



20  
anos  
Revista  
PGBC

# Revista da PGBC

Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central  
Volume 19 • Número 1 • Junho 2025

# Revista da **PGBC**

Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central  
Volume 19 • Número 1 • Junho 2025

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Banco Central do Brasil

Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil.  
Procuradoria-Geral. Vol. 19, n. 1, jun. 2025. Brasília: BCB, 2025.

Semestral (junho e dezembro)  
ISSN 2595-0894

1. Direito econômico – Periódico. 2. Sistema financeiro – Regulação – Periódico. I. Banco Central do Brasil.  
Procuradoria-Geral.

CDU 346.1(05)

**Procuradoria-Geral do Banco Central**

Banco Central do Brasil  
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 11º andar  
70074-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3414-1220 e 3414-2946  
E-mail: revista.pgbc@bcb.gov.br

**Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**  
**Volume 19. Número 1. Junho 2025**

**Editor-Chefe da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**

Leandro Sarai – Banco Central, SP  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0001-6742-1051>

**Editor-Adjunto da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**

Guilherme Centenaro Hellwig – Banco Central, RS  
ORCID – <https://orcid.org/0009-0009-0220-7308>

**Corpo Editorial da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**

**Conselheiros**

Álvaro Augusto Camilo Mariano – Universidade Federal de Goiás, GO e Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PR  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-8712-0149>  
Bruno Meyerhof Salama – University of California Berkeley, School of Law: Berkeley, CA, US; Fundação Getulio Vargas, SP  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-9389-2508>  
Bruno Nubens Barbosa Miragem – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-1345-4891>  
Gabriel Luiz Schwartzman Cohen – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, SP  
ORCID – <https://orcid.org/0009-0003-7928-050X>  
Irene Patrícia Nohara – Universidade Presbiteriana Mackenzie, SP  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-3182-2803>  
Leandro Novais e Silva – Banco Central, MG  
ORCID – <https://orcid.org/0009-0006-2700-621X>  
Márcia Maria Neves Corrêa – Banco Central, RJ  
ORCID – <https://orcid.org/0009-0001-2750-9056>  
Marcus Paulus de Oliveira Rosa – Banco Central, RJ  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0001-9061-0221>  
Rubens Beçak – Universidade de São Paulo, SP  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-6769-2916>  
Rubia Carneiro Neves – Universidade Federal de Minas Gerais, MG  
ORCID – <https://orcid.org/0000-0002-0331-676X>  
Vincenzo Demétrio Florenzano – Banco Central, MG  
ORCID – <https://orcid.org/0009-0004-1478-6048>  
Yuri Restano Machado – Banco Central, RS  
ORCID – <https://orcid.org/0009-0000-0601-185X>

**Consultores\***

Bruno José Queiroz Ceretta – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP  
Rodrigo Cavalcanti – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN  
Davi Monteiro Diniz – Universidade Federal de Minas Gerais, MG  
Thiago Amaral Santos – Fundação Getúlio Vargas, SP  
José Bruno Martins Leão – Universidade Federal de Uberlândia, MG  
Adaumirton Dias Lourenço – Universidade Federal da Paraíba, PB  
Matheus Della Monica – Universidade de São Paulo, SP  
Rubens Beçak – Universidade de São Paulo, SP

**Equipe de apoio administrativo à Revista da Procuradoria-Geral do Banco**

Dilmar Ramos Pereira – Banco Central/DF  
Hilda Lourenço de Araújo – Banco Central/DF  
Rodrigo Guerra Peres Cespes – Banco Central/RJ

**Diagramação e revisão**

Departamento de Comunicação do Banco Central do Brasil

\* Consultores que participaram de procedimento de exame de artigo concluído pelas instâncias pertinentes, conforme o Regulamento da Revista, no curso dos trabalhos de preparação da presente edição.

As opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente o posicionamento do Banco Central do Brasil.

Os pronunciamentos da Procuradoria-Geral do Banco Central que compõem esta Revista foram preservados integralmente tal como publicados, tanto na forma como no conteúdo.

# Procuradoria-Geral do Banco Central \*

## Procurador-Geral

Cristiano de Oliveira Lopes Cozer

## Procurador-Geral Adjunto do Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial

Lucas Alves Freire

## Procurador-Geral Adjunto do Departamento de Contencioso Judicial e Gestão Legal

Erasto Villa Verde de Carvalho Filho

## Subprocurador-Geral Chefe de Gabinete do Procurador-Geral

Alexandre Forte Maia

## Subprocuradora-Geral da Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro

Walkyria de Paula Ribeiro de Oliveira

## Procuradora-Chefe da Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro

Eliane Coelho Mendonça

## Procurador-Chefe da Procuradoria Especializada de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro

José de Lima Couto Neto

## Subprocurador-Geral da Câmara de Consultoria Monetária, Internacional e Penal

Nelson Alves de Aguiar Júnior

## Procurador-Chefe da Procuradoria Especializada de Consultoria Internacional, Monetária, Penal e em Resolução

Igor Arruda Aragão

## Subprocuradora-Geral da Câmara de Consultoria Administrativa

Chiarely Moura de Oliveira

## Procurador-Chefe da Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa

Juliana Marques Franca

## Subprocurador-Geral da Câmara de Contencioso Judicial e Dívida Ativa

Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos

## Procurador-Chefe da Procuradoria Nacional de Processos da Dívida Ativa e Execução Fiscal

Marcus Vinícius Saraiva Matos

## Procuradora-Chefe da Procuradoria Nacional de Processos Estratégicos

Julia Cardoso Rocha Saraiva Teixeira

## Procurador-Regional da Procuradoria-Regional do Banco Central na 1ª Região

Ériton Bittencourt de Oliveira Rozendo

## Procurador-Regional da Procuradoria-Regional do Banco Central na 2ª Região

Adir Gonçalves Junior

## Procuradora-Regional da Procuradoria-Regional do Banco Central na 3ª Região

Tânia Nigri

## Procuradora-Regional da Procuradoria-Regional do Banco Central na 4ª Região

Fernanda Rosa de Oliveira Rodrigues

## Procurador-Regional da Procuradoria-Regional do Banco Central na 5ª Região

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo

**Procurador-Regional da Procuradoria-Regional do Banco Central na 6ª Região**  
José Luciano Jost de Moraes

**Gerente-Geral de Gestão Legal**  
Roberto Rossi Steffens

**Gerente da Gerência de Gestão e Planejamento**  
Rodrigo Guerra Peres Cespes

**Gerente da Gerência de Registros Jurídicos e Controles Financeiros**  
Ana Paula Mendes Lobo Paes Lima

**Gerente da Gerência de Documentação**  
Zenildo Trentin Dalbianco

## Nota da Edição

Em consonância com seu compromisso histórico de aprimoramento contínuo, a Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) inicia o ano de 2026 com uma importante atualização em seu processo editorial. A recente alteração para o modelo de **fluxo contínuo de publicações**, formalizada pela Portaria 126.001, de 10 de fevereiro de 2026, representa um marco na trajetória da Revista e reflete a busca incessante por maior eficiência, transparência e dinamismo na difusão do conhecimento jurídico.

Sob o novo fluxo, os artigos que obtiverem **duas avaliações favoráveis** seguirão imediatamente para apreciação do Conselho Editorial, sem necessidade de aguardar o fechamento de ciclos fixos de submissão. Uma vez selecionado pelo Conselho, o trabalho será encaminhado para diagramação e publicado na edição em andamento, já disponibilizada no *site* da Revista.

A expectativa é clara: **celeridade**. Com esse modelo, pretende-se reduzir o tempo entre submissão e publicação, permitindo que os autores obtenham mais rapidamente o reconhecimento de seus esforços intelectuais e os créditos acadêmicos correspondentes.

Reafirma-se, ainda, o compromisso da Revista com o acesso aberto: todos os artigos publicados permanecem licenciados sob a **Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0**, permitindo sua livre circulação para fins não comerciais, desde que preservada a atribuição de autoria e mantidas as condições de compartilhamento.

O ano de 2026 traz também outras novidades. O *site* da Revista recebeu uma identidade visual renovada, fruto do trabalho conjunto com o Departamento de Comunicação do Banco Central do Brasil, tornando a navegação mais intuitiva e agradável. Paralelamente, os dados da publicação foram atualizados no **Miguilim** (<http://miguilim.ibict.br/handle/miguilim/7782>), reforçando a inserção da Revista em bases nacionais de indexação e ampliando sua visibilidade acadêmica.

Este é, ademais, um ano especial: a Revista celebra **20 anos** desde sua instituição pela Portaria 36.848, de 19 de outubro de 2006. Duas décadas de construção coletiva, debate qualificado e contribuição efetiva para o pensamento jurídico relacionado às atividades do Banco Central do Brasil.

Que este novo ciclo reafirme a vocação da Revista da PGBC como instrumento de reflexão crítica e difusão do conhecimento, fortalecendo o diálogo institucional e acadêmico e promovendo o avanço das discussões jurídicas que atravessam o cotidiano do Banco Central do Brasil.

Leandro Sarai  
*Editor-Chefe*

# Ideologia e Regulação Econômica: o protecionismo brasileiro e o Judiciário

DOI: 10.58766/rpgbcb.v19i1.1246

Yann Santos Teixeira\*

André Nunes\*\*

Recebido/Received: 2/7/2025

Aprovado/Approved: 10/1/2026

*Introdução. 1 Ideologia. 2 Dupla oneração do produto industrializado importado. 3 Comércio internacional e seu arranjo institucional. 4 Ordem econômica brasileira e política econômica protecionista. Conclusão. Referências.*

## Resumo

O artigo analisa a influência da ideologia na formulação de decisões que impactam a regulação econômica, com foco no protecionismo brasileiro. O objetivo principal é investigar como pressupostos ideológicos fundamentam medidas tributárias que restringem a livre concorrência no país. O método utilizado é crítico-reflexivo, com base na análise da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 906 da Repercussão Geral, que considerou constitucional a dupla incidência do IPI sobre produtos industrializados importados. A análise demonstra que o julgamento se fundamentou em argumentos de política econômica protecionista, ainda que em desconformidade com tratados internacionais subscritos pelo Brasil, como o Gatt. Os resultados indicam que a adoção de medidas protecionistas **não garante** o bem-estar social e contraria as diretivas da livre iniciativa e do desenvolvimento nacional que configuram, respectivamente, fundamento e objetivo da Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** Ideologia. Política Fiscal. Regulação. Protecionismo.

---

\* Mestrando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Teoria do Direito pela New York University School of Law (NYU Law). Graduado em Filosofia pela UnB. Graduado em Direito pela UnB, com formação complementada por programa de graduação sanduíche na Justus-Liebig Universität Gießen (JLU). <https://orcid.org/0009-0004-1728-9266>.

\*\* Professor da Universidade de Brasília (UnB) na pós-graduação em Contabilidade e Gestão Pública. Doutor e Mestre em Economia pela UnB. <https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>.

## *Ideology and Economic Regulation: brazilian protectionism and the judiciary*

### *Abstract*

*This paper examines the role of ideology in shaping judicial decisions that affect economic regulation, with particular attention to Brazil's protectionist policies. It aims to explore how ideological assumptions inform tax measures that hinder free market competition. The study adopts a critical and reflective approach, focusing on the Brazilian Federal Supreme Court's ruling in Theme 906 of the General Repercussion, which upheld the constitutionality of applying the Tax on Manufacture Products (IPI) twice on imported industrialized goods. The analysis reveals that the Court's decision was grounded in protectionist economic reasoning, despite conflicting with international agreements ratified by Brazil, such as the Gatt. Moreover, findings suggest that such protectionist stances contribute to economic stagnation and weaken the country's competitiveness. The findings indicate that the adoption of protectionist measures does not guarantee social well-being and runs counter to the principles of free enterprise and national development, which respectively constitute a foundation and an objective of the Brazilian Constitution.*

**Keywords:** *Ideology. Fiscal Policy. Regulation. Protectionism.*

### **Introdução**

Decisões econômicas são, por vezes, atribuídas a ações do Poder Executivo federal, responsável pela execução da política econômica nacional, nos termos do art. 21, IX, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). No entanto, a atividade econômica não é conduzida apenas pela política econômica estabelecida pelo Executivo federal, mas é igualmente circunscrita por instituições, que, de acordo com North (1992, p. 4), consubstanciam o arranjo social que delimita as ações dos indivíduos e funciona como base para as atividades econômicas em determinada comunidade.

