal, presunção de inocência, legalidade, contraditório e ampla defesa, dentre outros<sup>3</sup> – aplicáveis aos processos e indispensáveis para a preservação das liberdades individuais (Guardia, 2014, p. 781). Além disso, como se extrai do art. 37 da CR/88, qualquer ato da Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>4</sup>.

Ainda, o art. 2º da Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b), que regula o processo administrativo conduzido pela Administração Pública Federal, estabelece: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Todos esses princípios, portanto, devem guiar a atuação administrativa em seu processo de aplicação de penalidades aos administrados. Em primeiro lugar, o devido processo legal decorre da previsão constitucional de que “ninguém será privado da liberdade ou dos seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, 1988). Tal princípio pode ser compreendido como a garantia da devida observância de um procedimento descrito em lei, que possibilite às partes o direito ao contraditório e à ampla defesa. Ou seja, determina-se que o processo administrativo seja justo e razoável, impedindo a

---

<sup>3</sup> CF/1988, 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: [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...] LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; [...] LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (Brasil, 1988).

<sup>4</sup> “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” (Brasil, 1988).

aplicação de sanção sem a observância dos limites impostos pelos princípios constitucionais (Costa, 2014).

Osório (2009, p. 163) afirma que, em virtude do princípio do devido processo legal, todos os procedimentos ou processos – administrativos ou judiciais – devem ostentar os seguintes passos:

notificação ou citação do imputado, para dar-lhe ciência da imputação em curso; garantia dos direitos de defesa, com abertura de possibilidade de o imputado manifestar-se, por escrito ou oralmente, a respeito do caso; resolução motivada por parte da autoridade competente (previamente); existência de um órgão decisor imparcial.

Em decorrência do devido processo legal, o contraditório se origina da natureza bilateral do processo, garantindo que, ao ser feita uma alegação por uma parte, a outra parte tenha a oportunidade de se manifestar e responder. Esse princípio assegura ao acusado o conhecimento dos atos processuais e o direito de apresentar sua defesa ou reação (Di Pietro, 2020, p. 1.462).

Os desdobramentos do princípio do contraditório no processo administrativo incluem o direito à informação ampla, assegurando acesso a fatos, documentos e provas, vedando o uso de elementos desconhecidos pelas partes; a audiência dos sujeitos, garantindo manifestação sobre fatos e argumentos, direito à produção de provas e prazo adequado para defesa; e a motivação dos atos administrativos, que demonstra como os elementos apresentados influenciaram a decisão, reforçando transparência, legalidade e controle das decisões administrativas (Medauar, 2018, p. 164).

O princípio da ampla defesa, que está intrinsecamente ligado ao contraditório, garante ao acusado o direito de se defender amplamente em um processo, por meio de contestação, impugnação de atos e apresentação de argumentos, seja por si mesmo, seja por meio de advogado. Pode-se dizer que a ampla defesa engloba em si o contraditório, abrangendo direitos como a produção de provas, o acompanhamento de atos processuais, o acesso aos autos, a interposição de recursos e qualquer intervenção necessária para sustentar suas alegações (Carvalho Filho, 2019, p. 1.360).

Esse princípio se aplica a qualquer processo que envolva litígios ou o poder sancionatório do Estado sobre pessoas físicas ou jurídicas, estando previsto no art. 5º, LV, da Constituição (Brasil, 1988) e também no art. 2º, parágrafo único, X, da Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b), ao estabelecer que, nos processos administrativos, devem ser assegurados os “direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção

de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (Di Pietro, 2020, p. 1.462).

Outro princípio fundamental do processo administrativo sancionador é o da legalidade, estabelecido pelo art. 5º, inciso II, da CR/1988 (Brasil, 1988), que prevê que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”. Esse princípio constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (Di Pietro, 2020, p. 2020).

Significa dizer que a Administração Pública está, em toda a sua atividade funcional, sujeita aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 93).

Essa sujeição também se aplica à atividade punitiva do Estado, devendo haver a previsão legal da conduta tida como ilícita e da consequente sanção administrativa, para que seja legítima a sua aplicação (Costa, 2014, p. 125-126).

Como corolário da legalidade, cita-se o princípio da tipicidade, que impõe esse detalhamento específico das condutas e comportamentos dos administrados e das penas aplicáveis, que, afinal, é o que lhes permitirá ter maior previsibilidade acerca de suas ações e condutas (Moreira Neto; Garcia, 2012, p. 17). É possível afirmar que o princípio da tipicidade tem função dupla: permitir que os particulares identifiquem os comportamentos vedados pelo ordenamento jurídico e a sanção – prevista caso praticada a conduta proibida; e limitar a atuação da Administração Pública na verificação da ocorrência do ilícito e na fixação da sanção, pois a conduta típica que autoriza o exercício da competência punitiva deverá estar suficientemente descrita pelo legislador (Cichocki, 2021, p. 89).

O princípio da anterioridade também pode ser considerado como consequência do princípio da legalidade, uma vez que não pode haver a penalização de um administrado por infração criada posteriormente à prática do ato proibido, assim como não se poderia aplicar sanção inexistente na ocasião da conduta censurada, ou mais gravosa do que as então existentes e só incrementada por norma posterior (Bandeira de Mello, 2015, p. 876).

Igualmente essencial ao processo administrativo é o princípio da proporcionalidade, ao estabelecer que as medidas adotadas pela Administração Pública não devem impor obrigações ou restrições mais severas do que o necessário para alcançar os objetivos legais. Esse princípio, exige que a autoridade administrativa avalie a adequação entre a finalidade da norma e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais, sendo que excessos podem invalidar atos ou decisões (Mello, 2022, p. 55-56).

Considera-se que o princípio da proporcionalidade se desdobra em três elementos: i) a adequabilidade da medida para atender ao resultado pretendido; ii) a necessidade da medida, quando outras que possam ser mais apropriadas não estejam à disposição do agente administrativo; e iii) a proporcionalidade, no sentido estrito, entre os inconvenientes que possam resultar da medida e o resultado a ser alcançado (Moreira Neto; Garcia, 2012, p. 8).

Em atenção a esse princípio, a Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b), em seu art. 2º, parágrafo único, VI, veda expressamente a aplicação de sanção “em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

Também aplicável ao processo administrativo sancionador tem-se o princípio da presunção de inocência, consagrado no art. 5.º, inciso LVII, da CR/1988 (Brasil, 1988). Esse princípio estabelece que toda pessoa deve ser considerada inocente até que haja condenação definitiva. A presunção de veracidade dos atos administrativos não pode prevalecer sobre o direito à ampla defesa e ao contraditório, pois isso comprometeria a igualdade entre as partes no processo (Badaró, 2008, p. 17).

A presunção de inocência possui dois desdobramentos principais: a regra de tratamento, que garante ao acusado ser tratado como inocente durante todo o processo, e a regra decisória, que exige que, em caso de dúvida relevante, a decisão seja favorável ao acusado. No campo probatório, tal princípio reforça que o ônus da prova recai sobre a Administração, que deve demonstrar, de forma inequívoca, a culpabilidade do imputado. Dessa forma, o acusado não pode ser penalizado sem que a Administração comprove a infração de maneira clara e robusta (Justen Filho, 2021, p. 848).

Já o princípio da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da CR/1988 (Brasil, 1988), exige que os atos da Administração Pública possuam a mais ampla divulgação possível entre os administrados, uma vez que constitui fundamento desse princípio

possibilitar o controle da legitimidade dos atos administrativos e o grau de eficiência que se revestem (Carvalho Filho, 2019, p. 102). No processo administrativo, esse princípio é assegurado na Lei n. 9.874/1999 (Brasil, 1999b), que estabelece, no parágrafo único do art. 2º, a exigência de “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (inciso V) e a “garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio” (inciso X). Além disso, o art. 3º, II, inclui entre os direitos do administrado o de “ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas”.

Por sua vez, o princípio da impessoalidade, também consagrado no art. 37, *caput*, da CR/1988 (Brasil, 1988), está intrinsecamente ligado à ideia de igualdade, proibindo que o agente público tome decisões ou adote ações fundamentadas em critérios subjetivos ou em distinções entre situações semelhantes sem que haja respaldo legal para tanto. Contudo, sua aplicação vai além dessa equiparação à igualdade, configurando uma norma que veda ao agente público o uso indevido ou pessoal dos bens e interesses públicos, exigindo que mantenha uma clara separação entre interesses privados e o interesse coletivo. No processo administrativo sancionador, esse princípio exige que o julgador atue de forma neutra, evitando qualquer influência de caráter pessoal, seja ela oriunda das partes envolvidas, da opinião pública, seja da imprensa (Mello, 2022, p. 48-49).

Tratando-se do princípio da moralidade, impõe-se que o administrador público não ignore os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Cabe-lhe não somente averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto (Carvalho Filho, 2019, p. 98). Compreendem-se em seu conteúdo, os chamados princípios da lealdade e boa-fé, por força dos quais firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões (Bandeira de Mello, 2015, p. 123)

A Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b), abrangendo tal princípio em seu art. 2º, parágrafo único, inciso IV, exige no processo administrativo uma “atuação segundo

padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, com referência evidente aos principais aspectos da moralidade administrativa.

Além disso, quanto ao princípio da motivação, trata-se da necessária justificação do ato administrativo, ou seja, a demonstração clara das razões que levaram à sua prática pelo administrador, de modo que seja possível averiguar a sua adequação à lei e aos princípios de direito. Tamanha a relevância desse princípio que a Lei n. 9.784/1999 dedicou capítulo exclusivo para tratar da motivação, apontando-se as hipóteses em que deve haver necessariamente a justificação do ato, por exemplo, quando os atos neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam recursos administrativos; dentre outros<sup>5</sup> (Silva, 2005, p. 6-7)

Destaque-se, também, o princípio da finalidade, que atrela sempre um objetivo certo e inafastável a qualquer ato administrativo: o interesse público (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 97).

O princípio da finalidade estabelece que o ato administrativo deve estar direcionado exclusivamente ao alcance do interesse público previsto na norma que regula a atuação da Administração. No campo do Direito Administrativo Sancionador, isso significa que as sanções devem ter como objetivo atender às necessidades da sociedade, promovendo o cumprimento das normas pelos particulares, em vez de se limitar a punir o infrator (Mello, 2022, p. 51).

Cabe referir-se, ainda, ao princípio da segurança jurídica, essencial para garantir estabilidade nas relações jurídicas e previsibilidade na atuação estatal. Na área dos processos administrativos sancionadores, esse princípio se manifesta na exigência de coerência da atividade punitiva estatal ao ordenamento jurídico, assegurando que os administrados possam planejar suas ações com a expectativa de que as normas serão

---

<sup>5</sup> Lei n. 9.784/1999, art. 50: “Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III – decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV – dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V – decidam recursos administrativos; VI – decorram de reexame de ofício; VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados. § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito” (Brasil, 1999b).

aplicadas de maneira consistente. Com a crescente margem de discricionariedade na tomada de decisões pela Administração Pública, percebeu-se a necessidade de conformar a atuação administrativa à juridicidade, evitando práticas arbitrárias que possam surpreender os administrados e comprometer a segurança das relações jurídicas. Dessa forma, a segurança jurídica impõe à Administração o dever de atuar com previsibilidade e respeito às normas vigentes, garantindo um ambiente de confiança e estabilidade (Mello, 2022, p. 60-64).

Por fim, mas não menos importante, há o princípio da eficiência, acrescentado aos princípios da Administração Pública enunciados no *caput* do art. 37 da Emenda Constitucional n. 19/1998 (Brasil, 1998a).

Na concepção de Medauar (2018, p. 127), tal princípio orienta toda a atuação da Administração Pública. O termo “eficiência” está relacionado à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso, que atenda às necessidades da população. A eficiência contrapõe-se à lentidão, ao descaso, à negligência e à omissão (2018, p. 127).

No mesmo sentido, para Meirelles e Burle Filho (2016, p. 105), o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. A função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo também resultados positivos e o satisfatório atendimento das necessidades coletivas.

No processo administrativo, a eficiência se revela na ausência de protelações e no pronunciamento coerente da decisão que negue ou afirme direitos, devendo ele ser conduzido com celeridade e sem retardamentos desnecessários (Cichoki, 2021, p. 120). Tal princípio também pode se afirmar por meio da resolução consensual de conflitos, por ensejar, em menor tempo e custo, solução ao litígio e segurança jurídica (Meirelles; Burle Filho, 2016, p. 106).

Ressalte-se, nesse contexto, que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito (Di Pietro, 2020, p. 251).

Percebe-se, portanto, que os princípios aplicáveis ao Processo Administrativo Sancionador – devido processo legal, contraditório, ampla defesa, legalidade, tipicidade, anterioridade, proporcionalidade, presunção de inocência, publicidade, impessoalidade,

moralidade, motivação, finalidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência – são fundamentais para garantir a proteção dos direitos dos administrados e assegurar a legitimidade da atuação punitiva da Administração Pública.

Mais do que fundamentais, tais princípios constituem uma obrigatoriedade a ser observada na atuação punitiva estatal, especialmente porque orientam processos que envolvem a restrição de direitos ou a imposição de penalidades. A CR/1988 (Brasil, 1988) e a legislação infraconstitucional estabelecem de forma expressa essa exigência, impondo à Administração Pública o dever de respeitá-los em todas as fases do processo sancionador, de modo que, a inobservância de qualquer um desses princípios compromete a validade do ato administrativo, resultando em sua nulidade, uma vez que tal violação afeta não apenas a legalidade da decisão, mas também sua legitimidade e segurança jurídica.

Assim, além de resguardarem direitos e garantias fundamentais, esses princípios delimitam o exercício do poder estatal, assegurando imparcialidade, justiça e proporcionalidade na condução do processo e, com isso, promovem o necessário equilíbrio entre a proteção do interesse público e o respeito aos direitos dos administrados, conferindo maior transparência, previsibilidade e segurança à atuação administrativa.

#### **4 ASPECTOS DE MELHORIA PROMOVIDOS PELA LEI N. 13.506/2017 AO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Neste capítulo, chegou-se ao ponto central desta dissertação, isto é, à análise empírica feita com o objetivo de verificar se as mudanças introduzidas pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) promoveram melhorias nos processos administrativos sancionadores conduzidos pelo BCB, com especial enfoque nas decisões que ele proferiu e nos termos de compromisso celebrados. Antes, porém, foi necessário revisar o contexto

institucional em que se insere o Banco Central brasileiro, suas funções e a evolução normativa sobre o processo sancionador de sua competência.

#### **4.1 Contexto institucional e funções do Banco Central do Brasil**

A compreensão sobre o contexto institucional e as funções do BCB requer o entendimento sobre como se estrutura o SFN, como apresentado adiante.

O SFN é formado por instituições que promovem a intermediação de recursos financeiros no País<sup>6</sup>. É caracterizado por ser um setor econômico de ampla regulação pelo Estado, especialmente dada sua relevância para o desenvolvimento econômico nacional. Isso porque é por meio do SFN, principalmente, que as pessoas realizam transferências de recursos financeiros, tomam crédito, efetuam pagamentos, fazem investimentos, constituem reservas de recursos financeiros, dentre outras atividades que permitem a circulação da moeda e de crédito dentro do país (BCB, 2025c).

À vista disso, a CR/1988 (Brasil, 1988) estabelece, em seu art. 192, que o SFN deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, dando tamanha relevância para o assunto, que dispõe expressamente que o setor deve ser regulado por leis complementares. Em virtude dessa disposição, a Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), que apresenta disposições gerais sobre o funcionamento do SFN, foi recepcionada com *status* de lei complementar (Silva, 1998, p. 790) e, ainda que tenha sofrido modificações, permanece vigente para disciplinar a matéria.

Ressalte-se que, embora se possa admitir a origem do SFN em 1808, com a instalação do Banco do Brasil (BB), que exercia funções típicas de uma autoridade monetária<sup>7</sup> (Ribeiro, 2020, p. 13), foi a partir da edição da Lei n. 4.595/1964 que o SFN passou a ser estruturado da forma como funciona até então, no que se refere à divisão das responsabilidades para regular seu funcionamento entre os reguladores normativos,

---

<sup>6</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 1º “O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído: I – do Conselho Monetário Nacional; II – do Banco Central do Brasil; III – do Banco do Brasil S. A.; IV – do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; V – das demais instituições financeiras públicas e privadas” (Brasil, 1964).

<sup>7</sup> “As atribuições do BB eram: (i) banco dos bancos, como depositário dos encaixes voluntários e compulsórios; (ii) fornecedor de assistência financeira de liquidez; (iii) administrador do serviço de compensação; e (iv) agente financeiro do governo federal, por meio de recebimentos, pagamentos e financiamento do Tesouro Nacional” (Ribeiro, 2020, p. 14).

supervisores e os agentes regulados que exercem a atividade profissional de movimentação de recursos financeiros (operadores).

Aos reguladores com competência normativa cabe disciplinar, regulamentar e estabelecer as políticas para o setor, enquanto aos supervisores compete a fiscalização dos entes operadores – as instituições que ofertam serviços de intermediação de recursos financeiros, a exemplo dos bancos e caixas econômicas, administradoras de consórcios, bolsas de valores, seguradoras e resseguradores, entidades fechadas de previdência complementar, cooperativas de crédito, corretoras e distribuidoras, bolsa de mercadorias e futuros, entidades abertas de previdência, sociedades de capitalização, instituições de pagamento e demais instituições não bancárias (Ribeiro, 2020, p. 15).

Essa estrutura foi delimitada pela Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), sobretudo com criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão normativo a quem compete, dentre outras atribuições, formular a política da moeda e do crédito, bem como estabelecer as regras de funcionamento das instituições financeiras; e o BCB, autarquia supervisora cujas atribuições são, essencialmente, garantir o cumprimento das normas editadas pelo CMN, além de monitorar e fiscalizar o sistema financeiro e executar as políticas monetária, cambial e de crédito<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 9º: Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional; Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: I – Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional; [...] III – determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, a forma e condições por ele determinadas [...]; IV – receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso anterior e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras, nos termos do inciso III e § 2º do art. 19; V – realizar operações de redesconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada; VI – Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas; VII – Efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei; VIII – Ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional; IX – Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; X – Conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam: a) funcionar no País; b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior; c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas; d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações Debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários; e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento; f) alterar seus estatutos; g) alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário [...]; XII – efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas

Especificamente sobre o BCB, entidade central deste trabalho, destaque-se que lhe foi incumbido, também, o papel de emitir a moeda, negociar títulos de dívida pública para regular a oferta de moeda ou a taxa de juros, além de ser depositário dos recursos financeiros de titularidade da União, conforme previsto no art. 164 da CR/1988<sup>9</sup>.

Em síntese, o BCB possui como funções básicas: i) ser emissor da moeda; ii) manter a inflação baixa e estável<sup>10</sup>; iii) garantir a segurança e eficiência do SFN; iv) atuar como “banco do governo”, detendo as suas contas mais importantes e sendo o depositário de suas reservas financeiras; e v) ser o “banco dos bancos”, mantendo contas de titularidade das instituições financeiras e as monitorando para assegurar que as atividades de movimentação profissional de recursos financeiros sejam realizadas com fluidez e para que as próprias contas não fechem o dia com saldo negativo.

---

de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 [...]; XV – efetuar, como instrumento de política cambial, operações de compra e venda de moeda estrangeira e operações com instrumentos derivativos no mercado interno, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada [...]; Art. 11. Compete ainda ao Banco Central da República do Brasil; I – Entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais; II – Promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços; III – Atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial [...]; V – Emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; VI – Regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis; VII – Exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem; [...]”(Brasil, 1964).

<sup>9</sup> CF/1988, 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” (BRASIL, 1988).

<sup>10</sup> Esse objetivo foi reforçado com a edição da Lei Complementar n. 179/2021 (Brasil, 2021a), conforme previsão do seu art. 1º: “o Banco Central do Brasil tem por objetivo fundamental assegurar a estabilidade de preços. Parágrafo único. Sem prejuízo de seu objetivo fundamental, o Banco Central do Brasil também tem por objetivos zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego.”

Percebe-se, assim, que as atribuições do BCB lhe conferem a função de exercer a regulação econômica<sup>11</sup> sobre as atividades de coleta, aplicação e intermediação de recursos financeiros e sobre a custódia de títulos no Brasil, fator essencial para garantir a solidez e o bom funcionamento do SFN.

Tipicamente, esse papel regulador exercido pelo BCB trata-se de uma atividade própria do Estado, conforme previsto no art. 174 da CR/1988<sup>12</sup>, e já levantou dúvidas sobre a caracterização do BCB como uma agência reguladora.

De fato, considerando tratar-se de um ente integrante da Administração Indireta com funções de regular matéria específica que lhe está afeta (Di Pietro, 2019, p. 594), o BCB pode ser considerado agência reguladora em sentido amplo. Mas a conclusão doutrinária é de que ele não se enquadra no conceito de agência reguladora em sentido estrito – que corresponde às agências criadas num contexto de abertura do Brasil ao capital estrangeiro, com forte influência de investidores internacionais para que os entes responsáveis por regular determinados mercados não tivessem influências políticas na regulação das matérias de sua competência (Grotti, 2005 *apud* Tognetti, 2012, p. 109). Essa conclusão se deve, tanto pelo fato de o BCB não ter sido designado em lei como agência reguladora, mas também por não atender a todos os atributos típicos dessas agências, especialmente os que estão relacionados à sua autonomia (Tognetti, 2012, p. 110-114).

Basta destacar que o BCB é uma autarquia, assim entendida como uma “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei” (Di Pietro, 2019, p. 536); de natureza especial, o que significa que ela detém privilégios específicos que aumentam sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns (Meirelles, Burle Filho, 2016, p. 448).

---

<sup>11</sup> Como conceitua Aragão (2004, p. 37), “a regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis”.

<sup>12</sup> CF/1988, 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.” (Brasil” (Brasil, 1988).

Ressalte-se que, apesar das origens etimológicas da palavra “autarquia” (*autós* = próprio + *arquia* = comando, governo, direção), a capacidade de autoadministração da autarquia não a eleva, necessariamente, à condição de entidade autônoma, especialmente porque ela deve seguir as políticas e diretrizes do órgão que a criou (Pinheiro; Motta, 2002, p. 471-472). A autonomia diz respeito ao poder de estabelecer o próprio direito, poder do qual não desfrutam as autarquias senão por delegação da Administração Direta (Di Pietro, 2019, p. 534).

Nesse contexto, relevante pontuar que o debate sobre a necessidade de se conferir maior autonomia ou até mesmo independência<sup>13</sup> ao BCB existe há muitos anos e ganhou força, principalmente, a partir da década de 1990, após sucessivas crises inflacionárias e o fracasso de planos de estabilização da moeda (Corazza, 2021, p. 12).

Argumentos de autores contrários à proposta (Corazza, 2021, p. 12-14) destacam a inoportunidade, a inutilidade e a ilegitimidade da independência do BCB, além de pontuarem que ela seria obstáculo à coordenação da política macroeconômica. Por outro lado, o argumento favorável de maior destaque (Matta, 2003, p. 60) é no sentido de que a autonomia ou independência do BCB o tornaria imune a influências e demandas dos governantes, permitindo que sua atuação se voltasse para a estabilidade de preços.

A partir da edição do Decreto n. 3.088/1999 (Brasil, 1999a), que estabeleceu a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária, o BCB passou a gozar de maior autonomia operacional, uma vez que, nesse regime, o CMN estabelece a meta de inflação para os anos subsequentes e o BCB deve persegui-la utilizando mecanismos próprios. Em sequência, a intenção de introduzir a autonomia operacional no BCB impulsionou, também, a aprovação da Emenda Constitucional n. 40/2003 (Brasil, 2003a), que alterou o art. 192 da CR/1988, a fim de possibilitar a regulamentação segmentada do SFN<sup>14</sup> (Pellegrini, 2004, p. 30).

---

<sup>13</sup> Segundo Lastra (2000, p. 22), “a ‘autonomia’ (etimologicamente significando habilidade de criar regras para si mesmo) envolve a liberdade operacional na condução de funções. A independência indica uma ausência de interferência política e traz o mais amplo campo de manobra na conduta das políticas delegadas ao Banco Central”.

<sup>14</sup> Na redação original, o art. 192 da CR/1988 (Brasil, 1988) especificava vários temas que deveriam ser regulamentados por meio de uma lei complementar. Com a nova redação, foi suprimida a classificação dos temas e adotou-se o plural para estabelecer que o SFN seja regulado por “leis complementares”, o que ampliou as possibilidades de regulamentação sobre o assunto.

Sem se aprofundar no desenrolar da questão, destaque-se que somente em 2021, com a edição da Lei Complementar n. 179/2021 (Brasil, 2021a), o BCB teve reconhecida formalmente sua autonomia operacional.

O referido diploma legal, além de reforçar os objetivos principais do BCB, bem como o regime de metas inflacionárias, estabeleceu que sua diretoria deve ser composta por nove membros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados após a aprovação pelo Senado Federal, com mandato de quatro anos, passíveis de apenas uma recondução de igual período. Ressalte-se que o mandato de quatro anos do Presidente do BCB e de seus diretores não pode coincidir com o da Presidência da República, o que demonstra claro intuito de assegurar menor intervenção do Poder Executivo na atuação do BCB. as exonerações, antes discricionárias, passaram a depender de hipóteses taxativas.

A Lei Complementar n. 179/2021 (Brasil, 2021a) apresenta, ainda, outras disposições relacionadas à atuação do BCB, mas sintetiza, em seu art. 6º, que ele

é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos.

Assim, a lei em comento promoveu a criação de estrutura normativa que fortaleceu a atuação do BCB, garantindo maior autonomia da instituição com o fim de favorecer a estabilidade econômica.

Apesar disso, fato é que não se pode dizer que o BCB se trata de um regulador independente, como é o caso, por exemplo, do Federal Reserve System (FED) nos Estados Unidos (Andrade Filho, 2022, p. 221). No direito estadunidense, diferentemente do ordenamento jurídico brasileiro, as agências reguladoras gozam de certa independência em relação aos três Poderes do Estado, uma vez que possuem função normativa, detêm competência de praticar atos que não podem ser revistos por autoridades estranhas ao próprio ente e, ainda, dispõem de função quase jurisdicional, já que resolvem os litígios com as pessoas reguladas sem um controle judicial (DI Pietro, 2019, p. 597; Diniz, 2023, p. 229).

Por outro lado, mesmo que o BCB seja dotado de relevante autonomia para exercer suas funções, ainda é, em última instância, uma autarquia vinculada ao Poder

Executivo e, como tal, está sujeito ao regime jurídico de direito público, gozando de todas as suas prerrogativas, poderes, privilégios e sujeições (Di Pietro, 2019, p. 536).

Essa dependência pode ser verificada, também, no que diz respeito ao seu orçamento para realizar despesas, contratar e remunerar servidores, como se extrai da Lei n. 7.800/1989<sup>15</sup> e da Lei n. 9.811/1999<sup>16</sup>, que dispõem sobre diretrizes orçamentárias, bem como da Lei Complementar n. 101/2000<sup>17</sup>, que estabelece normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Além disso, a sujeição do BCB ao Poder Executivo também se manifesta em sua competência sancionadora, impondo à autarquia o dever de observar os limites da atuação da Administração Pública, conforme exposto ao longo desta dissertação. Isso significa que, embora o BCB goze de autonomia técnica e regulatória, ele deve atuar conforme os parâmetros legais e os princípios administrativos que orientam a atuação da Administração Pública, especialmente em seu processo punitivo, apresentado nos tópicos seguintes.

