

Parecer 1.011/2025-BCB/PGBC

Parecer que reúne e apresenta ao STF as informações técnicas do Banco Central sobre as alegações feitas na ADI 7.860, que questiona a constitucionalidade do §1º do art. 3º da Resolução CMN 4.790/2020; esclarece o contexto regulatório da norma, sua motivação e sua aderência à legislação vigente bem como busca demonstrar que o dispositivo impugnado não viola a Constituição.

Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos

Procurador do Banco Central

Lucas Farias Moura Maia

Subprocurador-Geral do Banco Central

Erasto Villa-Verde de Carvalho Filho

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Cristiano Cozer

Procurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 1.011/2025-BCB/PGBC
PE 293359

Brasília (DF), 5 de setembro de 2025.

Ementa: Ofício eletrônico nº 16141/2025, nos termos do qual o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF, solicita informações sobre o alegado na petição inicial da ação, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) visando a que “se declare a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central do Brasil [sic], com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, impedindo a compensação interbancária de débitos automáticos, vedando a possibilidade de descontos em contas mantidas por clientes de outros bancos”, e requerendo ainda, liminarmente, a “concessão de medida cautelar [...] para suspender a eficácia do § 1º do art. 3º da Resolução 4.790”, de 26 de março de 2020, do Conselho Monetário Nacional (CMN), até o julgamento definitivo da ADI.

Senhor Procurador-Geral Adjunto,

I – ASSUNTO

Trata-se de solicitação de informações sobre o alegado na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF, que o seu relator, Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de instruir o feito, dirige ao Banco Central do Brasil (BCB) na forma do Ofício eletrônico nº 16141/2025, de 25 de agosto de 2025, conforme decisão que proferiu no feito, em 21 de agosto de 2025, para determinar que se lhe aplique o “rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999”, e que fossem solicitadas informações “ao Ministro da Fazenda, presidente do Conselho Monetário Nacional, e ao Presidente do Banco Central do Brasil, órgão de execução da norma impugnada”.

2. Nos termos da petição inicial da ADI nº 7.860, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) pede ao STF que “declare a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central do Brasil [sic], com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc”, requerendo ainda, liminarmente, a “concessão de medida cautelar [...] para suspender a eficácia do § 1º do art. 3º da Resolução 4.790”, de 26 de março de 2020, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que dispõe “sobre procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário”, até o julgamento definitivo da ADI.

3. Por seu turno, o § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, dispositivo impugnado na ADI, apresenta-se, no contexto do artigo em que se insere, nos seguintes termos:

“Art. 3º A realização de débitos nas contas mencionadas no art. 1º [conta de depósitos e conta-salário¹] depende de prévia autorização do seu titular.

¹ “Art. 1º Esta Resolução estabelece procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em **conta de depósitos** e em **conta de registro de que trata a Resolução nº 3.402, de 6 de setembro de 2006 (conta-salário).**” (texto do art. 1º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, com grifos ausentes no original e ora apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame objeto do presente pronunciamento).

§ 1º A autorização de débitos em conta pode ser formalizada na instituição depositária ou por meio da instituição destinatária.”

4. Em sua petição inicial, então, o partido autor da ADI nº 7.860, pretendendo atribuir a essa especificação regulatória de caráter operacional impacto decorrente de práticas fraudulentas, “sobretudo contra aposentados e pensionistas do INSS”², que teriam inclusive envolvido indícios de uso irregular de dados previdenciários e de conluio entre seguradoras, clubes de benefícios e instituições financeiras, alegou em suma, por essa razão fática, que o teor normativo do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, violaria os seguintes dispositivos da Carta de 1988: art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana); art. 5º, incisos II, XXII, XXIV, XXV, XXXII e LXXIX (legalidade, propriedade, supremacia do interesse público, defesa do consumidor e proteção de dados); art. 6º (direito à previdência social); art. 37 (moralidade pública e eficiência administrativa); e arts. 194 a 204 (direito à previdência social).

5. Diante desse quadro, portanto, seguem compiladas no presente parecer informações sobre o alegado na petição inicial da ADI nº 7.860, as quais foram colhidas inclusive mediante interlocução com pertinentes áreas técnicas do BCB e áreas jurídicas especializadas da PGBC, para efeito de atendimento imediato ao solicitado no Ofício eletrônico nº 16141/2025, sem prejuízo de eventual contributo ulterior que se possa oferecer no curso da ADI em referência.

6. É o breve relatório, na parte de interesse, do que se passa a apreciar em atenção ao solicitado pelo STF no caso vertente.

II – APRECIACÃO

7. A edição da Resolução nº 4.790, de 2020, pelo CMN teve sua motivação expressa na forma do Voto 20/2020-CMN, de 26 de março de 2020³, com sua remissão ao Voto 48/2020-BCB, de 11 de março de 2020, em termos dos quais se destacam os seguintes:

“A Resolução nº 4.771, de 19 de dezembro de 2019, estabeleceu procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta de registro de que trata a Resolução nº 3.402, de 6 de setembro de 2006 (conta-salário), e entrará em vigor em 1º de maio de 2020. Essa Resolução buscou aprimorar o instrumento da autorização de débitos em conta, instituindo regras específicas, adequadas e transparentes para uniformizar a atuação das instituições financeiras.

2. A regulamentação, entre outros aspectos, estabeleceu que as autorizações de débitos em conta deverão ser específicas, discriminando a finalidade e a conta a ser debitada. [...].

3. Além disso, essa Resolução aprimorou os procedimentos para as autorizações de débitos quando estas forem formalizadas por meio das instituições destinatárias dos recursos. Foram estabelecidos também requisitos para a comunicação entre as instituições envolvidas e rotinas de controle para a identificação dos titulares das contas e da autenticidade das autorizações. A Resolução nº 4.771, de 2019, exigiu ainda que a

² Pág. 3 da petição inicial da ADI nº 7.860.

³ Os termos do Voto 20/2020-CMN podem ser conferidos mediante consulta ao item “Exposição de motivos” nos registros da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, disponíveis no sítio do BCB na internet, pela URL (*uniform resource locator*) <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4790>.

instituição financeira detentora da conta a ser debitada disponibilize ao titular informações referentes às autorizações de débito vigentes, bem como relativas aos débitos a serem futuramente lançados em conta.