Nesse cenário, evidencia-se o papel do Judiciário na criação de regras que circunscrevem as atividades econômicas, especialmente no atual cenário em que os Tribunais Superiores têm a competência de estabelecer precedentes dotados de força obrigatória.<sup>1</sup>

No presente artigo, objetiva-se explorar, em específico, a influência da ideologia na instituição de normas por parte de decisões judiciais que restringem as ações econômicas. Para promover este empreendimento crítico-reflexivo, será examinada decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito do Tema 906 da Repercussão Geral (RE 946.648/SC), que julgou constitucional a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tanto no desembaraço aduaneiro de produto industrializado quanto na sua saída do estabelecimento importador para comercialização no mercado interno, sendo fundamentada sob a perspectiva de proteção do mercado nacional.

Para o desenvolvimento da discussão, serão explorados (i) a definição de ideologia; (ii) a construção do entendimento do STF no sentido de dupla incidência do produto importador para

---

<sup>1</sup> É o estabelecido pelo art. 927, III, do Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105) e pelos arts. 19 e 19-A da Lei 10.522/2002, que prescrevem, respectivamente, a vinculação dos órgãos judiciais e da administração tributária federal às decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça em sede de recursos submetidos à sistemática dos julgamentos repetitivos.

proteger o mercado nacional; (iii) a (in)adequação do julgado ao arranjo institucional internacional que o Brasil integra; (iv) os efeitos da postura protecionista do Brasil sobre o crescimento da economia; e (v) considerações finais.

## 1 Ideologia

O termo **ideologia**, conforme elucidada a professora Chauí (2008, p. 25-26), surge na França no início do século XIX, com o sentido de ciência da gênese das ideias, com escopo antimetafísico e materialista, em que só se reconheceriam conhecimentos científicos baseados na observação dos fatos e na experimentação. Posteriormente, contudo, Napoleão associou sentido negativo à palavra ideologia, adotando o termo para criticar os ideólogos franceses (materialistas e antimetafísicos), aduzindo que seriam aqueles que invertem as relações entre as ideias e o real (Chauí, 2008, p. 28).

O conceito de ideologia foi especialmente explorado pela filosofia marxista, que seguiu a tradição de Napoleão de qualificar negativamente o termo, ligando-o à noção de ilusão e mistificação da realidade objetiva (Eagleton, 1997, p. 16).

Nesse sentido, Marx e Engels (1998, p. 4) criticaram a postura ideológica da filosofia alemã, uma vez que, a despeito de se posicionar como crítica, não reconheceria que a teoria era, ela própria, produzida em um sistema de classes e a mudança dos conceitos só seria possível quando houvesse mudança na realidade:

Há pouco tempo, um homem de bom senso imaginava que as pessoas se afogavam unicamente porque eram possuídas pela *ideia de gravidade*. Tão logo tirassem da cabeça essa representação, declarando, por exemplo, ser uma representação religiosa, supersticiosa, estariam a salvo de qualquer risco de afogamento. Durante toda a sua vida, ele lutou contra a ilusão da gravidade, cujas conseqüências nocivas as estatísticas lhe mostravam, através de numerosas e repetidas provas. Esse bom homem era o protótipo dos modernos filósofos revolucionários alemães. (Grifos do autor)

Assim, observa-se que a ideologia, para a filosofia marxista, refere-se à construção de sentidos da realidade, sendo uma visão imiscuída de interesses irrefletidos que circunscrevem as lógicas de dominação do sistema do capital, que surgem, por sua vez, a partir das condições de produção, objetivas e subjetivas, em que determinada classe impõe seus interesses sobre as demais (Marx; Engels, 2007, p. 42).

Como ressalta Freedon (1996, p. 14-15), o marxismo foi importante ao sensibilizar aspectos essenciais relativos à ação humana e às respectivas interações sociais, o que permite que atualmente seja adotado como um truísmo que o pensamento reflete práticas socioeconômicas. Não obstante, a filosofia marxista centrou-se na concepção de que a ideologia estaria circunscrita à legitimação da dominação do capital, a única realidade social objetiva para a teoria, devendo os indivíduos, nesse cenário, reconhecerem-se como sujeitos capazes de aperceber as contradições e a exploração promovida pelo capitalismo para modificá-lo (Marx, 2009, p. 86).

Contudo, como reconhece Gramsci (1976, p. 224-225), que integra a corrente marxista de pensamento, Marx é ideológico enquanto homem político, pois adota esquema prático que visa determinada finalidade em suas decisões. Inclusive, a ideia se aproxima da posição de Durkheim (2007, p. 51) que, ao refletir sobre o sentido de ideologia, aponta que configura uma teleologia que direciona a ação humana.

Portanto, como elucidada Mannheim (1976, p. 81), o termo ideologia, ainda que intimamente ligado ao marxismo, não é limitado por essa corrente teórica, havendo a concepção de que tanto o sujeito quanto grupos sociais incorporam concepções da realidade à luz de fatores específicos que os circunscrevem, mas não restringidos a situações exclusivamente de classe. O estudo da ideologia evoluiu no âmbito da ciência política, cujas pesquisas têm concentrado no fenômeno em si considerado, e não na categoria, investigando a existência de sistemas de ideias políticas organizados e articulados que incorporam crenças, atitudes e opiniões (Freeden, 1996, p. 15).

Nesse sentido, são elucidativas as reflexões de Mises (2010) sobre o conceito de ideologia. Após estabelecer que todo pensamento precede a ação de modo que toda atividade está vinculada a uma ideia, ainda que incorreta (Mises, 2010, p. 221), elucidada que a ideologia consubstancia o sistema que orienta a ação humana e a cooperação social (Mises, 2010, p. 222). Ademais, a ideologia se diferencia da visão de mundo, porque esta é estruturada por um corpo teórico que objetiva explicar todos os fenômenos (Mises, 2010, p. 222). O aspecto comum às distintas ideologias reside no fato de que todas, ainda que conflitantes, direcionam-se a um mesmo objetivo: “a conveniência de se manter a vida em sociedade” (Mises, 2010, p. 224).

Desse modo, argumenta que, ao contrário de circunscrever a discussão sobre falhas lógicas que envolvem as ideologias, mais adequado seria buscar acessar a realidade e aferir se os meios utilizados para atingir a ideia que motiva a ação humana são adequados ao seu fim (Mises, 2010, p. 229-239).

O presente estudo, por sua vez, objetiva apresentar reflexão crítica em face da orientação protecionista que edifica a leitura de que a proteção de empresas nacionais, ainda que ineficientes, resulta em maior bem-estar à sociedade. Para tanto, examinar-se-á a decisão do STF que fundamentou a constitucionalidade da dupla oneração do IPI sobre produto final importado. Como será explorado, a construção da Suprema Corte consubstancia posição dissonante do ordenamento jurídico ou, na melhor das hipóteses, passível de ser submetida a contundentes críticas, sendo, na realidade, fundamentada sob o argumento de que configuraria garantia necessária à indústria nacional.

Assim, após refletir sobre a decisão, será explorado estudo de Bacha (2022) que apresenta como o fechamento ao comércio exterior resulta em menor crescimento econômico ao Brasil, de modo que é necessário que agentes políticos, não restritos ao Executivo, estabeleçam decisões de política econômica mais conscientes da realidade, despidendo-se de concepções irrefletidas que, ao contrário de melhorar o bem-estar social, prejudicam o desenvolvimento ao mesmo tempo que elevam o favorecimento a grupos específicos da sociedade.

## 2 Dupla oneração do produto industrializado importado

O art. 153, IV, da CF/1988 prescreve a competência da União para estabelecer o IPI, cujas regras são consolidadas no Decreto 7.212/2010 (Regulamento do IPI). Trata-se de imposto sobre bens industrializados, ou seja, a industrialização em si não configura a hipótese de incidência fiscal, mas ela é pressuposta, pois onera a operação que tenha por objeto produto que foi industrializado. O conceito de industrialização, exigido para incidência do IPI, configura qualquer processo que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoe para consumo, nos termos do art. 4º do Regulamento do IPI.

Assim, considerando que o IPI é tributo que incide sobre qualquer operação que coloque em circulação produto que tenha sido submetido à industrialização pelo contribuinte, a legislação estabelece que deve igualmente onerar a importação do produto industrializado (art. 51 da Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional). A razão para tributar a mercadoria importada decorre

da soberania dos Estados nacionais que impossibilita a tributação de operações fora do território de determinado Estado. Paralelamente, enquanto determinada mercadoria nacional passa por processo de industrialização e o legislador escolhe como aspecto temporal de incidência tributária a saída do produto do estabelecimento do industrial, a mercadoria industrializada no estrangeiro só pode ser onerada quando for nacionalizada.

Ou seja, a tributação da mercadoria pelo IPI quando da sua importação nada mais é que a adequação tributária da mercadoria importada à mercadoria nacional. Trata-se da aplicação da medida de ajuste tributário de fronteira (*border tax adjustment*), baseado no princípio do destino, em que se adota a posição de que não se exportam tributos, mas sim bens ou serviços, de modo que os países não oneram as operações de exportação<sup>2</sup>, havendo, assim, a incidência da respectiva tributação interna quando há a importação de mercadoria – normalmente realizada no momento do desembarço aduaneiro, conforme ilustrado por um grupo de trabalho do Gatt ao tratar sobre o tema (1970).

No entanto, em agosto de 2020, ao examinar o Tema 906 da Repercussão Geral (RE 946.648/SC), o STF ratificou a interpretação de que seria constitucional a oneração dupla do produto importado. Nesse sentido, concluiu ser possível a incidência do IPI tanto no desembarço aduaneiro de produto industrializado quanto na revenda das mercadorias importadas a varejistas, atacadistas e diretamente a consumidores finais no mercado interno.

O entendimento foi resultado de construção interpretativa de que o IPI não apenas incidiria na transferência de mercadoria que havia sido objeto de industrialização precedente (seja nacional, seja internacional), mas igualmente quando um produto industrializado, já tributado em sua nacionalização pelo desembarço aduaneiro, é revendido pelo estabelecimento importador a despeito de não ter sido submetido a processo de industrialização.

O exame da decisão aponta que a sua justificativa não foi essencialmente jurídica, mas sim motivada pela proteção da indústria brasileira – que teve significativa participação no julgamento por meio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), sendo inclusive citado parecer apresentado por consultor da entidade no voto vencedor, tendo o referido parecer afirmado que só seria inconstitucional a dupla oneração dos estabelecimentos atacadistas por equiparação a industriais, enquanto, noutro plano, seria constitucional equiparar o importador a industrial para onerar igualmente na revenda (Brasil, 2020, p. 35). Nesse sentir, é elucidativo o voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes (Brasil, 2020, p. 40-42):

Ora, o importador que somente recolhe o IPI por ocasião de desembarço aduaneiro não está na mesma situação do industrial brasileiro. A base de cálculo do IPI cobrado deste último alcança, além dos custos de produção e todos os impostos aí incidentes, o lucro da indústria.