#### **4.2 O processo administrativo sancionador do Banco Central do Brasil como forma de regulação do Sistema Financeiro Nacional**

Dada a relevância da acumulação de capital e da movimentação de recursos financeiros para o desenvolvimento econômico do País, bem como o papel essencial assumido pelos agentes que exercem as atividades de captação, aplicação, intermediação de recursos financeiros e custódia de títulos, torna-se fundamental a existência de um sistema abrangente de controles sobre tais atividades que assegure a estabilidade e a confiança no SFN.

---

<sup>15</sup> Lei n. 7.800/1989, art. 21: “Na fixação das despesas serão observadas as prioridades constantes do Anexo I, desta Lei. § 1º. Na elaboração da proposta orçamentária o órgão central de orçamento ouvirá, através dos Ministérios correspondentes, os órgãos públicos federais de desenvolvimento regional, bem como os voltados do meio ambiente e à ciência e tecnologia. § 2º. Na ausência das leis complementares previstas nos arts. 165, § 9º, e 192, da Constituição Federal, a programação das despesas de caráter administrativo do Banco Central do Brasil integrará o projeto de lei orçamentária” (Brasil, 1989).

<sup>16</sup> Lei n. 9.811/1999, art. 41: A programação orçamentária do Banco Central do Brasil obedecerá ao disposto nesta Lei e compreenderá as despesas com pessoal e encargos sociais, outros custeios administrativos e operacionais, inclusive aquelas relativas a planos de e de assistência a servidores e investimentos” (Brasil, 1999c).

<sup>17</sup> Lei Complementar n. 101/2000, art. 5º: “[...]: § 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos” (Brasil, 2000).

Nesse sentido, justifica-se a intervenção estatal na economia, com o Estado assumindo o papel de regulador, para que seja promovido o eficiente funcionamento desse mercado e da atuação dos agentes econômicos, assim como para que sejam atendidos relevantes interesses coletivos. Como regulador (art. 174, CR/1988), o Estado brasileiro tem a autorização para intervir de forma indireta na economia, podendo, na esfera do Poder Executivo, elaborar normas, praticar atos executivos e realizar atos judicantes, com o objetivo de garantir a estabilidade e a ordem econômica (Ribeiro; Freitas; Neves, 2017, p. 527).

A regulação normativa estabelece regras gerais para a atuação de setores ou atividades econômicas, diferenciando-se da função regulamentar, que, conforme a CR/1988, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo<sup>18</sup>. Sua função é traduzir tecnicamente princípios legais e constitucionais para viabilizar a implementação eficiente das decisões políticas definidas pelo Legislativo. Assim, as entidades reguladoras, ao editarem normas de acordo com a moldura regulatória, devem pautar-se por critérios técnicos, e não políticos, garantindo que a norma regulatória conecte a lei ao administrado e seja válida apenas quando prevista em lei, em conformidade com o ordenamento jurídico (Souto, 2008, p. 3-4; Ribeiro; Freitas; Neves, 2017, p. 527).

Por outro lado, a regulação executiva se refere à implementação e fiscalização das normas estabelecidas pela regulação normativa. Ela é implementada por atos de atribuição de direitos, licenças ou delegações, além da fiscalização direta da atividade objeto da regulação (Souto, 2008, p. 5). A regulação executiva, portanto, cumpre a função de operacionalizar as diretrizes estabelecidas, garantindo a conformidade das instituições com as normas impostas pelo regulador.

Finalmente, a regulação judicante visa solucionar uma controvérsia administrativa, que pode envolver a fixação de tarifas, a solução de conflitos entre os agentes econômicos, o processo administrativo sancionador e a aplicação de penalidades (Ribeiro; Freitas; Neves, 2017, p. 527). Ela se difere da função jurisdicional, uma vez que esta é exercida exclusivamente pelo Poder Judiciário, como já destacado nesta dissertação. A regulação judicante se concentra na interpretação e aplicação das normas

---

<sup>18</sup> CF/1988, art. 84: “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...]” (Brasil, 1988).

regulatórias por parte de órgãos administrativos e busca assegurar que as decisões tomadas pelo regulador estejam em conformidade com os princípios e objetivos do ordenamento jurídico (Souto, 2008, p. 20)

Em termos gerais, a regulação estatal é atividade

[...] por meio da qual o Estado intervém nas decisões econômicas privadas, praticando atos gerais, individuais ordinatórios e decisórios, com vistas ao atendimento dos interesses relevantes da coletividade, distinta da autorregulação que envolve o conjunto de atos aos quais os interessados aderem por convenção.

Abrange a liberdade de acesso ao mercado, a permanência e a saída dos interessados em desempenhar determinada atividade econômica ou dela se beneficiar. É desempenhada a partir da criação de normas, da prática de determinados atos administrativos e pela fiscalização do seu cumprimento, podendo culminar até em adjudicação e punição dos infratores ou premiação dos envolvidos.

A função regulatória, como parcela da atividade estatal de intervenção no domínio econômico, sempre existiu, no entanto, na fase contemporânea ou pós-moderna de Estado de Direito, novos instrumentos regulatórios foram postos à disposição do Estado que passou a assumir o papel de estrategista e não mais de piloto na economia, intervindo de forma direta e indireta, mas se for direta, apenas será de modo pontual. (Ribeiro; Freitas; Neves, 2017, p. 526-527).

No SFN, o objetivo fundamental da regulação estatal é a prevenção do risco sistêmico, ou seja, do risco de ocorrência de um evento não antecipado, imprevisto, repentino, que possa impactar o sistema financeiro de maneira significativa, gerando consequências expressivas na economia. Isso inclui, por exemplo, a falência de instituições financeiras de grande porte, crises políticas, falhas tecnológicas em sistemas de pagamento ou a imposição de restrições em centros financeiros estratégicos (Santos, 2002, p. 4).

Esse risco pode se manifestar, geralmente, de duas formas. A primeira, chamada de canal real de contágio, ocorre quando um banco se torna insolvente, o que pode desencadear uma série de quebras dada a estreita interdependência financeira entre os bancos, que emprestam e tomam dinheiro emprestado entre si, além de manterem depósitos recíprocos e realizarem pagamentos via sistema interbancário. A segunda forma – o canal informacional – acontece quando um pânico generalizado leva os depositantes a correrem para retirar seus fundos, o que, em razão da reserva limitada de dinheiro em caixa dos bancos, pode resultar em inadimplemento e falência. Ambos os canais

costumam ocorrer simultaneamente em momentos de crise, como no exemplo marcante da ocorrência de risco sistêmico que foi marcado pela Grande Depressão de 1930 nos Estados Unidos, quando a quebra da bolsa de valores em 1929 levou a uma corrida bancária em massa para a retirada de depósitos, resultando na falência de milhares de instituições financeiras e em uma grave crise econômica que perdurou por alguns anos (Pinto, 2011, p. 47-50).

Outro objetivo importante da regulação do SFN é a proteção dos consumidores contra práticas prejudiciais, como preços excessivos e comportamentos oportunistas por parte dos intermediadores de recursos financeiros. Isso é particularmente importante, pois os consumidores estão expostos a assimetrias de informação ao avaliar serviços financeiros, gerando riscos relacionados à possibilidade de escolha de instituições que coloquem seus próprios interesses à frente dos interesses do consumidor. Para mitigar esses riscos, a regulação deve se preocupar, também, em estabelecer políticas de concorrência eficientes, exigências de transparência e padronização das práticas contábeis, a fim de promover a eficiência do mercado financeiro, que também se configura como um objetivo dessa regulação (Santos, 2002, p. 5).

Nesse sentido, ao menos oito objetivos podem ser extraídos por meio de revisão bibliográfica específica sobre o tema, destacando-se: i) o gerenciamento de riscos da atividade financeira para evitá-los ou remediá-los; ii) o afastamento do risco sistêmico inerente à atividade financeira, como exposto acima; iii) regulamentar ou tratar de particularidades do funcionamento do mercado; iv) promover a eficiência dos mercados por meio da correção de suas imperfeições e falhas; v) proteção do consumidor, também pontuado acima; vi) redução da assimetria de informação visando equilibrar as relações estabelecidas no mercado financeiro; vii) o desenvolvimento nacional; e viii) a formação de poupança popular (Silva; Neves; Nogueira; Silveira e Silva, 2020, p. 119-120).

É por isso que a regulação do SFN possui, ainda, classificações específicas conforme sua finalidade: a regulação concorrencial, a regulação prudencial e a regulação sistêmica.

A regulação concorrencial tem como objetivo principal evitar a formação de monopólios e oligopólios, estabelecendo regras e procedimentos que promovam um ambiente competitivo saudável no mercado financeiro. Dessa forma, busca-se garantir que a atuação dos agentes econômicos não comprometa a livre concorrência, prevenindo

práticas abusivas que possam restringir a entrada de novos competidores ou prejudicar consumidores (Yasbek, 2007, p. 184-191).

A regulação prudencial, por sua vez, compreende a formulação, a implementação e a fiscalização de normas que estabelecem mecanismos específicos para mitigar os riscos inerentes às atividades financeiras, sobretudo aqueles relacionados à iliquidez, crises de crédito e volatilidade de mercado. Essa abordagem ganhou destaque especialmente a partir dos Acordos de Basileia, que introduziram diretrizes regulatórias voltadas para a exigência de coeficientes mínimos de capital para as instituições financeiras, proporcionalmente aos seus ativos e aos respectivos graus de risco, ao mesmo tempo em que impulsionaram o aprimoramento dos sistemas internos de avaliação e o controle de riscos, abrangendo não apenas o risco de crédito, mas também os riscos operacional, de mercado e de liquidez. Dessa forma, a regulação prudencial se efetiva por meio de mecanismos de adequação patrimonial e gestão de riscos, assegurando maior estabilidade e segurança ao setor financeiro (Pinto, 2011, p. 189-199; Yasbek, 2007, p. 184-191).

Já a regulação sistêmica tem como foco a contenção de crises financeiras que possam comprometer o funcionamento do sistema. Por meio de redes de proteção, como o Fundo Garantidor de Crédito (FGC) e regimes especiais aplicáveis a instituições em crise, busca-se evitar o contágio originado de situações de crise provocadas por desequilíbrio de crédito ou de liquidez de uma instituição financeira ou de um grupo delas, assegurando a continuidade das operações financeiras e mitigando impactos negativos na economia financeiro (Pinto, 2011, p. 120-142; Yasbek, 2007, p. 184-191).

Enquanto a regulação sistêmica tem caráter mais remedial, preocupando-se em criar mecanismos para conter a ocorrência de externalidades negativas ao alto grau de integração entre instituições financeiras, a regulação prudencial tem caráter mais preventivo, procurando delinear regras que impeçam a ocorrência de crises sistêmicas (Pinto, 2011, p. 184).

Pode-se falar, ainda, na chamada “regulação resolutiva”, voltada para a mitigação dos impactos de crises financeiras, focando na gestão de suas consequências após a ocorrência de um evento crítico. Ela se fundamenta na evidência de que novas crises financeiras vão acontecer, observando algum padrão cíclico, e se desenvolve em três frentes: (i) organização de fundos de garantia e regras de resolução bancária para serem utilizados como a primeira alternativa de resposta às crises financeiras; (ii) estímulo a

soluções privadas, reduzindo o uso de recursos públicos; e (iii) ampliação da responsabilização de administradores em razão das perdas de uma resolução bancária. Nesse sentido, medidas de recapitalização das instituições, como o *bail-in* – em que as perdas são absorvidas pelos credores e acionistas da instituição em crise, em vez de ser utilizado o recurso público para socorrer a instituição em crise –, reforçam a internalização dos custos da crise pelos próprios agentes financeiros, incrementando os instrumentos para solução de crises e provocando significativo efeito prudencial e de organizador do risco moral (Novais e Silva, 2013, p. 41-43).

Sob essa perspectiva, o processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB – tendo em vista que se trata de mecanismo de fiscalização e correção de condutas que possam comprometer a estabilidade e a integridade SFN – assume relevante papel como instrumento de regulação desse setor econômico.

Isso porque, além de seu caráter repressivo, voltado para a responsabilização dos agentes que infringem a normatividade financeira, o processo sancionador desempenha uma função preventiva indispensável à regulação do mercado financeiro. A possibilidade de imposição de sanções pelo BCB atua como elemento dissuasório, desestimulando práticas ilícitas e incentivando a adoção de padrões rigorosos de governança, transparência e conformidade regulatória pelas instituições supervisionadas, o que faz com que o processo sancionador esteja diretamente alinhado aos objetivos da regulação financeira, que incluem a preservação da confiança no sistema, a proteção dos consumidores, a mitigação de falhas de mercado e a redução dos riscos inerentes à atividade financeira.

Nesse sentido, além de restabelecer a legalidade diante de infrações, o processo sancionador do BCB fortalece a credibilidade do SFN, ao criar um ambiente de maior previsibilidade e estabilidade das atividades de captação, aplicação, intermediação de recursos financeiros e custódia de títulos, elementos fundamentais para o funcionamento eficiente do mercado financeiro. A imposição de normas e a supervisão contínua da autarquia impelem que as instituições supervisionadas atuem nos limites estabelecidos, reduzindo, conseqüentemente, o risco sistêmico e promovendo um mercado mais estável e competitivo entre os agentes do setor.

Cabe lembrar que o processo administrativo sancionador do BCB, ao integrar-se ao arcabouço regulatório do SFN, também reflete o princípio da eficiência administrativa,

pois sua aplicação deve assegurar que a intervenção estatal ocorra de forma proporcional, célere e eficaz. Assim, o processo sancionador conduzido pela autarquia não apenas disciplina o setor financeiro, mas também contribui para a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico do País, reforçando um sistema de regulação robusto e eficiente.

### **4.3 Evolução normativa do processo administrativo sancionador do Banco Central do Brasil**

Como mencionado no item 4.1 desta dissertação, o art. 10, IX, da Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964) atribui ao BCB o papel de exercer a fiscalização das instituições por ele supervisionadas e aplicar as penalidades previstas quando constatada a prática de infrações.

Inicialmente, a própria Lei n. 4.595/1964 apresentava disposições que disciplinavam a competência sancionadora do BCB. Essa legislação, entretanto, apenas delineava as penalidades aplicáveis pela autarquia e algumas condutas passíveis de punição, deixando lacunas em relação à tipificação das infrações e sobre regras procedimentais que deveriam ser adotadas para a aplicação das sanções pela autarquia.

Para tentar suprir essa deficiência, algumas normas expedidas pelo CMN e pelo próprio BCB passaram a reger o processo administrativo sancionador a cargo deste último, a exemplo da Resolução CMN n. 1.065/1985 (BCB/CMN, 1985) que, por anos, regulamentou a aplicação de penalidades pelo BCB. Subsidiariamente, a Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b) também se aplicava ao processo administrativo sancionador do BCB (Cunha; Neves, 2018, p. 45).

Ainda assim, considerando a evolução do Direito Administrativo brasileiro no sentido de buscar mais eficiência e de incorporar princípios e garantias fundamentais na atuação punitiva administrativa, o processo administrativo sancionador de competência do BCB carecia de melhorias relevantes em sua estrutura normativa.

A primeira tentativa significativa de reforma do processo administrativo sancionador do BCB ocorreu com a publicação da Medida Provisória n. 784/2017 (Brasil, 2017c), que introduziu relevantes alterações nesse processo, tais como a previsão de um rol de infrações passíveis de punição, a criação de novas penalidades e o aumento dos valores da penalidade de multa, além da possibilidade de solução de conflitos por meio

de instrumentos consensuais. Seu prazo de vigência, contudo, foi encerrado em 19 de outubro de 2017 sem conversão em lei (Brasil, 2017a).

Logo em seguida, foi sancionada a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b), que consolidou os avanços propostos na medida provisória, incorporando inovações substanciais ao processo administrativo sancionador do BCB.

A regulamentação das disposições gerais da Lei n. 13.506/2017 ficava a cargo das Circulares BCB n. 3.857 (BCB, 2017a) e 3.858 (BCB, 2017b), ambas de 14 de novembro de 2017, que dispunham sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão previstos na Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b); e sobre os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei n. 9.613/1998 (Brasil, 1998b), respectivamente. Posteriormente, essas normas foram substituídas pela Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b), que consolidou as disposições anteriores e introduziu novas regras, estando vigente até então.

Os principais aspectos do processo administrativo sancionador do BCB sob o regime da Lei n. 4.595/1964 e as alterações implementadas pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) foram mais detalhados nos tópicos seguintes, optando-se por não abordar as minúcias da Medida Provisória n. 784/2017 (Brasil, 2017c), dado seu curto período de vigência e o fato de que suas disposições foram reproduzidas, quase na íntegra, pela Lei n. 13.506/2017.

#### ***4.3.1 O processo sancionador do Banco Central do Brasil sob o regime da Lei n. 4.595/1964***

Para disciplinar a competência sancionadora do BCB, a própria Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), que criou a autarquia, apresentava disposição prevendo as penalidades aplicáveis aos agentes supervisionados em caso da prática de infração aos preceitos da lei, bem como algumas regras relacionadas à aplicação de tais penalidades<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 44: “As infrações aos dispositivos desta lei sujeitam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente. I – Advertência; II – Multa pecuniária variável; III – Suspensão do exercício de cargos; IV – Inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras; V – Cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais, ou

Não havia na norma legal uma tipificação específica das condutas que ensejavam a aplicação das penalidades previstas, extraindo-se das regras dispostas na Seção IV, que trata das instituições financeiras privadas, alguns deveres que se impunham e que, se não observados, poderiam resultar na aplicação de sanção às instituições e agentes supervisionados. Na redação original da Lei n. 4.595/1964, destacam-se, por exemplo, algumas determinações relacionadas à constituição das instituições financeiras<sup>20</sup>; participação no capital social de outras sociedades<sup>21</sup>; obrigação de levantar balanços

---

privadas; VI – Detenção, nos termos do § 7º, deste artigo; VII – Reclusão, nos termos dos artigos 34 e 38, desta lei. § 1º A pena de advertência será aplicada pela inobservância das disposições constantes da legislação em vigor, ressalvadas as sanções nela previstas, sendo cabível também nos casos de fornecimento de informações inexatas, de escrituração mantida em atraso ou processada em desacordo com as normas expedidas de conformidade com o art. 4º, inciso XII, desta lei. § 2º As multas serão aplicadas até 200 (duzentas) vezes o maior salário-mínimo vigente no País, sempre que as instituições financeiras, por negligência ou dolo: a) advertidas por irregularidades que tenham sido praticadas, deixarem de saná-las no prazo que lhes for assinalado pelo Banco Central da República do Brasil; b) infringirem as disposições desta lei relativas ao capital, fundos de reserva, encaixe, recolhimentos compulsórios, taxa de fiscalização, serviços e operações, não atendimento ao disposto nos arts. 27 e 33, inclusive as vedadas nos arts. 34 (incisos II a V), 35 a 40 desta lei, e abusos de concorrência (art. 18, § 2º); c) opuserem embaraço à fiscalização do Banco Central da República do Brasil. § 3º As multas cominadas neste artigo serão pagas mediante recolhimento ao Banco Central da República do Brasil, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da respectiva notificação, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo e serão cobradas judicialmente, com o acréscimo da mora de 1% (um por cento) ao mês, contada da data da aplicação da multa, quando não forem liquidadas naquele prazo; § 4º As penas referidas nos incisos III e IV, deste artigo, serão aplicadas quando forem verificadas infrações graves na condução dos interesses da instituição financeira ou quando dá reincidência específica, devidamente caracterizada em transgressões anteriormente punidas com multa. § 5º As penas referidas nos incisos II, III e IV deste artigo serão aplicadas pelo Banco Central da República do Brasil admitido recurso, com efeito suspensivo, ao Conselho Monetário Nacional, interposto dentro de 15 dias, contados do recebimento da notificação. § 6º É vedada qualquer participação em multas, as quais serão recolhidas integralmente ao Banco Central da República do Brasil. § 7º Quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que atuem como instituição financeira, sem estar devidamente autorizadas pelo Banco Central da República do Brasil, ficam sujeitas à multa referida neste artigo e detenção de 1 a 2 anos, ficando a esta sujeitos, quando pessoa jurídica, seus diretores e administradores. § 8º No exercício da fiscalização prevista no art. 10, inciso VIII, desta lei, o Banco Central da República do Brasil poderá exigir das instituições financeiras ou das pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as referidas no parágrafo anterior, a exibição a funcionários seus, expressamente credenciados, de documentos, papéis e livros de escrituração, considerando-se a negativa de atendimento como embaraço à fiscalização sujeito à pena de multa, prevista no § 2º deste artigo, sem prejuízo de outras medidas e sanções cabíveis. § 9º A pena de cassação, referida no inciso V, deste artigo, será aplicada pelo Conselho Monetário Nacional, por proposta do Banco Central da República do Brasil, nos casos de reincidência específica de infrações anteriormente punidas com as penas previstas nos incisos III e IV deste artigo” (Brasil, 1964)

<sup>20</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 25: “As instituições financeiras privadas, exceto as cooperativas de crédito, constituir-se-ão unicamente sob a forma de sociedade anônima, devendo a totalidade de seu capital com direito a voto ser representada por ações nominativas [...]” (Brasil, 1964).

<sup>21</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 30: “As instituições financeiras de direito privado, exceto as de investimento, só poderão participar de capital de quaisquer sociedades com prévia autorização do Banco Central da República do Brasil, solicitada justificadamente e concedida expressamente, ressalvados os casos de garantia de subscrição, nas condições que forem estabelecidas, em caráter geral, pelo Conselho Monetário Nacional” (Brasil, 1964).

contábeis<sup>22</sup> e de comunicar ao BCB sobre atos de eleição de diretores e membros de órgãos consultivos, fiscais e semelhantes<sup>23</sup>; além da vedação de instituições financeiras de conceder empréstimos a determinadas pessoas<sup>24</sup>, bem como de emitir debêntures e adquirir bens imóveis não destinados ao próprio uso<sup>25</sup>.

Tais previsões, contudo, não eram capazes de regular de forma abrangente as atividades exercidas no SFN, considerando-se todos os seus campos de atuação, especificidades e complexidade, de modo que, na prática, em desacordo com o princípio da legalidade, a regulamentação sobre as atividades das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB era realizada por meio das normas infralegais editadas pelo CMN, sem a atribuição de competência específica na Lei n. 4.595/1964 para o CMN<sup>26</sup> e o BCB criarem infrações via edição de normas.

---

<sup>22</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 31: “As instituições financeiras levantarão balanços gerais a 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, obrigatoriamente, com observância das regras contábeis estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional” (Brasil, 1964).

<sup>23</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 32: “As instituições financeiras públicas deverão comunicar ao Banco Central da República do Brasil a nomeação ou a eleição de diretores e membros de órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, no prazo de 15 dias da data de sua ocorrência” (Brasil, 1964).

<sup>24</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 34: “É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: I – A seus diretores e membros dos conselhos consultivos ou administrativo, fiscais e semelhantes, bem como aos respectivos cônjuges; II – Aos parentes, até o 2º grau, das pessoas a que se refere o inciso anterior; III – As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral; IV – As pessoas jurídicas de cujo capital participem, com mais de 10% (dez por cento); V – Às pessoas jurídicas de cujo capital participem com mais de 10% (dez por cento), quaisquer dos diretores ou administradores da própria instituição financeira, bem como seus cônjuges e respectivos parentes, até o 2º grau. § 1º A infração ao disposto no inciso I, deste artigo, constitui crime e sujeitará os responsáveis pela transgressão à pena de reclusão de um a quatro anos, aplicando-se, no que couber, o Código Penal e o Código de Processo Penal. § 2º O disposto no inciso IV deste artigo não se aplica às instituições financeiras públicas” (Brasil, 1964).

<sup>25</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 35: “É vedado ainda às instituições financeiras: I – Emitir debêntures e partes beneficiárias; II – Adquirir bens imóveis não destinados ao próprio uso, salvo os recebidos em liquidação de empréstimos de difícil ou duvidosa solução, caso em que deverão vendê-los dentro do prazo de um (1) ano, a contar do recebimento, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central da República do Brasil. Parágrafo único. As instituições financeiras que não recebem depósitos do público poderão emitir debêntures, desde que previamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil, em cada caso” (Brasil, 1964).

<sup>26</sup> Lei n. 4.595/1964, art. 4º: “Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: (Redação dada pela Lei n. 6.045, de 15/05/74); [...] 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; (Redação dada pelo Del n. 581, de 14/05/69); [...] XII – Expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras; [...] XXII – Estabelecer normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei; [...] XXX – Expedir normas e regulamentação para as designações e demais efeitos do art. 7º desta lei; [...] XXXI – Baixar normas que

Os procedimentos que deviam ser observados no processo administrativo sancionador de competência do BCB foram estabelecidos, inicialmente, pela Resolução CMN n. 494/1978 (BCB/CMN, 1978), que instituiu o primeiro

Regulamento de Aplicação de penalidades às instituições financeiras; seus administradores; membros de conselhos consultivos, fiscais e semelhantes; gerentes e outras pessoas que infringam as disposições das Leis n. 4.595, de 31.12.64, 4.728, de 14.7.65, e 4.829 de 5.11.65, bem como outras normas legais ou regulamentares aplicáveis.

Posteriormente, o regulamento foi reformulado com a edição da Resolução CMN n. 1.065/1985 (BCB/CMN, 1985) e as alterações realizadas pelas Resoluções CMN n. 2.228/1995 (BCB/CMN, 1995), 3.192/2004 (BCB/CMN, 2004) e 3.883/2010 (BCB/CMN, 2010), vigorando até a edição da Circular BCB n. 3.857/2017 (BCB, 2017a), que passou a regulamentar o processo administrativo sancionador do BCB após o novo regime estabelecido pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b).

Observe-se que esse regulamento previa – inclusive no seu título – a possibilidade de aplicação de sanções pelo BCB quando verificada a infração a disposições previstas em normas regulamentares aplicáveis<sup>27</sup>, o que significa que não somente as condutas tipificadas em leis propriamente ditas poderiam ensejar a penalização dos agentes infratores. Essa aparente incongruência com o princípio da legalidade e os consequentes questionamentos judiciais em relação às sanções aplicadas pela autarquia com fundamento em normas infralegais foram aprofundados mais adiante.

De todo modo, ressalte-se que o regulamento apresentava importantes definições sobre a atuação fiscalizatória e sancionadora do BCB, bem como diretrizes para a aplicação das sanções pela autarquia.

Em relação às penalidades aplicáveis, eram estabelecidos os critérios objetivos que deviam ser observados na imposição de cada uma delas. A penalidade de advertência deveria ser aplicada, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, nas seguintes situações: a)

---

regulem as operações de câmbio, inclusive *swaps*, fixando limites, taxas, prazos e outras condições. (Revogado pela Lei n. 14.286, de 2021)” (Brasil, 1964).