4. *No processo de acompanhamento das novas medidas a serem implementadas, verificou-se, entretanto, a necessidade de realizar aprimoramentos em pontos específicos da regulação, visando a dar mais exequibilidade à norma e mitigar riscos operacionais, cujas propostas passo a detalhar.*

5. *A concessão de operação de crédito, especialmente para as pessoas naturais, com previsão de liquidação ou amortização das parcelas por meio de débito em conta de depósitos é prática comum adotada pelas instituições financeiras, inclusive pelas conhecidas 'fintechs de crédito'. Nesse sentido, levantamento realizado pelo Departamento de Supervisão de Conduta (Decon) identificou que 89% das operações de crédito (quantidade de operações) de um conjunto formado por oito instituições bancárias, incluindo os maiores bancos, são contratadas com a possibilidade de amortização ou liquidação das parcelas por meio de débito em conta. Em relação a essas operações, cerca de 68% delas são liquidadas integralmente no vencimento. Por sua vez, 13% delas são liquidadas após o vencimento original e antes do vencimento da próxima parcela por meio de débito em conta, inclusive com utilização de mecanismo de débitos parciais do saldo devedor da parcela. Os outros 19% equivalem [à]s parcelas não debitadas na data do vencimento que permanecem sem liquidação até a data de vencimento da parcela seguinte.*

6. *Nesse contexto, embora vise a reduzir a fragilidade dos controles e a falta de transparência do procedimento, a vedação instituída pela Resolução nº 4.771, de 2019, de realizar lançamentos parciais em conta após o vencimento da obrigação de crédito poderia afetar negativamente os clientes que não liquidam as parcelas no vencimento, podendo gerar elevação dos encargos, bem como ensejar a sua inclusão em cadastro negativo e acarretar ônus decorrentes de processos de cobrança.*

7. *Dessa forma, buscando contornar as questões apontadas, proponho estabelecer que cabe ao titular da conta optar, de forma inequívoca, por ocasião da formalização da autorização de débitos em conta, quanto à possibilidade de a instituição financeira realizar débitos decorrentes de obrigação vencida, inclusive por meio de lançamentos parciais. Assim como o procedimento previsto no caso da realização de débitos sobre eventual limite de crédito em conta, a manifestação deverá constar de forma destacada no contrato da operação, com possibilidade de livre escolha pelo titular desse procedimento de liquidação das obrigações.*

8. *Além disso, objetivando aprimorar as regras de transparência em relação ao tema, como medida adicional, proponho melhor caracterizar as informações sobre as autorizações de débitos formalizadas pelos clientes que deverão ser objeto de discriminação nos extratos, bem como explicitar que essas informações alcançam também os valores dos débitos a serem lançados em conta, apontando também que tais informações devem ser disponibilizadas em extrato específico ou seção específica do extrato da conta.*

9. *Por fim, visando harmonizar as novas regras de autorização de débitos com as da conta-salário, proponho ajuste na Resolução nº 3.402, de 2006, de forma a possibilitar a realização de débitos nas mencionadas contas de parcelas de operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro contratadas tanto com a instituição depositária quanto com a instituição destinatária.*

10. *Dessa forma, considerando a necessidade de realizar alterações em norma que ainda não entrou em vigor, proponho ainda revogar a Resolução nº 4.771, de 2019, substituindo-a por nova resolução que contemple as alterações propostas nos parágrafos 7 a 9.*

11. *Visando a proporcionar prazo suficiente para que as instituições possam adequar seus sistemas e rotinas operacionais também às alterações regulatórias ora propostas, os procedimentos previstos nessa nova resolução deverão ser exigidos a partir de 3 de novembro de 2020”.*

8. Como se depreende dessa transcrição, portanto, a Resolução CMN nº 4.771, de 19 de dezembro de 2019, antes de ter entrado em vigor em 1º de maio de 2020, foi revogada, para efeito de viabilizar, pelo formato que se considerou mais adequado à realização de “alterações em norma que ainda não entr[ara] em vigor”, sua substituição “por nova resolução que contemp[lass]e as alterações propostas nos parágrafos 7 a 9” acima transcritos. E essa nova resolução viria a ser a que o CMN editou como sua Resolução nº 4.790, de 2020, conservando na maior parte, portanto – ressalvadas as aludidas “alterações propostas nos parágrafos 7 a 9” acima transcritos –, o teor da sua mencionada Resolução nº 4.771, de 2019, que o CMN havia editado tendo por motivação o especificado na forma do Voto 88/2019-CMN, de 19 de dezembro de 2019⁴, com sua remissão ao Voto 261/2019-BCB, de 12 de dezembro de 2019, em termos dos quais se destacam os seguintes:

“A Resolução nº 3.695, de 26 de março de 2009, condiciona a realização de débitos em conta de depósitos à prévia autorização do cliente, estabelecendo, ainda, os critérios para a referida autorização. Além disso, essa Resolução determina que as instituições são obrigadas a acatar as solicitações de cancelamento da autorização de débitos em conta de depósitos à vista apresentadas pelos clientes, desde que não decorram de obrigações referentes a operações de crédito contratadas com a própria instituição financeira.

2. Por sua vez, a Resolução nº 4.649, de 28 de março de 2018, veda aos bancos comerciais, aos bancos múltiplos com carteira comercial e às caixas econômicas limitar ou impedir, de qualquer forma, o acesso de instituições de pagamento e de outras instituições autorizadas a funcionar por este Banco Central a produtos e serviços especificados, entre eles, débitos autorizados pelo titular em conta de depósitos. Ademais, essa Resolução estabelece diversos procedimentos, requisitos e prazos a serem observados pelas instituições financeiras com relação às autorizações para débito em conta concedidas pelo titular por meio de outras instituições autorizadas a funcionar por esta Autarquia.

3. Nesse contexto, verificou-se ser recorrente instituições financeiras colherem, do titular da conta, autorização de débito com poderes amplos e genéricos, para fins de amortização das parcelas de empréstimos e de financiamentos. Esse procedimento tem possibilitado a realização indiscriminada de lançamentos em qualquer conta de titularidade do cliente, mantida na instituição, inclusive na conta de registro e controle de fluxo de recursos de que trata a Resolução nº 3.402, de 6 de setembro de 2006 (conta-salário), ou, até mesmo, mantida em outras instituições financeiras.

4. Tais autorizações genéricas possibilitam ainda as instituições financeiras realizarem débitos parciais e sistemáticos nas contas dos clientes, referentes a parcelas vencidas e não pagas, até atingir o montante devido da obrigação, muitas vezes sem o consentimento inequívoco do cliente. Da forma como implementada a autorização, os débitos em conta, realizados sem a devida transparência, prejudicam também o gerenciamento financeiro por parte do cliente e sua capacidade econômica.

5. Em decorrência disso, há considerável número de questionamentos e reclamações de clientes relacionadas com o tema ‘débito em conta não autorizado’, que, no período de julho de 2013 a julho de 2019, conforme dados da Central de Atendimento deste Banco Central, apresenta mais de vinte mil ocorrências consideradas procedentes, correspondendo a uma média de aproximadamente trezentas por mês no período.

⁴ Os termos do Voto 88/2019-CMN podem ser conferidos mediante consulta ao item “Exposição de motivos” nos registros da Resolução CMN nº 4.771, de 2019, disponíveis no sítio do BCB na internet, pela URL <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibnormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4771>.