Assim, se o importador agrega valor ao produto (nem que seja apenas o seu lucro), cobrando valor superior, na revenda do bem no mercado nacional, do que aquele montante pago na importação, deve pagar o tributo sobre este acréscimo, tal qual ocorreria, com qualquer outro industrial ou equiparado a industrial na alienação de produtos nacionais.

[...]

---

2 Considerando a legislação brasileira, mais adequado seria adotar a expressão “exportações de bens e serviços ao exterior”, que, embora possa soar redundante, não configura pleonasmo, em razão de a legislação considerar como exportações certas transações destinadas a determinadas áreas do território nacional, a exemplo da Zona Franca de Manaus, nos termos do art. 4º do Decreto-Lei 288/1967.

Como referido também nesse precedente, as políticas de mercado visando à isonomia, em favor da circulação dos produtos nacionais, sem prejuízo dos produtos estrangeiros, devem ser privilegiadas.

Se não houvesse a incidência do IPI na segunda etapa, os produtos importados teriam uma vantagem de preço na competitividade com o produto nacional. Por isso, a legislação brasileira buscou estender tratamento equânime ao produto industrializado importado e ao similar nacional, resguardado, assim, o princípio da igualdade, da livre concorrência, e da isonomia tributária.

Portanto, o voto do Ministro Alexandre de Moraes, que orientou o julgamento do STF, concluiu que seria justificada a dupla oneração do IPI, quando não há processo de industrialização por parte do importador que revende a mercadoria em território nacional, para proteger e, ao cabo, privilegiar a indústria brasileira, garantindo que houvesse equivalência do valor do produto importado com a mercadoria nacional.

A construção, contudo, parece apontar para uma premissa de que toda mercadoria importada seria resultante de processo de *dumping*,<sup>3</sup> em que a produção estrangeira busca reduzir as suas margens a valores inferiores de forma exacerbada para afastar a competição nacional. Não obstante, trata-se de suposição contraintuitiva, de modo que deveria ser devidamente demonstrada. Nesse sentido, elucidativa a opinião da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, ao examinar o caso *Matsushita Electric Industrial Co. v. Zenith Radio Corp.* (1986), em que empresas estadunidenses alegavam que companhias japonesas possuíam um conluio para ofertar *receivers* de televisão a preços hostis para, após retirar as empresas dos EUA do mercado, praticar preços abusivos aos consumidores. Contudo, os *Justices*,<sup>4</sup> por maioria, rejeitaram a pretensão, uma vez que o conluio deveria estar evidente diante do absurdo que seria supor que empresas japonesas teriam praticado por **duas décadas** preços abaixo do mercado, incorrendo em prejuízos, para uma possível eliminação de concorrência.

Paralelamente, ao concluir o seu voto, o Ministro Redator do acórdão torna mais transparente a motivação de sua decisão, evidenciando a justificativa de política econômica de salvaguardar o mercado nacional. Nesse sentido, aduziu que, sob pena de o produto estrangeiro, mais eficiente, superar a mercadoria industrializada no Brasil, a medida era necessária para proteger a indústria interna (Brasil, 2020, p. 42-43):

Não se pode olvidar, ainda, que o IPI tem função eminentemente extrafiscal, e visa, dentre outros objetivos, ser instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País. Em assim sendo, não caberia estender tratamento mais favorecido ao produto industrializado no exterior, tornando a carga tributária incidente sobre o bem importado inferior àquela que grava o bem nacional.

Seria um contrassenso defender que o IPI deva incidir sobre a matéria-prima importada submetida a processo industrial no País, e não quando há revenda da mercadoria importada pronta e acabada, sem a necessidade de qualquer beneficiamento.

Atente-se que, no primeiro caso, ao submeter o produto importado a algum tipo de industrialização no Brasil, fomenta-se a atividade econômica interna e gera-se empregos; enquanto, na revenda da mercadoria que já foi importada pronta e acabada, sem a necessidade de qualquer beneficiamento, atende-se, quando muito, à demanda do mercado de consumo, sem dinamização da economia nacional.

---

3 Consiste na prática comercial de vender produtos a preços inferiores aos custos com a finalidade de eliminar concorrentes ou ganhar maiores fatias de mercado (Sandroni, 1999).

4 Nomenclatura estabelecida aos juízes da Suprema Corte.

Em linha ao entendimento do voto vencedor, o Ministro Ricardo Lewandowski (Brasil, 2020, p. 73-74) revelou a premissa de política econômica de forma ainda mais inequívoca em seu voto concorrente, afirmando que a dupla oneração da mercadoria importada que não passou por processo de industrialização seria necessária diante da ineficiência das empresas nacionais diante de diversos fatores que compõem o “Custo Brasil”:

A ficção legal que equipara o estabelecimento importador ao industrial, ao meu sentir, permite que o produto importado, o qual ingressa no país desonerado, atinja custos e sobrecarga tributária equivalente àquela assumida pelo produtor nacional.

O valor de saída do estabelecimento importador – com pagamentos dos tributos de importação, custos aduaneiros e parcela do lucro do importador – estará mais próximo (*sic*) do valor de mercado do produto, haja vista que a base de cálculo desse novo fato gerador já contará com a agregação de valor ao produto industrializado, espelhando condições parecidas àquelas encontradas pelo produtor nacional.

O estudo trazido aos autos pela Fiesp corrobora o argumento, indicando que o produto industrializado importado, mesmo após o desembaraço aduaneiro, é recebido pelo importador 33,7% mais barato que o similar fabricado no Brasil.

De acordo com a entidade federativa, foi identificado o “Custo Brasil” – componente de custo de produção nacional –, composto por diversos fatores, dentre os quais o custo do capital de giro, da energia, matérias-primas, de infraestrutura logística, burocracia, tributação de serviços e insumo.

O “Custo Brasil” representaria acréscimo de 33,7% no custo do produto fabricado no Brasil em relação ao importado, o qual seria produzido com custos menores.

No entanto, o entendimento firmado pela Suprema Corte é contrário ao arranjo normativo que circunscreve a regulação do comércio internacional por parte do Estado brasileiro e consubstancia política econômica que não promove maior bem-estar à população, pelo contrário, conforme será exposto.

### 3 Comércio internacional e seu arranjo institucional

O comércio internacional, especialmente após a Revolução Industrial, avoluma-se a cada dia tanto em quantidade quanto em complexidade. Assim, diversas foram (e são) as tentativas de estabelecer normas comuns entre os distintos países que compõem o globo. Exemplos neste sentido não faltam (*v.g.*, a Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias que visa estabelecer classificação fiscal universal aos produtos).

Para a presente situação um acordo internacional tem maior importância, qual seja, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) – cujas provisões do Gatt 1947 foram internalizadas pela Lei 313/1948, enquanto o texto atualmente em vigor, referente ao Gatt 1994, foi internalizado pelo Decreto 1.355/1994 – que visa regular o comércio internacional, tendo o princípio da não discriminação como um dos seus parâmetros.

O Gatt foi elaborado no contexto da Conferência de Bretton Woods, de 1944, cujo objetivo foi estabelecer as estruturas para o desenvolvimento e coordenação do comércio internacional

(Matsushita *et al.*, 2015, p. 1). Na Conferência, decidiu-se pela criação do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Internacional do Comércio (OIC). O foco nas primeiras negociações envolvendo a OIC foi a elaboração de um tratado multilateral que prescrevesse os princípios gerais do comércio internacional, concretizado no Gatt em 1947 (Matsushita *et al.*, 2015, p. 1). Posteriormente, foram finalizadas as negociações relativas à OIC e elaborada a Carta de Havana de 1948, que estabelecia a estrutura da Organização. Contudo, a constituição da OIC fracassou após a recusa de ratificação da Carta de Havana pelo Congresso dos Estados Unidos da América e desistência do então Presidente Truman de buscar apoio à aprovação do tema, não sendo concretizada a criação da OIC diante da ausência do apoio internacional necessário para suprir o vácuo da maior potência econômica (Matsushita *et al.*, 2015, p. 2; Capucio, 2014, p. 60).

A despeito do fracasso da OIC, o Gatt foi incorporado ao comércio internacional, consolidando-se como o arranjo institucional das relações comerciais entre os países em caráter provisório. Posteriormente, seguindo as rodadas de negociações do Uruguai de 1986 a 1994, foi estabelecida a Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994 no Acordo de Marrakesh, finalmente prescrevendo um organismo internacional *perene* e retirando o caráter provisório do Gatt, o qual integrou o Acordo como seu primeiro anexo, com redação revisada – razão pela qual é corrente a sua denominação como Gatt 1994 (Lowe, 2007, p. 222-223). Um dos pilares do Gatt é justamente o princípio do tratamento nacional, previsto no artigo III, que determina a não discriminação entre produtos importados e os de fabricação nacional.

A importação é a entrada de um bem ou serviço no território aduaneiro, que compreende, nos termos do art. 2º do Decreto 6.759/2009, todo o território nacional. Contudo, após a entrada no território nacional, haveria alguma distinção do produto advindo do estrangeiro e aquele produzido nacionalmente? Não, e é exatamente a regra do tratamento nacional estabelecida pelo artigo III do Gatt. Isso porque, uma vez importada, a mercadoria advinda do estrangeiro é equivalente a qualquer outra produzida nacionalmente, ou seja, após o pagamento dos tributos e eventual adequação regulatória na importação (por exemplo, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa), o produto recebe o mesmo tratamento que a mercadoria nacional – essa é a regra disposta no artigo III do Gatt, vejamos:

### Artigo III

#### Tratamento Nacional no tocante à Tributação e Regulamentação Internas

3.1 As Partes Contratantes reconhecem que os impostos e outros tributos internos, assim como leis, regulamentos e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição ou utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações sobre medidas quantitativas internas que exijam a mistura, a transformação ou utilização de produtos, em quantidade e proporções especificadas, não devem ser aplicados a produtos importados ou nacionais, de modo a proteger a produção nacional.

3.2 Os produtos do território de qualquer Parte Contratante, importados por outra Parte Contratante, não estão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outros tributos internos de qualquer espécie superiores aos que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais. Além disso nenhuma Parte Contratante aplicará de outro modo, impostos ou outros encargos internos a produtos nacionais ou importados, contrariamente aos princípios estabelecidos no parágrafo 1.

Para compreender a extensão do dispositivo, é importante reconhecer que, quando da elaboração do Gatt, o objetivo do acordo internacional era reduzir as barreiras comerciais, prescrevendo o seu artigo II cronograma de medidas a partir de rodadas de negociação dos Estados contratantes (Matsushita *et al.*, 2015, p. 184). Assim, o artigo III do Gatt objetiva afastar subterfúgios dos países na adoção de medidas protecionistas e, especificamente no âmbito tributário, impedir que haja elevação diferenciada dos impostos internos para os produtos importados.

O dispositivo garante que, após a importação legal da mercadoria, mediante adequação aos regulamentos internos e pagamento de tarifas aduaneiras, não podem os Estados contratantes estabelecer medidas que afetem os produtos de origem estrangeira de forma distinta das mercadorias produzidas nacionalmente (Matsushita *et al.*, 2015, p. 180 e 193). Como elucidou relatório de painel do Gatt (1958, p. 3) ao examinar prática do governo da Itália, o dispositivo assegura condições isonômicas de competição aos produtos que foram desembaraçados pela autoridade aduaneira.

Portanto, nos termos do artigo III do Gatt, as mercadorias importadas, após internalizadas, não podem sofrer tratamento tributário mais oneroso em comparação aos produtos nacionais (Matsushita *et al.*, 2015, p. 179).