<sup>27</sup> “O processo administrativo é instaurado por descumprimento a disposição legal ou regulamentar: a) contra instituição financeira, seus diretores, membros de conselhos e gerentes, bem como pessoas físicas ou jurídicas a ela equiparadas, nos termos ao art. 17 da Lei n. 4.595/64; b) contra todos que, nos termos do § 1º do art. 18 da mesma lei, se subordinam às suas disposições e disciplinas; e c) contra quaisquer outras pessoas que, direta ou indiretamente, interfiram, de forma irregular, nos mercados financeiro, de câmbio e de capitais” (BCB/CMN, 1985).

pela inobservância de disposição constante da legislação ou da regulamentação em vigor, ressalvada a hipótese de sanção mais grave; b) pelo fornecimento de informação inexata, na área de competência do BCB; e c) quando a escrituração fosse mantida em atraso ou estivesse sendo processada em desacordo com as normas expedidas pelo BCB (BCB/CMN, 1985).

Já a penalidade de suspensão do exercício do cargo, que deveria ter a duração de até três anos, seria imposta ao titular de cargo de direção na administração ou gerência em instituições na área de fiscalização do BCB, quando verificada infração grave na condução dos interesses da sociedade ou quando caracterizada reincidência específica em transgressão anteriormente punida com multa (BCB/CMN, 1985).

Pelo mesmo motivo, poderia ser aplicada a penalidade de inabilitação, temporária ou permanente. A inabilitação temporária, que poderia ter duração de até dez anos, deveria ser imposta ao titular do cargo, responsável pela infração, quando a gravidade ou frequência das irregularidades praticadas revelassem seu despreparo para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em qualquer instituição subordinada à fiscalização do BCB; enquanto a inabilitação permanente deveria ser imposta ao titular responsável pela infração, quando a gravidade ou frequência das irregularidades praticadas revelassem sua total incapacidade para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em qualquer instituição subordinada à fiscalização do BCB (BCB/CMN, 1985).

Quanto à penalidade de multa pecuniária, o regulamento apresentava relevante regra sobre a sua gradação, que possuía três faixas de limites, de acordo com os critérios estabelecidos, até o limite máximo de R\$ 250.000,00<sup>28</sup>. A gradação levava em

---

<sup>28</sup> Resolução CMN n. 3.192/2004: “1 – As multas, de até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), obedecem a seguinte gradação: a) até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), quando a instituição: I – advertida por irregularidade que tenha sido praticada, deixar de saná-la no prazo que lhe tiver sido assinado; II – deixar de comunicar, ao Banco Central do Brasil, ato relativo a eleição de administrador ou de membro de qualquer órgão estatutário, dentro de 15 (quinze) dias que se seguirem à ocorrência; III – deixar de efetuar, no prazo previsto, publicação exigida por lei ou por determinação de autoridade competente; IV – deixar de fornecer, no prazo estabelecido, documento ou informação exigidos pelo Banco Central do Brasil; V – infringir disposição legal ou regulamentar relativa a capital, a reservas, a encaixe, a serviços, a operações e a fornecimento de informações; VI – der posse, sem a prévia aceitação do Banco Central do Brasil, a administrador ou a membro de qualquer órgão estatutário, exceto nos casos previstos no § 2º do artigo 22 da Lei n. 4.595, de 31.12.64; VII – ferir condição de concorrência entre instituições reguladas pelo Banco Central do Brasil; VIII – mantiver aplicação em imóvel em desacordo com os limites estabelecidos pelas autoridades monetárias; IX – adquirir imóvel destinado a uso próprio, sem

consideração comportamentos dos acusados, tais como ter sanado a irregularidade no prazo estipulado e a reincidência em condutas passíveis de punição, além de indicar infrações específicas que são enquadradas em cada uma das faixas de limites da multa (BCB/CMN, 2004).

Além disso, o regulamento apresentava regras específicas sobre atos e termos processuais, instauração do processo, intimação, auto de infração, prazos, provas, defesa, decisão, recursos, execução das decisões, dentre outros, que desenhavam o rito do processo administrativo sancionador do BCB em uma configuração que permaneceu vigente por décadas<sup>29</sup>.

---

observância das normas regulamentares em vigor; X – deixar de alienar, no prazo máximo de 1 (um) ano, salvo prorrogação concedida pelo Banco Central do Brasil, imóvel recebido em liquidação de empréstimo de difícil ou duvidosa solução; b) até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), quando a instituição: I – reincidir em falta punida na forma da alínea ‘a’ deste item, desde que não caracterizada reincidência específica; II – adquirir bem imóvel não destinado a uso próprio, salvo o recebido em liquidação de empréstimo de difícil ou duvidosa solução; III – participar, exceto as instituições de investimento e de desenvolvimento, do capital de qualquer sociedade, sem prévia autorização do Banco Central do Brasil, ressalvados os casos de garantia de subscrição (‘underwriting’); c) até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando a instituição: I – reincidir em falta punida na forma da alínea ‘b’ deste item, desde que não caracterizada reincidência específica; II – garantir ou conceder empréstimo, crédito ou financiamento, em desacordo com o disposto nos artigos 37 e 39 da Lei n. 4.131, de 03.09.62; III – deixar de atender a norma legal ou regulamentar pertinente a recursos captados no exterior; IV – não efetuar corretamente, ou o fizer fora do prazo, o recolhimento compulsório devido; d) até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), quando a instituição: I – reincidir em falta punida na forma da alínea ‘c’ deste item, desde que não caracterizada reincidência específica; II – conceder empréstimo ou adiantamento vedado pelos incisos II/V do artigo 34 da Lei n. 4.595/64, ou por norma regulamentar expedida pelo Banco Central do Brasil; III – opuser embaraço à fiscalização do Banco Central do Brasil; IV – não conservar sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados; V – emitir debênture e parte beneficiária sem estar previamente autorizada pelo Banco Central do Brasil, em cada caso. 2 – Se sujeitam também à multa de até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), sem prejuízo de sanções penais cabíveis, qualquer pessoa física ou jurídica que atue nos mercados financeiro, de câmbio ou de capitais, sem estar devidamente autorizada pelo Banco Central do Brasil, ressalvada a competência da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). 3 – Estão, ainda, sujeitos às seguintes multas, até o máximo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais): a) de valor igual ao dobro do empréstimo ou adiantamento concedido em desacordo com os artigos 34 e 40 da Lei n. 4.595/64, o responsável que houver, pela instituição, autorizado a operação vedada; b) de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor do título lançado irregularmente no mercado, os responsáveis enunciados no § 4º, artigo 17 da Lei n. 4.728, de 14.07.65. 4 – A multa não liquidada até o prazo fixado para pagamento será acrescida dos juros de mora e da multa de mora previstos no art. 37 da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002” (BCB/CMN, 2004).

<sup>29</sup> Resolução BCB/CMN n. 1.065/1985: “O processo administrativo compreende: a) lavratura do auto-de- infração ou intimação; b) anexação de documentos comprobatórios, quando possível; c) informação sobre os antecedentes do indiciado; d) vista dos autos pelo indiciado, se solicitada; e) recebimento da defesa e sua juntada, ou informação sobre sua não apresentação; f) exames ou diligências, se necessários; g) exame da regularidade do processo e remessa à Unidade Central, se for o caso; h) encaminhamento dos autos à autoridade competente para proferir decisão; i) decisão fundamentada; j) comunicação, ao interessado, do inteiro teor da decisão proferida; l) recebimento do recurso e sua juntada; m) remessa dos autos ao órgão competente; e n) comunicação, ao interessado, da decisão proferida” (BCB/CMN, 1985, p. 19).

### 4.3.2 O processo administrativo sancionador após a vigência da Lei n. 13.506/2017

A Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b), junto com a Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b) – que a regulamentou –, reformulou todo o processo administrativo sancionador de competência do BCB, representando um grande avanço para o tema.

Dentre as mudanças introduzidas pela nova lei, uma das mais relevantes foi a definição de um rol taxativo com 17 infrações passíveis de punição<sup>30</sup>, passando a prever, na própria lei, as condutas capazes de ensejar a aplicação de sanções pelo BCB. Outra

---

<sup>30</sup> Lei n. 13.506/2017, art. 3º: “Constitui infração punível com base neste Capítulo: I – realizar operações no Sistema Financeiro Nacional, no Sistema de Consórcios e no Sistema de Pagamentos Brasileiro em desacordo com princípios previstos em normas legais e regulamentares que regem a atividade autorizada pelo Banco Central do Brasil; II – realizar operações ou atividades vedadas, não autorizadas ou em desacordo com a autorização concedida pelo Banco Central do Brasil; III – opor embaraço à fiscalização do Banco Central do Brasil; IV – deixar de fornecer ao Banco Central do Brasil documentos, dados ou informações cuja remessa seja imposta por normas legais ou regulamentares; V – fornecer ao Banco Central do Brasil documentos, dados ou informações incorretos ou em desacordo com os prazos e as condições estabelecidos em normas legais ou regulamentares; VI – atuar como administrador ou membro de órgão previsto no estatuto ou no contrato social das pessoas mencionadas no *caput* do art. 2º desta Lei sem a prévia aprovação pelo Banco Central do Brasil; VII – deixar de adotar controles internos destinados a conservar o sigilo de que trata a Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001; VIII – negociar títulos, instrumentos financeiros e outros ativos, ou realizar operações de crédito ou de arrendamento mercantil, em preços destoantes dos praticados pelo mercado, em prejuízo próprio ou de terceiros; IX – simular ou estruturar operações sem fundamentação econômica, com o objetivo de propiciar ou obter, para si ou para terceiros, vantagem indevida; X – desviar recursos de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei ou de terceiros; XI – inserir ou manter registros ou informações falsos ou incorretos em demonstrações contábeis ou financeiras ou em relatórios de auditoria de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei; XII – distribuir dividendos, pagar juros sobre capital próprio ou, de qualquer outra forma, remunerar os acionistas, os administradores ou os membros de órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei com base em resultados apurados a partir de demonstrações contábeis ou financeiras falsas ou incorretas; XIII – deixar de atuar com diligência e prudência na condução dos interesses de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei; XIV – deixar de segregar as atividades de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei das atividades de outras sociedades, controladas e coligadas, de modo a gerar ou contribuir para gerar confusão patrimonial; XV – deixar de fiscalizar os atos dos órgãos de administração de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei, quando obrigado a isso; XVI – descumprir determinações do Banco Central do Brasil, e seus respectivos prazos, adotadas com base em sua competência; XVII – descumprir normas legais e regulamentares do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, cujo cumprimento caiba ao Banco Central do Brasil fiscalizar, inclusive as relativas a: a) contabilidade e auditoria; b) elaboração, divulgação e publicação de demonstrações contábeis e financeiras; c) auditoria independente; d) controles internos e gerenciamento de riscos; e) governança corporativa; f) abertura ou movimentação de contas de depósito e de pagamento; g) limites operacionais; h) meio circulante e operações com numerário; i) guarda de documentos e informações exigidos pelo Banco Central do Brasil; j) capital, fundos de reserva, patrimônios especiais ou de afetação, encaixe, recolhimentos compulsórios e direcionamentos obrigatórios de recursos, operações ou serviços; k) ouvidoria; l) concessão, renovação, cessão e classificação de operações de crédito e de arrendamento mercantil e constituição de provisão para perdas nas referidas operações; m) administração de recursos de terceiros e custódia de títulos e outros ativos e instrumentos financeiros; n) atividade de depósito centralizado e registro; o) aplicação de recursos mantidos em contas de pagamento; p) utilização de instrumentos de pagamento; q) relacionamento entre as pessoas mencionadas no *caput* do art. 2º desta Lei e seus clientes e usuários de serviços e de produtos financeiros” (Brasil, 2017b).

significativa mudança relaciona-se à expressa admissibilidade de configuração de infrações mediante descumprimento de normas regulamentares – por exemplo, como o fez nos incisos I e XVII do art. 3º. Com isso, a nova lei atribuiu competência ao CMN e ao BCB para criarem infrações por meio de normas infralegais.

Essas medidas, como aprofundado no tópico seguinte desta dissertação, configuraram importantes avanços no processo punitivo do BCB, uma vez que passou a assegurar a observância ao princípio da legalidade na imposição das sanções pela autarquia, já que autorizou que possam se fundamentar em normas infralegais, reduzindo, conseqüentemente, as discussões judiciais relacionadas à nulidade das sanções por ausência de tipificação legal da conduta punida.

Uma ressalva relevante nesse ponto é a disposição contida no art. 2º da Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b), que determina, de forma expressa, a sujeição do processo administrativo sancionador aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência, que são essenciais para legitimar a atuação sancionadora da autarquia, como já abordado no capítulo anterior.

Ainda sobre as infrações previstas, a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) passou a dispor, em seu art. 4º, sobre o enquadramento das condutas no conceito de infrações graves, considerando como tais aquelas que produzam ou possam produzir quaisquer dos seguintes efeitos: i) causar dano à liquidez, à solvência ou à hígidez ou assumir risco incompatível com a estrutura patrimonial das instituições supervisionadas; ii) contribuir para gerar indisciplina no mercado financeiro ou para afetar a estabilidade ou o funcionamento regular do SFN, do Sistema de Consórcios, do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) ou do mercado de capitais; iii) dificultar o conhecimento da real situação patrimonial ou financeira das instituições supervisionadas; e iv) afetar severamente a finalidade e a continuidade das atividades ou das operações no SFN, no Sistema de Consórcios ou no SPB (Brasil, 2017c).

Tal previsão também representou importante inovação em relação à Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), que não apresentava uma conceituação legal de infração grave no que se refere às ilicitudes administrativas puníveis pelo BCB. Incumbia à autarquia, diante das circunstâncias do caso concreto, efetuar um juízo sobre a conduta praticada

pelo infrator, de modo a decidir sobre sua gravidade – o que conferia excessiva discricionariedade ao BCB na definição das práticas que ensejariam a aplicação de punições mais severas.

Em relação às penalidades aplicáveis, elas também foram remodeladas, com a introdução de novos tipos de sanção, quais sejam, a admoestação pública; a proibição de prestar determinados serviços para as instituições supervisionadas e a proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação; além de ter sido extinta a sanção de advertência e indicada a possibilidade de aplicação cumulativa das sanções<sup>31</sup>.

Destaque-se que, em relação às penalidades de proibição de prestar serviços e de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, bem como a penalidade de inabilitação e cassação da autorização de funcionamento, elas somente se aplicam às infrações consideradas graves<sup>32</sup> e, com exceção desta última, não podem ultrapassar o período de vinte anos<sup>33</sup>.

No que concerne à penalidade de admoestação pública, segundo a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) e a Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b), ela consiste na publicação de texto especificado na decisão condenatória, que deverá ser publicado no sítio eletrônico do BCB, que poderá, adicionalmente, determinar a divulgação do texto, às expensas do infrator, em meio de fácil acesso e visibilidade, por período não inferior a cinco dias e não superior a quinze dias, a ser determinado na decisão que aplicar a penalidade<sup>34</sup>.

A penalidade de multa, que foi mantida na legislação nova, teve aumento substancial no limite do valor aplicável, passando de R\$ 250.000,00 (duzentos e

---

<sup>31</sup> Lei n. 13.506/2017, art. 5º: “São aplicáveis as seguintes penalidades às pessoas mencionadas no art. 2º desta Lei, de forma isolada ou cumulativa: I – admoestação pública; II – multa; III – proibição de prestar determinados serviços para as instituições mencionadas no *caput* do art. 2º desta Lei; IV – proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação; V – inabilitação para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º desta Lei; VI – cassação de autorização para funcionamento” (Brasil, 2017b)

<sup>32</sup> Lei n. 13.506/2017, art. 9º: “As penalidades previstas nos incisos III, IV, V e VI do *caput* do art. 5º desta Lei serão restritas às hipóteses em que se verificar a ocorrência de infração grave” (Brasil, 2017b).

<sup>33</sup> Lei n. 13.506/2017, art. 9º: “[...] § 1º O prazo das penalidades previstas nos incisos III, IV e V do *caput* do art. 5º desta Lei não excederá o período de 20 (vinte anos)” (Brasil, 2017b).

<sup>34</sup> Resolução BCB n. 131/2021, art. 44: “O texto da penalidade de admoestação pública será publicado no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil. § 1º O Banco Central do Brasil poderá, adicionalmente, determinar a divulgação do texto de que trata o *caput*, às expensas do infrator, em meio de fácil acesso e visibilidade, por período não inferior a 5 (cinco) dias e não superior a 15 (quinze) dias, a ser determinado na decisão que aplicar a penalidade” (BCB, 2021b).

cinquenta mil reais) para até R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) ou 0,5% da receita de serviços e produtos financeiros apurada no ano anterior ao da consumação da infração, ou, no caso de ilícito continuado, da consumação da última. Ressalte-se que, caso a multa imposta ultrapasse o valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), ela será automaticamente submetida a reexame por órgão colegiado, somente sendo considerada efetiva após o reexame (Brasil, 2017b).

Na lei, foram destacados alguns critérios que devem ser levados em consideração na aplicação das penalidades estabelecidas, tais como a gravidade e a duração da infração; o grau de lesão ou o perigo de lesão ao SFN, ao Sistema de Consórcios, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, à instituição ou a terceiros; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; a capacidade econômica do infrator; o valor da operação; a reincidência; e a colaboração do infrator com o BCB para a apuração da infração (Brasil, 2017b).

De forma complementar, a Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b) estabelece os requisitos de fixação das penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação, que deve ser feita em duas etapas: primeiro, fixando-se a pena-base e, em seguida, aplicando-se os critérios de majoração ou redução decorrentes de circunstâncias agravantes ou atenuantes, seguindo essa respectiva ordem (BCB, 2021b).

A gradação da pena-base é determinada de acordo com a infração prevista e algumas condições delineadas no art. 46 da resolução, tais como a capacidade econômica do infrator, a expressividade dos valores das operações irregulares e os antecedentes do infrator<sup>35</sup>. As circunstâncias agravantes consideram aspectos como a reincidência; a ocorrência de danos à imagem da instituição ou do segmento em que atua; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; e o cometimento de infração mediante fraude ou simulação<sup>36</sup>; enquanto as circunstâncias atenuantes levam em consideração a colaboração

---

<sup>35</sup> Resolução BCB n. 131/2021, art. 46: “Na aplicação das penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação, será inicialmente fixada a pena-base, considerando no seu cálculo, na medida em que possam ser determinados: I – a capacidade econômica do infrator; II – o grau de lesão ou o perigo de lesão ao Sistema Financeiro Nacional, ao Sistema de Consórcios, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, à instituição ou a terceiros; III – o grau de reprovabilidade da conduta do infrator; IV – a expressividade dos valores das operações irregulares; V – a duração da infração ou a prática sistemática ou reiterada; e VI – os antecedentes do infrator” (BCB, 2021b).

<sup>36</sup> Resolução BCB n. 131/2021, art. 51: “São circunstâncias que agravam as penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou

do infrator que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, se for o caso, e na obtenção de informações e de documentos que comprovem o cometimento de infração punível com base na legislação em vigor, desde que não sejam de conhecimento prévio do BCB; a regularização da infração antes da sua detecção pelo BCB; e a reparação dos danos causados, desde que comprovada pelo infrator por meio de prova documental apresentada até a publicação da data de julgamento do processo administrativo sancionador<sup>37</sup>. Por fim, são estabelecidos limites para a soma das penalidades impostas a cada infrator (BCB, 2021b).

Ainda, a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) passou a admitir a possibilidade de aplicação de medidas coercitivas e acautelatórias às instituições e agentes supervisionados pelo BCB, nos termos dos seus arts. 16 e 17. As medidas coercitivas consistem na prestação de informações ou esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições legais; na cessação de atos que prejudiquem ou coloquem em risco o funcionamento regular de qualquer instituição supervisionada pelo BCB, do SFN, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro; e na adoção de medidas necessárias ao funcionamento regular das instituições supervisionadas, do SFN, do Sistema de Consórcios ou do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

As medidas acautelatórias se configuram na determinação do afastamento de quaisquer administradores, membros da diretoria, do conselho de administração, do conselho fiscal, do comitê de auditoria e de outros órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de instituição supervisionada; no impedimento de que o investigado atue, em nome próprio ou como mandatário ou preposto, em tais funções; na imposição de restrições à realização de determinadas atividades ou modalidades de operações; e na

---

modalidades de operação e de inabilitação, quando não constituírem infrações autônomas: I – a reincidência; II – a ocorrência de dano à imagem da instituição ou do segmento em que atua; III – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; e IV – o cometimento de infração mediante fraude ou simulação” (BCB, 2021b).

<sup>37</sup> Resolução BCB n. 131/2021, art. 52: “São circunstâncias que atenuam as penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação: I – a colaboração do infrator que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, se for o caso, e na obtenção de informações e de documentos que comprovem o cometimento de infração punível com base na legislação em vigor, desde que não sejam de conhecimento prévio do Banco Central do Brasil; II – a regularização da infração antes da sua detecção pelo Banco Central do Brasil; e III – a reparação dos danos causados, desde que comprovada pelo infrator por meio de prova documental apresentada até a publicação da data de julgamento do processo administrativo sancionador” (BCB, 2021b).

determinação à instituição supervisionada de substituir auditor independente ou a sociedade responsável pela auditoria contábil (Brasil, 2017b).

Por fim, a nova legislação inaugurou a possibilidade de solução de conflitos na área de atuação do BCB mediante a adoção de instrumentos consensuais, a saber, o Termo de Compromisso (TC) e o Acordo Administrativo em Processo de Supervisão (AAPS).

O TC consiste no acordo que pode ser firmado entre o agente infrator e o BCB, antes da instauração do processo ou em quaisquer de suas fases que precedam a tomada de decisão de primeira instância, pelo qual a autoridade administrativa deixa de instaurar o processo punitivo ou o suspende, conforme seu critério, com vista a atender ao interesse público, desde que o compromissário assuma os deveres cumulativos de: i) cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos; ii) corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; e iii) cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, inclusive providenciando o recolhimento de contribuição pecuniária<sup>38</sup> (Cunha; Neves, 2018, p. 46-47).

O AAPS trata-se de acordo que pode ser celebrado com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento caiba ao BCB fiscalizar, com extinção de sua ação punitiva ou redução de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, mediante efetiva, plena e permanente cooperação para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo, em especial: a identificação dos demais envolvidos na prática da infração, quando couber; e a obtenção de informações e de documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação (Brasil, 2017b).

Na própria Lei são estabelecidos os requisitos que envolvem a celebração dos acordos, os quais são complementados por disposições específicas da Resolução BCB n. 131/2021.

---

<sup>38</sup> Lei n. 13.506/2017, art. 11: “O Banco Central do Brasil, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo destinado à apuração de infração prevista neste Capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente: I – cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos; II – corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; III – cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária, observado o disposto no art. 10 desta Lei (Brasil, 2017b).

Em relação ao rito do processo, diferentemente da Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) reserva uma seção para tratar do tema, estabelecendo quando será instaurado o processo administrativo sancionador pelo BCB e as hipóteses em que ele pode deixar de ser instaurado, além de abordar, de forma geral, outros aspectos processuais, como a citação e intimação dos acusados, os prazos, decisões e recursos.

Embora a Resolução BCB n. 131/2021 (Brasil, 2021b) apresente detalhes sobre tais procedimentos, estabelecendo de forma mais específica as regras que devem ser observadas em cada fase do processo, e considerando que, neste trabalho, o objetivo principal é analisar alguns efeitos da edição da Lei n. 13.506/2017 em processos administrativos sancionadores conduzidos pelo BCB, optou-se por não apresentar todas as minúcias da norma.

#### **4.4 Análise empírica dos aspectos de melhoria observados no processo administrativo sancionador do Banco Central do Brasil**

Delimitadas as alterações normativas implementadas pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) ao processo administrativo sancionador conduzido na esfera de atuação do BCB, foram analisados, neste tópico, alguns aspectos de melhorias observados de forma prática na aplicação de sanções pela autarquia, especialmente quanto: i) à tipificação legal das condutas passíveis de punição pelo BCB com expressa admissibilidade de infrações que decorrem de normas editadas por BCB e pelo CMN, que resultaram na extinção dos questionamentos judiciais relacionados à nulidade das sanções aplicadas pela prática de infrações previstas em normas infralegais; ii) ao estabelecimento de critérios mais objetivos de dosimetria das sanções aplicadas, que refletem maior transparência e proporcionalidade na penalização dos agentes infratores; e iii) à possibilidade de celebração de acordos, especialmente o TC, capaz de promover maior eficiência na solução de conflitos entre o BCB e seus agentes supervisionados.

##### ***4.4.1 Tipicidade das condutas passíveis de aplicação de sanção***

Como pontuado, uma das alterações de maior relevância implementadas pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) foi estabelecer, na própria lei, um rol de condutas passíveis de aplicação de sanção pelo BCB, conforme previsto em seu art. 3º. Esse rol de infrações

estabelecido prevê não somente condutas mais específicas, tais como desviar recursos das instituições supervisionadas e realizar operações ou atividades vedadas, não autorizadas ou em desacordo com a autorização concedida, mas também aquelas que remetem ao descumprimento de normas e deveres que decorrem da competência normativa do CMN e do BCB e de supervisão desse último, como descumprir determinações da autarquia e seus respectivos prazos ou descumprir normas legais e regulamentares do SFN, do Sistema de Consórcios e do SPB.

Essa tipificação específica das condutas puníveis pelo BCB, que incluiu a violação de normas regulamentares, foi de grande relevância para solucionar uma das principais fragilidades da aplicação de sanções pela autarquia quando seu processo administrativo sancionador era regido pela Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), cuja tipificação das infrações passíveis de punição se limitava à disposição do art. 44, que previa que as infrações aos dispositivos daquela lei sujeitavam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às penalidades ali previstas.

Isso quer dizer que a aplicação de sanção administrativa pelo BCB ficava, em regra, restrita à prática das condutas que violassem os preceitos da própria Lei 4.595/1964, excluindo-se qualquer outra conduta que, embora estivesse sob a competência de supervisão da autarquia, não fosse expressamente prevista naquela lei – por exemplo, o descumprimento a normas regulamentares aplicáveis às instituições supervisionadas.

Isso porque, como abordado no capítulo anterior deste estudo, os processos administrativos estão submetidos ao princípio da legalidade, que exige da Administração Pública a estrita observância aos limites impostos pela legislação. Desse modo, a aplicação de sanções administrativas requer a prévia e clara tipificação das infrações, de modo a assegurar a previsibilidade e a segurança jurídica, elementos essenciais para proteger os administrados contra penalidades arbitrárias ou fundamentadas em interpretações subjetivas por parte da autoridade administrativa.

Com base nesse fundamento, muitos processos administrativos sancionadores do BCB foram levados a discussão judicial, arguindo-se a nulidade das sanções aplicadas em decorrência da prática de condutas que não estavam tipificadas na própria Lei n. 4.595/1964. É possível afirmar que a maior parte dos processos judiciais envolvendo a

aplicação de sanções com base na lei antiga está relacionada à tipicidade da conduta, como se pode inferir de dados de pesquisa obtidos na jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais (TRF) da 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> Regiões e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que serão apresentados adiante.

A escolha de consulta a esses tribunais federais se deve ao fato de suas jurisdições abrangerem os Estados onde estão localizados o maior número de instituições autorizadas, reguladas ou supervisionadas pelo BCB, como apurado em consulta ao site da autarquia (BCB, 2024).