6. Entre os **casos mais comuns de reclamações** registradas, figuram a **inexistência de autorização de débitos**; lançamentos realizados em conta de depósitos diversa daquela indicada para o débito de parcelas de operações de crédito; débitos por prazos indeterminados; falta de transparência quanto à prioridade dos lançamentos em conta; **débitos em conta-salário de valor que consome a integralidade do salário, da aposentadoria ou de demais proventos**; recusa à abertura de conta-salário sem concessão de autorização de débito para pagamento de dívidas anteriores; e **impossibilidade de cancelamento do débito em conta**.
7. As reclamações sugerem que há **espaço para aperfeiçoar a regulamentação em vigor**, em particular no que concerne aos **requisitos de transparência e de clareza** dos procedimentos das instituições. Além disso, tendo em conta os **novos entrantes não detentores de conta de depósitos**, faz-se **necessária uma regulação que propicie um ambiente** de negócios **mais favorável à competição**.
8. Dessa forma, entendendo oportuno e conveniente propor ao Conselho Monetário Nacional o **aprimoramento da disciplina sobre a matéria**, estabelecendo regras adequadas para **uniformizar a atuação das instituições financeiras**.
9. Nesse sentido, com o intuito de **racionalizar o uso da autorização de débito em conta**, proponho instituir regras mais específicas e novos procedimentos para a sua utilização, **inclusive quanto ao seu cancelamento**, assegurando a **liberdade de escolha do cliente quanto à forma de pagamento e ao uso da ferramenta do débito em conta**, aderente à **premissa de que cabe ao cliente o direito de movimentar livremente sua conta**.
10. A proposta abrangerá também a conta-salário, considerando que a **Resolução nº 3.402, de 2006**, que dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares por instituições financeiras, **admite a dedução de eventuais descontos nas contas-salário relativos a parcelas de operações de crédito contratadas pelo beneficiário, mas atualmente não disciplina os requisitos para a realização de débitos nesse tipo de conta**.
11. Ademais, com o objetivo de **harmonizar os procedimentos relativos a débito em conta quando a autorização for entregue na instituição destinatária dos recursos**, a proposta de resolução consolida e aprimora alguns dispositivos previstos na mencionada Resolução nº 4.649, de 2018.
12. A proposta de resolução prevê que, para a realização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário, as instituições financeiras devem obter prévia autorização do titular da conta. Para **evitar que a autorização de débito seja solicitada de forma ampla e genérica**, proponho que essa **autorização tenha finalidade específica** [...].
13. No caso da autorização de débito decorrente de obrigações referentes a operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro, a autorização será, como requerimento adicional, individualizada e vinculada a cada contrato.
14. Ainda, no caso de operações de crédito, a autorização de débito deverá conter manifestação inequívoca do titular da conta quanto à eventual opção de realização de débitos sobre limite de crédito previamente disponibilizado em conta, se houver. [...].
16. Em relação à **autorização de débito em conta encaminhada por meio de outra instituição autorizada** a funcionar por este Banco Central, denominada na minuta de resolução **'instituição destinatária'**, proponho estabelecer que a **comunicação entre as instituições** envolvidas deve ocorrer **por meio de sistema eletrônico centralizado**, buscando dar **celeridade, agilidade e segurança** ao processo, com fixação de prazos e condições para a execução das atividades. Assim, a norma prevê que o sistema deve

ser definido pelas instituições depositárias, observando-se a adoção de um padrão único comum entre as instituições envolvidas, a plena acessibilidade das instituições destinatárias e a disponibilização das informações necessárias para a comunicação às instituições destinatárias.

17. Será exigido ainda que a instituição depositária adote procedimentos e controles que confirmem a identidade do titular e assegurem a autenticidade da autorização e do cancelamento da autorização de débitos em conta. No entanto, **no caso de autorização e de cancelamento da autorização de débitos solicitados pelo titular por meio da instituição destinatária**, a adoção desses **procedimentos e controles serão de responsabilidade dessa instituição**. Quando a autorização de débitos em conta for realizada pelo titular por meio da instituição destinatária, a proposta de resolução dispensa a confirmação dessa autorização, **tendo em vista eliminar qualquer tipo de conduta que possa restringir a competição**.

18. Além disso, a proposta de resolução **assegura ao titular da conta, a qualquer tempo, o cancelamento da autorização de débito**, que abrangerá quaisquer débitos inclusive decorrentes de operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro. Dessa forma, é retirada a atual restrição para o cancelamento de autorizações referentes a operações de crédito realizadas com a instituição depositária. Entretanto, **no cancelamento de autorizações referentes a operações de créditos, a solicitação deverá ser apresentada pelo titular da conta à instituição concedente do crédito, ainda que se trate de instituição diversa da mantenedora da conta**. Será admitido que o cancelamento de autorização de débitos possa ser realizado na **instituição depositária caso o cliente apresente declaração de que não reconhece a autorização**. Essas medidas garantem às instituições destinatárias as mesmas condições de renegociação da forma de liquidação da dívida do cliente e às instituições depositárias mais segurança no processo. [...]

21. Adicionalmente, visando a **aumentar a transparência e a possibilitar o controle pelos clientes quanto às autorizações de débito concedidas**, proponho tornar **obrigatório que as instituições financeiras detentoras da conta informem** aos seus titulares as **autorizações de débito em conta vigentes na data da consulta e os débitos autorizados a serem futuramente lançados na conta**.

22. Ainda, para garantir plena aderência das instituições financeiras às novas medidas, proponho a obrigatoriedade de definição de diretor responsável pelo tema, o que permitirá a atuação mais efetiva da supervisão tanto na instituição depositária quanto na destinatária. Ademais, a proposta de resolução estabelece que os documentos comprobatórios da autorização de débito e do seu eventual cancelamento devem ser mantidos à disposição deste Banco Central por, no mínimo, cinco anos, contados a partir do término do prazo da autorização” [os grifos presentes nesta transcrição não constam no texto original, tendo sido nela apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame objeto deste pronunciamento].

9. Percebe-se dessas passagens dos votos – nos termos dos quais foram motivadas as especificações regulatórias que viriam a entrar em vigor na forma da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, inclusive a estabelecida no § 1º do seu art. 3º – que essas especificações se inseriram no contexto de política pública voltada a assegurar mecanismo de autorização de débito em conta apto a facilitar acesso ao crédito, sob transparente controle do cliente, inclusive mediante promoção da concorrência no sistema financeiro.

10. Na mesma linha, afinal, a Resolução CMN nº 4.649, de 2018, vedava a instituições financeiras de maior porte, como visto, “limitar ou impedir, de qualquer forma, o acesso de instituições de pagamento e de outras instituições autorizadas a funcionar por este Banco Central a produtos e serviços

especificados, entre eles, *débitos autorizados pelo titular em conta de depósitos*”, pressupondo, assim, “*autorizações para débito em conta concedidas pelo titular por meio de outras instituições autorizadas a funcionar por esta Autarquia*”⁵.