O questionamento que o artigo III do Gatt suscita é “qual o tratamento estabelecido ao produto nacional?”. Ao examinar disputa envolvendo a adoção de alíquotas tributárias reduzidas para bebida alcoólica típica do Japão em comparação a outros destilados, o Órgão de Apelação da OMC (1996) elucidou que o exame de violação ao tratamento não discriminatório deve ser feito caso a caso, avaliando se a respectiva arquitetura estabelecida pelas autoridades ou legislação nacional prescreve tratamento mais gravoso à mercadoria advinda do estrangeiro, sendo irrelevante, para fins de aplicação do artigo III, examinar se houve intenção protecionista.

Nesse contexto, no que se refere à incidência de tributos internos para aplicação da medida de ajuste tributário de fronteira, há inequívoca orientação do Gatt, cujo Anexo I, relativo às notas e disposições adicionais, estabelece que a incidência de tributos não perde o seu caráter de medidas internas em razão de terem sido cobrados no momento do desembarço aduaneiro. Isso porque a tarifa aduaneira é, efetivamente, o tributo de importação exigido para nacionalização da mercadoria (Matsushita *et al.*, 2015, p. 219-221) – sendo que, no Brasil, é o imposto de importação previsto no art. 153, I, da Constituição. Vejamos o que estabelece o referido Anexo I na parte que trata da regra de não discriminação do artigo III do Gatt:

Qualquer imposto ou outros tributos internos, bem como qualquer lei, regulamento ou prescrição mencionados no § 1º que se apliquem não só ao produto importado como também ao produto nacional similar e que sejam cobrados ou exigidos no caso do produto importado no momento e no local da importação, serão não obstante considerados como taxa interna ou um outro tributo interno ou como uma lei, regulamentação ou exigências regidas no § 1º e estão consequentemente sujeitas às disposições do art. III.

Assim, não é válida a instituição de medidas internas pelo Estado para tornar o produto advindo do estrangeiro menos competitivo, como estabelecido na decisão da Suprema Corte brasileira. A decisão, objetivando assegurar regime mais favorável à indústria nacional, prescreveu que a revenda de mercadorias importadas deve sofrer incidência do IPI, a despeito de não terem sido submetidas à industrialização. Paralelamente, um produto de origem brasileira não sofre a incidência do IPI quando realiza a venda de produto não sujeito a processo de industrialização.

Desse modo, ainda que o voto do Ministro Relator e os votos concorrentes tenham buscado justificar o tratamento desigual à mercadoria importada, suscitando que a tributação seria fundamentada na

margem de lucro do estabelecimento importador e da adequação ao Custo Brasil, a realidade é que o resultado prescreveu tratamento distinto à mercadoria advinda do estrangeiro, estabelecendo a incidência do IPI a despeito da inexistência de processo de industrialização do contribuinte.

Como visto, a justificativa adotada pela Corte foi de que a medida seria necessária para proteção da indústria nacional. No entanto, em que medida a referida proteção aumenta o bem-estar? É o que examinaremos a seguir.

#### 4 Ordem econômica brasileira e política econômica protecionista

A obrigatoriedade de decisões e do próprio direito internacional é, por vezes, questionada, uma vez que ausente uma autoridade hierarquicamente superior aos países (dotados de soberania) ou um sistema cogente intranacional que garanta o seu cumprimento. No entanto, conforme exposto por Vaughan Lowe (2007, p. 18-28), as normas internacionais não são impostas aos Estados contra sua vontade por meio de leis externas, mas, na realidade, decorrem de tratados que, como os contratos, refletem a faculdade dos Estados de participar ou não de compromissos, conduzindo que, se assim o fizerem, estão vinculados aos seus termos e obrigações. Ou seja, tratados são compromissos que os Estados decidiram ser de seu interesse, configurando acordos de cumprimento obrigatório por seus signatários, e não simples matérias políticas que podem ser revistas ou abandonadas livremente.

No caso em exame, é necessário que o Estado brasileiro reflita se é efetivamente proveitoso desconsiderar as prescrições estabelecidas pelo Gatt e pela OMC para exigir, de forma distinta à mercadoria nacional, a incidência de IPI na revenda de produto importado, já onerado pelo ajuste tributário de fronteira no momento do desembaraço aduaneiro, a despeito de ausência de processo de industrialização.

A motivação da decisão do STF é consequencialista, voltada para os (supostos) ganhos econômicos à sociedade diante do tratamento estabelecido à mercadoria importada. Portanto, faz-se necessário avaliar em que medida a posição protecionista que fundamentou a decisão da Suprema Corte tem correspondência com a realidade ou, noutro plano, foi resultado de preconceção ideológica.

Ao refletir sobre a razão estrutural que impede o crescimento econômico do Brasil de forma significativa para atingir a renda *per capita* de países desenvolvidos, Edmar Bacha (2022) sugere que decorre da recusa do país em abrir a economia ao comércio internacional.

Para demonstrar a sua hipótese, apresenta uma análise comparativa entre o Brasil e a Coreia do Sul, dois países que tomaram caminhos divergentes em termos de abertura comercial, tendo o país asiático optado, a partir da década de 1960, por integrar-se ao mercado internacional (Bacha, 2022).

A premissa teórica que fundamenta a hipótese é a tese de David Ricardo, tratada como uma verdade econômica pelo autor do artigo, de que um país se beneficia ao se integrar à economia internacional, especializando-se naqueles bens em que é relativamente mais produtivo, abandonando a perspectiva de Adam Smith de que os países deveriam buscar o mercado internacional apenas para escoar o excesso da capacidade interna (Bacha, 2022).

Nesse sentido, destaca que, até 1980, o Brasil apresentava taxas de crescimento econômico em torno de 7,5% ao ano, contudo, após esse período, o crescimento se reduziu drasticamente para uma média de 2,5% ao ano, atingindo taxas próximas de zero na última década (Bacha, 2022, p. 630). Noutro plano, a Coreia do Sul tem, desde a década de 2000, renda *per capita* três vezes superior ao Brasil, sendo que a renda *per capita* até 1974 era menor do que a do Brasil (Bacha, 2022, p. 628).

Bacha (2022) aponta que, acompanhada da redução do crescimento econômico, observa-se que a capacidade de aquisição e produtividade de bens de capital reduziu também de forma significativa.

A importância do dado decorre da importância dos bens de capital à economia, pois configuram, de acordo com o autor (2022, p. 630-631), condições necessárias para aumento do PIB, já que permitem o aumento de produtividade. Isso se deu após 1980, quando ocorreram: (i) a redução da poupança interna de 19,4% para 18,1% do PIB; (ii) o aumento do preço de bens de capital em cerca de 30%, tornando os investimentos menos acessíveis e menos eficientes; (iii) a diminuição da produtividade do capital em aproximadamente 25% no mesmo período (2022).

O autor argumenta que a redução da capacidade de aquisição e de produtividade dos bens de capital decorreu da insistência do país em manter a economia fechada, tendo o Brasil optado por aprofundar a substituição de importações, preterindo o aumento de exportações e importações. Ademais, Bacha (2022) explora como a economia contemporânea reforça a tese de Ricardo, uma vez que o comércio internacional: (i) não se volta para produtos finais, mas sim predominantemente para produtos intermediários que integram cadeias internacionais de valor; (ii) não é dominado por firmas pequenas, e sim empresas grandes que influenciam a demanda não apenas pela disputa de preços. Além disso, grande parte do comércio é realizada por entidades relacionadas. Nesse contexto, o autor aponta que o cenário atual cria outras dimensões benéficas ao comércio internacional, pois permite que um país incorpore as tecnologias mais avançadas, permite ganho de escala para empresas mais competitivas e promove uma seleção natural de empresas ineficientes protegidas por barreiras comerciais.

No entanto, o estudo observa que o Brasil é uma das economias mais fechadas do mundo, com exportações representando apenas 1,1% do comércio global, apesar de ser a oitava maior economia em termos de PIB (Bacha, 2022, p. 639). Isso porque o modelo econômico brasileiro foca principalmente no mercado interno, o que limita a competitividade das empresas nacionais e, igualmente, afeta a população que adquire produtos inferiores por preços maiores (Bacha, 2022). O autor identifica cinco principais obstáculos que têm mantido o Brasil fechado, notadamente: (i) a complexidade dos argumentos a favor da integração ao comércio internacional; (ii) a forte oposição de interesses constituídos, como sindicatos e indústrias que se beneficiam do mercado protegido; (iii) a diferença temporal entre os custos imediatos e os benefícios de longo prazo da abertura; (iv) leituras simplistas da história econômica do país, que associam a abertura ao risco de desindustrialização; e (v) o excesso de otimismo sobre a capacidade do país de se beneficiar rapidamente das mudanças econômicas, o que pode se tornar grave empecilho no âmbito de uma sociedade democrática (Bacha, 2022).

Noutro plano, países que, após a 2ª Guerra Mundial, atingiram os mesmos níveis de renda *per capita* dos países desenvolvidos têm como característica o fato de terem aberto as suas respectivas economias para o comércio internacional. O texto também observa que a natureza dos principais produtos exportados não é necessariamente um fator determinante para o desenvolvimento econômico, pois tanto países exportadores de matérias-primas quanto aqueles que vendem serviços e produtos industrializados podem alcançar altos níveis de renda *per capita* (Bacha, 2022). Contudo, o aspecto distintivo e, para o autor, decisivo é a abertura econômica, podendo ser sintetizada em uma frase (Bacha, 2022, p. 637):

Nem todos os países que se abriram ao comércio se desenvolveram, mas todos os países que se desenvolveram o fizeram com uma significativa integração comercial ao resto do mundo.

Desse modo, considera-se que a abertura comercial, por si só, não garante o crescimento econômico. O autor propõe que se examine o caso do México como exemplo de país com características semelhantes ao Brasil, mas que não obteve os mesmos benefícios esperados com a

abertura econômica (Bacha. 2022). Nesse contexto, Bacha (2022, p. 647-648) propõe um programa de abertura econômica baseada em “cenouras”, e não só apenas em “chicotes”, que (i) estimule a demanda e remova impedimentos à reestruturação por meio da reforma tributária e promoção da infraestrutura; (ii) promova abertura gradual, de forma paulatina e previamente comunicada; (iii) amplie programas sociais e de educação para fazer frente aos custos imediatos de transição; (iv) estabeleça mecanismos de reciprocidade comercial, garantindo que o país se abra à medida que ocorra abertura de seus respectivos parceiros comerciais; e (v) realize uma política de desvalorização da moeda para compensar produtores nacionais.

Ao examinar os dados apurados pela pesquisa, o motivo determinante que impede a efetiva geração de bem-estar social consubstancia a política econômica protecionista. Paralelamente, o curioso é que a justificativa para adoção da referida política baseia-se na ideia de que o desenvolvimento do país estaria atrelado à proteção das empresas nacionais, em especial da indústria, em face de produtos estrangeiros.

Nesse contexto, considerando que a justificativa da política econômica protecionista é válida sob a suposta concretização de um dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988, é importante ressaltar que o texto constitucional, mesmo em seu caráter diretivo, não prescreveu que os agentes públicos deveriam adotar postura protecionista, pelo contrário. Noutro plano, o texto constitucional é inequívoco em (i) prescrever como objetivo fundamental o desenvolvimento nacional (art. 3º, II); e (ii) estabelecer a livre iniciativa como fundamento do Estado brasileiro (art. 1º, IV). Ou seja, ao Estado compete garantir que aqueles que assumem os riscos inerentes à atividade econômica são igualmente titulares dos respectivos resultados, buscando o desenvolvimento socioeconômico da sociedade, o que afasta a internalização por parte do poder público de riscos a que os agentes privados estão sujeitos. Isso porque cabe à iniciativa privada promover e decidir a forma e o modo pelos quais as atividades de produção, circulação de bens e prestação de serviços serão exploradas.