Para realizar esse levantamento, foram aplicados os seguintes filtros: Segmento: todos; Nome da Instituição: vazio; CNPJ: vazio; País: Brasil; UF: foi realizada a seleção de cada estado; e Município: vazio. Nos campos de seleção em que é possível marcar “incluir as agências na busca” e/ou “incluir as instituições em regime especial e liquidação ordinária”, optou-se por desmarcar a primeira opção e marcar a segunda. Com isso, buscou-se identificar somente as instituições matrizes, excluindo-se agências que podem se espalhar por todo o País.

Tendo como base o dia 19 de outubro de 2024, obteve-se como resultado a existência de 1.923 instituições situadas nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, que correspondem à competência territorial do TRF3; 991 nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que correspondem à competência territorial do TRF4; 852 instituições nos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, que correspondem à competência territorial do TRF2; 668 instituições no Estado de Minas Gerais, que corresponde à competência territorial do TRF6; 642 instituições nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e Distrito Federal, que correspondem à competência territorial do TRF1; e 308 instituições nos Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, que correspondem à competência territorial do TRF5. A tabela a seguir ilustra esses resultados:

**Tabela 1 – Número de instituições autorizadas, reguladas ou supervisionadas pelo BCB por Tribunal Regional Federal**

Tribunal Regional Federal (TRF)	Estados correspondentes	Número de instituições
---------------------------------	-------------------------	------------------------

TRF1	Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e Distrito Federal	642
TRF2	Rio de Janeiro e Espírito Santo	852
TRF3	São Paulo e Mato Grosso do Sul	1923
TRF4	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	991
TRF5	Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe	308
TRF6	Minas Gerais	668

Fonte: Elaborada pela autora.

Isso significa que quase 70% das instituições supervisionadas pelo BCB estão localizadas em estados nos quais os TRFs da 2ª, 3ª e 4ª Regiões possuem competência para julgar as ações em que a autarquia é parte litigante.

Passando-se, então, às pesquisas realizadas na jurisprudência desses tribunais, é importante destacar que as consultas foram realizadas em novembro de 2024 e somente foram considerados os resultados cujos acórdãos foram publicados a partir de 2012, ou seja, cinco anos antes da vigência da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b).

Utilizando-se as palavras-chave de consulta à jurisprudência “banco central”, “sanção” e “4.595”, foram identificados os resultados detalhados a seguir.

No TRF2, 13 resultados foram verificados no “portal de jurisprudência eproc” e 140 na “jurisprudência legada”. Nesta última, optou-se por filtrar somente os resultados de “inteiro teor”, para que fosse possível excluir resultados de publicações em revistas, e foram considerados somente os resultados a partir de 2012. Foram obtidos 50 casos que correspondiam aos critérios de pesquisa.

Dentre os resultados do “portal de jurisprudência eproc”, dois casos discutiam a questão da ausência de tipicidade das condutas que ensejaram a aplicação da sanção administrativa e resultaram no reconhecimento da nulidade das sanções aplicadas pelo BCB por não estarem previstas na própria Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964).

Um dos resultados tratava sobre a retroação da norma mais benéfica para limitar as penalidades aplicadas em um mesmo processo administrativo sancionador, com fundamento na Lei n. 9.613/1998 (Brasil, 1998b). Além disso, um caso estava relacionado à declaração de bens no exterior e consequente aplicação de multa com fundamento na legislação própria que regia a matéria à época dos fatos.

Outros dois casos se referiam ao mesmo agravo de instrumento (uma decisão do pedido de antecipação da tutela recursal e outra do mérito do recurso), que discutia tão somente a legitimidade da autarquia para figurar no polo passivo da demanda. Logo, sem análise do mérito da demanda e sem dados relevantes para a análise dos temas mais discutidos judicialmente em relação ao processo administrativo sancionador do BCB.

Foram desconsiderados da análise, também, cinco resultados que diziam respeito a multas aplicadas pelo Procon, além de dois casos que discutiam aceitação de carta fiança em processos de outra natureza, e que, portanto, não estavam relacionadas ao processo administrativo sancionador do BCB.

Seguindo essa mesma lógica, dentre os 50 resultados encontrados na “jurisprudência legada”, somente 3 estavam, de fato, relacionados ao processo administrativo sancionador do BCB, sendo que dois deles também se referiam à alegada ausência de tipicidade da conduta e um sobre a possível prescrição da pretensão punitiva da autarquia (Rio de Janeiro, 2024).

No TRF3, foram identificados apenas nove resultados de pesquisa, mas cinco deles eram processos de matéria criminal e que, portanto, não analisavam possíveis irregularidades do processo administrativo sancionador do BCB (São Paulo, 2024)

Outros três diziam respeito a multas aplicadas com base em legislação própria que rege as operações de câmbio e um caso sobre a retroação da norma mais benéfica na aplicação de sanção com fundamento na Lei n. 9.613/1998 (Brasil, 1998b) e no art. 44, § 2º, da Lei 4.595/1964 (Brasil, 1964).

Por sua vez, no TRF4 foram 113 os resultados encontrados com a busca de palavras-chave iguais. Apesar do volume, foi possível perceber que grande parte dos casos estava relacionado a processos de outra natureza, razão pela qual foi necessário afunilar a pesquisa acrescentando-se os termos “não” “criminal”, reduzindo para 65 resultados.

Considerando somente os casos a partir de 2012, restaram 33 resultados. Ainda assim, 17 casos se referiam a processos de natureza tributária ou consumerista e outros 6 casos eram de classes processuais que não analisavam o mérito da demanda, como embargos de declaração e conflito de competência.

Dentre os dez casos restantes, nove deles arguíam a nulidade das sanções aplicadas por ausência de tipificação da conduta na Lei n. 4.595/1964. O outro estava relacionado à legitimidade passiva do BCB em ação que discute sanção imposta pela autarquia.

Apresentam-se, a seguir, os resultados consolidados da pesquisa:

**Tabela 2 – “banco central” e “sanção” e “4.595”**

Tribunal	Resultados Totais	Casos relacionados ao PAS do BCB com análise de mérito	Ausência de Tipicidade Lei n. 4.595/1964	Retroação de Norma Mais Benéfica	Declaração de bens no exterior	Prescrição da Pretensão Punitiva	Operações de câmbio	Legitimidade Passiva do BCB
TRF2	13 (eproc)  140 (legada) → 50 após filtro “inteiro teor” e após 2012	9	4	1	1	1	0	2
TRF3	9	4	0	1	0	0	3	0
TRF4	113 no total → 65 após filtro “não” “criminal” → 33 após 2012	10	9	0	0	0	0	1

Fonte: Elaborada pela autora.

Acrescentando-se aos mesmos termos de pesquisa a palavra “tipicidade”, na jurisprudência do TRF2 foram localizados três casos na “jurisprudência eproc”, sendo dois deles relacionados à questão da ausência da tipicidade da conduta na própria Lei n. 4.595/1964 e 1 caso sobre multa aplicada pelo Procon. Já na “jurisprudência legada”, embora tenham sido apresentados 23 resultados, 13 deles são publicações em revista e outros 9 foram julgados antes de 2012. Portanto, considerou-se somente 1 resultado, que também tratava da questão da tipicidade da conduta na lei antiga.

O TRF3, por sua vez, não apresentou resultados.

Em relação ao TRF4 (Porto Alegre, 2024), embora a busca tenha indicado 109 resultados, novamente se fez necessário afunilar a pesquisa acrescentando-se os termos

“não” “criminal”. Com isso, foram obtidos 16 resultados, todos eles referentes à ausência da tipicidade da conduta na Lei n. 4.595/1964.

As informações foram ilustradas na tabela abaixo:

**Tabela 3 – “banco central” e “sanção” e “4.595” e “tipicidade”**

Tribunal	Resultados Totais	Casos relacionados ao PAS do BCB com análise de mérito	Ausência de Tipicidade Lei n. 4.595/1964	Outros
TRF2	3 (eproc) 23 (legada) → 1 após filtro “inteiro teor” e após 2012	3	3	1
TRF3	0	0	0	0
TRF4	109 → 16 após filtro “não” “criminal”	16	16	0

Fonte: Elaborada pela autora.

Refazendo-se a busca com as palavras-chave “processo administrativo sancionador” “banco central”, “nulidade” e “4.595”, foram encontrados os resultados apresentados a seguir.

No TRF2, foi identificado apenas um caso na “jurisprudência eproc”, que estava relacionado à legitimidade passiva do BCB, enquanto na “jurisprudência legada” foram encontrados três casos, mas nenhum relacionado ao processo administrativo sancionador da autarquia.

Igualmente, no TRF3 somente foi identificado um resultado, que tratava de matéria tributária.

Somente no TRF4 foram localizados seis resultados, todos relacionados à aplicação de sanções pelo BCB. Dentre eles, um caso tratava da aplicabilidade da Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b) vigente à época dos fatos, em detrimento da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) e em os outros cinco casos também debatiam a questão da ausência da tipicidade da conduta na Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964).

A jurisprudência dos tribunais regionais federais selecionados para a pesquisa permite concluir, portanto, que a maior parte dos processos judiciais relacionados à

aplicação de sanção pelo BCB com fundamento na Lei n. 4.595/1964 suscita a nulidade da sanção por ausência de tipicidade da conduta na própria lei e consequente violação ao princípio da legalidade.

Destaque-se que, nesses casos, observou-se como resultado de julgamento o reconhecimento de nulidade das sanções impostas aos acusados.

No mesmo sentido, utilizando-se da pesquisa avançada de jurisprudência do STJ, preenchendo-se no campo “legislação” somente o número da lei (“4.595”) e o art. (“44”), foi possível identificar julgados em que a corte superior reconheceu que a ausência de tipificação específica sobre as infrações que resultam em sanção inviabiliza a punição, por configurar violação ao princípio da legalidade.

Ao todo, foram 27 acórdãos identificados, mas considerando-se apenas os julgados a partir de 2012, restaram 13 resultados, dos quais em 7 discutia-se a questão da ausência de tipicidade, representando pouco mais da metade dos processos julgados pelo STJ, cuja legislação atrelada era o art. 44 da Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964).

Foi possível identificar, ainda, outros precedentes do próprio STJ sobre o assunto, que, embora não tenham sido localizados no resultado de pesquisa, foram citados nas decisões<sup>39</sup>.

Note-se que o debate sobre a necessidade de tipificação específica das condutas passíveis de punição conforme a Lei n. 4.595/1964 é antigo e há um posicionamento consolidado no sentido de reconhecer a nulidade das sanções aplicadas sob a vigência da referida lei com base em normas infralegais.

O principal fundamento apresentado nas decisões é de que o art. 44 da Lei n. 4.595/1964 era expresso ao dispor que as infrações aos dispositivos da própria lei sujeitavam os supervisionados à aplicação das penalidades previstas no próprio texto legal, de modo que a imposição de sanções com base em condutas tipificadas em normas infralegais configura uma violação ao princípio da legalidade. Como se extrai de um dos julgados do STJ:

---

<sup>39</sup> Cf. REsp. 1.255.987/PR (BRASIL, STJ, 2012); AgInt no REsp. 1.547.743/PR (BRASIL, STJ, 2021c); AgInt no REsp. 1.463.711/PR (BRASIL, STJ, 2017e); AgInt no REsp. 1.611.187/RS (BRASIL, STJ, 2017d); REsp. 324.181/RS (BRASIL, STJ, 2003b); AgRg. no REsp. 1.560.441/PR (BRASIL, STJ, 2016); REsp. 438.132/RS RS (BRASIL, STJ, 2004).

O art. 44 da Lei 4.595/1964 é expresso, repito, ao dispor que as multas ali elencadas referem-se apenas às condutas previstas naquele ato normativo. Inexiste, portanto, dúvida alguma na interpretação do referido dispositivo, de clareza solar.

Além disso, consoante bem consigna CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, as infrações administrativas só podem ser instituídas e irrogadas se em conformidade aos princípios da legalidade, anterioridade, tipicidade e exigência de voluntariedade e, quanto às sanções e sua aplicação, a observância aos princípios da proporcionalidade, devido processo legal e motivação. Quanto ao princípio da legalidade, salienta o conhecido doutrinador:

‘É fácil perceber-se sua enorme relevância ante o tema das infrações e sanções administrativas, por estarem em causa situações em que se encontra desencadeada uma frontal contraposição entre Administração e administrado, na qual a Administração comparecerá com todo seu poderio, como eventual vergastadora da conduta deste último. Bem por isto, tanto infrações administrativas como suas correspondentes sanções tem que ser instituídas em lei – não em regulamento, instrução, portaria e quejandos (Curso de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, págs. 843-844).’

Conclui-se, portanto, à luz dos princípios norteadores do processo administrativo disciplinar, que a descrição da conduta do administrado e a respectiva sanção devem estar minuciosamente descritas na lei, caso contrário, o texto legal deverá autorizar expressamente que diplomas infralegais possam discipliná-las, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (Brasil, STJ, 2012).

Ressalte-se que até é reconhecida a possibilidade de normas infralegais regulamentarem as condutas dos agentes com vista à aplicação da sanção administrativa, mas, para isso, seria preciso que a própria Lei indicasse essa possibilidade, o que não é o caso da Lei n. 4.595/1964, que, como já exposto, é expressa ao dispor que as penalidades ali elencadas se referem apenas às condutas previstas na própria lei.

Existia, então, a uma grande limitação ao exercício do poder de polícia pelo BCB, pois, embora pudesse regulamentar e fiscalizar as condutas dos agentes supervisionados sobre diversas matérias de sua competência, a imposição de sanções somente era cabível em casos específicos.

Apesar disso, os resultados de pesquisa à jurisprudência dos tribunais, como apresentado acima, sugerem que, na prática, a autarquia aplicava sanções pela prática de condutas que não estavam tipificadas na Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), demonstrando uma incongruência da sua atuação sancionadora com os limites impostos pela legislação.

Buscando compreender esse cenário prático da aplicação de sanções pelo BCB, foram analisados os julgamentos de processos administrativos sancionadores conduzidos

pela autarquia, especialmente as decisões proferidas pelo Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (COPAS)<sup>40</sup> em 2022 (BCB, 2025a).

A análise se restringiu às decisões do COPAS proferidas em 2022, justamente o ano relativo ao *Relatório Enforcement no SFN* (Neves *et al.*, 2024) que serviu de base para significativa parcela das reflexões e conclusões aqui apresentadas. Apesar de a equipe envolvida com a produção desse material, da qual faz parte esta autora, continuar com a investigação dos casos julgados pelo COPAS em 2023 e 2024, os respectivos relatórios não tinham sido finalizados a tempo de serem analisados para produzir a presente dissertação.

Nessa análise, verificou-se a existência de 43 processos administrativos sancionadores julgados, dos quais 32 resultaram na aplicação de alguma sanção pelo regulador.

Em 11 desses casos, houve a aplicação da Lei n. 4.595/1964 como fundamento das sanções impostas e, em todos eles, ao menos uma das sanções aplicadas decorria de condutas tipificadas em normas infralegais<sup>41</sup>.

Como se pôde observar nas decisões proferidas pela autarquia, a acusação é descrita na primeira parte, apresentando-se as irregularidades investigadas, a respectiva capitulação de cada uma delas e a descrição das ocorrências. Em seguida, são expostos os argumentos de defesa dos acusados, encerrando-se o relatório. O voto de julgamento é realizado apreciando-se, inicialmente, as preliminares suscitadas, seguindo para a análise de mérito. Após, há um tópico destinado a verificar a responsabilização dos acusados e, por fim, são imputadas as penalidades.

Nesses 11 casos, foi possível verificar que a capitulação da conduta irregular foi feita com base em norma infralegal e a sanção aplicada foi fundamentada pela Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964). Veja-se, por exemplo, no caso do PE 166.856, em que uma das irregularidades foi apresentada na acusação da seguinte forma:

---

<sup>40</sup> Resolução BCB n. 125/2021, art. 1º: “O Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (Copas) tem por objetivo proferir decisão de primeira instância em processos administrativos sancionadores e decidir sobre pleitos de atribuição de efeito suspensivo ao recurso interposto contra as suas decisões que envolvam as pessoas mencionadas no art. 2º da Lei n. 13.506, de 13 de novembro de 2017” (BCB, 2021a).

<sup>41</sup> Cf. PE 166.856; PE 146.383; PE 154.373; PE 160.946; PE 167.087; PE 170.414; PE 193.913; PE 177.785; PE 179.386; PE 167.326; e PE 149.839.

‘1.1 Irregularidade ‘a’: deixar de se certificar da qualificação de clientes de câmbio.

1.1.1 Capitulação: art. 139 da Circular n. 3.691, de 16 de dezembro de 2013 (BCB, 2022a).

Nesse julgamento, ao apreciar o mérito do processo, a autarquia se baseou unicamente na disposição do art. 139 da Circular n. 3.691/2013 (BCB, 2013) para analisar a conduta dos acusados, concluindo pela caracterização da irregularidade “a”, como se vê a seguir:

## ‘II – Do Mérito

Irregularidade ‘a’: deixar de se certificar da qualificação de clientes de câmbio

6. O art. 139 da Circular n. 3.691, de 16 de dezembro de 2013, estabelece que os agentes autorizados a operar no mercado de câmbio devem se certificar da qualificação de seus clientes, mediante a realização, entre outras providências julgadas pertinentes, de sua identificação, das avaliações de desempenho, de procedimentos comerciais e de capacidade financeira, devendo organizar e manter atualizadas as fichas cadastrais, na forma e pelo prazo estabelecido pela regulamentação sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e no combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei n. 9.613, de 1998, bem como os documentos comprobatórios. Cabe assinalar que a nova redação do citado artigo, dada pelo art. 68 da Circular n. 3.978, de 23 de janeiro de 2020, não alterou esse dever de certificação.

7. Segundo a acusação, de janeiro a dezembro de 2014, a SLW celebrou 3.711 operações de venda de moeda estrangeira para pagamento de importação de mercadorias (doc. 7), no valor total de US\$195.110.812,95, com treze clientes, sem efetuar as respectivas avaliações de desempenho, de procedimentos comerciais e de capacidade financeira. As operações com esses clientes corresponderam a 88,06% do volume total desse tipo de operação na Corretora, no período.

8. Foram apontadas evidências de que a SLW permitiu a realização de operações no mercado de câmbio por empresas com falhas no preenchimento das fichas cadastrais; com ausência de documentação comprobatória de renda e patrimônio dos sócios ou com deficiências na análise desses documentos; com ausência de declarações de faturamento médio mensal dos últimos doze meses ou apresentação de declarações com informações divergentes; e para as quais não houve consulta à devida habilitação para operar com comércio exterior, tampouco evidências de visitas às suas instalações. Também foi constatado que referidos clientes não efetuaram registro de Declarações de Importação (DI) em seu nome nem constam como adquirentes em DIs por sua conta e ordem, registradas por terceiros em valores compatíveis com as operações de câmbio para importação celebradas, e que não procederam à repatriação dos valores remetidos ao exterior.

9. A defesa apresenta um relato dos fatos ocorridos e da atuação da Instituição e do seu dirigente, destacando-se as seguintes alegações:

I. devido ao aumento do volume de operações, contratou empresa de auditoria a fim de corrigir e aprimorar os processos na área cambial, que foi reestruturada com base nos relatórios dos auditores;

II. implementou melhorias em procedimentos e controles e comunicou os clientes ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), então Unidade de Inteligência Financeira, de modo que as operações supostamente irregulares cessaram em setembro de 2014;

III. em setembro de 2014, foram encerradas as contas das treze empresas mencionadas na citação;

IV. desde janeiro de 2015, a SLW utiliza-se dos serviços de empresa especializada para pesquisas de clientes e identificação de pessoas expostas politicamente, a fim de acompanhar e analisar periodicamente suas operações.

10. A propósito, a defesa não contesta os apontamentos da acusação que indicam a insuficiência de qualificação dos clientes objeto deste processo, concentrando-se em esclarecer que implementou melhorias em procedimentos e controles e que as supostas operações irregulares cessaram em setembro de 2014. A esse respeito, necessário registrar que as ações tomadas posteriormente à identificação das ocorrências, ainda que necessárias e importantes para restabelecer o curso normal das atividades da Corretora, não têm o condão de afastar a irregularidade, nos termos do art. 38 da Resolução n. 131, de 20 de agosto de 2021.

11. Os dossiês das operações demonstram as situações apontadas pela acusação, de inadequações na verificação da capacidade financeira das pessoas jurídicas e de seus sócios, em diversos aspectos relacionados aos seus cadastros e na verificação da habilitação junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para operar no mercado exterior, além da ausência de relatórios de visita e de informações de procedimentos comerciais, no sentido de qualificar adequadamente tais clientes.

12. Conforme consulta ao Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex; doc. 11), do valor total das operações contratadas com a SLW pelas treze empresas, a título de pagamento de importação, apenas 0,2% (US\$386.749,89) possuíam correspondentes registros de DIs (em nome próprio ou em nome de terceiros, por conta e ordem, como permitido pela legislação aduaneira), no período de 1º.1.2013 a 31.7.2017, registros esses feitos somente pela Empresa 1; e apenas US\$739.615,01 (aproximadamente 0,38% do valor total remetido) ingressou por 3 dessas 13 empresas, segundo consulta ao Sistema Câmbio para o período de 1º.1.2014 a 31.12.2015 (doc. 10).

13. Assim, resta comprovado que a SLW deixou de se certificar da qualificação dos treze clientes de câmbio contribuindo para viabilizar a remessa de valores ao exterior da ordem de US\$193.984.448,05, considerando os valores descontados a título de repatriações e de DIs registradas, no período de 5.2.2014 a 18.9.2014 (doc. 7), os quais corresponderam a 87,5% do valor total, equivalente a US\$221.553.362,59, desse tipo de operação na Instituição no período (doc. 8), sendo que as operações de câmbio de importação responderem por 77% do total das operações da Corretora no mercado primário, de US\$286.108.815,14 no período (doc. 9), valores que indicam que o volume de operações com irregularidades afetaram severamente as atividades da SLW.

14. Desse modo, fica caracterizada a irregularidade 'a', de natureza grave, nos termos do art. 44 da Lei n. 4.595, de 1964, e do art. 4º, inciso IV, da Lei n. 13.506, de 13 de novembro de 2017, haja vista que a infração contribuiu para afetar severamente a finalidade da atividade da corretora de câmbio (BCB, 2022a).

Após análise de mérito, o BCB entendeu pela aplicação de penalidade aos acusados, nos seguintes termos:

#### **IV.1 – Irregularidade 'a'**

33. Os acusados alegam que, devido à evolução e ao aprimoramento da certificação de qualificação dos clientes, eventual irregularidade existente foi devidamente sanada sem causar prejuízo, o que afastaria qualquer aplicação de sanção. A esse respeito, ressalte-se que medidas de saneamento posteriores ao

fato não são capazes de extinguir a punibilidade, visto que não elidem a irregularidade.

34. A época dos fatos, a irregularidade ‘a’ sujeitava os acusados às sanções previstas no art. 44 da Lei n. 4.595, de 1964 (1º cenário). Em 13 de novembro de 2017, foi sancionada a Lei n. 13.506, que revogou o art. 44 da Lei n. 4.595, de 1964, e foi regulamentada pela Circular n. 3.857, de 14 de novembro de 2017, que estabeleceu, entre outros, critérios para a aplicação das penalidades por este BC (2º cenário). Posteriormente, adveio a Circular n. 3.910, de 17 de agosto de 2018, que alterou dispositivos da Circular n. 3.857, de 2017, no tocante à dosimetria da pena (3º cenário). Em 1º de setembro de 2021, entrou em vigor a Resolução BCB n. 131, de 2021, que consolidou as normas sobre aplicação de penalidades e revogou as Circulares n. 3.857, de 2017, e 3.910, de 2018. No entanto, para a irregularidade “a” e o tipo de instituição/atividade dos acusados, a Resolução BCB n. 131, de 2021, utiliza os mesmos critérios previstos na Circular n. 3.910, de 2018, de forma que o 3º cenário é comum a essas duas normas. Assim, em observância ao princípio constitucional da retroatividade benéfica (art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal), é cabível a apuração da pena em cada cenário normativo antes referido, selecionando-se aquele mais favorável aos acusados.

35. Consigne-se que a irregularidade ‘a’ é de natureza grave, conforme item 14, tanto pela Lei n. 4.595, de 1964, quanto pela Lei n. 13.506, de 2017, cabendo, nesta hipótese, a aplicação da pena de inabilitação para as pessoas físicas. Todavia, não é possível a aplicação de penalidades de forma cumulativa, como preceitua a Lei n. 13.506, de 2017, por ausência de previsão na Lei n. 4.595, de 1964.

1º Cenário: Lei n. 4.595, de 1964

36. Com base na Lei n. 4.595, de 1964, considerando-se a natureza e a gravidade da irregularidade, o segmento de atuação e o porte da Instituição, o montante das operações irregulares, a prática reiterada, os antecedentes e o período de mandato, bem como o limite de multa de R\$ 50.000,00 até então vigente, são aplicáveis as penas de multa de R\$ 50.000,00 à SLW e inabilitação pelo prazo de 4 (quatro) anos a Pedro Sylvio Weil.

[...].

45. Portanto, as penas calculadas com base na Lei n. 4.595, de 1964, mostraram-se mais favoráveis aos acusados, não sendo devida, nesse particular, a aplicação retroativa das normas vigentes (BCB, 2022a).

Percebe-se que em nenhum momento da fundamentação da decisão há indicação de um dispositivo específico da Lei n. 4.595/1964 que tenha sido violado pela prática da conduta relacionada à irregularidade “a”. A menção à referida lei é feita somente de forma genérica para justificar a aplicação da sanção e o enquadramento da conduta como de natureza grave, mas a conduta, em si, é tipificada somente na Circular n. 3.691/2013 (BCB, 2013). Ou seja, trata-se exatamente da situação na qual os tribunais regionais federais e o STJ reconhecem a nulidade da aplicação da sanção com base na Lei n. 4.595/1964, por violação ao princípio da legalidade.

Análise qualitativa realizada permitiu concluir que a mesma situação foi observada em todos os demais dez processos em que houve a imposição de penalidade

pela prática de condutas cuja capitulação se baseou em normas infralegais e a aplicação da sanção foi fundamentada de forma genérica pela Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964).

Identifica-se, portanto, uma grande fragilidade das sanções aplicadas nesse contexto, pois poderiam ter sua nulidade reconhecida em uma possível revisão do ato administrativo pelo Poder Judiciário, resultando na impunidade de agentes que, embora tenham praticado condutas irregulares e danosas ao SFN, não poderiam ser penalizados por condutas não tipificadas na própria Lei n. 4.595/1964.

Observe-se que, nesses mesmos 11 casos, ao se analisarem os cenários normativos para aplicação da sanção com base na norma mais benéfica aos acusados, o cenário da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) trazia tipificação específica para a conduta investigada, que, no cenário da Lei n. 4.595/1964, somente encontrava respaldo em norma infralegal. É o caso, por exemplo, do PE 146383. Nesse processo, a capitulação das irregularidades “a” e “b” foi realizada com base em normas infralegais, como se vê adiante:

- 1.1 Irregularidade ‘a’: deixar de se certificar da qualificação de seus clientes de câmbio.
  - 1.1.1 Capitulação: art. 139 da Circular n. 3.691, de 16 de dezembro de 2013. [...].
- 1.2 Irregularidade ‘b’: deixar de verificar a legalidade de operações de câmbio.
  - 1.2.1 Capitulação:
    - arts. 8º e 18 da Resolução CMN n. 3.568, de 29 de maio de 2008; e
    - arts. 2º, 18, 20, 122, 137, 138 e 141, incisos II e IV, da Circular n. 3.691, de 2013 (BCB, 2022d).