11. Nesse contexto, ter previsto a possibilidade de formalizar a “*autorização de débitos em conta [...] na instituição depositária ou por meio da instituição destinatária*”, como preveu o § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, despontou como disposição adequada a uma política pública de “*regulação que propici[ass]e um ambiente de negócios mais favorável à competição*”⁶. Não se deixou, de qualquer sorte, de impor a instituições destinatárias com potencial para atuar como “*novos entrantes não detentores de conta de depósitos*”⁷, nesse mesmo contexto, regras claras quanto ao seu dever de adotar “*procedimentos e controles que confirmem a identidade do titular e assegurem a autenticidade da autorização e do cancelamento da autorização de débitos em conta*”⁸. Além disso, assegurou-se “*ao titular da conta, a qualquer tempo, o cancelamento da autorização de débito*”⁹ e inclusive a possibilidade de, em qualquer hipótese, ele “*ser realizado na instituição depositária caso o cliente apresente declaração de que não reconhece a autorização*”¹⁰.

12. Afastou-se, nada obstante, a redundância de sistemática que contemplasse nova confirmação, também pelas instituições depositárias, das autorizações de débito em conta obtidas e já confirmadas em sua autenticidade pelas instituições destinatárias, para “*eliminar qualquer tipo de conduta que possa restringir a competição*”¹¹. Afinal, sistemática que contemplasse padrão de dupla confirmação redundante, por parte das instituições depositárias, de toda e qualquer autorização de débito em conta obtida e já confirmada em sua autenticidade pela instituição destinatária, embora em tese pudesse incrementar a segurança quanto a essa autenticidade em alguma medida, exporia a atuação e os modelos de negócios das instituições destinatárias, “*novos entrantes não detentores de conta de depósitos*”¹², a assimétrica possibilidade anticoncorrencial de conhecimento intrusivo e mesmo de ingerência, por parte das instituições financeiras de maior porte, detentoras das contas de depósito, mediante recusas “defensivas” ao acolhimento de débitos ou gargalos operacionais mais ou menos artificiosos, por exemplo. A sistemática delineada na Resolução CMN nº 4.790, de 2020, buscou reduzir, assim, o denominado poder de *gatekeeping* das instituições depositárias, passível de exercício anticompetitivo, ao manter com as instituições destinatárias os controles de autenticidade das autorizações prévias dos clientes para débito em contas de sua titularidade, quando formalizadas no âmbito dessas instituições destinatárias.

13. Evidentemente, o discernimento regulatório do CMN não é insensível a alterações conjunturais de cenário no tocante a variáveis influentes sobre concorrentes interesses públicos como, por exemplo, o de ampliar possibilidades de acesso ao crédito e inclusão financeira, por um lado, e o de prevenir fraudes, por outro.

5 Parágrafo 2 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

6 Parágrafo 7 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

7 *Idem, ibidem*.

8 Parágrafos 17 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

9 Parágrafos 18 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

10 *Idem, ibidem*.

11 Parágrafos 17 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

12 Parágrafo 7 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

14. O discernimento regulatório do CMN não é insensível, portanto, ao que fatos como os destacados na petição inicial da ADI nº 7.860 podem sinalizar quanto ao tipo de alteração conjuntural de cenário a que se fez alusão. Em virtude disso, por sinal, já se vinha examinando, no âmbito de áreas técnicas do BCB, alternativas de eventual atualização ou aprimoramento da disciplina regulatória atualmente estabelecida na forma da vigente redação dos dispositivos da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, aptas a serem propostas ao CMN para que o colegiado, no exercício da discricionariedade técnica que caracteriza boa parte das competências legalmente atribuídas ao Conselho, possa revisitar a ponderação regulatória de interesses pressuposta pelo ordenamento legal ao lhe confiar tais competências.

15. Nada obstante, nem o reconhecimento desse tipo de dinâmica regulatória evolutiva, ao influxo da natural alteração de cenários ao longo do tempo, nem essa ou aquela alegação crítica que se possa sustentar contra ponderações regulatórias firmadas em dada conjuntura, parecem constituir fundamento idôneo para se concluir pela contrariedade entre a especificação regulatória de uma norma de conjuntura como a do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, e balizamentos tão mais estáveis e estruturais como os consagrados nas disposições constitucionais invocadas na petição inicial da ADI nº 7.860, atinentes a dignidade da pessoa humana, legalidade, propriedade, supremacia do interesse público, defesa do consumidor, proteção de dados, moralidade pública, eficiência administrativa e direito à previdência social.

16. Apesar disso, o alegado na ADI nº 7.860, no sentido de que o teor normativo do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, violaria esse tipo de disposição constitucional, mostra-se eminentemente baseado, como se vê dos termos da sua petição inicial, em silogismo jurídico que poderia ser assim resumido: se o referido dispositivo da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, prevê que a “*autorização de débito em conta pode ser formalizada na instituição depositária ou por meio da instituição destinatária*” e ocorreram débitos indevidos “*sobretudo contra aposentados e pensionistas do INSS*”¹³, então aquela disposição regulatória viola o art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana), o art. 5º, incisos II, XXII, XXIV, XXV, XXXII e LXXIX (legalidade, propriedade, supremacia do interesse público, defesa do consumidor e proteção de dados), o art. 37 (moralidade pública e eficiência administrativa) e os arts. 6º e 194 a 204 (direito à previdência social) da Constituição de 1988.

17. É perceptível a temeridade do salto silogístico assim delineado na petição inicial da ADI nº 7.860, até porque sistemáticas regulatórias, seja qual for a ponderação regulatória de interesses concorrentes por que se pautem, não são imunes a fraudes, remanescendo sempre importante que situações concretas que as revelem sejam apuradas, com punição dos responsáveis, no exercício de controle concreto da legalidade de suas ações pelas autoridades competentes.

18. Em sede de controle abstrato da compatibilidade de disposição normativa como a do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, com disposições constitucionais como as invocadas na inicial da ADI nº 7.860, enfoca-se essencialmente o cotejo entre conteúdos de normas, mesmo considerando elementos contextuais da sua repercussão na realidade social em dada quadra histórica, não se parte de imediato para um cotejo entre fatos concretos e normas.

¹³ Pág. 3 da petição inicial da ADI nº 7.860.

19. Sob essa perspectiva, observa-se que, no caso vertente, **o tipo de fraude destacada na petição inicial da ADI nº 7.860 revela condutas que violam frontalmente a própria Resolução CMN nº 4.790, de 2020**, não disposição dessa norma que viole frontalmente a Constituição.