Portanto, observa-se que a política econômica consubstanciada no julgamento do Tema 906 da Repercussão Geral (RE 946.648/SC) encontra-se em dissonância com os objetivos que visa atingir, uma vez que o protecionismo brasileiro não resultou em criação de bem-estar e correspondente redução da pobreza, mas, na realidade, tem apenas exacerbado os problemas socioeconômicos, impedindo que o país efetivamente cresça e aumente a renda *per capita* de seus cidadãos.

## Conclusão

O objetivo do estudo foi explorar em que medida decisões de política econômica são ideologicamente influenciadas, em específico a partir da análise do julgamento do Tema 906 da Repercussão Geral (RE 946.648/SC), em que foi ratificada a posição de que seria adequado onerar duplamente, pelo IPI, mercadorias finais importadas.

A fundamentação do julgado amparou-se em argumentos consequencialistas, que assumem que a proteção do mercado interno gera maior bem-estar social. No entanto, a postura é ideológica, uma vez que desconsidera a realidade econômica, cujos dados indicam que a decisão contribui para a estagnação da competitividade da indústria nacional e não garante ganhos de bem-estar social. Ademais, ao assegurar proteção às empresas nacionais e perpetuar modelo de baixo crescimento econômico, a decisão do STF contraria o princípio da livre iniciativa e o compromisso internacional assumido pelo Brasil no âmbito do Gatt.

Nesse cenário, conclui-se que é necessária a revisão de orientações ideológicas protecionistas que moldam a atuação estatal, inclusive no Judiciário, em prol de uma racionalidade econômica mais alinhada aos compromissos internacionais e aos reais interesses do desenvolvimento nacional.

## Referências

ACORDO GERAL DE TARIFAS E COMÉRCIO (Gatt). **Border Tax Adjustments: Report of the Working Party** (BISD 18S/97), 2 dez. 1970. Disponível em: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=reports/gattpanels/bordertax.pdf&mode=download>. Acesso em: 20 jun. 2025.

ACORDO GERAL DE TARIFAS E COMÉRCIO (Gatt). **Italian Discrimination Against Imported Agricultural Machinery: Report of the Panel** (L/833 - 7S/60,), 23 out. 1958. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/58agrmch.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/58agrmch.pdf). Acesso em: 21 jun. 2025.

BACHA, Edmar. Fechamento ao comércio e estagnação: por que o Brasil insiste? In: MENDES, Marcos (org.). **Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil**. Rio de Janeiro: Autografia Edição e Comunicação, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto 97.409, de 28 de junho de 1989**. Promulgação à Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d97409.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97409.htm). Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. Promulgo a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguaia de negociações comerciais multilaterais do Gatt. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1355.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm). Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm). Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto 7.212, de 15 de junho de 2010**. Regulamenta a cobrança, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7212.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7212.htm). Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei 3.173, de 6 de junho de 1957, e regula a Zona Franca de Manaus. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/delo288.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo288.htm#art4). Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei 313, de 30 de julho de 1948**. Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l313.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l313.htm). Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **RE 946648**. Ementa. Constitucional e tributário. Imposto sobre produtos industrializados. Bens importados. Incidência no desembaraço aduaneiro e na saída do estabelecimento importador para comercialização no mercado interno. Constitucionalidade. Recorrente: Polividros Comercial LTDA. Recorrido: União. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754380405>. Acesso em: 07 jun. 2025.

CAPUCIO, Camilla. **Implementação das decisões do sistema de solução de controvérsias da OMC e mecanismos de efetivação no direito brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Internacional). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **The Journal of Law & Economics**, v. 3, p. 1-44, out. 1960.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 1997.

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. **O socialismo jurídico**. Tradução: Livia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). Suprema Corte dos Estados Unidos da América. **Matsushita Electric Industrial Co. v. Zenith Radio Corp.**, 475 U.S. 574. 1986. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/475/574/>. Acesso em: 27 jun. 2025.

FREEDEN, Michael. **Ideologies and Political Theory: a conceptual approach**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos: volume I**. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

KORNHAUSER, Lewis A. A Guide to the Perplexed Claims of Efficiency in the Law. **Hofstra Law Review**, v. 8, iss. 3, p. 591-639, 1980.

KORNHAUSER, Lewis. An Introduction to the Economic Analysis of Contract Remedies. **University of Colorado Law Review**, v. 57, n. 4, p. 683-726, 1986.

KORNHAUSER, Lewis. The Economic Analysis of Law. In: ZALTA, Edward N. (ed). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2022/entries/legal-econanalysis/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

- LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- LOWE, Vaughan. **International Law**. New York: Oxford University Press Inc, 2007.
- MANNHEIM, Karl. **Ideologia e utopia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução: Alan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. 4. ed. São Paulo: Cengage, 2020.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Feuerbach e história: rascunhos e anotações (do fim de novembro de 1845 a meados de abril de 1846). In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MATSUSHITA, Mitsuo; SCHOENBAUM, Thomas J.; MAVROIDIS, Petros C.; HAHN, Michael. **The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- MISES, Ludwig von. **Ação humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- NORTH, Douglass C. Institutions and Economic Theory. **The American Economist**, vol. 36, no. 1, p. 3-6, 1992.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Órgão de Apelação. **Japan – Taxes on Alcoholic Beverages** (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R), 4 out. 1996. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/8ABR.pdf&Open=True>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- QUINE, Willard Van Orman. Two Dogmas of Empiricism. In: HARDING, Sandra G. (ed.). **Can Theories be Refuted? Essays on the Duhem-Quine Thesis**. Boston: D. Reidel Publishing Company, 1976.
- RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SANDRONI, Paulo (org.). *Dumping*. In: SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SMITH, Adam. **An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations**. Petersfield: Harrimam House, 2007.
- THALER, Richard H. From Homo Economicus to Homo Sapiens. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 1, p. 133-141, 2000.
- TROTSKY, Leon. Noventa anos do Manifesto. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Tradução: Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2007.

# Proteção de Dados Pessoais no Setor Financeiro: a *accountability* como ponte entre inovação, concorrência e proteção do consumidor

DOI: 10.58766/rpgbcb.v19i1.1250

Lorenzo Antonini Itabaiana\*

Eduardo Goulart Pimenta\*\*

Recebido/Received: 29/10/2025

Aprovado/Approved: 11/12/2025

*Introdução. 1 Proteção de dados pessoais como direito fundamental e o princípio da accountability. 2 Tratamento de dados no setor financeiro: defesa da concorrência e direitos do consumidor. 2.1 Tratamento de dados pessoais no SFN. 2.2 Quatro standards para a dignidade da pessoa humana: um tratamento ético para o SFN. 2.2.1 Valor intrínseco da pessoa. 2.2.2 Autonomia. 2.2.3 Mínimo existencial. 2.2.4 Reconhecimento. Conclusão. Referências.*

## Resumo

O artigo examina a centralidade do princípio da *accountability* na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e sua função de salvaguarda da dignidade da pessoa humana no tratamento de dados no setor financeiro. Adota-se método dedutivo, com revisão bibliográfica nacional e estrangeira, relacionando os quatro standards propostos por Daniel Sarmento – valor intrínseco, autonomia, mínimo existencial e reconhecimento – às exigências materiais e procedimentais da LGPD. O estudo identifica a *accountability* como eixo operativo de governança que reduz assimetrias informacionais, disciplina incentivos econômicos e estrutura a transparência, especialmente no setor financeiro. Demonstra-se que instrumentos como registros das operações, Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD), testes de legítimo interesse e atuação do encarregado tornam auditáveis as escolhas técnicas e comerciais dos agentes de tratamento. O estudo demonstra que a *accountability* é o eixo central de governança da LGPD, especialmente diante da conclusão de que o direito fundamental à proteção de dados não é absoluto e admite flexibilização. Sustenta-se, por fim, que a convergência regulatória entre a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), Banco Central do Brasil (BC) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) deve reforçar a previsibilidade e a segurança jurídica, convertendo a dignidade em parâmetro operacionalizável para uma economia orientada a dados.

**Palavras-chave:** LGPD. *Accountability*. Dignidade da pessoa humana. Concorrência. Consumidor. Sistema Financeiro Nacional.

\* Advogado. Mestre em Direito e Tecnologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Digital, Gestão da Inovação e Propriedade Intelectual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG).

\*\* Professor Associado de Direito Empresarial da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Adjunto IV de Direito Empresarial na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG e da PUC/MG. Doutor e Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito da UFMG. Procurador do Estado de Minas Gerais. Consultor e Árbitro societário.

## *Personal Data Protection in the Financial Sector: accountability as a bridge between innovation, competition, and consumer protection*

### *Abstract*

*The paper examines the centrality of the accountability principle in Brazil's General Data Protection Law (LGPD) and its role in safeguarding human dignity. A deductive method is adopted, based on national and international literature review, relating the four standards proposed by Daniel Sarmento – intrinsic value, autonomy, existential minimum, and recognition – to the LGPD's material and procedural requirements. The study identifies accountability as an operational governance axis that reduces information asymmetries, disciplines economic incentives, and structures transparency, particularly in the financial sector. It demonstrates that instruments such as records of processing, DPIA, legitimate-interest tests, and the data protection officer's role make the technical and commercial choices of data controllers and processors auditable. The study concludes that accountability is the central governance axis of the LGPD, acting as a balancer that reduces information asymmetries, structures transparency, and disciplines economic incentives, especially in the financial sector. It is therefore argued that the fundamental right to data protection is not absolute and allows flexibility when a proper legal basis, proportionality, and accessible data-subject controls are ensured. Finally, it sustains that regulatory convergence among the National Data Protection Authority (ANPD), the Banco Central do Brasil (BCB), and the Administrative Council for Economic Defense (Cade) reinforces predictability and legal certainty, converting dignity into an operational benchmark for a data-driven economy.*

**Keywords:** *LGPD. Accountability. Human dignity. Competition. Consumer. Brazilian National Financial System.*

## **Introdução**

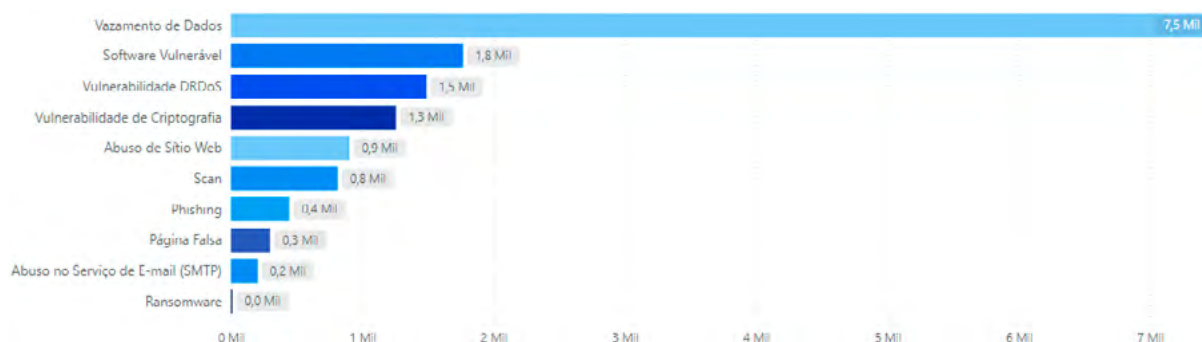
Em 2024 foram reportados 14.654 riscos cibernéticos, dentre os quais se inserem incidentes de segurança da informação ou vulnerabilidades.<sup>1</sup> Segundo dados do CTIR Gov “Em Números”,<sup>2</sup> a maior parte de tais riscos são relativos a vazamento de dados:

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros>. Acesso em: 6 jan. 2025.