A aplicação da sanção se deu com base na Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), por ser o cenário mais benéfico aos acusados, sem qualquer menção a algum art. da própria lei que tenha sido violado. Ao apresentar, contudo, o segundo cenário, fundamentado na Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b), consta expressamente a tipificação da conduta na própria lei, diferentemente do que foi observado em relação à lei antiga, como se pode ver a seguir:

- ‘IV – Das Penalidades
  - IV.1 – Irregularidades ‘a’ e ‘b’
    - 39. À época dos fatos, as irregularidades ‘a’ e ‘b’ sujeitavam os acusados às sanções previstas no art. 44 da Lei n. 4.595, de 1964 (1º cenário). Em 13 de novembro de 2017, foi sancionada a Lei n. 13.506, que revogou o art. 44 da Lei n. 4.595, de 1964, e foi regulamentada pela Circular n. 3.857, de 14 de novembro de 2017, que estabeleceu, entre outros, critérios para a aplicação de penalidades por este BC (2º cenário). Posteriormente, adveio a Circular n. 3.910, de 17 de agosto de 2018, que alterou dispositivos da Circular n. 3.857, de 2017, no tocante à dosimetria da pena (3º cenário). Em 1º de setembro de 2021, entrou em vigor a Resolução BCB n. 131, de 2021, que consolidou as

normas sobre aplicação de penalidades e revogou as Circulares ns. 3.857, de 2017, e 3.910, de 2018. No entanto, para as irregularidades “a” e “b” e o tipo de instituição/atividade dos acusados, a Resolução BCB n. 131, de 2021, utiliza os mesmos critérios previstos na Circular n. 3.910, de 2018, de forma que o 3º cenário é comum a estas duas normas. Assim, em observância ao princípio constitucional da retroatividade benéfica (art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal), é cabível a apuração da pena em cada cenário normativo antes referido, selecionando-se aquele mais favorável aos acusados.

40. Conforme consignado nos itens 11 e 21, as irregularidades ‘a’ e ‘b’ são graves, tanto pelos critérios da Lei n. 4.595, de 1964, quanto pelos da Lei n. 13.506, de 2017, cabendo a aplicação da pena de inabilitação para as pessoas físicas. Todavia, não é possível aplicar as penalidades de forma cumulativa, como preceitua a Lei n. 13.506, de 2017, por ausência de previsão na Lei n. 4.595, de 1964.

1º Cenário: Lei n. 4.595, de 1964

41. Com base na Lei n. 4.595, de 1964, considerando-se a natureza e a gravidade das irregularidades ‘a’ e ‘b’, o montante das operações irregulares, o segmento de atuação, o porte da Instituição e o limite de multa de R\$ 50 mil até então vigente, bem como a competência estatutária e o período de mandato, são aplicáveis as seguintes penalidades:

41.1 Irregularidade ‘a’: multa de R\$ 50.000,00 à Moeda SCC, e inabilitação por 5 (cinco) anos a Almir Ferreira de Andrade.

42.2 Irregularidade ‘b’: multa de R\$ 50.000,00 à Moeda SCC, e inabilitação por 2 (dois) anos a Almir Ferreira de Andrade.

2º Cenário: Lei n. 13.506, de 2017, e Circular n. 3.857, de 2017, em sua redação original

Irregularidade ‘a’:

**42. Segundo a Lei n. 13.506, de 2017, a irregularidade ‘a’ é enquadrada no art. 3º, inciso XVII, combinado com o art. 4º, inciso IV.** Para esse tipo de infração e considerando a instituição/atividade dos apenados, a Circular n. 3.857, de 2017, fixou a pena-base de multa de R\$ 100.000,00 a R\$ 2.500.000,00 (art. 51, inciso IV), multiplicado pelo fator de ponderação 1 para a pessoa jurídica (Anexo I). Assim, a faixa prevista para a aplicação da pena-base é de R\$ 100.000,00 a R\$ 2.500.000,00 para a Moeda SCC. Com relação à pena-base de inabilitação, referida circular fixou a faixa de três a dez anos (art. 54, inciso II).

43. Portanto, em relação à pena de multa, ainda que se considerasse a inexistência de agravantes e a redução máxima admitida para os atenuantes, a multa não seria inferior ao valor de R\$ 50.000,00, fixado no 1º cenário, de forma que este deve ser afastado com relação à pessoa jurídica.

44. Quanto à pessoa física, considerando o valor das operações irregulares (art. 50, inciso IV), fixa-se a pena-base de inabilitação em 6 (seis) anos para Almir Ferreira de Andrade.

45. No tocante às circunstâncias agravantes e atenuantes, constatam-se, por um lado, a prática reiterada (art. 55, inciso II), uma vez que a Moeda SCC deixou de se certificar da qualificação de 30 dos seus 40 principais clientes de câmbio, e, por outro lado, os bons antecedentes do infrator, uma vez que não foram identificadas decisões condenatórias com trânsito em julgado em processos administrativos sancionadores desta Autarquia em seu desfavor (art. 56, inciso II), o que aumenta e diminui a penalidade em um ano. Dessa forma, a pena aplicável pela irregularidade “a” seria de inabilitação de 6 (seis) anos para Almir Ferreira de Andrade.

Irregularidade ‘b’:

**46. Quanto à irregularidade ‘b’, enquadra-se no art. 3º, inciso XVII, da Lei n. 13.506, de 2017, combinado com seu art. 4º, inciso IV.** Para esse tipo de infração e considerando a instituição/atividade dos apenados, a Circular n. 3.857, de 2017, fixou a pena-base de multa de R\$ 100.000,00 a R\$

2.500.000,00 (art. 51, inciso IV), multiplicado pelo fator de ponderação 1 para a pessoa jurídica (Anexo I). Assim, a faixa prevista para a aplicação da pena-base para a Moeda SCC é de R\$ 100.000,00 a R\$ 2.500.000,00. Com relação à pena-base de inabilitação, referida circular fixou a faixa de três a dez anos (art. 54, inciso II).

47. Portanto, em relação à pena de multa, ainda que se considerasse a inexistência de agravantes e a redução máxima admitida para os atenuantes, a multa não seria inferior ao valor de R\$ 50.000,00, fixado no 1º cenário, de forma que este deve ser afastado com relação à pessoa jurídica. Quanto à pessoa física, fixa-se a pena-base em de inabilitação em 3 (três) anos para Almir Ferreira de Andrade.

48. Quanto às circunstâncias agravantes, constata-se a prática reiterada (art. 55, inciso II), uma vez que a Moeda SCC deixou de verificar a legalidade das oito operações examinadas, majorando-se a pena de inabilitação em um ano. Em relação às atenuantes, verificam-se os bons antecedentes dos infratores, nos termos do item 45, o que reduz a pena de inabilitação em um ano. Dessa forma, a pena aplicável pela irregularidade ‘b’ é de inabilitação de 3 (três) anos para Almir Ferreira de Andrade.

[...].

51. Portanto, as penas calculadas no 1º cenário mostram-se mais benéficas aos acusados, com relação às irregularidades ‘a’ e ‘b’ (BCB, 2022d), grifos nossos.

O inciso XVII do art. 3º da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) é justamente o que tipifica como infração punível “descumprir normas legais e regulamentares do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Consórcios e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, cujo cumprimento caiba ao Banco Central do Brasil fiscalizar”.

Essa simples previsão na própria lei que disciplina o poder sancionador do BCB possibilita que as condutas tipificadas somente em normas infralegais também sejam passíveis de punição pela autarquia. Como mencionado acima, o próprio STJ reconhece que normas infralegais podem regulamentar condutas passíveis de aplicação da sanção administrativa, desde que a própria Lei indique essa possibilidade.

Ao estabelecer, portanto, uma tipificação ampla de condutas passíveis de punição – inclusive com disposição expressa caracterizando o descumprimento a normas regulamentares como conduta punível –, a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) soluciona a incongruência observada na aplicação de penalidades pela autarquia por condutas que não encontravam tipificação na própria Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964).

Essa conclusão é reforçada ao serem feitas novas buscas na jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais da 2ª, 3ª e 4ª Regiões, direcionando a pesquisa com termos que remetem à Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b).

Utilizando-se como termos de pesquisa “banco central”, “sanção” e o número “13.506”, foram localizados os resultados detalhados a seguir.

No TRF2, não houve resultados na “jurisprudência legada” e somente dois resultados foram identificados na “jurisprudência eproc”, sendo uma apelação e um agravo de instrumento relacionados ao mesmo processo, cuja matéria discutida era a inexigibilidade de multa,

em razão da aplicabilidade retroativa: (i) do Novo Marco Cambial, que revogou, desde 30/12/2022, o disposto no art. 23, § 3º da Lei n. 4.131/1962 (base legal da multa contestada); ou (ii) da Lei n. 13.506/2017, que deixou de punir com multa as pessoas jurídicas não financeiras e não sujeitas ao controle do BACEN que porventura tenham praticado a conduta ilícita prevista no art. 23, § 3º da Lei n. 4.131/1962 (Rio de Janeiro, 2024a).

No TRF3 não foi localizado nenhum resultado.

Somente o TRF4 apresentou mais resultados – 31 no total. Em apenas 11, contudo, debatia-se a questão da tipicidade da conduta, e todos eles estavam relacionados à Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964).

Não foi localizado, portanto, nenhum caso em que se discutia a tipicidade da conduta em relação à Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b).

Acrescentando-se aos mesmos termos de pesquisa a palavra “tipicidade”, os resultados foram semelhantes, sendo que nenhum resultado foi identificado no TRF2 e no TRF3.

No TRF4 foram apresentados 16 resultados, dentre os quais 10 estavam relacionados à ausência de tipicidade da conduta na Lei n. 4.595/1964. Os outros casos se tratavam de processos criminais ou de classes processuais que não analisavam o mérito da demanda, como embargos de declaração.

Alterando-se os termos de pesquisa, mas ainda buscando direcionar os resultados para casos que envolvem a Lei n. 13.506/2017, realizou-se nova busca com as expressões “processo administrativo sancionador”, “banco central”, o n. “13.506” e o termo “tipicidade”. Os resultados, novamente, foram equivalentes.

Não houve nenhum resultado nos TRF2 e TRF3.

Já no TRF4, foram obtidos 11 resultados, dos quais 8 debatiam a questão da tipicidade em relação à Lei n. 4.595/1964 e os demais tratavam de processos criminais.

Repetindo-se a busca na jurisprudência dos mesmos tribunais, mas utilizando termos que não delimitassem a Lei n. 4.595/1964 ou a Lei n. 13.506/2017, realizou-se a consulta com as palavras-chave “processo administrativo sancionador” e “banco central” e “nulidade”, identificando-se os resultados a seguir.

No TRF2, foram localizados 12 processos no “portal de jurisprudência eproc” e 11 na “jurisprudência legada”. Contudo, ao analisar individualmente cada caso, percebeu-se que somente 3 desses processos envolviam o processo administrativo sancionador do BCB. Os demais tratavam de assuntos diversos, como a aplicação de multa pelo Procon, sanções aplicadas pela CVM, dentre outros.

Dos processos que estavam relacionados ao processo administrativo sancionador do BCB, um tratava-se de agravo de instrumento, no qual se discutia somente a inclusão da autarquia no polo passivo da ação, sem adentrar no mérito; os outros dois eram agravos de instrumento interpostos em mandados de segurança requeridos pela mesma impetrante contra ato do Presidente do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), que, ao julgar recurso de ofício do BCB, reverteu o arquivamento do processo administrativo sancionador instaurado pela autarquia e condenou a impetrante pelas condutas que lhe haviam sido imputadas. Logo, com os termos de pesquisa utilizados, a jurisprudência do TRF2 não apresentou casos relevantes sobre o procedimento de aplicação de sanções pelo BCB em seu processo administrativo sancionador.

No TRF3, a pesquisa apresentou 25 resultados, dos quais somente 4 estavam relacionados ao processo administrativo sancionador do BCB. Um deles tratava-se de agravo de instrumento no qual se discutia a nulidade da citação do acusado por edital, conforme procedimento previsto na Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b); outro era um agravo interno relacionado ao pagamento de Declaração de Importação e a imposição de multa em lei própria que disciplina o assunto; um agravo de instrumento no qual se alegava a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do BCB; e uma apelação, que questionava a aplicação de multa decorrente de infração a norma que rege operações de câmbio.

Assim, somente o primeiro caso, efetivamente, discutiu-se eventual incongruência no processo administrativo sancionador do BCB, mas não se relaciona com a questão da tipicidade.

Por sua vez, no TRF4, dentre os 41 resultados encontrados, 19 tinham relação com o processo punitivo da autarquia.

Destaque-se o fato de que em dez desses processos discutia-se a questão da ausência de tipicidade na própria Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964) das condutas que ensejaram a aplicação de sanção pela autarquia. Dentre os outros resultados, três estavam

relacionados à aplicabilidade da Lei n. 9.784/1999 (Brasil, 1999b), vigente à época dos fatos, em detrimento da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b); dois arguíam a nulidade da intimação do acusado para apresentar recurso no processo administrativo, nos termos da Lei n. 13.506/2017; dois recursos apresentados pelo próprio BC defendendo a eficácia imediata da decisão sancionadora, proferida com base na Lei n. 13.506/2017; um a respeito da aplicação da multa prevista no art. 6º do Decreto n. 23.258/1933 (Brasil, 1933), pela realização de operações de câmbio ilegais por meio de operadora não autorizada; e um sobre a prescrição de sanção aplicada, também, com base no Decreto n. 23.258/1933.

Segue tabela que consolida os dados da pesquisa:

**Tabela 4 – “processo administrativo sancionador” e “banco central” e “nulidade”**

Tribunal	Resultados Totais	Casos relacionados ao PAS do BCB	Ausência de Tipicidade Lei n. 4.595/1964	Ausência de Tipicidade Lei n. 13.506/2017	Prescrição da Pretensão Punitiva	Operações de câmbio	Nulidade Intimação	Defesa de Eficácia Imediata
TRF2	23	3	0	0	0	0	0	0
TRF3	25	4	0	0	1	2	1	0
TRF4	41	19	10	0	1	1	2	2

Fonte: Elaborada pela autora.

Ou seja, ainda sem delimitar a Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964) na pesquisa, foi possível verificar que somente nos casos em que a sanção administrativa foi aplicada com base na lei antiga houve discussão sobre a nulidade da sanção por ausência de tipicidade da conduta, enquanto não foi localizado nenhum caso em que essa questão foi suscitada em relação à Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b).

No STJ as pesquisas também apresentaram resultados negativos. Seguindo o mesmo caminho aplicado em relação à Lei n. 4.595/1964, utilizando-se a pesquisa avançada e preenchendo-se no campo “legislação” o número (“13.506”) e o art. (“3”), não houve resultados.

Refazendo-se a busca deixando preenchido somente o número da legislação, foram apresentados somente quatro resultados, sendo que o único que estava relacionado à tipicidade da conduta também tratava de sanção aplicada com fundamento na lei antiga.

Mesmo fazendo pesquisas utilizando-se palavras-chave como “banco central” e “sanção” e “13.506” e “tipicidade” ou “processo administrativo sancionador” e “banco central” e “13.506” e “tipicidade”, nenhum resultado foi identificado.

Com base no levantamento realizado, portanto, é possível inferir que a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) de fato solucionou uma fragilidade que existia na imposição de sanções administrativas pelo BCB quando vigente a lei antiga, já que foi observado que a maior parte dos processos judiciais que envolviam a aplicação de sanções administrativas com fundamento na Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964) resultavam no reconhecimento de nulidade de tais sanções, por ausência de tipicidade da conduta na própria lei, enquanto não se identificou qualquer discussão judicial sobre o tema em relação à lei nova.

#### ***4.4.2 Dosimetria das sanções***

Com a instauração de processo administrativo sancionador pelo BCB, que inaugura acusação formal a determinado sujeito passivo, imputando-lhe a prática de conduta tipificada como infração a normas legais e regulamentares, cujo cumprimento seja fiscalizado pela autarquia – a autoridade competente –, após o regular trâmite do processo e com base em uma análise dos autos que considera os termos da acusação, as razões apresentadas pela defesa, as questões preliminares e de mérito, a natureza e a gravidade dos ilícitos, as provas apresentadas e todos os demais elementos constantes do processo, profere uma decisão conclusiva e devidamente fundamentada, de cunho condenatório ou absolutório, conforme as peculiaridades do caso concreto (Alcoforado, 2020, p. 84).

Nos casos em que a decisão resulta em condenação, as penalidades aplicáveis ao agente infrator devem ser impostas observando-se os limites legais, como amplamente discutido nesta dissertação, em atenção aos princípios fundamentais que regem o Direito Administrativo Sancionador, tais como os princípios da legalidade e da proporcionalidade. Este último, especialmente, assume papel crucial no momento de fixação da penalidade pela autoridade administrativa, uma vez que tem por objetivo

garantir que a resposta estatal à infração cometida seja justa e equilibrada, alinhando a gravidade da conduta ilícita à sanção aplicada.

Nesse cenário, a dosimetria configura-se como uma etapa técnica e essencial do processo sancionador, na qual a autoridade julgadora determina, com precisão, a penalidade adequada ao ilícito praticado. Não basta que o julgador defina quaisquer valores ou períodos das sanções aplicáveis; é indispensável que a penalidade seja apurada com base em critérios objetivos, considerando as especificidades do caso concreto e respeitando o dever de fundamentação exigido pela ordem jurídica. Somente assim a sanção poderá cumprir efetivamente sua função de prevenir novas infrações e retribuir de maneira proporcional à conduta ilícita (Mendes, 2020, p. 129).

No contexto do processo sancionador conduzido pelo BCB sob a vigência da Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), os critérios para dosimetria das sanções eram pouco definidos, permitindo significativa discricionariedade à autarquia para determinar as penalidades aplicáveis aos infratores. A legislação não oferecia parâmetros objetivos ou detalhados para a fixação das sanções, limitando-se às disposições da Resolução CMN n. 1.065/1985 (BCB/CMN, 1985), que apenas estabelecia critérios gerais para a aplicação das penalidades e estipulava uma gradação e limites de valores no caso das multas pecuniárias, mas sem detalhar aspectos específicos e procedimentos de cálculo a serem observados na fixação das penalidades.

Tal lacuna normativa refletia-se de forma clara e direta nas decisões sancionatórias proferidas pelo BCB, como será apresentado a seguir.

É importante destacar que, neste tópico dedicado à análise da dosimetria das sanções, a abordagem adotada difere daquela empregada no tópico anterior, que tratou da tipicidade das condutas. Enquanto naquela análise foram consideradas decisões judiciais, aqui o exame se restringiu às decisões administrativas, sem consulta à jurisprudência do Poder Judiciário. Essa delimitação se deve ao fato de que, ao realizar pesquisas nos Tribunais Federais da 2ª, 3ª e 4ª Regiões com palavras-chave abrangentes, como “processo administrativo sancionador”, “banco central” e “nulidade” ou “banco central” e “sanção”, não foi identificado um número significativo de processos que questionassem a dosimetria das sanções aplicadas pela autarquia.

Desse modo, considerando-se os processos administrativos julgados pelo COPAS em 2022<sup>42</sup>, sobretudo nos 11 casos mencionados no tópico anterior, em que houve a aplicação da legislação antiga para a imposição de algumas das penalidades, observou-se uma fundamentação ampla e genérica no que se refere aos critérios utilizados para a dosimetria das sanções, a exemplo do PE 167.087, no qual as penalidades relacionadas à irregularidade “a” foram fixadas considerando os seguintes aspectos:

Com base na Lei n. 4.595, de 1964, considerando-se a natureza e a gravidade da irregularidade, o limite de multa de R\$ 75.000,00 até então vigente, o segmento de atuação e o porte da instituição, o montante de operações irregulares, os antecedentes e o período de mandato, são aplicáveis as penas de multa à Decyseo no valor de R\$75.000,00 e de inabilitação pelo prazo de 4 (quatro) anos a Aristides Seacero (BCB, 2022b).

Essa fundamentação a respeito das penalidades aplicáveis se repetiu como um padrão nos outros dez casos em que houve a imposição de sanção com base na Lei n. 4.595/1964. Apenas para ilustrar essa constatação, apresenta-se os termos em que foram estabelecidas as penalidades da irregularidade “a” no caso do PE 166.856:

Com base na Lei n. 4.595, de 1964, considerando-se a natureza e a gravidade da irregularidade, o segmento de atuação e o porte da Instituição, o montante das operações irregulares, a prática reiterada, os antecedentes e o período de mandato, bem como o limite de multa de R\$50.000,00 até então vigente, são aplicáveis as penas de multa de R\$50.000,00 à SLW e inabilitação pelo prazo de 4 (quatro) anos a Pedro Sylvio Weil (BCB, 2022a).

Percebe-se que não há detalhamento de como cada um dos aspectos mencionados influenciou na apuração e cálculo da sanção aplicada. Não fica claro, por exemplo, se a natureza e gravidade da irregularidade, o segmento de atuação e o porte da instituição, o montante das operações irregulares e os antecedentes dos infratores impactaram de forma positiva ou negativa na fixação da pena. Há apenas a menção dos fatores que foram levados em consideração pelo julgador e a respectiva imposição da penalidade, deixando uma evidente lacuna sobre a forma como a penalidade foi efetivamente estabelecida.

Em decorrência dessa ausência de previsão de critérios objetivos para a dosimetria das sanções aplicadas pelo BCB sob o regime da Lei n. 4.595/1964 (Brasil, 1964), pode-se considerar existir maior dificuldade de atender plenamente ao princípio constitucional da individualização da pena, pelo qual se exige uma compatibilidade da penalidade com

---

<sup>42</sup> Reitera-se que a análise se restringiu às decisões do COPAS proferidas em 2022, cujo recorte foi destacado e explicado acima no item 4.4.1.

o fato sob julgamento e com o sujeito que o praticou, o que significa que se deve impor a sanção com base nas circunstâncias ou particularidades de cada caso concreto, de modo a evitar uma injusta padronização ou uniformização de punições. Além disso, a inexistência de positivação dos parâmetros que devem ser considerados na apuração da penalidade pode, também, afetar diretamente a previsibilidade quanto à atuação estatal sancionadora do BCB, que, por sua vez, impacta no direito de defesa do acusado, uma vez que a falta de critérios transparentes dificulta sua capacidade de recorrer, tornando mais complexo questionar a fundamentação adotada pela autoridade competente na aplicação das sanções (Mendes, 2020, p. 131).

Afora isso, a indefinição de parâmetros de dosimetria das sanções aplicáveis é capaz de afetar a própria legitimidade da imposição de penalidades pela autoridade administrativa, pois, ao criar discricionariedades excessivas, enfraquece-se a necessária limitação do poder do Estado de impor restrições sobre a liberdade e os direitos subjetivos dos seus administrados, como já abordado. Por isso a relevância de se estabelecerem, de forma precisa, todos os fatores a considerar e o procedimento que deve ser adotado pela autoridade competente para fixar as penalidades aplicáveis no processo punitivo de sua competência.

De todo modo, é importante registrar que, nos 11 processos julgados pelo COPAS em 2022, em que houve a imposição de sanções com fundamento na Lei n. 4.595/1964, as penalidades impostas consistiram em multa pecuniária, com valores que oscilaram de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por infração; e inabilitação, que variou de dois a oito anos, com uma média de cinco anos por infração. Em relação às multas pecuniárias, observou-se que as penalidades que atingiram o maior valor foram aplicadas em condutas relacionadas ao exercício de cargo de administração sem a devida autorização (PE 149.839) e à realização de operações de crédito em desacordo com os princípios de seletividade, garantia e liquidez (PE 179.386), mas esta última conduta também foi a que resultou na imposição da multa de menor valor (PE 167.326).

Tanto no PE 179.386, como no PE 167.326, a fundamentação exposta ao se impor a penalidade não deixou clara a forma de apuração e cálculo do valor da multa, apenas mencionando os aspectos que foram levados em consideração pelo julgador, como o segmento de atuação, a natureza e a gravidade da irregularidade, o valor das operações e

os antecedentes dos infratores. Logo, não há como precisar as razões pelas quais o mesmo tipo de infração gerou a imposição de multa pecuniária em valores discrepantes entre si, uma de R\$ 40.000,00 (quarente mil reais) e a outra de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

A constatação, no entanto, foi suficiente para reforçar o entendimento de que, no que tange aos critérios de dosimetria das penalidades aplicáveis pelo BCB, o processo administrativo sancionador da autarquia carecia de uma definição normativa mais detalhada e específica a respeito dos parâmetros de apuração e cálculo das penalidades.

Buscando solucionar a questão, a partir da edição da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) e especialmente da Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b), a fase de dosimetria da sanção no processo administrativo sancionador do BCB passou a contar com um regramento preciso.

Como apresentado, a própria lei estabeleceu alguns limites objetivos para a aplicação das sanções – por exemplo, a limitação das penas de proibição e de inabilitação ao prazo máximo de vinte anos, bem como a previsão de um teto admitido para as multas pecuniárias, que não podem ultrapassar o valor de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) ou 0,5% da receita de serviços e de produtos financeiros apurada no ano anterior ao da consumação da infração, ou, no caso de ilícito continuado, da consumação da última infração.

Além disso, a legislação elencou alguns critérios subjetivos que devem ser considerados na aplicação das penalidades, a saber: I – a gravidade e a duração da infração; II – o grau de lesão ou o perigo de lesão ao SFN, ao Sistema de Consórcios, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, à instituição ou a terceiros; III – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; IV – a capacidade econômica do infrator; V – o valor da operação; VI – a reincidência; e VII – a colaboração do infrator com o BCB para a apuração da infração.

As inovações normativas mais relevantes para a fase de dosimetria das sanções, entretanto, foram introduzidas pela Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b), que estabeleceu o procedimento de apuração e cálculo das penalidades aplicáveis, especialmente as de multa, proibição e de inabilitação.

A primeira novidade que se observa no regramento estabelecido pela norma é a exigência de fixação de uma pena-base, que consiste na primeira fase de apuração da sanção. Para estabelecer essa pena-base, a resolução reforça a necessidade de observância

a alguns critérios subjetivos – como a capacidade econômica do infrator, o grau de reprovabilidade da sua conduta e seus antecedentes<sup>43</sup> – e estabelece uma graduação das penalidades que variam conforme o tipo e a gravidade da infração.

No caso das penalidades de multa, a fixação da pena-base obedece a seis faixas de graduação, que variam de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais), de acordo com a infração apurada, multiplicados por um “fator de ponderação”<sup>44</sup>, que é estabelecido no anexo I da norma conforme o tipo de instituição

<sup>43</sup> Resolução n. 131/2021, art. 46: “Na aplicação das penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação, será inicialmente fixada a pena-base, considerando no seu cálculo, na medida em que possam ser determinados: I – a capacidade econômica do infrator; II – o grau de lesão ou o perigo de lesão ao Sistema Financeiro Nacional, ao Sistema de Consórcios, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, à instituição ou a terceiros; III – o grau de reprovabilidade da conduta do infrator; IV – a expressividade dos valores das operações irregulares; V – a duração da infração ou a prática sistemática ou reiterada; e VI – os antecedentes do infrator” (BCB, 2021b).