20. Do ponto de vista normativo, afinal, o que se tem, objetivamente, é que:

- a Resolução nº 4.790, de 2020, foi editada pelo CMN no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, como pontuado no preâmbulo daquela resolução, para “[r]egular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a es[s]a lei”, que dispõe “sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias”;
- as disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, dirigem-se às instituições financeiras, regulando seu funcionamento no sentido de disciplinar e padronizar procedimentos bancários de débito em conta, com objetivo operacional de eficiência, segurança e interoperabilidade dos serviços, não criando novos direitos ou restrições sem base legal;
- o estabelecimento de disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, como o § 1º do seu art. 3º, orientou-se, de modo razoável e proporcional, por propósitos regulatórios de promoção da concorrência no contexto de política estruturada em atendimento ao interesse público de assegurar mecanismo de autorização de débito em conta apto a facilitar acesso ao crédito, sob transparente controle do cliente;
- a literalidade do *caput* do art. 3º da Resolução nº 4.790, de 2020, em cujo contexto há de se inserir qualquer interpretação do seu § 1º, é inequívoca no sentido de que a realização de débito em conta “*depende de prévia autorização do seu titular*”, sendo certo que o § 1º não suprime essa exigência – apenas faculta que a autorização de débito em conta se formalize “*na instituição depositária*” (aquela em que se mantém a conta) “*ou por meio da instituição destinatária*” (a que receberá os recursos cujo débito em conta se autorizou), preservando integralmente a exigência normativa do prévio consentimento do consumidor;
- o § 2º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, ademais, qualifica o conteúdo e a forma da autorização prévia do cliente para o débito em conta de sua titularidade, reforçando sua validade e rastreabilidade;
- se a autorização do cliente para débito em conta de sua titularidade é obtida pela instituição destinatária, os procedimentos e controles de identificação do titular da conta e confirmação da autenticidade de sua autorização são de responsabilidade dessa instituição, a teor do art. II, parágrafo único, da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, em alocação funcional dos correlatos deveres de *compliance* com a instituição que colheu a autorização, sem supressão de controle, permanecendo a instituição depositária, em qualquer caso, obrigada a processar o fluxo financeiro dos débitos autorizados e também a comunicar ao cliente depositante, nos prazos legais, o acatamento de tais débitos (arts. 5º, inciso III, e 12 da Resolução), bem como a promover o seu cancelamento “*caso o cliente declare que não reconhece a autorização*” (parágrafo único do art. 9º da Resolução), de modo que as disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, devidamente compreendidas em seu contexto normativo, não estabeleceram presunção de anuência do cliente para débito em conta de sua titularidade, ao contrário do se alega à pág. 13 da petição inicial da

ADI nº 7.860 – diversamente, as disposições da Resolução em referência organizaram o correlato processo interbancário e de aferição da autorização do consumidor, definindo responsáveis e prazos certos; e

- a Resolução CMN nº 4.790, de 2020, assegurou, e em determinados aspectos ampliou: (i) o direito de cancelar autorização de débito em conta a qualquer tempo, com fluxos claros (arts. 6º a 9º); (ii) a transparência *ex ante* sobre autorizações vigentes e débitos futuros (art. 12); e (iii) a guarda de evidências por no mínimo 5 anos (art. 13), conforme disposições que, portanto, elidem alegações de fragilização da proteção ao consumidor, favorecendo, pelo contrário, a disponibilidade de prova documental para responsabilização em casos de abuso, inclusive perante o BCB, o sistema nacional de defesa do consumidor e o Poder Judiciário.

21. Ainda sob a mirada normativa, cabe destacar que o alegado na petição inicial da ADI nº 7.860, no sentido de que o § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790, de 2020, violaria o “*princípio da legalidade pela extrapolação da competência normativa do Banco Central (art. 5º, II, da CF)*”¹⁴, além de não fazer sentido no contexto de uma ação em que se pugna por declaração de inconstitucionalidade de norma do CMN, não do BCB, também reflete visão simplória do regime regulatório e busca insumos em concepção arcaica das atividades estatais de implementação das políticas econômicas, ignorando a existência da denominada competência regulatória, que não se confunde com competência regulamentar, em sentido técnico-juridicamente mais preciso, e que se consagra, no caso de órgão como o CMN, nos arts. 174 e 192 da Constituição Federal c/c as legítimas delegações normativas estabelecidas na Lei nº 4.595, de 1964, recepcionada como lei complementar, no que tange a diversas de suas disposições, pela ordem constitucional de 1988.

22. O alegado na inicial da ADI, nesse ponto, parece ignorar até mesmo a verdadeira extensão do poder regulamentar comum (art. 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal), ainda que fosse essa a estreita competência normativa que o legislador constitucional tivesse pretendido atribuir à União, para o desempenho, por meio do seu Conselho Monetário Nacional, da complexa e delicada missão de regular o SFN, bem como a moeda e o crédito que por ele circulam.

23. Cumpre ter em mente, a esse respeito, a lúcida noção que a jurisprudência e a doutrina mais atualizadas oferecem no que tange à real compleição do denominado poder regulatório econômico, que não se confunde com o corriqueiro poder regulamentar. No exercício do poder regulatório, que inclui competências normativas decorrentes de delegação legislativa, não só é possível, como devido pela Administração Pública, fazer avançar a substância normativa de regras apostas em diplomas legais, indo além da mera explicitação mais detalhada do conteúdo de tais regras, desde que dentro de balizamentos nelas estabelecidos.

24. Com efeito, dada a complexidade técnica e a efervescência do desenvolvimento econômico, impõe-se regular certas atividades por meio de processos marcadamente técnicos e mais fluidos. Nessa linha, firmou-se consolidado entendimento doutrinário sobre o chamado poder regulatório, consubstanciado na possibilidade de expedição dos chamados regulamentos autorizados (ou por delegação), que, segundo Sérgio Varella Bruna¹⁵, “*são aqueles editados pelo Poder Executivo no exercício*

¹⁴ Págs. 9-15 da petição inicial da ADI nº 7.860.

¹⁵ BRUNA, Sérgio Varella. *Agências Reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. São Paulo: RT, 2003, pág. 93.

de competência normativa que lhe tenha sido atribuída pelo Legislativo, o qual, diante da existência de situações de fato extremamente mutantes, excessivamente técnicas ou politicamente complexas, limita-se a fixar os princípios gerais a serem seguidos pela autoridade administrativa na disciplina da matéria que constitui seu objeto”.

25. Reconhecendo as complexidades técnicas das matérias pertinentes à realidade econômica, José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo¹⁶, desenvolve acurado raciocínio jurídico explicitando a necessidade de expedição dos regulamentos autorizados, por ele chamados de regulamentos técnicos, conforme se extrai do seguinte trecho do citado compêndio:

“Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originalmente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (domaine de la loi) para o domínio de ato regulamentar (domaine de l’ordonnance). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislador delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos.

[...]

Trata-se de modelo atual do exercício do poder regulamentar, cuja característica básica não é simplesmente a de complementar a lei através de normas de conteúdo organizacional, mas sim de criar normas técnicas não contidas na lei, proporcionando, em consequência, inovação no ordenamento jurídico. Por esse motivo, há estudiosos que o denominam de poder regulador para distingui-lo do poder regulamentar tradicional”.

26. A função normativa de agências reguladoras – e, por igual perspectiva, a atribuição regulatória do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil – não passou despercebida pelos autoridades do Poder Judiciário, cabendo destacar, a respeito, as precisas considerações do ex-Ministro Joaquim Barbosa, do STF, em artigo¹⁷ no qual consignou seu convencimento acerca da constitucionalidade do exercício, na seara econômica, da função normativa decorrente do poder regulador, por certos entes inseridos na estrutura do Poder Executivo. Vejam-se, no particular, o seguinte esclarecedor excerto do aludido artigo:

“Voltemos agora nossa reflexão para as agências brasileiras. Constituiriam elas delegação inconstitucional da função legislativa como começam a sustentar alguns? Sem querer adentrar o debate vazio e sem sentido, segundo o qual estaríamos diante de um novo direito administrativo que se substituiria ao velho direito administrativo de tipo francês, preferimos nos alinhar com Carlos Ari Sundfeld, quando ele sustenta que ‘nos novos tempos, o Poder Legislativo faz o que sempre fez: edita leis, frequentemente com alto grau de abstração e generalidade. Só que, segundo os novos padrões da sociedade, agora essas normas não bastam, sendo preciso normas mais diretas para tratar das especificidades, realizar o planejamento dos setores, viabilizar a intervenção do Estado em garantia do cumprimento ou a realização daqueles valores: proteção do meio ambiente e do consumidor, busca do desenvolvimento nacional, expansão das telecomunicações nacionais, controle sobre o poder

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, págs. 37-38.