<sup>2</sup> O CTIR Gov “Em Números” é uma iniciativa criada com o objetivo de disponibilizar estatísticas gerais de interesse público relacionadas aos incidentes cibernéticos de governo, em um ambiente que simplifica o acesso e compreensão dos dados, utilizando-se de relatórios interativos e uma interface visual mais amigável. Disponível em: <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros>. Acesso em: 6 jan. 2025.

Figura 1 – Riscos cibernéticos em 2024



Fonte: CTIR Gov.

As ameaças, contudo, não se limitam a violações da confidencialidade dos dados pessoais. O tratamento irregular, em desacordo com a legislação, e, muitas vezes, de forma discriminatória, é um risco a direitos e garantias fundamentais que se coloca aos titulares, especialmente no setor financeiro. Esse risco deve ser gerenciado pelos agentes de tratamento, especialmente pelas organizações que dependam de autorização do BC. Nesse contexto, os direitos dos consumidores dos serviços ofertados por essas organizações, especialmente o direito fundamental à proteção de dados e à dignidade da pessoa humana, são ameaçados. A proteção a tais direitos, contudo, precisa ser balizada à luz dos demais interesses envolvidos no tratamento de dados pessoais.

Utilizando o método eminentemente dedutivo, com base em literatura nacional e internacional,<sup>3</sup> o trabalho buscou responder à seguinte pergunta: **como o princípio da accountability na LGPD atua para conciliar a dignidade da pessoa humana com a inovação, a concorrência e a proteção do consumidor, especialmente no setor financeiro?**

Para tanto, no **primeiro tópico**, foi abordada a inclusão da proteção de dados pessoais no rol de direitos fundamentais pela Emenda Constitucional 115/2022 e o impacto dessa mudança nas dimensões subjetiva e objetiva desse direito. Discutiu-se, de igual maneira, a respeito das obrigações dos agentes de tratamento impostas pela LGPD, dentre as quais se insere a responsabilização e a prestação de contas (*accountability*).

No **segundo tópico**, examinou-se o tratamento de dados no setor financeiro sob a perspectiva da defesa da concorrência e da proteção do consumidor. Para tanto, analisou-se o tratamento de dados pessoais no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e, na sequência, a correlação entre os riscos decorrentes desse tratamento e os elementos centrais da dignidade da pessoa humana, com base nos quatro *standards* propostos pelo Professor Daniel Sarmiento: valor intrínseco, autonomia, mínimo existencial e reconhecimento.

Ao fim, defendeu-se que, embora a dignidade da pessoa humana deva ser preservada, a disciplina da proteção de dados pessoais exige a ponderação de interesses econômicos lícitos, que devem ser respeitados de igual maneira. Nesse cenário, argumenta-se que o princípio da responsabilização e prestação de contas (*accountability*) é importante baliza para o balanceamento de tais interesses, a fim de garantir vantagens sociais como o desenvolvimento econômico e a inovação no setor financeiro, sem, contudo, violar direitos e garantias fundamentais, como a autodeterminação informativa e a proteção da dignidade da pessoa humana.

3 Aqui, será dada prioridade para a literatura europeia, em especial do Prof. Stefano Rodotà. Embora a disciplina da proteção de dados não seja discutida somente na Europa, as maiores discussões se iniciaram lá, culminando no *General Data Protection Regulation*, a Lei Geral de Proteção de Dados da Europa, que inspirou a criação da legislação brasileira. Portanto, é prudente buscar conceitos e percepções do velho continente.

## 1 Proteção de dados pessoais como direito fundamental e o princípio da *accountability*

A proteção de dados pessoais é um direito fundamental. Desde o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.388, 6.389, 6.390 e 6.391 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e da promulgação da Emenda Constitucional 115/2022, esse direito foi incluído no rol de direitos fundamentais do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/1988).

Como todo direito fundamental, a proteção de dados passou a ser dotada de dimensões subjetivas e objetivas.<sup>4</sup> Na dimensão subjetiva, houve o alargamento das pretensões do titular de dados pessoais para que fossem adotados determinados comportamentos sobre seus dados, obrigando os agentes de tratamento (controladores e operadores) a proteger os dados pessoais e os titulares.

Esses titulares passaram a ter o direito de exigir o cumprimento de ações concretas a preservar sua vida íntima, seja diretamente pela via administrativa, por meio de canais da ANPD que permitem tanto a denúncia quanto o peticionamento,<sup>5</sup> seja judicialmente. Tais direitos já existiam, por exemplo, para postulação em face do Poder Público para obter informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, prestadas no prazo da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). A inovação reside no fato de que, agora, os direitos irradiam do reconhecimento do cidadão como titular de dados pessoais, que merece proteção, conforme art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal, e é igualmente oponível frente aos agentes privados.

Na dimensão objetiva, houve a produção de consequências práticas, irradiando em todo ordenamento jurídico como um vetor a ser seguido pelo Poder Público e por particulares.<sup>6</sup> Como consequência dessa dimensão, a Lei Federal 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD),<sup>7</sup> passou a exigir que os agentes de tratamento de dados pessoais adotassem determinados comportamentos, se responsabilizando e prestando contas,<sup>8</sup> demonstrando a adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados. Esse princípio foi acolhido pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD),<sup>9</sup> legislação que inspirou a criação da LGPD,<sup>10</sup> e que, em seu art. 5º, 2, o define simplesmente como *accountability*. Na LGPD, esse princípio está disposto no art. 6º, X.

Embora não seja possível afirmar a existência de uma hierarquia de princípios infraconstitucionais, o princípio da *accountability* parece ter uma posição central. *Accountability* é “um processo ativo de criação de conhecimento cujo objetivo é escrutinar determinado agente para tornar uma avaliação mais viável”<sup>11</sup> (tradução livre). Devido à complexa e tecnológica natureza da sociedade atual, há uma profunda necessidade de que os agentes de tratamento prestem contas e tornem suas atividades escrutináveis.<sup>12</sup> No fundo, tal necessidade reflete a obrigação dos agentes de tratamento em fornecer

4 MENDES, Gilmar; GONET, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 218-219.

5 [https://www.gov.br/anpd/pt-br/canais\\_atendimento/cidadao-titular-de-dados/denuncia-peticao-de-titular](https://www.gov.br/anpd/pt-br/canais_atendimento/cidadao-titular-de-dados/denuncia-peticao-de-titular). Acesso em: 28 out. 2025.

6 GONÇALVES, Bernardo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 366.

7 Embora a LGPD tenha sido publicada em agosto de 2018, os dispositivos relativos à *accountability* entraram em vigor somente em agosto de 2020, conforme art. 65, II da LGPD, portanto após o julgamento das ADIns pelo STF.

8 BRASIL. Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018. Art. 6º, X.

9 “A *accountability* é, portanto, um dos pilares do atual sistema comunitário europeu de proteção de dados pessoais<sup>12</sup>, claramente prevista no art. 5º, 2, e art. 24, 1, do GDPR, bem como no regramento jurídico de vários países fora do bloco europeu.<sup>13</sup> Inclusive no Brasil, em que a LGPD acolheu esse princípio – e todo o raciocínio estrutural que dele decorre – no art. 6º, X, com o nome de “responsabilização e prestação de contas” (Parentoni, 2021, p. 5).

10 DE LUCCA, Newton; MACIEL, Renata Mota. A Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018: a disciplina normativa que faltava. In: DE LUCCA *et al.* **Direito e Internet IV**. Sistema de Proteção de Dados Pessoais. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 38.

11 Do original: *accountability is an active knowledge creation process aimed at being scrutinized to re-establish the agent-principal relationship by making assessment more feasible*. In: DE HERT, Paul; LAZCOZ, Guillermo. **When GDPR-Principles Blind Each Other: Accountability, Not Transparency, at the Heart of Algorithmic Governance**. European Data Protection Law Review. Berlin: Lexxion. v. 08, n. 01, p. 31-40, Apr. 2022, p. 4.

12 DE HERT, Paul; LAZCOZ, Guillermo. **When GDPR-Principles Blind Each Other: Accountability, Not Transparency, at the Heart of Algorithmic Governance**. European Data Protection Law Review. Berlin: Lexxion. v. 08, n. 01, p. 31-40, Apr. 2022, p. 5.

informações suficientes ao titular, para garantir o exercício de seus poderes individuais à limitação ou determinação das operações de tratamento.<sup>13</sup>

Para auxiliar em tal gestão, o art. 5º §2º, I, *d*, da LGPD define que o controlador poderá implementar Programa de Governança em Privacidade e Proteção de Dados que, no mínimo, estabeleça políticas e salvaguardas adequadas com base em processo de avaliação sistemática de impactos e riscos à privacidade. Tal comando parece ser um incentivo para que os agentes de tratamento<sup>14</sup> determinem, com base em uma avaliação de risco, um sistema de controle e monitoramento, permitindo que o agente de tratamento assuma riscos de forma controlada.

A palavra “riscos” ocorre mais de onze vezes na LGPD, permitindo inferir, em conjunto com o art. 5º §2º, I, *d*, da LGPD, que essa avaliação é relevante para a LGPD. Ainda, a avaliação sistemática dos riscos permite que as instituições organizem as medidas a serem adotadas por ordem de prioridade, visando reduzir o impacto tanto nas atividades das organizações quanto na privacidade e na proteção dos dados pessoais dos titulares. Portanto, no contexto da proteção de dados, o risco deve ser encarado não como um entrave ético/moral, mas como uma realidade sobre a qual não se pode escapar, e que baliza a alocação correta dos recursos.

Mas de qual risco estamos falando? Certamente não se trata do risco do mero acesso às informações pessoais. A noção de privacidade, isoladamente, remonta, desde o célebre texto de Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis, “*The Right to Privacy*”,<sup>15</sup> à noção de uma negação do acesso, vinculando o uso da informação ao consentimento do titular. Se alguém tira, sem autorização, uma foto do quarto do leitor, viola a sua privacidade. Essa foto pode conter informações privadas sobre o gosto do leitor em decoração, o tamanho de sua cama ou o estilo do seu guarda-roupa, entre outros fatos que, embora pareçam irrelevantes a um primeiro olhar, são capazes de revelar aspectos íntimos. Tais aspectos íntimos, sem o consentimento do leitor, não deveriam ser revelados ao mundo, ou poderiam causar surpresa caso o fossem nesses termos. Por isso, é preciso negar acesso às informações a tais terceiros não autorizados, e somente divulgar mediante o consentimento do leitor.

A disciplina da proteção dos dados pessoais não necessariamente produz os mesmos efeitos. Na era capitalista e informacional,<sup>16</sup> o avanço das tecnologias e o uso maciço de dados pessoais para finalidades econômicas tornou impensável a busca do consentimento para todos os usos. Se o leitor fotografa seu quarto e a posta voluntariamente em uma rede social, como o Instagram, certamente a plataforma utilizará suas preferências para alimentar o sistema de leilões de anúncios (*ads*).<sup>17</sup> Pela LGPD, poderá fazê-lo, inclusive, sem o seu consentimento, com base no legítimo interesse (art. 7º, IX, da LGPD), desde que haja legítima expectativa e os demais requisitos previstos pela Lei. Contudo, cabe à rede social fornecer informações suficientes para que o leitor possa, livremente, decidir se continuará postando fotos de seu quarto no Instagram, e quais as consequências de continuar a fazê-lo.

Essa alteração de paradigma foi traduzida por Stefano Rodotà como uma “passagem de uma enunciação negativa e passiva da proteção dos dados para uma positiva e dinâmica”.<sup>18</sup> Assim, não é

13 MONTEIRO, Renato Leite. **Desafios para a efetivação do direito à explicação na Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil**. 2021. 383 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 86.