<sup>44</sup> Resolução n. 131/2021, art. 47: “A pena-base de multa aplicável a cada infração deverá obedecer à seguinte graduação: I – de R\$20.000,00 (vinte mil reais) até R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, para as infrações previstas: a) nos incisos I, IV, V, VII, XIV, XV e XVII do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; b) nos incisos I, II, IV, V, VI e VIII do art. 40 e nos incisos VI, VIII, XI e XIII do art. 42 desta Resolução; ou c) na Lei n. 14.286, de 29 de dezembro de 2021, à exceção das infrações previstas nos arts. 10, 11 e 12 da mesma Lei; II – de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) até R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, para as infrações previstas: a) nos incisos II, III, VI, VIII, XII, XIII e XVI do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; b) nos incisos VII, X e XII do art. 42 desta Resolução; ou c) nos incisos I e III do art. 42 desta Resolução, quando houver reincidência na infração punida com advertência; III – de R\$60.000,00 (sessenta mil reais) até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, para as infrações previstas: a) nos incisos IX, X e XI do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; ou b) nos incisos III, VII e IX do art. 40 e nos incisos II, IV, V e IX do art. 42 desta Resolução; IV – de R\$100.000,00 (cem mil reais) até R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, para as infrações referidas: a) nos incisos I, IV, V, VII, XIV, XV e XVII do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017, e nos incisos I, II, IV, V, VI e VIII do art. 40 desta Resolução, quando produzirem ou puderem produzir qualquer dos efeitos previstos no art. 4º da Lei n. 13.506, de 2017; ou b) nos incisos VI, VIII, XI e XIII do art. 42 desta Resolução, quando se tratar de infração grave, nos termos do art. 41 desta Resolução; e c) na Lei n. 14.286, de 2021, quando produzirem ou puderem produzir qualquer dos efeitos previstos no art. 4º da Lei n. 13.506, de 2017, à exceção das infrações previstas nos arts. 10, 11 e 12 da referida Lei nº 14.286, de 2021; V – de R\$200.000,00 (duzentos mil reais) até R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, para as infrações previstas: a) nos incisos II, III, VI, VIII, XII, XIII e XVI do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017, quando produzirem ou puderem produzir qualquer dos efeitos previstos no art. 4º da Lei n. 13.506, de 2017; b) nos incisos VII, X, e XII do art. 42 desta Resolução, quando se tratar de infração grave, nos termos do art. 41 desta Resolução; VI – de R\$300.000,00 (trezentos mil reais) até R\$7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais), multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, ou até 50% (cinquenta por cento) do valor calculado nos termos do inciso I do art. 7º da Lei n. 13.506, de 2017, multiplicado pelo fator de ponderação constante do Anexo I, o que for maior, para as infrações previstas: a) nos incisos IX, X e XI do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017, e nos incisos III, VII e IX do art. 40 desta Resolução, quando produzirem ou puderem produzir qualquer dos efeitos previstos no art. 4º da Lei n. 13.506, de 2017; b) nos incisos II, IV, V e IX do art. 42 desta Resolução, quando se tratar de infração grave, nos termos do art. 41 desta Resolução; c) (Revogada, a partir de 31/12/2022, pela Resolução BCB n. 274, de 13/12/2022.) d) no art. 12 da Lei n. 14.286, de 2021” (BCB, 2021b).

ou de atividade, o segmento e o porte do infrator, variando de 0,5 a 5, no caso de pessoas físicas, e de 2 a 100 no caso de pessoas jurídicas, conforme tabela a seguir:

**Tabela 5 – Fator de ponderação da pena-base de multa aplicável**

Tipo de instituição ou de atividade	Fator de ponderação (PJ)	Fator de ponderação (administradores, membros da Diretoria, do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal, do Comitê de Auditoria e de outros órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de instituição e pessoa física ou responsável técnico por pessoa jurídica prestadora de serviço de auditoria independente ou auditoria cooperativa)
Banco Múltiplo, Banco Comercial, Banco de Investimento, Banco de Câmbio e Caixa Econômica que integre conglomerado prudencial enquadrado no Segmento 1 (S1), nos termos da Resolução nº 4.553, de 2017.	100	5
Banco Múltiplo, Banco Comercial, Banco de Investimento, Banco de Câmbio, Banco de Desenvolvimento e Caixa Econômica, exceto as instituições que integrem conglomerado prudencial enquadrado no Segmento 1 (S1), e Instituidor de Arranjo de Pagamento.	10	3
Instituição de pagamento.	6	1
Sociedade de Arrendamento Mercantil e Associação de Poupança e Empréstimo.	4	1
Cooperativa de Crédito – Confederação e Cooperativa de Crédito – Central.	3	0,5

Agência de Fomento, Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento, Sociedade Corretora de Títulos e Valores Mobiliários, Cooperativa de Crédito Plena.	2	0,5
Administradora de Consórcio – bens imóveis.	2	0,5
Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários e Administradora de Consórcio – bens móveis e serviços.	2	0,5
Companhia Hipotecária.	2	0,5
Sociedade de Crédito Direto e Sociedade de Empréstimos entre Pessoas	2	0,5
Agente Fiduciário em emissão de Letra Imobiliária de Crédito	2	0,5
Pessoa jurídica que preste serviço de Auditoria Independente, Entidade de Auditoria Cooperativa e Pessoa jurídica que preste serviço de Auditoria Cooperativa.	0,5 x fator de ponderação da instituição auditada, limitado a 10	0,5 x fator de ponderação de administrador da instituição auditada, limitado a 1
Outras instituições ou atividades supervisionadas	2	0,5

Fonte: BCB, 2021b.

O critério adotado para definição do fator de ponderação é proporcional à segmentação das instituições financeiras, tal como definido pela Resolução CMN n. 4.553/2017 (BCB/CMN, 2017c), que considera aspectos como o porte e o perfil de risco das instituições. Nesse sentido, no caso de bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas que integrem conglomerados prudenciais classificados no Segmento 1 (S1) – ou seja, instituições com porte igual ou superior a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ou que desempenhem atividades internacionais relevantes, independentemente de seu porte – o fator de ponderação é fixado em 100, e, para as pessoas físicas que integram seus respectivos órgãos estatutários ou contratuais, o fator de ponderação é estabelecido em 5. Isso significa que para o grupo

enquadrado no S1 são aplicados os fatores de ponderação máximos previstos (Alcoforado, 2020, p. 87).

Percebe-se, assim, que o objetivo de se multiplicarem os valores da pena-base de multa ao fator de ponderação é estabelecer uma proporcionalidade entre a sanção imposta e potencial lesivo da infração cometida, de acordo com o porte e segmento da instituição supervisionada.

Em relação à sanção de inabilitação, é estabelecida, também, uma faixa de gradação para apuração da pena-base, de acordo com a infração cometida, mas não se exige a multiplicação pelo fator de ponderação<sup>45</sup>.

A Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b) ainda estabelece que, em relação às penalidades de proibição de prestar determinados serviços para as instituições supervisionadas pelo BCB e para os integrantes do SPB, a pena-base deve ser fixada em número inteiro na faixa de três a dez anos, conforme previsto no art. 45; enquanto a de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operações para as instituições supervisionadas pelo BCB e para os integrantes do SPB deve ser fixada em número inteiro na faixa de um a cinco anos, nos termos do art. 49. Não há, nesses casos, uma gradação das faixas aplicáveis, tampouco a multiplicação por fatores de ponderação.

Definida, nos termos acima apresentados, a pena-base da sanção aplicável, a dosimetria da penalidade no processo administrativo sancionador do BCB passa para a segunda fase, que consiste na apuração de circunstâncias agravantes ou atenuantes que podem, respectivamente, aumentar ou reduzir as penalidades.

As circunstâncias agravantes são a reincidência; a ocorrência de dano à imagem da instituição ou do segmento em que atua; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; o cometimento de infração mediante fraude ou simulação. Tais circunstâncias aumentam

---

<sup>45</sup> Resolução n. 131/2021, art. 50: "A pena-base de inabilitação para atuar como administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de instituição supervisionada pelo Banco Central do Brasil ou integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro aplicável para cada infração será fixada em número inteiro de anos e deverá obedecer à seguinte gradação: I – de 3 (três) a 6 (seis) anos, para as infrações previstas: a) nos incisos I, IV, V, VII, XIV e XV do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; ou b) nos incisos I, II, IV, V, VI e VIII do art. 40 e nos incisos VII, VIII, XI e XII do art. 42 desta Resolução; e c) na Lei n. 14.286, de 2021, à exceção das infrações previstas nos arts. 10, 11 e 12 da mesma Lei; II – de 3 (três) a 10 (dez) anos, para as infrações previstas: a) no inciso XVII do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; ou b) nos incisos VI, X, e XIII do art. 42 desta Resolução; III – de 6 (seis) a 10 (dez) anos, para as infrações previstas: a) nos incisos II, III, VI, VIII, XII, XIII e XVI do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; ou b) nos incisos II, IV, V e IX do art. 42 desta Resolução; e IV – de 10 (dez) a 15 (quinze) anos, para as infrações previstas: a) nos incisos IX, X e XI do art. 3º da Lei n. 13.506, de 2017; ou b) nos incisos III, VII e IX do art. 40 desta Resolução" (BCB, 2021b).

a penalidade de multa em 20% e as penalidades de proibição e de inabilitação em um ano para cada agravante verificada<sup>46</sup>.

Já as circunstâncias atenuantes consistem na colaboração do infrator que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, se for o caso, e na obtenção de informações e de documentos que comprovem o cometimento de infração punível com base na legislação em vigor, desde que não sejam de conhecimento prévio do BCB; a regularização da infração antes da sua detecção pelo BCB; e a reparação dos danos causados, desde que comprovada pelo infrator por meio de prova documental apresentada até a publicação da data de julgamento do processo administrativo sancionador. Elas também podem reduzir a penalidade de multa em 20% e as penalidades de proibição e de inabilitação em um ano para cada atenuante verificada<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Resolução n. 131/2021, art. 51: “São circunstâncias que agravam as penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação, quando não constituírem infrações autônomas: I – a reincidência; II – a ocorrência de dano à imagem da instituição ou do segmento em que atua; III – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; e IV – o cometimento de infração mediante fraude ou simulação. § 1º A penalidade de multa será aumentada em 20% (vinte por cento) para cada agravante verificada. § 2º As penalidades de inabilitação, de proibição de prestar determinados serviços e de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação serão aumentadas de 1 (um) ano para cada agravante verificada. § 3º Ocorre reincidência quando o agente comete nova infração depois de ter sido punido por força de decisão administrativa definitiva, salvo se decorridos 3 (três) anos do cumprimento da respectiva punição ou da extinção da pena. § 4º Ocorre a reincidência específica quando o agente comete a mesma infração depois de ter sido punido por força de decisão administrativa definitiva, salvo se decorridos 3 (três) anos do cumprimento da respectiva punição ou da extinção da pena. § 5º Nas hipóteses previstas no art. 12, § 2º, inciso I, e § 3º, parte final, da Lei n. 9.613, de 1998, a circunstância prevista no inciso I do *caput* não será utilizada para o agravamento da penalidade. § 6º A circunstância prevista no inciso II do *caput* não será utilizada para o agravamento das penalidades relacionadas às irregularidades previstas na Lei n. 9.613, de 1998. § 7º No caso das infrações relacionadas a auditoria independente ou a auditoria cooperativa, também será considerada como agravante a ocorrência de dano à imagem da instituição auditada ou do segmento em que atua” (BCB, 2021).

<sup>47</sup> Resolução n. 131/2021, art. 52: “São circunstâncias que atenuam as penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação: I – a colaboração do infrator que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, se for o caso, e na obtenção de informações e de documentos que comprovem o cometimento de infração punível com base na legislação em vigor, desde que não sejam de conhecimento prévio do Banco Central do Brasil; II – a regularização da infração antes da sua detecção pelo Banco Central do Brasil; e III – a reparação dos danos causados, desde que comprovada pelo infrator por meio de prova documental apresentada até a publicação da data de julgamento do processo administrativo sancionador. § 1º A incidência de circunstâncias atenuantes não descaracteriza a gravidade da conduta. § 2º A penalidade de multa será reduzida em 20% (vinte por cento) para cada circunstância atenuante verificada. § 3º As penalidades de inabilitação, de proibição de prestar determinados serviços e de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação serão reduzidas de 1 (um) ano para cada atenuante verificada. § 4º A circunstância atenuante prevista no inciso I do *caput* não será aplicada na dosimetria da penalidade relativamente a infrator que tenha celebrado acordo administrativo em processo de supervisão quanto aos fatos tratados no processo, quando aplicada a redução de mesma natureza prevista no art. 102 desta Resolução” (BCB, 2021).

Nessa fase, a apuração das circunstâncias agravantes e atenuantes deve ser realizada nessa respectiva ordem, e o aumento ou a diminuição da penalidade não pode ultrapassar a metade do valor ou do prazo fixados para a pena-base<sup>48</sup>.

Por fim, a Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b) estabelece, em seu art. 54, os limites para a soma das penalidades de multa aplicáveis a cada infrator em um mesmo processo administrativo sancionador, que, no caso das instituições financeiras, instituições supervisionadas pelo BCB e instituições integrantes do SBP, bem como das pessoas jurídicas que incorram nas penas da Lei n. 9.613/1998 (Brasil, 1998b), deve ser de 25% do capital social, apurado no último balanço disponível no BCB; 50% do capital mínimo exigido, quando aplicável; ou 25% do Patrimônio Líquido (PL), apurado no último balanço disponível no BCB. Já no caso de pessoas físicas, o limite é de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e, para as demais pessoas jurídicas, o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (BCB, 2021b).

Além disso, é previsto que serão somadas as penas de igual espécie impostas a uma mesma pessoa física ou jurídica<sup>49</sup>, ressalvada a limitação da penalidade de inabilitação, que não pode ser superior a vinte anos, conforme critérios de soma a observar<sup>50</sup>.

Esse novo regramento introduzido à fase de dosimetria de sanção no processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB é, portanto, bastante minucioso, deixando claros os parâmetros e procedimentos que devem ser observados pela autoridade competente na fixação da penalidade aplicável.

---

<sup>48</sup> Resolução n. 131/2021, art. 53: “No cálculo da penalidade a ser aplicada, incidirão, nesta ordem: I – as circunstâncias agravantes; e II – as circunstâncias atenuantes. § 1º Na ocorrência de circunstâncias agravantes, de circunstâncias atenuantes ou de concurso de ambas, o aumento ou a diminuição da penalidade não poderá ultrapassar a metade do valor ou do prazo fixados para a pena-base” (BCB, 2021b).

<sup>49</sup> Resolução n. 131/2021, art. 55: “Serão somadas as penas de mesma espécie impostas a uma mesma pessoa física ou jurídica.” (BCB, 2021b).

<sup>50</sup> Resolução n. 131/2021, art. 56: “O tempo de cumprimento da penalidade de inabilitação não poderá ser superior a 20 (vinte) anos. § 1º Quando o acusado, em um mesmo processo ou em processos distintos, for condenado a mais de uma penalidade de inabilitação cuja soma seja superior ao previsto no *caput*, devem elas ser unificadas para atender ao limite máximo ali previsto. § 2º Computar-se-á o período de cumprimento da medida acautelatória aplicada com fundamento nos incisos I e II do *caput* do art. 17 da Lei n. 13.506, de 2017, para fins de cumprimento da penalidade de inabilitação. § 3º Sobrevida condenação por fato posterior ao início do cumprimento da pena, far-se-á nova unificação, desprezando-se, para esse fim, o período já cumprido. § 4º Quando o fundamento para as penalidades de inabilitação impostas a um mesmo acusado for exclusivamente o disposto na Lei n. 9.613, de 1998, os limites de que tratam o *caput* e o § 1º deste artigo serão de 10 (dez) anos. § 5º O disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo aplica-se às penalidades previstas nos incisos III e V do art. 5º da Lei n. 13.506, de 2017, quando a proibição se referir a um mesmo serviço, atividade ou modalidade de operação” (BCB, 2021b).

Isso também se refletiu de forma bastante evidente no julgamento dos processos sancionadores pela autarquia.

Dentre os 43 processos decididos pelo COPAS em 2022, pelo menos 21 processos administrativos (49% do total dos casos) revelam a aplicação explícita do regime da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b), o que poderia ser chamado de novo regime de dosimetria (Neves *et al.*, 2024, p. 17). Nesses casos, observou-se uma fundamentação bastante detalhada sobre cada fase de apuração da penalidade aplicável, indicando os fatores levados em consideração pelo julgador, a forma de cálculo e fixação da pena-base, a identificação de situações agravantes e atenuantes e o quanto eles majoraram ou reduziram a penalidade arbitrada, além da limitação da soma das penas fixadas. Veja-se, por exemplo, o caso do PE 184921, que assim estipulou as penalidades aplicáveis às irregularidades “a”, “b” e “c”:

32. Irregularidade ‘a’:

32.1 A irregularidade ‘a’ se enquadra no art. 3º, inciso X, da Lei n. 13.506, de 2017, bem como no art. 40, inciso III, da Resolução BCB n. 131, de 2021, combinado com o art. 4º, inciso III, daquela Lei. Para esse tipo de infração, e considerando a instituição/atividade dos acusados, a Resolução BCB n. 131, de 2021, fixou a pena-base de multa entre R\$300.000,00 e R\$7.500.000,00 (art. 47, inciso VI), multiplicada pelo fator de ponderação 2, no caso da pessoa jurídica, e 0,5, no caso da pessoa física (Anexo I), o que resulta em faixas de pena-base de R\$600.000,00 a R\$15.000.000,00 para a Uneconsórcio e de R\$150.000,00 a R\$3.750.000,00 para José Antonio Foganholi. Quanto à pena-base de inabilitação, a faixa prevista é de dez a quinze anos (art. 50, inciso IV).

32.2 Considerando-se a capacidade econômica (art. 46, inciso I) da Uneconsórcio – instituição com ativos de R\$495.595,67 e PL de R\$441.574,50 em junho de 2022 – e de José Antonio Foganholi, pelo valor auferido com a irregularidade, a prática reiterada (art. 46, inciso V), uma vez que os desvios foram realizados ao longo de mais de três anos, e os bons antecedentes dos acusados (art. 46, inciso VI), uma vez que não foram identificadas decisões anteriores com trânsito em julgado em seu desfavor, fixam-se as penas-base de multa em R\$600.000,00 para a Uneconsórcio e em R\$150.000,00 para José Antonio Foganholi, e a pena-base de inabilitação em 10 (dez) anos.

32.3 Tendo em vista a presença de circunstância agravante, consistente na vantagem econômica auferida (art. 51, inciso III) – uma vez que a Uneconsórcio e José Antonio Foganholi se beneficiaram diretamente de transferências indevidas no valor total de, respectivamente, R\$5.925.267,53 e R\$114.867,64 –, as penalidades de multa devem ser acrescidas de 20%, e a de inabilitação, de um ano.

32.4 Considerando-se, ainda, a presença de circunstância atenuante, correspondente à parcial reparação dos danos causados (art. 52, inciso III), tendo em vista a comprovação da devolução de valores aos grupos consorciados, conforme relatado no item 9, as penalidades de multa devem ser reduzidas em 20%, e a de inabilitação, em um ano, resultando em multas nos valores de R\$576.000,00 para a Uneconsórcio e de R\$144.000,00 para José Antonio Foganholi, a quem também se aplica inabilitação pelo prazo de 10 (dez) anos.

### 33. Irregularidade 'b':

33.1 A irregularidade 'b' enquadra-se no art. 3º, inciso V, da Lei n. 13.506, de 2017, combinado com o seu art. 4º, inciso II. Para esse tipo de infração, e considerando a instituição/atividade dos acusados, a Resolução BCB n. 131, de 2021, fixou a pena-base de multa entre R\$100.000,00 e R\$2.500.000,00 (art. 47, inciso IV), multiplicada pelo fator de ponderação 2, no caso da pessoa jurídica, e 0,5, no caso da pessoa física (Anexo I), o que resulta em faixas de pena-base de R\$200.000,00 a R\$5.000.000,00 para a Uneconsórcio e de R\$50.000,00 a R\$1.250.000,00 para José Antonio Foganholi. Quanto à pena-base de inabilitação, a faixa prevista é de três a seis anos (art. 50, inciso I).

33.2 Considerando-se a capacidade econômica do infrator (art. 46, inciso I), aplicável apenas à pessoa jurídica, e os bons antecedentes dos acusados (art. 46, inciso VI), conforme relatado no item 32.2, fixam-se as penas-base de multa em R\$250.000,00 para a Uneconsórcio e em R\$50.000,00 para José Antonio Foganholi, e a pena-base de inabilitação em 3 (três) anos.

33.3 Tendo em vista a presença de circunstância agravante, consistente no cometimento da infração mediante fraude (art. 51, inciso IV) – já que houve falsificação dos extratos bancários fornecidos ao BC –, as penalidades de multa devem ser acrescidas de 20%, e a de inabilitação, de um ano, o que, na ausência de circunstâncias atenuantes, resulta em multas nos valores de R\$300.000,00 para a Uneconsórcio e de R\$60.000,00 para José Antonio Foganholi, bem como em inabilitação pelo prazo de 4 (quatro) anos para o ex-administrador.

### 34. Irregularidade 'c':

34.1 A irregularidade 'c', por sua vez, enquadra-se no art. 3º, inciso XVII, da Lei n. 13.506, de 2017, combinado com o seu art. 4º, inciso III. Para esse tipo de infração, e considerando a instituição/atividade dos acusados, a Resolução BCB n. 131, de 2021, fixou a pena-base de multa entre R\$100.000,00 e R\$2.500.000,00 (art. 47, inciso IV), multiplicada pelo fator de ponderação 2, no caso da pessoa jurídica, e 0,5, no caso da pessoa física (Anexo I), o que resulta em faixas de pena-base de R\$200.000,00 a R\$5.000.000,00 para a Uneconsórcio e de R\$50.000,00 a R\$1.250.000,00 para José Antonio Foganholi. Quanto à pena-base de inabilitação, a faixa prevista é de três a dez anos (art. 50, inciso II).

34.2 Considerando-se a capacidade econômica do infrator (art. 46, inciso I), aplicável apenas à pessoa jurídica, conforme item 32.2, a prática reiterada (art. 46, inciso V), uma vez que as irregularidades contábeis foram verificadas ao longo de mais de três exercícios, e os bons antecedentes dos acusados (art. 46, inciso VI), conforme relatado no item 32.2, fixam-se as penas-base de multa em R\$290.000,00 para a Uneconsórcio e em R\$50.000,00 para José Antonio Foganholi, e a pena-base de inabilitação em 3 (três) anos, que se tornam as penas finais, na ausência de circunstâncias agravantes ou atenuantes.

35, Observe-se que, por imposição de limites regulamentares, a soma das penalidades de multa aplicadas à Uneconsórcio pelas irregularidades 'a', 'b' e 'c' deve ser limitada a 25% do capital social, conforme o disposto no art. 54, inciso I, alínea 'a', da Resolução BCB n. 131, de 2021, ou seja, a R\$ 298.712,72 (BCB, 2022c).

Percebe-se que todos os critérios estabelecidos pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) e pela Resolução BCB n. 131/2021 (BCB, 2021b) foram levados em consideração para a fixação das penalidades, sendo mencionados expressamente os artigos da resolução que fundamentam a dosimetria aplicada. Há uma clara diferença entre a fundamentação que era utilizada quando a sanção era imposta com base na lei antiga, em que não havia um detalhamento da forma de apuração da sanção, mas apenas a menção genérica dos

aspectos considerados pelo julgador; e com o novo regramento, que apresenta de forma minuciosa o cálculo da penalidade, indicando as circunstâncias que influenciaram na imposição da sanção e os limites de cada uma delas, conforme os critérios legais.

Isso, por si só, representa um significativo avanço ao processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB, uma vez que reduz a discricionariedade da autarquia na fixação das penalidades, conferindo maior previsibilidade em relação à sua atuação sancionadora, além de conferir mais transparência ao seu processo punitivo, que são essenciais para legitimar o poder sancionador do BCB.

Em termos numéricos, nos processos julgados pelo COPAS em 2022, cuja imposição da penalidade se deu com base na Lei n. 13.506/2017, verificou-se que, em relação aos valores mínimos de dosimetria, considerando-se diferentes infrações, a média não supera R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e normalmente são direcionados às pessoas físicas. Enquanto a média dos valores máximos de multa gira em torno de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), normalmente dirigidas às pessoas jurídicas. Esses valores desconsideram a condenação do caso da Caixa Econômica Federal (CEF), cuja multa aplicada de maneira isolada para uma única infração correspondeu a R\$ 3.733.200,00 (três milhões setecentos e trinta e três mil e duzentos reais), a maior aplicada naquele ano (Neves *et al.*, 2024, p. 17).

Essa discrepância entre os valores mínimos e máximos das multas aplicadas e o fato de que os menores valores normalmente são direcionados às pessoas físicas, enquanto os valores mais altos às pessoas jurídicas parecem se justificar pela aplicação do fator de ponderação, apresentado acima. Isso porque, considerando que o fator de ponderação mínimo para as penalidades aplicáveis às pessoas jurídicas é 2 e para as pessoas físicas é 0,5, na própria fixação da pena-base começa a se estabelecer um distanciamento entre elas, já que uma dobra de valor e outra reduz pela metade. Cabe lembrar que o fator de ponderação pode chegar a 100 no caso das pessoas jurídicas, enquanto para as pessoas físicas o limite é 5, o que também influencia na diferenciação das penalidades aplicadas a cada tipo de pessoa. Além disso, observou-se que o critério da capacidade econômica do infrator, também considerado no momento da fixação da pena-base, normalmente se aplica às pessoas jurídicas, apenas sendo considerado em relação à pessoa física quando esta aufere valor pela irregularidade. Assim, é mais um fator que contribui para que as penalidades aplicadas às pessoas jurídicas sejam mais rigorosas.

O menor valor de penalidade de multa identificado foi de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), pela irregularidade relacionada a deixar de cumprir deveres legais e estatutários de cooperativa (PE 171.284), sendo que esse mesmo tipo de irregularidade gerou, no caso do PE 173.592, que também tinha uma cooperativa de crédito como acusada, a imposição de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). A principal diferença constatada foi que, no primeiro caso, aplicou-se o regramento que ainda estava vigente da Circular BCB n. 3.857/2017 (BCB, 2027a), no primeiro caso, o qual previa um fator de ponderação mínimo de 0,25, enquanto, no segundo caso, aplicou-se a regra atualmente vigente, cujo fator de ponderação mínimo é 0,5.

Ressalte-se que, embora os critérios de dosimetria da sanção sejam especificados nas normas, isso não significa que as penalidades serão padronizadas, sobretudo em razão das circunstâncias próprias de cada caso, já que se levam em consideração critérios subjetivos, como a duração da infração, o valor da operação, antecedentes do infrator, dentre outros. Mas é necessário verificar em pesquisas futuras se, de fato, não se criou uma padronização das sanções impostas pela autarquia após a definição dos critérios de dosimetria, em violação ao princípio da individualização da pena, conforme as circunstâncias de cada caso.