¹⁷ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. Agências reguladoras: a “metamorfose” do Estado e da democracia: uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado. In: *Direito constitucional: teoria geral da constituição*. São Paulo: RT, 2011, v. 6, p. 587-628.

econômico – enfim, todos esses que hoje consideramos fundamentais e cuja persecução exigimos do Estado. É isso o que justificou a atribuição de poder normativo para as agências, o qual não exclui o poder de legislar que conhecemos, mas significa, sim, o aprofundamento da atuação normativa do Estado [...]”.

27. É sob tal perspectiva, indubitavelmente, que devem ser analisadas competências e atribuições como as legalmente conferidas ao CMN e ao BCB, como o Prof. Egon Bockmann Moreira já reconhecia em texto de 1999:

“26. Em conclusão, podemos afirmar que CMN, BACEN e CVM não são agências administrativas independentes, mas autoridades reguladoras, que detêm poder regulamentar autônomo – ainda que substantivamente diverso daqueles detidos pelas atuais agências.”¹⁸.

28. Na mesma linha, o consagrado administrativista Marçal Justen Filho já destacava em 2002:

“De um modo geral, as instituições encarregadas de formular a política monetária recebem, em todos os países do mundo, configuração de agências reguladoras independentes.

[...]

O Banco Central do Brasil é uma autarquia que desempenha funções inclusive regulatórias”¹⁹.

29. Na jurisprudência do STF e do STJ, é tradicional, também, o reconhecimento da validade dos normativos produzidos sob a égide da competência regulatória legalmente conferida ao CMN, como se vê dos excertos das seguintes ementas de julgamento:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. CONTAS DE DEPÓSITOS NÃO RECADASTRADOS. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.597, DE 10/11/97, CONVERTIDA NA LEI Nº 9.526, DE 08/12/97. DIREITO DE PROPRIEDADE; PRINCÍPIO DA LEGALIDADE; DIREITO DE HERANÇA; APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; ATO JURÍDICO PERFEITO; DEVIDO PROCESSO LEGAL: PRECEITOS CONSTITUCIONAIS NÃO VIOLADOS.

[...]

4. As atividades bancárias sujeitam-se aos ditames do Poder Público; quem firma um contrato de depósito bancário para abertura e movimentação de conta adere às normas públicas atinentes, inclusive as que obrigam o cadastramento. Por isso, as Resoluções do Conselho Monetário Nacional nºs 2.025/93 e 2.078/94 não ofendem o princípio da legalidade” (STF, ADI nº 1.715 MC/DF, Relator: Ministro Maurício Corrêa, DJ de 30/04/2004, pág. 27);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. RESOLUÇÃO Nº 2.267/96, DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. REGULAÇÃO DAS AUDITORIAS INDEPENDENTES NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA FINANCEIRO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, IV; 5º, XIII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. Ato normativo que, ao regular forma de controle do Banco Central do Brasil sobre as entidades do sistema financeiro, não veda o exercício de profissão nem impede o desenvolvimento

¹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann (1999). Agência administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. *Revista de Direito Administrativo*, 218, págs. 93-112.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, págs. 333-334.

de atividade econômica; não havendo falar, igualmente, em contrariedade ao mencionado princípio constitucional. Medida cautelar indeferida” (STF, ADI nº 2317 MC/DF, Relator: Ministro Ilmar Galvão, DJ de 23/03/2001, pág. 85);

“Direito civil. Recurso especial. Ação revisional de contratos de compra e venda de soja verde atrelados à cédulas de produto rural. Cláusula de variação cambial. Autorização para o pacto. Lei 8.880/94. Conselho Monetário Nacional. Resoluções nº. 2148/95 e nº. 2483/98. Validade do ajuste. Excessiva onerosidade. Janeiro de 1999. Distribuição eqüitativa.

- O pacto de cláusula cambial em cédula de produto rural não afronta o art. 6º da Lei nº. 8880/94, porquanto a autorização está prevista em lei federal (Lei nº. 4595/64, art. 4º, incs. VI e XXXI), ficando a cargo do Conselho Monetário Nacional a sua regulamentação, a qual foi exercida, na hipótese, por meio das Resoluções nº. 2148/95 e nº. 2483/98” (STJ, REsp nº 579107/MT, Relatora: Ministra Nancy Andrichi, DJ de 01/02/2005, pág. 544);

“1. A intervenção estatal no domínio econômico é determinante para o setor público e indicativa para o setor privado, por força da livre iniciativa e dos cânones constitucionais inseridos nos arts. 170 e 174, da CF.

[...]

4. Consoante escorreitamente assentado no aresto recorrido ... ainda que se pudesse considerar imprevisível a súbita liberação do mercado cambial, pelo BACEN, em 18/01/99, através do Comunicado 6.565, e a correspondente maxidesvalorização do real, não é possível transferir ao Estado os prejuízos decorrentes da álea de negócio vinculado à variação futura do dólar norte-americano. A teoria da imprevisão aplica-se aos contratantes, não vinculando terceiros. 3. A liberação do mercado de câmbio, pelo BACEN, na ocasião, é tida por regular, pois surgiu como alternativa capaz de proteger as reservas cambiais do Brasil.

[...]

7. A ciência jurídica-econômica não é imutável e eterna, como não são os ordenamentos voltados à regulação das atividades econômicas, sujeitas estas às mais diversas espécies de injunções internas e internacionais, como guerras, estratégias de proteção de produtos alienígenas, rompimento de relações diplomáticas, etc.” (STJ, REsp 549873/SC, Relator: Ministro Luiz Fux, DJ de 25/10/2004, pág. 224);

“COMERCIAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO REVISIONAL. CONTRATO DE ARRENDAMENTO MERCANTIL. PRORROGAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL.

[...]

V. São inacumuláveis a multa com a comissão de permanência, em razão do veto contido na Resolução 1.129/86 – BACEN, que editou decisão do Conselho Monetário Nacional proferida com suporte na Lei n. 4.595/64” (STJ, REsp nº 468281/RS, Relator: Ministro Aldir Passarinho Júnior, DJ de 24/02/2003, pág. 250).