14 Embora a obrigação seja do controlador, entende-se que é recomendável que operadores também mantenham um programa de governança em proteção de dados, especialmente porque, em algum momento de suas atividades, tratarão dados pessoais na condição de controladores. Isso é o caso, por exemplo, de tratamento de dados de colaboradores. Neste caso, o agente de tratamento que atua como operador na sua atividade-fim atuará como controlador nas suas atividades-meio.

15 WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. **The Right to Privacy**. Harvard Law Review, v. 4, n. 5, p. 193–220, 1890. Disponível em: [https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warrr2.html](https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warrr2.html). Acesso em: 23 dez. 2024.

16 PELT, Eder van. **Sujeito de direito digital: a nova governamentalidade do sujeito na era digital**. Rio de Janeiro: Telha, 2024, p. 29.

17 Conforme se extrai do site do Instagram Business: [https://business.instagram.com/advertising?locale=pt\\_BR](https://business.instagram.com/advertising?locale=pt_BR). Acesso em: 30 dez. 2024.

18 RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 60.

mais necessário verificar abuso ou violação dos dados para que ao titular seja garantido o direito de interferir nas etapas do tratamento dos seus dados pessoais.<sup>19</sup> Se o dado agora pode ser tratado sem o seu consentimento, ao titular também é dado o poder de interferir sobre tal tratamento.

Para que esse giro fosse possível, foi necessário também ampliar a participação do titular no processo de tratamento. Tal ampliação foi resumida pela *autodeterminação informativa*, fundamento da disciplina da proteção de dados que proporciona ao indivíduo o controle sobre suas informações.<sup>20</sup> O termo foi cunhado em 1983 pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht*), no julgamento na histórica decisão “*Volkszählungsurteil*”, que reconheceu o direito à autodeterminação informativa como um direito fundamental.<sup>21</sup> A decisão surgiu em resposta ao Censo de 1983 na Alemanha, que previa a coleta extensiva de dados pessoais. O Tribunal alemão reconheceu que, com o avanço da tecnologia, especialmente no processamento automático de dados, havia um risco significativo de criação de perfis detalhados dos indivíduos sem seu consentimento ou conhecimento. Isso poderia levar a uma vigilância excessiva e influenciar negativamente o comportamento das pessoas devido à pressão psicológica da possível exposição pública.

Fornecendo ao titular armas suficientes para gerenciar seus dados, a LGPD também conferiu aos agentes de tratamento um voto de confiança, presumindo sua boa-fé,<sup>22</sup> desde que prestem contas sobre suas atividades, por meio do atendimento dos princípios constantes nos incisos I a VIII e, caso gerem danos a terceiros (inciso IX), sejam responsabilizados. Em outras palavras, todos os princípios servem para orientar a prestação de contas dos agentes e a consequente responsabilização, contraponto essencial para o equilíbrio das forças. A *accountability* se torna, então, a força que equilibra a dinâmica entre a pessoa física, aquela à qual a Lei atribuiu o papel de titular (ultrapassando o conceito de proprietário), e o particular, o qual a Lei denominou agente de tratamento, e que trata os dados pessoais.

O choque entre essas duas forças é inevitável, pois a relação de interesses entre diversas partes envolvidas (*stakeholders*) configura uma relação de agência. Neste tipo de relação, uma parte (*agent*) promete algum tipo de performance perante outra parte (*principal*)<sup>23</sup>. Havendo conflitos sobre esses interesses, está-se diante de um conflito de agência, o que pode acarretar custos adicionais às partes (custos de agência). Por consequência, para mediar esses conflitos e gerenciar os custos envolvidos, tornou-se necessário prestar contas aos *stakeholders*, por exemplo, entre acionistas/quotistas, administradores, trabalhadores, para o caso de companhias privadas, e sociedade, para medidas que envolvem direitos difusos, como aqueles que envolvem o meio ambiente.

No campo da privacidade e da proteção de dados, os conflitos de interesse são materializados pela necessidade de se conciliar, simultaneamente, o direito fundamental à proteção de dados, à privacidade, dentre outros aspectos da personalidade, com o desenvolvimento econômico, tecnológico, científico e social. Essa preocupação não fugiu aos olhos do legislador, que introduziu, nos fundamentos da LGPD, tais disciplinas, que devem coexistir. Afinal, a boa interpretação da LGPD pressupõe a conciliação da observância dos direitos dos titulares de dados pessoais com o

19 RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 60.

20 DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 173; RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 46.

21 Julgamento disponível em [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215\\_1bv020983en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215_1bv020983en.html). Acesso em: 25 dez. 2024.

22 PARENTONI, Leonardo. Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller). 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/351073596\\_Compartilhamento\\_de\\_Dados\\_Pessoais\\_e\\_a\\_Figura\\_do\\_Controlador\\_Personal\\_Data\\_Sharing\\_and\\_the\\_Role\\_of\\_the\\_Data\\_Controller](https://www.researchgate.net/publication/351073596_Compartilhamento_de_Dados_Pessoais_e_a_Figura_do_Controlador_Personal_Data_Sharing_and_the_Role_of_the_Data_Controller), p. 5. Acesso em: 30 dez. 2024.

23 ARMOUR, John; HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reiner. Agency Problems and Legal Strategies. In: **The Anatomy of Corporate Law. A comparative and Functional Approach**. KRAAKMAN, Reiner *et al.* Oxford: Oxford, 2017, p. 29.

desenvolvimento econômico, tecnológico, e a inovação, conferindo segurança jurídica às partes envolvidas (*stakeholders*).<sup>24</sup>

O desafio posto é, então, o de permitir que instituições desenvolvam suas atividades sem violar direitos básicos dos titulares, ou que, em havendo potencial de violação, que sejam manejados os riscos de forma efetiva.

A inobservância dos princípios, e a possibilidade de violação dos direitos dos titulares se mostram, então, os principais riscos que, na sociedade de vigilância/capitalismo de vigilância,<sup>25</sup> os agentes de tratamento incorrem.<sup>26</sup> Como visto, não se trata somente de um risco à privacidade, no sentido de que tais dados nunca poderiam ter sido tratados, mas sim de uma ausência de controle efetivo e necessário a tais dados enquanto são utilizados para finalidades econômicas, impedindo que o titular exerça, de forma consciente, controle sobre suas informações. O risco se agrava na medida em que o tratamento em desacordo com os princípios pode levar a violações dos direitos e garantias fundamentais.

Temos, portanto, um direito fundamental à proteção de dados pessoais que, por meio do princípio da responsabilização e prestação de contas, visa proteger outros direitos fundamentais, como a não discriminação, a honra, e a vida privada (art. 5º, I e X, da Constituição Federal). Todos eles essenciais a uma vida digna. Violá-los, seria, então, violar a própria dignidade da pessoa humana.

O princípio da dignidade da pessoa humana é consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Este modelo constitucional, inspirado nas constituições europeias pós-Segunda Guerra Mundial, prioriza os direitos e garantias fundamentais, que, no Brasil, foram elevados à condição de cláusulas pétreas (art. 60, §4º).

A Constituição Brasileira, nesse sentido, coloca a pessoa humana no centro do ordenamento jurídico, não sob uma perspectiva individualista, mas dentro de um contexto social e coletivo.<sup>27</sup> A dignidade da pessoa humana, portanto, é um valor que permeia todas as normas jurídicas, orientando sua interpretação e aplicação, e serve como critério para a criação ou reconhecimento de novos direitos fundamentais,<sup>28</sup> mesmo quando não expressamente previstos na Constituição. Exemplo disso foi o próprio julgamento que reconheceu o direito à proteção de dados como um direito fundamental, conforme a Emenda Constitucional 115/2022.

Para evitar interpretações abertas e vazias sobre o conteúdo da dignidade da pessoa humana, faz-se necessário fornecer balizas sobre o seu significado no contexto deste trabalho. Contudo, advertimos que definir a dignidade da pessoa humana não é objeto deste trabalho, nem poderíamos fazê-lo em tão apertado espaço. A proposta será somente adotar um *standard* para evitar um uso maleável<sup>29</sup> e amorfo da dignidade da pessoa humana.

Para tanto, será adotada a visão do Professor Daniel Sarmento,<sup>30</sup> que, em sua obra *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*, decompõe a dignidade da pessoa humana em quatro elementos básicos:

24 PARENTONI, Leonardo. Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller). 2021, p. 3. “Busca-se, apenas, fornecer uma visão panorâmica do tema, seguida da posição jurídica do autor, de forma clara, fundamentada e com enfoque prático, tendo como premissa compatibilizar o respeito aos direitos do titular de dados pessoais com o desenvolvimento econômico, a inovação e o funcionamento do “mercado de dados”, a fim de trazer segurança jurídica a todos os envolvidos”.

25 Para ficarmos com os termos utilizados, respectivamente, por Stefano Rodotà e Shoshana Zuboff. In: RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Nova York: Perseus Books, 2019.

26 É certo que existem outros riscos, não ligados ao titular, como riscos coletivos, ou de danos à própria sociedade empresária, mas não fazem parte do objeto de estudo deste artigo, que tem como finalidade investigar o impacto de eventual tratamento na dignidade da pessoa humana.

27 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

28 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 77.

29 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 16.

30 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

- valor intrínseco da pessoa;
- autonomia;
- mínimo existencial; e
- reconhecimento.

A decomposição da dignidade da pessoa humana em *standards* objetivos permite deslocar o debate da mera retórica para parâmetros jurídicos verificáveis. Ao se adotar tais critérios como referencial interpretativo, o princípio da *accountability* deixa de ser apenas um comando abstrato da LGPD e passa a ser compreendido como instrumento de concretização da dignidade em suas diversas dimensões: resguardo do valor intrínseco da pessoa, garantia de autonomia decisória, proteção de um mínimo existencial informacional e promoção do reconhecimento social em contextos digitais.

Essa perspectiva é particularmente relevante quando se analisam setores intensivos em dados, como o sistema financeiro nacional. Ali, o entrelaçamento entre proteção de dados pessoais, defesa da concorrência e tutela do consumidor evidencia que a *accountability* não é apenas um dever técnico de conformidade, mas um elemento estrutural de justiça econômica e social. É nesse cenário que se insere a análise a seguir, dedicada a examinar como tais princípios dialogam no ambiente regulatório das instituições financeiras, cooperativas de crédito, *fintechs* e demais atores que operam em um mercado profundamente orientado pela informação.

## 2 Tratamento de dados no setor financeiro: defesa da concorrência e direitos do consumidor

O sistema financeiro é, historicamente, um dos ambientes mais sensíveis em termos de tratamento de dados pessoais. Bancos, cooperativas de crédito, *fintechs*, seguradoras e instituições de meios de pagamento dependem intensamente da coleta e análise de informações sobre seus clientes para ofertar produtos e serviços. Dados cadastrais, transacionais, biométricos e de comportamento de consumo tornam-se ativos centrais para a estratégia de negócios, gerando inovações, mas também riscos jurídicos e éticos.

Nesse cenário, a proteção de dados pessoais não pode ser analisada isoladamente. O fluxo massivo de informações que circula entre instituições financeiras, consumidores e plataformas tecnológicas produz efeitos diretos na concorrência entre agentes econômicos e na tutela do consumidor. A própria Constituição Federal, ao mesmo tempo em que assegura a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170, *caput* e IV), protege os direitos do consumidor como princípio da ordem econômica (art. 170, V). Assim, o debate sobre proteção de dados encontra no setor financeiro um campo privilegiado para observar tensões entre eficiência econômica, competição justa e direitos fundamentais, materializando o conflito de agência que mencionamos no capítulo anterior.