Em todo o caso, o grande avanço reside na possibilidade de verificar exatamente as razões que levaram o julgador a fixar determinada penalidade, o que, como visto, não era suficientemente previsto no regramento antigo.

O maior valor de multa aplicada, como pontuado, foi o caso da CEF, que correspondeu a R\$ 3.733.200,00 (três milhões setecentos e trinta e três mil e duzentos reais), pela irregularidade de realizar cobrança de determinada tarifa mensalmente, independente da efetiva prestação do serviço por ela remunerado. Observe-se, nesse caso, como o fator de ponderação é crucial na definição do impacto da penalidade aplicável, uma vez que, multiplicando-se o valor da pena-base por 100, seus limites mínimos já ficam significativamente elevados (nesse caso específico, R\$ 2.000.000,00).

Como sugerido, isso permite que seja estabelecida uma proporcionalidade entre a sanção imposta e potencial lesivo da infração cometida, de acordo com o porte e segmento da instituição supervisionada. A CEF é a maior instituição financeira do País em número de clientes (Steil, 2023), superando 150 milhões, de modo que lhe imputar penalidades muito brandas poderia resultar no não atingimento do objetivo repressivo e preventivo da

sanção, mostrando-se acertada a ponderação realizada pelo novo regramento introduzido ao processo administrativo sancionador do BCB.

O novo regime de dosimetria adotado no processo administrativo sancionador do BCB, portanto, assegura maior proporcionalidade na aplicação das sanções, permitindo que as penalidades sejam ajustadas à gravidade da infração e ao porte da instituição infratora. Com critérios mais estruturados e coerentes, o modelo não somente reforça a efetividade das sanções, garantindo que cumpram sua função repressiva e preventiva sem excessos ou insuficiências, mas também reafirma o compromisso da supervisão realizada pela autarquia com a estabilidade e a integridade do SFN, em consonância com o interesse público.

#### ***4.4.3 Meios consensuais de solução de conflitos***

Uma das maiores inovações introduzidas pela Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) ao processo administrativo sancionador do BCB foi, sem dúvida, a implementação do TC e do AAPS como meios consensuais de solução de conflitos.

Embora ambos tenham sua própria relevância e contribuição para a efetividade da regulação das atividades financeiras, o que se observa, na prática, é que somente o TC tem sido aplicado na esfera de atuação do BCB. Desde a edição da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) até o final de 2024, foram firmados 104 TCs (BCB, 2025b), enquanto nenhum AAPS foi celebrado, revelando inutilidade desse último.

Ainda que a Lei n. 13.506/2017 seja relativamente recente, isso não justifica o fato de não ter havido a celebração do acordo desde sua criação na esfera de atuação do BCB. O que se extrai da própria lei é que os requisitos para que esse acordo seja firmado acabam por desincentivar os agentes infratores a buscarem essa alternativa. Isso porque, como previsto no art. 30, § 2º, IV, da Lei 13.506/2017, o AAPS somente pode ser celebrado se a pessoa física ou jurídica confessar participação no ilícito<sup>51</sup>. Além disso, o § 6º do mesmo artigo dispõe, expressamente, que a celebração do acordo não afeta a atuação do Ministério Público e dos demais órgãos públicos no âmbito de suas correspondentes

---

<sup>51</sup> Lei 13.506/2017, art. 30: “[...] § 2º: O acordo de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser celebrado se forem preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] IV – a pessoa física ou jurídica confessar participação no ilícito, cooperar plena e permanentemente com as investigações e com o processo administrativo e comparecer, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento” (Brasil, 2017b).

competências<sup>52</sup>. Ou seja, além de confessar a prática da conduta ilícita – que muitas vezes tem correspondência com crimes financeiros tipificados –, o agente infrator não possui qualquer imunidade na esfera criminal ou civil, o que o expõe a riscos muito elevados.

Fazendo uma análise comparativa ao Acordo de Leniência instituído na área de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que é um paradigma de sucesso quanto ao índice de sua utilização no ordenamento jurídico brasileiro, é possível afirmar que a imunidade penal conferida aos investigados no processo sancionador da Lei Antitruste é um incentivo determinante para a celebração desse tipo de acordo.

Isso é evidenciado pelo fato de que, enquanto o processo administrativo sancionador da esfera de atuação do CADE era disciplinado pela Lei n. 8.884/1994 (Brasil, 1994), havia disposição prevendo que a celebração do Acordo de Leniência importaria a imunidade penal do agente infrator somente em relação aos crimes contra a ordem econômica previstos na Lei n. 8.197/1990 (Brasil, 1990)<sup>53</sup>.

Com a edição da Lei n. 12.529/2011 (Brasil, 2011), que revogou quase integralmente a Lei n. 8.884/1994 (Brasil, 1994), essa da imunidade penal foi estendida, também, a crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei n. 8.666/1993 (Brasil, 1993) e no art. 288 do Código Penal (Brasil, 1940)<sup>54</sup>. Após essa alteração normativa do programa de leniência do CADE, observou-se considerável aumento no número dos acordos celebrados por ano, que passou de uma média de pouco mais de dois acordos por ano, entre 2003 e 2011, para cerca de dez acordos por ano, entre 2012 e 2019 (Brasil, 2020).

A experiência dos Estados Unidos, que foi pioneiro na adoção de um programa de leniência para conter os crimes de cartel, também reforça essa percepção. No primeiro

---

<sup>52</sup> Lei 13.506/2017, art. 30, § 6º: “O acordo administrativo em processo de supervisão celebrado pelo Banco Central do Brasil, atinente à prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, não afeta a atuação do Ministério Público e dos demais órgãos públicos no âmbito de suas correspondentes competências” (Brasil, 2017b).

<sup>53</sup> Lei n. 8.884/1994, art. 35-C: “Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na Lei no 8.137, de 27 de novembro de 1990, a celebração de acordo de leniência, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia” (Brasil, 1994).

<sup>54</sup> Lei n. 12.529/2011, art. 87: “Nos crimes contra a ordem econômica, tipificados na Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e os tipificados no art. 288 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a celebração de acordo de leniência, nos termos desta Lei, determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia com relação ao agente beneficiário da leniência” (Brasil, 2011).

modelo adotado, embora o acordo representasse uma importante inovação, ele não obteve muito êxito, especialmente porque a imunidade penal concedida ao delator não era automática e dependia da discricionariedade da autoridade competente, ainda que o leniente preenchesse todos os requisitos necessários para obter o benefício.

Somente após a reformulação feita no programa em 1993, que possibilitou a concessão automática da leniência à pessoa jurídica delatora, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos para a concessão do benefício, a celebração do acordo mesmo depois de iniciada a investigação e a concessão de imunidade criminal a todos os executivos, funcionários e diretores que cooperassem efetivamente nas investigações, a autoridade antitruste estadunidense observou um aumento de quase vinte vezes no número de propostas do acordo (Salomi, 2012, p. 138-140; Hammond, 2010, p. 2-3).

Desse modo, pode-se concluir que conferir imunidade penal aos agentes infratores que celebrarem o AAPS na esfera de atuação do BCB seria um grande atrativo para que o acordo fosse efetivamente firmado, deixando clara a necessidade de alteração da Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) no que se refere aos requisitos e benefícios da celebração do AAPS, para que se possa atingir os efeitos que se espera com a adoção de tal instrumento.

Por outro lado, o TC tem se mostrado bastante relevante em processos administrativos sancionadores conduzidos pelo BCB, não somente pelo número de acordos celebrados, mas, principalmente, pelos seus efeitos práticos, que puderam ser verificados na análise dos termos firmados em 2022 e que serão detalhados a seguir.

Ao todo, foram aceitas 12 propostas de TCs em 2022, que ficam disponíveis para consulta no site do BCB (BCB, 2022f). Esses casos, ressalte-se, constituem uma amostra diferente dos casos de TCs que ocasionaram a extinção dos processos julgados pelo COPAS em 2022, pois boa parte desses foi celebrada em anos anteriores (Neves *et al.*, 2024, p. 19).

Pontue-se, também, que, nesses 12 casos em que foi aceita a proposta de Termo de Compromisso (TC) ainda na fase pré-sancionadora, não foram tornadas públicas informações mais pormenorizadas sobre os fatos que motivaram a abertura de cada processo; as condutas praticadas, com menção aos dispositivos legais ou regulamentares eventualmente violados; ou as pessoas envolvidas, tendo sido identificados apenas o

nome do compromitente, sem detalhamento de sua posição ou cargo, nem da sua participação nos fatos objeto do processo (Neves *et al*, 2024, p. 18).

Do mesmo modo, não foi possível apurar os critérios determinantes para a aceitação das propostas de TCs pelo BCB, tampouco os requisitos considerados na definição das obrigações pactuadas e na estipulação dos valores de contribuição pecuniária.

Embora a Lei n. 13.506/2017 (Brasil, 2017b) conceda à autarquia margem de discricionariedade para decidir, com base em juízo de conveniência e oportunidade, sobre a celebração do TC, a Resolução BCB n. 131/2021 estabelece alguns critérios específicos para sua recusa. Dentre elas, destacam-se as propostas cujos fatos representem indícios de infração grave; infrações relacionadas à prestação de informações sobre capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no País, bem como sobre informações necessárias à compilação das estatísticas macroeconômicas oficiais, conforme disciplinado na Lei n. 14.286/2021 (Brasil, 2021b); ou, ainda, quando não houver interesse da autarquia em firmá-lo. Não há, no entanto, previsão expressa sobre os requisitos que devem ser atendidos para que a proposta seja aceita, o que deixa indefinida a motivação do BCB para a celebração dos TCs. Essa ausência de critérios objetivos pode resultar em um tratamento seletivo dos agentes supervisionados, favorecendo determinadas instituições sem justificativa clara e verificável, o que compromete a isonomia e a previsibilidade da atuação sancionadora do BCB.

Além disso, a falta de parâmetros uniformes para a definição das obrigações assumidas no TC e para a estipulação dos valores da contribuição pecuniária pode gerar distorções na dosimetria das penalidades. Essa indefinição abre margem tanto para compromissos excessivamente brandos, que enfraquecem o caráter preventivo da sanção, quanto para imposições desproporcionais que comprometem a segurança jurídica dos administrados.

Tais fragilidades na aplicação do TC tornam-se ainda mais relevantes à luz do princípio da transparência, que impõe à Administração o dever de disponibilizar amplamente informações sobre suas atividades, garantindo clareza e publicidade suficientes para permitir o controle da legitimidade de seus atos e a avaliação do grau de eficiência com que são conduzidos os processos administrativos sancionadores.

Ainda assim, a análise pormenorizada de cada um dos TCs celebrados em 2022 permite obter valiosas informações sobre os efeitos desse acordo na área de atuação do BCB.

Inicialmente, como requisito essencial do instrumento, em todos os TCs celebrados em 2022, há a declaração de cessação das práticas sob investigação ou a assunção da obrigação de cessá-las, conforme os demais termos do acordo.

No caso do TC firmado com o Itaú Unibanco S.A., por exemplo, embora não tenham sido expostas de forma evidente as práticas investigadas, havendo apenas uma menção na cláusula primeira que diz que a frase “tem por objeto a cessação e correção, pelos compromitentes, das práticas relatadas no PE 180.393”, os parágrafos segundo, terceiro e quarto da mesma cláusula apresentam a declaração de que as práticas seriam cessadas mediante a implementação do plano de ação definido no acordo; enquanto no parágrafo quinto, os compromitentes que não mais ocupavam cargo estatutário na instituição financeira declaram que foram cessadas as práticas investigadas. Já na cláusula segunda, que trata das obrigações, extrai-se o compromisso de submissão ao BCB de plano de ação que contemple melhorias nos procedimentos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT); bem como nos procedimentos relativos a operações de câmbio no que se refere à comprovação do domicílio no exterior dos beneficiários de remessa de recursos, devendo os compromitentes assegurar o seu cumprimento.

Pode-se inferir dos termos celebrados que as obrigações estipuladas em cada um deles é bastante variável, buscando, de acordo com a especificidade de cada caso, determinar medidas capazes de cessar e corrigir as práticas delituosas, além de, quando possível, reparar eventuais danos decorrentes de tais práticas.

É o caso do TC celebrado com o Banco Cetelem S.A., cuja prática, apesar de também não ter sido explicitada, pode-se concluir estar relacionada com a cobrança de juros e encargos financeiros, tendo em vista que as obrigações assumidas na cláusula segunda pelo compromitente consistem em:

- a) abster-se de cobrar juros remuneratórios de atraso, utilizando, no cálculo, a taxa de juros da modalidade crédito rotativo, em detrimento da taxa de juros do parcelamento da fatura anteriormente contratada;
- b) abster-se de cobrar encargos de financiamento do crédito rotativo, acrescidos de juros de mora, multa e juros remuneratórios de atraso, a partir da

data de vencimento da fatura em vez da data de contratação do produto crédito rotativo;

c) abster-se de cobrar encargos de financiamento, considerando, no cálculo, 30 dias em vez de 28 dias nas faturas com vencimento entre os meses de fevereiro e março;

d) devolver a 658.083 clientes R\$ 2.006.605,76 (dois milhões, seis mil, seiscentos e cinco reais e setenta e seis centavos) por conta de:

i. cobrança de juros remuneratórios de atraso, utilizando a taxa de juros da modalidade crédito rotativo, em detrimento da taxa de juros do parcelamento da fatura anteriormente contratada, e cobrança de encargos de financiamento do crédito rotativo, acrescidos de juros de mora, multa e juros remuneratórios de atraso, a partir da data de vencimento da fatura em vez da data de contratação do produto crédito rotativo, realizadas de junho de 2018 a setembro de 2020, que afetaram 364.572 clientes, no montante de R\$ 1.274.677,40 (um milhão, duzentos e setenta e quatro mil, seiscentos e setenta e sete reais e quarenta centavos); e

ii. cobrança de encargos de financiamento, considerando 30 dias em vez de 28 dias nas faturas com vencimento entre os meses de fevereiro e março de 2018, que afetou 293.511 clientes, no montante de R\$ 731.928,36 (setecentos e trinta e um mil, novecentos e vinte e oito reais e trinta e seis centavos).

e) pagar contribuição pecuniária adicional ao BCB, equivalente ao saldo remanescente dos valores a serem restituídos aos clientes, caso não consiga ressarcir-los no prazo de três meses, a contar da data da assinatura deste TERMO.

Parágrafo Primeiro. Se a devolução não for possível, inclusive em decorrência de imprecisão nos dados bancários constantes no cadastro do PRIMEIRO COMPROMITENTE, este se obriga, no mínimo, a:

a) entrar em contato com os clientes por meio dos números de telefones, inclusive mediante serviço de mensagens curtas (SMS), correspondência ou endereços de e-mail constantes no cadastro do PRIMEIRO COMPROMITENTE, a fim de obter os dados bancários de sua titularidade; e

b) disponibilizar informações sobre o reembolso, de maneira exclusiva e específica para o tratamento dos casos objeto deste TERMO, nos canais de atendimento do PRIMEIRO COMPROMITENTE, quais sejam: agências e Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).

[...] (BCB, 2022e).

Essas obrigações, de caráter reparatório, revelam uma das grandes vantagens da utilização do TC pela autoridade administrativa em atendimento ao interesse público, uma vez que o julgamento litigioso do conflito administrativo, além de despender de tempo e recursos da Administração Pública até ser concluído, limitar-se-ia a impor sanções ao agente infrator. Ou seja, caberia às pessoas lesadas pela prática da conduta ilícita buscar em ações próprias a reparação de seus danos, cujo direito, muitas vezes, sequer chega ao conhecimento dessas pessoas.

Como se extrai do trecho do acordo colacionado acima, o TC, por outro lado, possibilita que a própria instituição investigada realize a devolução dos valores que geraram prejuízo aos seus clientes, devendo envidar todos os esforços necessários para

que essa reparação seja efetivada, conferindo maior celeridade, eficiência e até mesmo alcance à atividade sancionadora do BCB.

Acrescenta-se a isso o fato de que, em todos os TCs celebrados, houve a assunção da obrigação de pagar contribuição pecuniária ao BCB, cujos valores também variam de acordo com critérios como a natureza e a repercussão das infrações e os antecedentes do interessado<sup>55</sup>. De acordo com o “Relatório Enforcement no SFN”, as contribuições pecuniárias determinadas nos termos celebrados em 2022 alcançaram o valor total de R\$ 53,8 milhões, nos 12 casos analisados, variando de um valor mínimo de R\$ 6 mil para o administrador de uma cooperativa de crédito, a um máximo de R\$ 19 milhões para um banco múltiplo envolvido em problemas com PLD/FT (Neves *et al.*, 2024, p. 19).

As obrigações assumidas nos TCs celebrados como BCB, portanto, podem ser classificadas em três categorias: i) obrigações de fazer e não fazer, que foram expressamente mencionadas em quatro casos analisados, consistentes em aprimoramentos de controles internos, implementação de planos de ação e abstenção de cobrança de certas tarifas, juros e encargos; ii) devolução de valores a clientes, referentes a cobranças indevidas de tarifas, juros e encargos, totalizado R\$ 81,1 milhões, em dois casos que envolveram bancos múltiplos, o primeiro, envolvendo R\$ 79,1 milhões e o segundo, R\$ 2,0 milhões; e iii) pagamento de contribuição pecuniária, já detalhado acima (Neves *et al.*, 2024, p. 19).

De forma geral, a expressividade dos TCs celebrados na área de atuação do BCB, especificamente no que diz respeito às contribuições pecuniárias e aos valores a restituir aos clientes, é representada no quadro a seguir:

---

<sup>55</sup> Resolução n. 131/2021, “art. 75: “[...] § 1º O Banco Central do Brasil considerará, para fins de negociação das obrigações a serem assumidas no termo de compromisso, entre outros elementos, a natureza e a repercussão das infrações, o momento da apresentação da proposta e os antecedentes do interessado” (BCB, 2021b).

## Termos de Compromisso celebrados por ano

x

Ano de Celebração dos Termos de Compromisso (TCs)	Quantidade de TCs	Total de Contribuição Pecuniária (R\$)	Valores a serem restituídos a clientes (R\$)
2024	11	62.673.000,00	62.572.954,25
2023	18	38.343.000,00	75.865.639,41
2022	12	53.836.000,00	78.259.356,30
2021	23	49.520.500,00	188.100.593,63
2020	20	126.448.500,00	246.674.119,35
2019	20	17.010.000,00	30.320.878,66
2018	1	400.000,00	1.684.400,00
<b>Total Geral</b>	<b>105</b>	<b>348.231.000,00</b>	<b>683.477.941,60</b>

Posição: 31.12.2024

Fonte: BCB, 2025b.

Esses dados demonstram como o TC tem se consolidado como uma ferramenta estratégica, capaz de gerar resultados relevantes na atividade de aplicação e cumprimento das leis (*enforcement*) realizada pelo BCB. Os valores restituídos aos clientes, que totalizam cerca de R\$ 683,5 milhões, superam significativamente as contribuições pecuniárias de aproximadamente R\$ 348,2 milhões, indicando que o foco principal tem sido a compensação às partes prejudicadas, priorizando a reparação dos danos ao invés de apenas gerar receita por meio de multas.

Ainda assim, fazendo-se um comparativo com o valor das multas pecuniárias aplicadas pelo BCB em 2022, cujo valor total chegou a R\$ 55.237.220,00 (cinquenta e cinco milhões duzentos e trinta e sete mil e duzentos e vinte reais), percebe-se que as contribuições pecuniárias decorrentes dos TCs somam valores muito próximos, ainda que o número dos termos celebrados seja inferior ao número de processos nos quais teve aplicação de sanção pela autarquia no ano de 2022.

Percebe-se, portanto, que o TC é capaz de impor medidas de caráter repressivo aos agentes investigados de forma muito semelhante às aplicações de multas pecuniárias decorrentes dos processos sancionadores, com o diferencial positivo de permitir a reparação de danos diretamente àqueles que foram prejudicados pela conduta ilícita. Essa característica não apenas reforça o caráter reparatório e preventivo do TC, mas também

exprime sua eficiência como ferramenta de *enforcement*, na medida em que ele pode ser mais abrangente em comparação às medidas aplicáveis no processo sancionador.

Nessa perspectiva, são relevantes as constatações apuradas em obra que se dedicou a analisar os TCs firmados pelo BCB entre 2018 e maio de 2021, que totalizaram 46 termos (Reis Silva, 2021).

Os resultados dessa pesquisa indicam que os TCs evitaram novos processos sancionadores em 26% dos casos e resolveram, total ou parcialmente, 74% dos processos sancionadores a eles vinculados.

Quanto ao tempo de resposta, os TCs geram efeitos imediatos após sua assinatura, enquanto os processos sancionadores só se concretizam após o esgotamento de recursos. Em média, os TCs foram 70% mais rápidos para serem concluídos, com prazos entre seis meses e três anos e dois meses, enquanto processos sancionadores podem durar mais de dez anos.

No aspecto financeiro, a contribuição pecuniária imposta nos TCs representou apenas 1% e 6% das multas administrativas aplicadas em processos sancionadores em 2018 e 2019, respectivamente. Ao se comparar 2020 e 2021, no entanto, observa-se uma inversão na proporção: em 2020, os valores arrecadados por meio dos TCs foram 43% superiores aos dos processos administrativos, e em 2021, essa diferença aumentou para 89%. Além disso, 24% dos TCs incluíram previsão de ressarcimento aos clientes prejudicados, totalizando um montante 51% superior à contribuição pecuniária do período (Silva, 2021, p. 69-71).

Considerando o recorte temporal de análise dos TCs firmados pela autarquia, assim como os aspectos examinados, tais dados revelam que o TC, ao que tudo indica, é capaz de promover maior eficiência na solução de conflitos ao possibilitar: o restabelecimento do estado de legalidade de forma imediata ou com prazos definidos; a repressão da prática de condutas irregulares mediante a imposição de contribuição pecuniária; e a reparação de eventuais danos àqueles que tenham sido prejudicados pela prática da conduta irregular, sem, necessariamente, passar por todo o trâmite de um processo sancionador, que se limita à imposição das sanções legalmente previstas – ou seja, sem a possibilidade de impor medidas de caráter reparatório.

## 5 CONCLUSÃO

O estudo realizado permitiu uma compreensão acerca dos fundamentos do poder punitivo do BCB, que se insere na área do poder de polícia da Administração Pública. Esse poder está sujeito às prerrogativas do regime jurídico administrativo, que deve ser orientado essencialmente pelo interesse público, ao mesmo tempo em que está limitado por princípios e garantias fundamentais que regem a atividade administrativa, especialmente no exercício de sua função sancionadora, que importa em restrição de direitos e imposição de medidas aflictivas aos administrados em conflitos nos quais a própria Administração é parte interessada.

Especificamente sobre o BCB, foi possível entender seu contexto institucional e principais funções, com enfoque na atribuição que lhe foi conferida de fiscalizar e aplicar penalidades previstas às instituições e demais agentes supervisionados pela autarquia, atribuições essenciais à regulação do SFN.

Nesse contexto, o processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB – uma vez que se trata de mecanismo de fiscalização e correção de condutas que possam comprometer a estabilidade e a integridade SFN – assume papel como instrumento de regulação desse setor econômico, sobretudo porque, além reprimir a prática de condutas irregulares, a aplicação de sanções atua como elemento dissuasório, desestimulando comportamentos que possam comprometer a segurança e a confiabilidade do SFN.

Como apresentado, a disciplina do processo administrativo sancionador do BCB – conforme estabelecido originalmente pela Lei n. 4.595/1964 – carecia de disposições legais que garantissem previsibilidade e segurança jurídica à atuação punitiva da autarquia. A ausência de critérios objetivos para a dosimetria das sanções e, sobretudo, de previsão legal sobre as condutas infracionais, ou seja, de competência para que o CMN e o BCB criassem infrações administrativas via edição de normas infralegais resultavam em elevada litigiosidade e insegurança na imposição de penalidades pelo BCB.

À vista disso, a Lei n. 13.506/2017, que passou a dispor especificamente sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB, representou, sem dúvida, um dos grandes avanços da regulação do SFN, tendo em vista que introduziu importantes aspectos de melhoria à atividade punitiva da autarquia, tais como a previsão de um rol de infrações passíveis de punição em que se incluiu como infração a violação

de normas editadas pelo CMN e pelo BCB, a definição de critérios objetivos de dosimetrias das sanções e a introdução de mecanismos consensuais de solução de conflitos regulatórios.

Com base no estudo empírico realizado sobre esses aspectos de melhoria introduzidos ao processo administrativo sancionador conduzido pelo BCB, apurou-se que a nova legislação ofereceu aparato normativo procedimental capaz de reduzir a litigiosidade na imposição de sanções pelo BCB. Isso porque, com a definição mais específica das infrações passíveis de aplicação de sanção na própria lei que disciplina a matéria e lhe atribuiu competência para criar infrações ao CMN e ao BCB, solucionou-se a fragilidade existente na Lei n. 4.595/1964, que estabelecia que as infrações aos dispositivos daquela lei sujeitavam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às penalidades ali previstas. Ou seja, restringia-se a possibilidade de aplicação de sanções pelo BCB somente aos casos de infração à própria Lei n. 4.595/1964, cuja tipificação de condutas irregulares era bastante limitada, afastando-se a possibilidade de aplicação de sanções com base em normas infralegais que disciplinam o SFN.

Nesse sentido, na análise da jurisprudência do Poder Judiciário antes e depois da edição da Lei n. 13.506/2017, comparando-se casos de anulação de sanções aplicadas pelo BCB com fundamento na ausência de tipificação legal da conduta, constatou-se que, desde 2012, foram identificados 48 julgados que anularam decisões proferidas pela autarquia com base na Lei n. 4.595/1964 por esse motivo, ao passo que não foram identificados processos judiciais questionando decisões do BCB proferidas com base na Lei n. 13.506/2017 sob o mesmo fundamento. É muito provável que esse efeito esteja relacionado à tipificação das infrações contidas na nova legislação, como também à autorização legal para que o CMN e o BCB criem infrações via edição de normas administrativas.

Outro resultado verificado refere-se à maior transparência e proporcionalidade na aplicação das sanções, pois em 21 casos dos 43 processos julgados em 2022 pelo COPAS, em que foi aplicado o novo regime de dosimetria da Lei n. 13.506/2017, observou-se uma fundamentação detalhada sobre cada fase de apuração da penalidade aplicável, indicando os fatores levados em consideração pelo julgador, a forma de cálculo e fixação da pena-base, a identificação de situações agravantes e atenuantes e quanto eles majoraram ou

reduziram a penalidade arbitrada, além da limitação da soma das penas fixadas. Tal detalhamento dos critérios de fixação das penalidades aplicadas, como observado em 11 casos julgados pelo COPAS em 2022 com base na Lei n. 4.595/1964, não era comum quando aplicados os critérios de dosimetria antigos, que se mostraram bastante genéricos e subjetivos.

Além disso, foi possível constatar que a fase de fixação da pena-base, com a respectiva multiplicação pelo fator de ponderação implementada a partir da edição da Lei n. 13.506/2017 em relação à dosimetria das penalidades de multa, de proibição de prestar determinados serviços, de proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e de inabilitação, representou importante medida de equilíbrio entre as sanções aplicadas e o potencial lesivo das infrações cometidas, de acordo com o porte e tipo de instituição ou agente supervisionado.