30. De todo modo, ainda que se pudesse negar a existência do poder normativo regulatório do CMN, seria necessário reconhecer que, mesmo sob a perspectiva da mais conservadora doutrina administrativista, no sentido de que não haveria regulamento autônomo no País, admite-se até mesmo a inovação da ordem jurídica por determinados regulamentos. Ou seja, mesmo à míngua de um autêntico poder regulatório, o mero poder regulamentar já válida, sob a ótica do princípio constitucional da legalidade, disposição como a do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020.

31. Sabe-se que o primeiro reflexo de mal compreendida tradição jurídica, diante de caso como vertente, talvez seja o de afirmar: só a lei inova na ordem jurídica, logo, disposições como as da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, seriam inconstitucionais por extrapolação da competência normativa regulamentar.

32. Nem mesmo administrativistas altamente arraigados às tradições jurídicas brasileiras, porém, tal como o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, citado na petição inicial da ADI nº 7.860, incorrem nesse tipo de ingenuidade e pensamento simplório, até porque o mal compreendido caráter estrito da legalidade administrativa acarreta, no limite, implicações absurdas. A primeira e a mais evidente: a necessidade de adoção do pressuposto implícito de que o legislador é capaz de prever todos os comportamentos com os quais o administrador satisfará o interesse público diante das variegadas situações da vida. Uma segunda: a completa inutilidade das normas regulamentares. Afinal, se a estas, de fato, coubesse tão-só e rigorosamente a limitada missão de explicitar os comandos legais, é evidente que de pouco ou nada serviriam.

33. Regras jurídicas visam à disciplina da conduta intersubjetivamente interferente. Se tal disciplina se esgotasse na regra legal, e em nada a norma regulamentar pudesse interferir na conduta intersubjetivamente interferente, limitando-se a gerar o esclarecimento, que é um dado subjetivo, não intersubjetivo, em relação ao comando legal, então a norma regulamentar não poderia ser considerada uma norma jurídica. Seria tão útil e eficaz quanto um folder explicativo.

34. Não faria sentido, para normas regulamentares, nem mesmo a finalidade de preservação da uniformidade isonômica das relações da Administração com os administrados, proclamada pela unanimidade dos administrativistas. Afinal, se todo o comando já estivesse confinado na norma legal regulamentada, e não padecesse esta de inconstitucionalidade por quebra da isonomia, a igualdade já estaria garantida pelo só fato de o regulamento limitar-se a explicitar a norma legal.

35. A honestidade intelectual de quem lida com a Administração Pública, contudo, não permite admitir como verdadeiro esse tipo de discurso. Não é assim que as coisas acontecem. Não é essa a lição da doutrina, por mais tradicional que seja. Vejam-se, a propósito, as esclarecedoras lições do citado Prof. Celso Antônio:

*“A Constituição prevê os regulamentos executivos porque o cumprimento de determinadas leis pressupõe uma interferência de órgãos administrativos para a aplicação do que nelas se dispõe, **sem, entretanto, predeterminar exaustivamente, isto é, com todas as minúcias, a forma exata da atuação administrativa pressuposta.***

*Assim, inúmeras vezes, em conseqüência da necessidade de uma atuação administrativa, suscitada por lei dependente de **ulteriores especificações**, o Executivo é posto na contingência de expedir normas a ela **complementares.***

[...]

Em face do quanto foi dito, já se pode assinalar e enfatizar que:

a) Onde não houver espaço para uma atuação administrativa, não haverá cabida para regulamento.

[...]

b) Onde não houver liberdade administrativa alguma a ser exercida (*discricionariedade*) – por estar prefigurado na lei o único modo e o único possível comportamento da Administração ante hipóteses igualmente estabelecidas em termos de objetividade absoluta –, não haverá lugar para regulamento que não seja mera repetição da lei ou desdobramento do que nela se disse sinteticamente.

É esta segunda conclusão que abre passo para uma terceira, a saber: **o regulamento executivo, único existente no sistema brasileiro, é um meio de disciplinar a *discrção administrativa*, vale dizer, de regular a liberdade relativa que viceje no interior das balizas legais, quando a Administração esteja posta na contingência de executar *lei que demande ulteriores precisões*.**

Com efeito, salvo quando têm em mira a especificidade de situações redutíveis e *reduzidas* a um padrão objetivo predeterminado, **a generalidade da lei e seu caráter abstrato ensancham particularização normativa ulterior.** Daí que o regulamento *discricionariamente* as procede e, assim, cerceia a liberdade de comportamentos dos órgãos e agentes administrativos **para além dos cerceios da lei, impondo, destarte, padrões de conduta que correspondem aos critérios administrativos a serem obrigatoriamente observados na aplicação da lei aos casos particulares.**

Sem estes padrões *impostos na via administrativa*, os órgãos e agentes administrativos guiar-se-iam por critérios díspares ao aplicarem a lei, do que resultariam tratamentos desuniformes aos administrados. A mesma lei seria executada de maneiras distintas. Donde a expedição de regulamentos é ditada, como ao diante melhor se dirá, por exigências jurídicas inescusáveis derivadas do princípio da igualdade, firmado, entre nós, no art. 5º, caput, da Carta Magna.

Há, pois, uma razão relevantíssima que reclama juridicamente a edição de regulamentos. É, consoante se disse, a necessidade de tratar uniformemente os indivíduos, em nome do princípio da igualdade.

[...]

Ao cabo do que se expôs neste tópico, pode-se dizer que a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução das leis quando estas demandem uma *atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior*, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados.

Sua natureza é a de um dever jurídico: o de proceder a uma delimitação administrativa interna da esfera de *discricionariedade* que da lei resultava para a Administração, em vista de assegurar o referido princípio da igualdade”²⁰ [os grifos presentes nesta transcrição não constam no texto original, tendo sido nela apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame objeto deste pronunciamento].

36. Percebe-se claramente, portanto, que nem mesmo a orientação doutrinária tradicional de um Celso Antônio sufraga a ingênua afirmação de que, no ordenamento brasileiro, os regulamentos limitar-se-iam a explicitar a lei, de modo meramente declaratório.

37. O doutrinador invocado na própria inicial da ADI nº 7.860 é claro ao afirmar: “Onde não houver liberdade administrativa alguma a ser exercida (*discricionariedade*) – por estar prefigurado na lei o único modo e o único possível comportamento da Administração ante hipóteses igualmente estabelecidas em termos de objetividade absoluta –, não haverá lugar para regulamento que não seja mera repetição da lei ou desdobramento do que nela se disse sinteticamente”. Ou seja, onde houver, a contrario sensu, liberdade

20 MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, págs. 246-250.

administrativa (discricionariedade) – por **não** estar prefigurado na lei o único modo e o único possível comportamento da Administração, com objetividade **absoluta** –, haverá lugar para regulamento que não seja mera repetição da lei ou desdobramento do que nela se disse sinteticamente. Ou seja, há, no ordenamento brasileiro, mesmo segundo doutrinador tradicionalista como o Professor Celso Antônio, regulamentos que não se limitam a desdobrar e a explicitar, mas que se mostram, nos termos do próprio doutrinador “*complementares*” à lei.

38. Em outros termos, regulamentos não só podem como devem inovar na ordem jurídica, apenas não o fariam, como a lei, **originariamente**, em caráter inicial.

39. Veja-se, a esse respeito, a precisão dos termos do Professor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, invocados por Celso Antônio (ob. cit., pág. 240): “[...] só a lei inova **em caráter inicial** na ordem jurídica”; “[...] a lei inova **originariamente** na ordem jurídica [...]”. Percebe-se claramente, pois, que os citados doutrinadores jamais negaram a possibilidade do caráter inovador, conquanto derivado, das normas regulamentares.

40. Portanto, é falsa a afirmação de que normas regulamentares não inovam na ordem jurídica, de que só a lei o faz. Regulamentos inovam, sim, na ordem jurídica, criando, modificando e extinguindo direitos e deveres, embora de forma derivada, decorrente da lei e rigorosamente dentro de seus limites, cuja amplitude varia de lei para lei, conforme o grau de indeterminabilidade dos conceitos jurídicos em que esteja vazada, bem como da abstração e generalidade de suas disposições.

41. Ou seja, regulamentos não se limitam a declarar, de modo redundante, realidades jurídicas prévias, prontas e acabadas. Regulamentos constituem novas realidades jurídicas, embora de forma derivada. Afinal, como pontificado na retrotranscrita lição de Celso Antônio: “o regulamento executivo, único existente no sistema brasileiro, é um meio de disciplinar a **discrissão administrativa**, vale dizer, de regular a liberdade relativa que viceje no interior das balizas legais, quando a Administração esteja posta na contingência de executar lei que demande ulteriores precisões”. Portanto, “a generalidade da lei e seu caráter abstrato ensancham particularização normativa ulterior. Daí que o regulamento **discricionariamente** as procede e, assim, cerceia a liberdade de comportamentos dos órgãos e agentes administrativos **para além dos cerceios da lei, impondo, destarte, padrões de conduta que correspondem aos critérios administrativos a serem obrigatoriamente observados na aplicação da lei aos casos particulares**”.

42. Do ponto de vista fático, por seu turno, cabe observar, por fim, pelo que se depreende do pontuado nos retrotranscritos parágrafos 3 a 5 do Voto 261/2019-BCB, anexo ao Voto 88/2019-CMN, que a realidade concreta, no tocante a questionamentos e reclamações relacionadas ao mecanismo do débito em conta, já se mostrava desafiadora anteriormente à Resolução CMN nº 4.790, de 2020, nada obstante o saldo positivo dos efeitos sociais do mecanismo, no agregado, sinalizado por números como os destacados no retrotranscrito parágrafo 5 do Voto 48/2020-BCB, anexo ao Voto 20/2020-CMN. Com efeito, a realidade concreta anterior à Resolução CMN nº 4.790, de 2020, já revelava até mesmo ocorrências de “*realização indiscriminada de lançamentos em qualquer conta de titularidade do cliente, mantida na instituição [...] ou, até mesmo, mantida em outras instituições financeiras*”²¹, inclusive por parte de instituições de maior porte, detentoras de contas de depósito.

²¹ Parágrafo 3 do Voto 261/2019-BCB, que acompanha o Voto 88/2019-CMN como seu anexo.

43. Posta em perspectiva, portanto, a consciência de tais circunstâncias elide, por mais essa razão, tentativas de atribuir a uma especificação regulatória eminentemente operacional como a positivada no § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, o impacto decorrente de práticas fraudulentas, “*sobretudo contra aposentados e pensionistas do INSS*”²², que teriam inclusive envolvido indícios de uso irregular de dados previdenciários e de conluio entre seguradoras, clubes de benefícios e instituições financeiras, segundo o destacado na inicial da ADI nº 7.860, ou mesmo de eventuais movimentos de acréscimo no volume de tais ilícitos, decerto influenciados por fatores que transcendem em muito o âmbito da mera regulação operacional financeira.

44. Sem prejuízo disso, o discernimento regulatório do CMN, como pontuado a montante, não é insensível a alterações conjunturais de cenário que possam influenciar a ponderação entre concorrentes interesses públicos como, por exemplo, o de ampliar possibilidades de acesso ao crédito e inclusão financeira, por um lado, e o de prevenir fraudes, por outro, razão por que, como também pontuado a montante, já se vinha examinando, no âmbito de áreas técnicas do BCB, alternativas de eventual atualização ou aprimoramento da disciplina regulatória atualmente estabelecida na forma da vigente redação dos dispositivos da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, aptas a serem propostas ao CMN.

CONCLUSÃO

45. Assim compiladas as informações sobre o alegado na petição inicial da ADI nº 7.860, para efeito de atendimento imediato ao solicitado pelo relator do feito, Ministro Dias Toffoli, na forma do seu Ofício eletrônico nº 16141/2025, propõe-se o encaminhamento do presente pronunciamento a Sua Excelência por meio do expediente cuja minuta se apresenta anexa, sem prejuízo de eventual contributo adicional que possa ser posteriormente oferecido no curso da referida ADI.

À superior consideração.

RAFAEL BEZERRA XIMENES DE VASCONCELOS

Procurador do Banco Central

OAB/DF 40.69 – Matrícula 8.367.009-2

De acordo.

Ao Procurador-Geral Adjunto titular do Departamento de Contencioso Judicial e Gestão Legal (DPG-2).

²² Vide notas de rodapé 2 e 13.

LUCAS FARIAS MOURA MAIA
Subprocurador-Geral do Banco Central
Câmara de Contencioso Judicial e Dívida Ativa (CJrPG)
OAB/GO 24.625 – Matrícula 6.323.167-0

Aprovo.

Ao Senhor Procurador-Geral.

ERASTO VILLA-VERDE DE CARVALHO FILHO
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Departamento de Contencioso Judicial e Gestão Legal (DPG-2)
OAB/DF 9.393 – Matrícula 2.959.197-X

Aprovo.

Encaminhe-se o presente parecer ao Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, por meio do Ofício 23157/2025-BCB/PGBC.

CRISTIANO COZER
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

MINUTA

Ofício /2025-BCB/PGBC

Brasília, de setembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor
Ministro DIAS TOFFOLI
Supremo Tribunal Federal (STF)
Praça dos Três Poderes
70175-900 – Brasília/DF
E-mail: gabmtoffoli@stf.jus.br

Assunto: Ofício eletrônico nº 16141/2025, pelo qual são solicitadas informações sobre o alegado na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF.

Senhor Ministro,

Refiro-me ao Ofício eletrônico nº 16141/2025, pelo qual Vossa Excelência solicita informações sobre o alegado na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF, que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) propôs sustentando a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790, de 26 de março de 2020, do Conselho Monetário Nacional (CMN).

2. Em atendimento ao solicitado, encaminho a Vossa Excelência o anexo Parecer Jurídico 1011/2025-BCB/PGBC, que reúne informações sobre o alegado na inicial do feito em referência, sem prejuízo de eventual contributo ulterior a ser oferecido em seu curso.

Atenciosamente,

CRISTIANO COZER
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

Anexo: Parecer Jurídico 1011/2025-BCB/PGBC.