Em um dos processos julgados pelo COPAS em 2022, por exemplo, foi possível verificar como o fator de ponderação foi determinante para fixar a penalidade de multa em mais de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) em desfavor da instituição financeira acusada, que se enquadra no Segmento 1 (S1), conforme definido pela Resolução n. 4.553/2017 (BCB/CMN, 2017c). Essa verificação revela o acerto dos critérios de ponderação de fixação das penalidades previstos no novo regramento introduzido ao processo administrativo sancionador do BCB, já que imputar penalidades muito brandas a esse perfil de instituição supervisionada poderia resultar no não atingimento do objetivo repressivo e preventivo da sanção.

Por fim, nos 12 casos em que foram aceitas propostas de celebração de TC em 2022, foram apuradas melhorias capazes de promover maior eficiência na solução de conflitos entre o BCB e os agentes supervisionados, sobretudo pela cessação da prática de infrações ou a assunção da obrigação de cessá-las, além da aplicação de contribuições pecuniárias de caráter repressivo muito semelhante às multas aplicadas em processos sancionadores e, ainda, a imposição de medidas reparatórias aos clientes prejudicados pela prática da conduta irregular – o que não é cabível nos processos punitivos tradicionais.

Essas constatações permitem concluir que a Lei n. 13.506/2017 criou condições para que a atuação sancionadora do BCB passasse a ser desempenhada com maior nível de segurança jurídica e de eficiência para os agentes regulados.

Foi confirmada, assim, a hipótese de que a Lei n. 13.506/2017 – ao definir um rol de infrações passíveis de aplicação de sanções e nele incluir a violação às normas regulamentares, estabelecer critérios mais objetivos de dosimetria das sanções e introduzir mecanismos consensuais de resolução de conflitos – incrementou o nível de segurança jurídica dos processos administrativos sancionadores conduzidos pelo BCB e reduziu a litigiosidade com os agentes que ele supervisiona, além de conferir mais eficiência à atuação punitiva da autarquia por meio da celebração do TC.

Para novas pesquisas, pode-se investigar sobre a manutenção desses resultados em recorte que inclua nova amostra, ou ainda, se a proporcionalidade observada nos casos analisados se manteve sem padronização das penalidades aplicadas e se os TCs apresentaram maior transparência quanto às razões para sua celebração e aos fatos que o precederam.

## REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Haroldo Mavignier Guedes. O novo regime jurídico sancionador no âmbito do sistema financeiro: inovações da Lei 13.506/2017 sob a perspectiva da dosimetria da pena. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 1-24, 2020. Disponível em: <https://revistapgbcb.bcb.gov.br/revista/article/view/1068>. Acesso em: 26 jan. 2025.

ANDRADE FILHO, Luiz Marques de. Banco Central independente? *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 13, n. 2, p. 214–229, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/51734/27845>. Acesso em: 3 fev. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 95, p. 147-166, 2000. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460/70070>. Acesso em: 23 dez. 2024.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Direito processual penal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. t. 1.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Circular n. 3.691, de 16 de dezembro de 2013. Regulamenta a Resolução n. 3.568, de 29 de maio de 2008, que dispõe sobre o mercado de câmbio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 dez. 2013. Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ\\_3691\\_v1\\_o.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3691_v1_o.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Circular n. 3.857, de 14 de novembro de 2017. Dispõe sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão previstos na Lei n. 13.506, de 13 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 nov. 2017a, retificado em 21 ago. 2018, Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50461/Circ\\_3857\\_v3\\_P.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50461/Circ_3857_v3_P.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Circular n. 3.858, de 14 de novembro de 2017. Regulamenta os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 nov. 2017b, Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50462/Circ\\_3858\\_v1\\_O.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50462/Circ_3858_v1_O.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução n. 1.065, de 5 de dezembro de 1985. *Diário Oficial da União*, 6 dez. 1985. Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42993/Res\\_1065\\_v1\\_O.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/42993/Res_1065_v1_O.pdf). Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução n. 2.228, de 20 de dezembro de 1995. Altera disposições da Resolução n. 1.065, de 05.12.85, que regulamenta a aplicação de penalidades. *Diário Oficial da União*, 20 dez. 1995. Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/45992/Res\\_2228\\_v2\\_L.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/45992/Res_2228_v2_L.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução n. 3.883, de 22 de julho de 2010. Dispõe sobre a aplicação de penalidades relativas à prestação de informações por instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22 jul. 2010. Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/49573/Res\\_3883\\_v2\\_L.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/49573/Res_3883_v2_L.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução n. 4.553, de 30 de janeiro de 2017. Estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 jan. 2017c. Disponível em:

[https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50335/Res\\_4553\\_v4\\_P.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50335/Res_4553_v4_P.pdf). Acesso em: 21 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução n. 3.192 de 30 de abr. de 2004. Altera disposições da Resolução 1.065, de 5.12.1985, que regulamenta a aplicação de penalidades. *Diário Oficial da União*, 30 abr. 2004. Disponível em: [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/46412/Res\\_3192\\_v2\\_L.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/46412/Res_3192_v2_L.pdf) f. Acesso em: 15 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução n. 494, de 19 de outubro de 1978. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 out. 1978. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1978/pdf/res\\_0494\\_v2\\_1.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1978/pdf/res_0494_v2_1.pdf). Acesso em: 21 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Diário Eletrônico*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/diarioeletronico?ano=2025>. Acesso em: 5 jan. 2025a.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Encontre uma instituição regulada/supervisionada pelo BC*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/encontreinstituicao>. Acesso em: 9 set. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Fiscalização, sanções e termo de compromisso: processo administrativo sancionador*. 29 maio 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/processo-administrativo-sancionador>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Processo administrativo sancionador: PE 166.856*. Brasília, 31 mar. 2022a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/diarioeletronico?ano=2025>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Processo administrativo sancionador: PE 167.087*. Brasília, 18 de fevereiro de 2022b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/diarioeletronico?ano=2025>. Acesso em: 8 nov. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Processo administrativo sancionador: PE 184.921*. Brasília, 24 nov. 2022c. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/diarioeletronico?ano=2025>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Processo administrativo sancionador: PE 146.383*. Brasília, 11 fev. 2022d. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/diarioeletronico?ano=2025>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Processo administrativo sancionador, termo de compromisso e acordo administrativo em processo de revisão*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/processossfn?modalAberto=tc\\_por\\_ano](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/processossfn?modalAberto=tc_por_ano). Acesso em: 20 jan. 2025b.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Resolução n. 125, de 5 de agosto de 2021. Altera e consolida o Regulamento do Comitê de Decisão de Processo Administrativo Sancionador (COPAS), anexo à Portaria n. 103.364, de 17 de junho de 2019. *Diário Oficial da União*, 9 ago. 2021a, atualizada em 29 maio 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=125>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Resolução n. 131, de 20 de agosto de 2021. Consolida as normas sobre o rito do processo administrativo sancionador, a aplicação de penalidades, o termo de compromisso, as medidas acautelatórias, a multa cominatória e o acordo administrativo em processo de supervisão, previstos na Lei n. 13.506, de 13 de novembro de 2017, e os parâmetros para a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 ago. 2021b. Disponível em: <https://cdn-www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=131>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Sistema Financeiro Nacional (SFN)*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/termos\\_processossfn?ano=2022](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/termos_processossfn?ano=2022). Brasília, 14 mar. 2022e. Acesso em 5 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Termo de compromisso*. Brasília, 14 mar. 2022f. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/termosprocessossfn/Cetelem%20vers%C3%A3o%20tarjada%20fim.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Termos de compromisso*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/termos\\_processossfn?ano=2022](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/termos_processossfn?ano=2022). 2022g. Acesso em 19 jan. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Legitimidade do poder. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 22, n. 86, p. 13-28, abr./jun. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181611>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil. Texto constitucional de 25 de março de 1824 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1824, v. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil. Texto constitucional de 24 de fevereiro de 1891 com as alterações adotadas pela Emenda Constitucional de revisão. de 3 de de setembro de 1926. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.html). Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Texto constitucional de 18 de setembro de 1946 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946, republicado em 25 set. 1946 e 15 out. 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas por emendas constitucionais de revisão. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jun. 1998a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional n. 40, de 29 de maio de 2003. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o *caput* do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 maio 2003a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm). Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Ato declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 56, de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 out. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Congresso/adc-056-mpv784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Congresso/adc-056-mpv784.htm). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n. 23.258, de 19 de outubro de 1933. Dispõe sobre as operações de câmbio, e dá outras providências. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1933. v. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23258-19-outubro-1933-515052-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n. 3.088, de 21 de junho de 1999. Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências (texto original). *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1999 (revogado), retificado em 23 jun. 1999a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3088-21-junho-1999-370656-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, 30 mar. 1967 e 17 jul. 1967 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 29 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n. 179, de 24 de fevereiro de 2021. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 fev. 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp179.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm). Acesso em: 4 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei n. 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Rio de Janeiro, 1º nov. 2011 e retificado em 2 dez, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei n. 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei n. 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei n. 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei n. 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei n. 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei n. 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto n. 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei n. 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória n. 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei n. 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei n. 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 nov. 2017b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm#:~:text=L13506&text=Art.,da%20Comiss%C3%A3o%20de%20Valores%20Mobili%C3%A1rios](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm#:~:text=L13506&text=Art.,da%20Comiss%C3%A3o%20de%20Valores%20Mobili%C3%A1rios). Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.286, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no País e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil; [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 dez. 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114286.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114286.htm). Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1964, Suplemento e retificado em 3 fev. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm). Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 out. 1966 e retificado em 31 out. 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.197, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 dez. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8137.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (Redação dada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Outros-8666-1993.pdf>. Texto atualizado a partir da publicação no *Diário Oficial da União*, de 6 de jul. 1994, determinada pelo art. 3º da Lei n. 8.883, de 8 de jun. de 1994). Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jun. 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8884.htm#:~:text=Art.,n%C2%BA%2012.529%2C%20de%202011](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm#:~:text=Art.,n%C2%BA%2012.529%2C%20de%202011)). Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, 14 fev. 1995 e republicado em 28 set. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 30 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, 4 mar. 1998b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19613.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro, de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário oficial da União*, Brasília, 1º fev. 1999 e retificado em 11 mar. 1999b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jul 1999c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19811.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19811.htm). Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n. 784, de 7 de junho de 2017 (texto original). Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera a Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei n. 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei n. 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999, a Lei n. 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei n. 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei n. 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei n. 12.865, de 9 de outubro de 2013, o Decreto n. 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei n. 9.025, de 27 de fevereiro de 1946 e a Medida Provisória n. 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providência. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jun. 2017c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1567714&filenome=MPV%20784/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1567714&filenome=MPV%20784/2017). Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Segurança e Justiça Pública. *Estatísticas do programa de leniência do Cade*. 27 nov. 2020. Atualizado em 9 dez. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/programa-de-leniencia/estatisticas>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Administrativo – Sanção Pecuniária – Lei 4.595/64. [...]. Recurso Especial n. 324.181/RS. Rel.: Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 12 maio 2003b. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200100615140&dt\\_publicacao=12/05/2003](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100615140&dt_publicacao=12/05/2003). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Administrativo e processual civil. Preparo. Ausência de recolhimento no ato da interposição do recurso. Equívoco provocado por informação da escritania. [...]. Recurso Especial n. 438.132/RS. Rel.: Min. José Delgado. Primeira Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 15 mar. 2004. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200200640234&dt\\_publicacao=15/03/2004](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200200640234&dt_publicacao=15/03/2004). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Administrativo. Agravo interno no recurso especial. Sanções administrativas. [...]. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.547.743/PR. Rel.: Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 10 fev. 2021c. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201501936056&dt\\_publicacao=10/02/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201501936056&dt_publicacao=10/02/2021). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Administrativo. Mercado de câmbio. Conduta tipificada em circulares do Bacen. Sanção prevista no art. 44 da Lei n. 4.595/1964. Inaplicabilidade [...]. Recurso Especial n. 1.255.987/PR. Rel.: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julg. 1º mar. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, 13 abr. 2012. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201100613071&dt\\_publicacao=13/04/2012](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100613071&dt_publicacao=13/04/2012). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Processual Civil e Administrativo. Bacen. Infração Administrativa [...]. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.560.441/PR. Rel.: Min. Humberto Martins. Segunda Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 12 set. 2016. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201502540976&dt\\_publicacao=12/09/2016](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502540976&dt_publicacao=12/09/2016). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Processual civil e administrativo. Enunciado Administrativo 3/STJ. Agravo interno no recurso especial. Poder de polícia. [...]. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.611.187/RS. Rel.: Min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 27 set. 2017d. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601731929&dt\\_publicacao=27/09/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601731929&dt_publicacao=27/09/2017). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Processual civil. Embargos à execução. Bacen. Multa administrativa. Artigo 44 da Lei n. 4.595/64. [...]. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.463.711/PR. Rel.: Min. Francisco Falcão. Segunda Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 12 dez. 2017e. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201401310644&dt\\_publicacao=12/12/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401310644&dt_publicacao=12/12/2017). Acesso em: 10 fev. 2025.

CAPEZ, Fernando; MARGAZÃO JÚNIOR, Laerte; CORREALI, Maurício. Atividades comerciais desviantes e o direito administrativo sancionador. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALCANTI, Francisco. Contexto histórico do direito administrativo brasileiro e os atos administrativos. *Revista Acadêmica*, Boa Vista, Recife-PE, v. 84, p. 339-394, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ACADEMICA/article/view/356/300>. Acesso em: 23 dez. 2024.

CERVEIRA, Fernanda Pessôa. *Fundamentos do poder administrativo sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. Orientador: Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues. 2005. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2024.

CICHOCKI, Patrícia Toledo de Campos. *A comunicabilidade de processos administrativos sancionadores*. Orientador: Professor Doutor Edmir Netto de Araújo. 2021. 301 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18082022-105153/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CORAZZA, Gentil. O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, RS, v. 2, n. 1, p. 1-23, 2006. Disponível em: [https://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva\\_economica/article/view/4372/1622](https://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/4372/1622). Acesso em: 27 jan. 2024.

COSTA, Helena Regina. Direito administrativo sancionador e direito penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

COSTA, Pedro Luiz Chagas. *O processo administrativo das instituições financeiras à luz da Lei n. 13.506/2017*. Orientador: Prof. Dr. Silvio Luis Ferreira da Rocha. 2021. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://ariel.pucsp.br/bitstream/handle/24273/1/Pedro%20Luiz%20Chagas%20Costa.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2024.

CUNHA, Lorraine de Paiva; NEVES, Rubia Carneiro. O termo de compromisso de cessação e o acordo administrativo em processo de supervisão na esfera de atuação do Banco Central do Brasil. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 1-20, 2018. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/revista/article/view/976>. Acesso em: 19 jan. 2025.

DADALTO, Lucas Dutra. *Controle judicial da administração pública à luz do princípio da eficiência: viabilidade e parâmetros*. Orientadora: Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva. 2018. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de

Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-BAMJ8T>. Acesso em: 29 dez. 2024.

DAVID, Ivana. As garantias constitucionais no direito administrativo sancionador. *In*: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord). *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, v. 5, p. 1-25, jan./fev./mar. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=82>. Acesso em: 30 dez. 2024.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DINIZ, Davi Monteiro. Independência das agências administrativas nos Estados Unidos da América: contraste com a autonomia de entes administrativos no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro v. 282, n. 2, p. 217-248, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89352>. Acesso em: 3 fev. 2024.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O direito administrativo sancionador e o direito penal. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal/>. Acesso em: 7 jan. 2025.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. atual e ampl. São Paulo: Malheiros. 2003.

GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no direito administrativo sancionador. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 28, 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/flavio-amaral-garcia/a-principiologia-no-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 4 jan. 2025.

GERALDO, Júlio Cesar dos Santos; ARGACHOFF, Mauro. O código de trânsito brasileiro à luz dos princípios do direito administrativo sancionador. *In*: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais (REI)*, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 7 jan. 2025.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>. Acesso em: 4 fev. 2024.

HAMMOND, Scott D. *The evolution of criminal antitrust enforcement over the last two decades*. Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Apresentado no 24th Annual National Institute on White Collar Crime, Miami, 25 fev. 2010. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/file/518241/dl?inline=>. Acesso em: 20 jan. 2025.

HARGER, Marcelo. A importância do processo administrativo. *Boletim de Direito Administrativo (BDA)*, São Paulo, v. 15, n. 5, 1999.

HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HARGER, Marcelo. Processo administrativo: aspectos gerais. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). *ENCICLOPÉDIA Jurídica da PUC-SP: tomo 2: Direito administrativo e constitucional*. Coordenação de Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/processo-administrativo:-aspectos-gerais\\_624607ee9a598.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/processo-administrativo:-aspectos-gerais_624607ee9a598.pdf). Acesso em: 4 jan. 2025.

JARDIM, Afranio Silva. Notas sobre a teoria da jurisdição. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 27-46, jul./dez. 1986. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-24-fase-2/artigo-das-pags-27-46>. Acesso em: 4 fev. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

KRUSSEWSKI, Cristina. *Direito administrativo sancionador: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos de sua relação com o direito penal*. Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello. 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Área de Concentração em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-103062/direito-administrativo-sancionador--apontamentos-gerais-sobre-as-infracoes-administrativas-e-alguns-aspectos-de-sua-relacao-com-o-direito-penal>. Acesso em: 11 jan. 2025.

LASTRA, Rosa Maria. *Banco Central e regulamentação bancária*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

LIMA JUNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1490/1/1998%20Vol.49%2cn.2%20J%2c3%b%20anior.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2024.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. *O direito administrativo e o poder judiciário*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LISANDRO, Marcos. *O poder sancionador e as sanções administrativas*. Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello. 2001. 66 f. (Monografia) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. 2001. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41115>. Acesso em: 3 fev. 2024.

LUPI, André Lipp Pinto Basto; BONSERE, Silvana Fátima Mezaroba. Processo administrativo sancionador do Banco Central. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 94-112, jun. 2021. Disponível em <https://revistapgbcb.bcb.gov.br/revista/article/view/1100>. Acesso em: 4 fev. 2024.

MAFRA FILHO, Francisco de Saltes Almeida. Nascimento e evolução do direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 238, p. 167-174, out./dez. 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44077>. Acesso em: 22 dez. 2024.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; MAIA, Mário Henrique Goulart. *O poder administrativo sancionador: origem e controle jurídico*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012.

MALDONADO, Luciano Burti. *Limites do poder de fiscalização: construção do conceito de abuso do poder de fiscalização e identificação da melhor estratégia processual para combatê-lo*. Orientador: Roberto Quiroga Mosquera. 2016. 166 f. Dissertação (Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Tributário) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/aecd7919-93a3-4413-aa5e-b57ec4da4def/content>. Acesso em: 17 fev. 2024.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3.ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. v. 1.

MARRARA, Thiago. De onde viemos e aonde vamos? O direito administrativo brasileiro da colônia ao século XXI. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Ciudad de México, v. 70, n. 278, p. 553-568, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/77483>. Acesso em: 23 dez. 2024.

MARTINS, R. M. O conceito científico de processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Brasília, v. 235, p. 321-381, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45140>. Acesso em: 13 jan. 2025.

MATTA, Leandro Amaral. *Em busca da autonomia operacional do Banco Central do Brasil como instrumento de estabilização da moeda*. 2003. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/dc0400ec-1893-42ca-a9fa-1f55f4df244a>. Acesso em: 31 jan. 2024.

- MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, João Felipe Viegas Figueira de. *O processo administrativo sancionador no mercado de valores mobiliários: reflexões sobre o desenho institucional e normativo*. Orientador: Prof. Dr. Thiago Bottino do Amaral. 2022. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32047>. Acesso em: 4 fev. 2024.
- MENDES, Humberto Cestaro Teixeira. A dosimetria da penalidade administrativa aplicada pelo Banco Central, após a vigência da Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://revistapgbcbcb.gov.br/revista/article/view/1043>. Acesso em: 26 jan. 2025.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Considerações sobre o poder de polícia. *Revista Jurídica*, n. 117, p. 183-189, abr. jun. 1972.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 28, p. 1-21. 2012. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/flavio-amaral-garcia/a-principiologia-no-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 4 jan. 2025.
- MOURA, E. Burocracia brasileira, reforma administrativa e estado novo: o papel do aparato administrativo no governo Vargas. *Revista Estudos Institucionais (REI)*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 367-400, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/31>. Acesso em: 29 dez. 2024.
- NEVES, Rubia Carneiro; VERSIANI, Fernanda Valle; SILVA, Leandro Novais e; DUTRA, Marcos Galileu Lorena; PRADO, Viviane Muller; CUNHA, Lorraine de Paiva; PINHO, Pedro Duarte; RAMOS, Yasmin Oliveira Melgaço. *Relatório Enforcement no SFN-2022*. [Livro eletrônico]. São Paulo: Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas; Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2024. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/downloads/Relatorio-de-Enforcement-do-SFN-2022-21-08-2024.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e*

funcionalidades. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 22, n. 120, mar./abr. 2020. Disponível em: [https://www.academia.edu/44663302/Direito\\_administrativo\\_sancionador\\_brasileiro\\_breve\\_evolu%C3%A7%C3%A3o\\_identidade\\_abrang%C3%Aancia\\_e\\_funcionalidades](https://www.academia.edu/44663302/Direito_administrativo_sancionador_brasileiro_breve_evolu%C3%A7%C3%A3o_identidade_abrang%C3%Aancia_e_funcionalidades). Acesso em: 29 dez. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina (Coord). *Direito sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007a.

OSÓRIO, Fábio Medina. Devido processo administrativo sancionador no sistema financeiro nacional. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Direito sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007b.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAIVA, Mauro Antonio de. *A fiscalização e o processo administrativo nas entidades de previdência privada*. 2005. 300 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/7481?mode=full>. Acesso em: 17 fev. 2024.

PELLEGRINI, Josué A. *Autonomia do Banco Central*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70486>. Acesso em 30 jan. 2024.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo César Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 459-484, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6447>. Acesso em: 28 jan. 2024.

PINTO, Gustavo Mathias Alves. *Regulação sistêmica e prudencial no setor bancário brasileiro*. 2011. 151 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03092012-145854/pt-br.php>. Acesso em: 30 jan. 2025.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Jurisprudência TRF/4*. Disponível em: [https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo\\_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/pesquisar](https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/pesquisar). Acesso em: 10 nov. 2024.

PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005.

REALE JÚNIOR, Miguel. *Instituições de direito penal*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. 1.

REGO, Vicente Pereira do. *Elementos do direito administrativo brasileiro: comparado com o direito administrativo francês*. Recife: Typographia Universal, 1857 (Coleção Obras raras). Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/1215>. Acesso em: 29 dez. 2024.

RIBEIRO, Alexandre Ogêda. *Regulação econômica: o papel do Banco Central do Brasil para o desenvolvimento econômico e social*. Londrina, PR: Thoth, 2020.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra; NEVES, Rubia Carneiro. Direitos autorais e música: tecnologia, direito e regulação. *Revista Brasileira Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 511-537, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4799/3667>. Acesso em 29 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Jurisprudência TRF/2*. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br/trf2/consultas-e-servicos/jurisprudencia>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SALOMI, Maira Beauchamp. *O acordo de leniência e seus reflexos penais*. 2012. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Eduardo Reale Ferrari 2012. 293 f. (Mestrado em Direito Penal) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-11102012-085658/publico/O\\_acordo\\_de\\_lenienciac\\_e\\_seus\\_reflexos\\_penais\\_Maira\\_Beduchamp\\_Salomi](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-11102012-085658/publico/O_acordo_de_lenienciac_e_seus_reflexos_penais_Maira_Beduchamp_Salomi) Acesso em: 20 jan. 2025.

SANTOS, Fanuel Souza dos; JOSEPH, Felipe dos Santos; ARRUDA, Rejane Alves de. A constitucionalização do direito administrativo sancionador. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 54, p. 8-30, fev. 2022. Disponível em: <https://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/594>. Acesso em: 12 jan. 2025.

SANTOS, Fernando Teixeira dos. A regulação do sistema financeiro. In: O SISTEMA financeiro e a globalização. Conferência organizada pelo IDEF-ISEG, Lisboa, 17 jun. 2002. Disponível em: [https://www.fep.up.pt/docentes/ftsantos/interven%C3%A7%C3%B5es/Confer%C3%Aancia\\_IDEF\\_ISEG\\_Jun02.pdf](https://www.fep.up.pt/docentes/ftsantos/interven%C3%A7%C3%B5es/Confer%C3%Aancia_IDEF_ISEG_Jun02.pdf). Acesso em: 4 fev. 2024.

SANTOS, Luiz Fernando de Freitas. A tipicidade no direito administrativo sancionador: balada de la Justicia y la ley. In: OSÓRIO, Fábio Medina (Coord.). *Direito sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Jurisprudência TRF/3*. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SCHINCARIOL, Juliana. BC julga 206 processos entre 2018 e 2022. *Revista Valor Econômico*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/12/06/bc-julga-206-processos-entre-2018-e-2022.ghml>. Acesso em: 10 mar. 2024.

REIS SILVA, Iradélia. *O termo de compromisso na esfera do Banco Central: uma análise desde a introdução da Lei 13.506/17*. Orientadora: Ms. Pamela Gabrielle Romeu Gomes Roque. 2021. 92 f. Monografia (Direito dos Mercados Financeiro e de Capitais) – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/cfe88b9e-a19a-462e-b342-b44e73e84121/content>. Acesso em: 28 jan. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

NOVAIS e SILVA, Leandro. Evolução da regulação bancária e a crise financeira de 2008/2009: o Banco Central do Brasil e as novas medidas pós-crise. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 18-47, dez. 2013. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/issue/view/11>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SILVA, Leila Bitencourt Reis da; NEVES, Rúbia Carneiro; NOGUEIRA, Roberto Porto; SILVA, Glacus Bedeschi da Silveira e. Um exercício de verificação da observância dos objetivos estatais para regular os mercados bancário e de valores mobiliários em normas do CMN e da CVM. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 116-135, 2020. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1081>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SILVA, M. L. da. Princípios supralegais do processo administrativo. *Revista da AGU*, Brasília v. 4, n. 6, 2005. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/505>. Acesso em: 13 jan. 2025.

SOUZA, Paulino José Soares de (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Thipographia Nacional, 1862. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/346>. Acesso em: 29 dez. 2024.

STEIL, Juliana. Quais são os maiores bancos e quais mais crescem em número de clientes. *Valor Econômico*, São Paulo, 26 jul. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/07/26/quais-sao-os-maiores-bancos-do-brasil-e-quais-mais-crescem-em-numero-de-clientes.ghml>. Acesso em: 28 jan. 2025.

TÁCITO, Caio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975.

TOGNETTI, Eduardo. *Os limites do poder discricionário da administração pública na imposição de sanções administrativas: análise das sanções aplicáveis pelo Banco Central do Brasil*, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013->

151524/publico/Dissertacao\_versao\_final\_Eduardo\_Tognetti.pdf. Acesso em 20 jan. 2024.

VIEIRA, E. L. A.; LELIS, D. A. S. de. A reforma administrativa brasileira de 1967 e o autoritarismo da ditadura civil-militar: o que a democracia tem a dizer. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre MG, v. 38, n. 2, p. 56-73, 2022. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/396>. Acesso em: 30 dez. 2024.

VORONOFF, A. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029/75849>. Acesso em: 30 dez. 2024.