### 2.1 Tratamento de dados pessoais no SFN

A informação é hoje um dos principais fatores de competitividade no setor financeiro. Embora a aplicação de técnicas matemáticas aos negócios não seja um fenômeno oriundo do século XXI, a quantidade de dados pessoais (*big data*), processados em larga escala por ferramentas inovadoras como o *machine learning*, impulsionados pela alta capacidade de processamento computacional,

abriu caminhos para inovação em diversos setores da sociedade, descobrindo-se padrões ocultos, antes não identificáveis à razão humana. Nesse sentido, há tendência de as instituições do século XXI estarem orientadas a dados para maximizar sua produtividade,<sup>31</sup> mantendo-se competitivas.

As vantagens de exploração dos dados puderam ser verificadas por meio de experiências feitas no setor bancário na década de 90, considerado como um *early adopter*<sup>32</sup> pela implementação precoce dos princípios da Ciência de Dados. Os americanos Richard Fairbanks e Nigel Morris compreenderam que a informática teria um potencial de gerar modelos preditivos mais sofisticados, que poderiam ser aplicados a serviços bancários, como a concessão de linhas de crédito, análise de taxas de pagamento, e até mesmo na análise de perda de clientes (*user churn*).<sup>33</sup> Para isso, contudo, era necessário obter dados de qualidade e de forma minimamente estruturados. Pensando nisso, Fairbanks e Morris sugeriram que fossem oferecidos serviços diversos aleatoriamente a clientes do banco *Signet*, do estado da Virgínia, nos Estados Unidos. Ainda que, inicialmente, a iniciativa tenha gerado um prejuízo ao banco, eventualmente a descoberta de padrões de consumo financeiro e a tomada de decisões baseada nesses padrões tornou a operação tão lucrativa que foi realizada uma cisão<sup>34</sup> na empresa, criando-se o Capital One, um importante banco dos Estados Unidos.

No Brasil, o tratamento de dados pessoais por meio do SFN é objeto de densa normatização infralegal, cuja observância é essencial para a efetividade do princípio da *accountability*. A atuação coordenada do BC e do Conselho Monetário Nacional (CMN) estrutura um regime regulatório que busca compatibilizar inovação, segurança e proteção de dados.

No plano normativo, destacam-se a Resolução CMN 4.893/2021, que trata da política de segurança cibernética, e a Resolução BCB 85/2021, que dispõe sobre os requisitos para a contratação de serviços de processamento e armazenamento de dados em nuvem. Essas normas complementam o regime da LGPD ao impor deveres de governança e controles internos, exigindo que as instituições financeiras implementem políticas de proteção e monitoramento contínuo de riscos operacionais e de segurança da informação.

Já o Open Finance, regulamentado pela Resolução Conjunta 1/2020 (BC, CMN e CNSP), é exemplo paradigmático da aplicação do princípio da responsabilidade proativa. O modelo de compartilhamento padronizado de dados e serviços, mediante consentimento do cliente, reforça a transparência e a autodeterminação informativa, mas exige das instituições participantes mecanismos auditáveis de registro, autenticação e rastreabilidade, instrumentos típicos de *accountability*.

Além disso, o Manual de Supervisão do BC e o Guia de Boas Práticas de Cibersegurança evidenciam que a prestação de contas não é apenas documental: ela se concretiza no acompanhamento contínuo dos riscos e na capacidade das instituições de demonstrar que adotam medidas técnicas e organizacionais eficazes. A ausência de tais mecanismos pode ensejar medidas de supervisão ou sanções administrativas, conforme o art. 44 da LGPD. O princípio da *accountability*, portanto, conecta-se diretamente à função supervisora do BC, que, ao exigir evidências verificáveis de conformidade, internaliza o comando do art. 6º, X, da LGPD no regime prudencial do SFN.

Apesar da importância do tratamento dos dados pessoais às instituições, não se pode perder de vista que a exploração massiva de dados pode, ao mesmo tempo, ocasionar riscos à privacidade

---

31 PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013, p. 10.

32 PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013, p. 7.

33 PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013, p. 10.

34 Para o Direito brasileiro, e conforme o art. 229 da Lei 6.404/1976, a cisão é a operação pela qual a companhia transfere parcelas do seu patrimônio para uma ou mais sociedades.

e à proteção dos dados dos consumidores, bem como à concentração de mercado. A seguir trabalharemos, sob os quatro *standards* propostos pelo Professor Daniel Sarmento, como esses riscos à dignidade da pessoa humana podem se materializar no tratamento de dados dos agentes do SFN.

## 2.2 Quatro *standards* para a dignidade da pessoa humana: um tratamento ético para o SFN

### 2.2.1 Valor intrínseco da pessoa

O primeiro elemento, valor intrínseco da pessoa, busca compreender se existe uma qualidade natural, intrínseca ao ser humano. Para isso, é necessário colocar a dignidade à prova por meio de situações hipotéticas de “colisões entre direitos fundamentais do indivíduo e os interesses da maioria ou de alguma entidade abstrata, como o Estado, a Nação, o povo ou a raça”.<sup>35</sup> A questão da tortura costuma ser um exemplo na discussão sobre este valor. É justo torturar uma pessoa para obter uma confissão que poderia salvar diversas vidas? Se não houver certeza sobre quantas ou quais vidas seriam salvas, a tortura segue sendo justa? Ou, ao contrário, existe uma “base moral, que transcende qualquer utilidade”<sup>36</sup> e que precisa ser observada em quaisquer casos?

No campo da proteção de dados pessoais, é necessário questionar se existe um direito absoluto à proteção dos dados pessoais, ou se é possível que, em determinados casos, fundamentos como a privacidade deem espaço para o desenvolvimento tecnológico e a inovação. Essa pergunta demandaria um espaço próprio para aprofundamento, mas é possível descrever, pela própria sistemática da LGPD que expressamos acima, que, em diversos casos, existe uma abertura da legislação para que o desenvolvimento econômico se sobreponha. Por exemplo, ao permitir o uso das suas informações para treinamento de algoritmos de redes sociais com base no legítimo interesse (art. 7º, IX, da LGPD),<sup>37</sup> a legislação está permitindo que, em nome de interesses econômicos, o direito à intimidade, à privacidade, e ao uso da imagem sejam colocados em segundo plano. Contudo, não há propriamente uma violação de tais direitos, pois a plataforma não pretende (ou não deveria fazê-lo), utilizar a imagem em prejuízo do titular, mas tão somente, treinar o seu algoritmo de inteligência artificial.

Seria possível argumentar que tal uso poderia gerar riscos de discriminação ao titular, o que é uma verdade. Como já visto, o risco é uma consequência natural do tratamento de dados, mas deve ser cuidadosamente manejado. Caso a discriminação a que se teme seja concretizada, haverá violação à dignidade da pessoa humana por não haver um respeito ao valor intrínseco da pessoa. Ou seja, a utilidade econômica somente será justificável quando não prevalecerem direitos e liberdades fundamentais, pois, conforme a fórmula Kantiana,<sup>38</sup> o ser humano é fim em si mesmo. Essa é, inclusive, a limitação literal posta pela LGPD no artigo que define o legítimo interesse,<sup>39</sup> mas aparece também em outras passagens, como na limitação ao uso da base legal da garantia da

---

35 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 102.

36 SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 40. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024, p. 53.

37 Aqui não se está fazendo uma defesa desta base legal, tão somente utilizando-a hipoteticamente para testar o standard da autonomia sob o aspecto da proteção de dados pessoais.

38 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

39 Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] IX – quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, **exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular** que exijam a proteção dos dados pessoais.

prevenção à fraude (art. 11, II, g, da LGPD), ou da obrigatoriedade da elaboração de Relatório de Impacto à Proteção de Dados – RIPD (art. 38) quando o tratamento gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais (art. 5º, XVII, da LGPD).

No campo da defesa da concorrência, esse parâmetro contrapõe a redução do indivíduo a mero insumo econômico em mercados digitais. A concentração de dados por grandes instituições financeiras ou plataformas de pagamento pode justificar-se pelo ganho de eficiência, mas deve respeitar a condição do ser humano como fim em si mesmo. Já no âmbito dos direitos do consumidor, essa mesma lógica se aplica contra cláusulas abusivas que impõem autorizações genéricas de uso de dados (Termos de Uso e Políticas de Privacidade), ou práticas que exploram vulnerabilidades informacionais. Na linha da transversalidade da LGPD (art. 45 da LGPD) e da aplicação conjunta de outras normas, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) atua como contrapeso à instrumentalização excessiva da pessoa, ao vedar práticas abusivas e reconhecer a dignidade como valor central (art. 4º, *caput*, do CDC).

Portanto, sob o ponto de vista do valor intrínseco da pessoa, admite-se, até certo grau, a instrumentalização dos dados do titular para fins econômicos, desde que não violem outros direitos e garantias fundamentais.

Embora o valor intrínseco da pessoa seja parâmetro de extrema relevância, é necessário compreender, dentro do novo paradigma da disciplina da proteção de dados já exposto anteriormente, como o titular pode, de forma autônoma, influenciar sobre o tratamento dos dados pessoais.

## 2.2.2 Autonomia

O segundo elemento da dignidade da pessoa humana também coincide, portanto, com essencial elemento para o correto tratamento dos dados pessoais – a possibilidade de se decidir livremente sobre os aspectos ligados à sua vida íntima. Esse elemento pretende compreender até que ponto estamos, de fato, no comando das nossas próprias decisões, e quais os limites dessa liberdade privada. Essa autonomia privada “corresponde à faculdade do indivíduo de fazer e implementar escolhas concernentes à sua própria vida”, capaz de decidir o que é bom e o que é ruim para si mesmo.<sup>40</sup> A dignidade da pessoa humana exige, portanto, que o indivíduo possa decidir por si mesmo, sendo plenamente autônomo.

Nesse sentido, é possível falar em autonomia do consumidor no âmbito das relações com dados pessoais? Autoriza com autonomia um cliente que “abre mão” de parte de sua intimidade em troca do uso das suas informações por uma rede social? São prestadas informações suficientes para que o consumidor possa decidir livremente se aceita ou não os termos desse acordo? Essas perguntas retomam, invariavelmente, a discussão da autodeterminação informativa. Esse fundamento, já introduzido anteriormente neste trabalho, exige que sejam prestadas informações suficientes para que o titular possa definir sua conduta frente às políticas de uso das instituições, corrigindo a assimetria informacional na relação entre instituições e consumidores.

Essa assimetria gera um problema de concorrência que repercute diretamente na autonomia do consumidor. A ausência de autonomia e a concentração de dados pelas instituições financeiras também podem levar a barreiras de entrada para novos concorrentes, levando o titular a depender das poucas instituições que se destacam no mercado. A experiência do *open finance*, liderada pelo Banco Central, ilustra uma tentativa de correção dessa distorção: ao possibilitar a portabilidade

---

40 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 140.

de dados financeiros mediante consentimento do titular, busca-se restituir-lhe controle sobre suas informações e, ao mesmo tempo, fomentar a competição no setor.

Apesar do reconhecimento do direito à autonomia, como todo direito fundamental, a autodeterminação informativa não é absoluta. No próprio julgamento da decisão *Volkszählungsurteil*, que reconheceu o direito à autodeterminação informativa como um direito fundamental,<sup>41</sup> o Tribunal Constitucional Alemão reconhece também a sua limitação, considerando que outros interesses podem se sobrepor a ele:<sup>42</sup>

*b) The right to ‘informational self-determination’ is not, however, guaranteed without limitation. It does not afford the individual absolute or unlimited control over ‘their’ personal data; rather, the individual develops their personality within the social community, and is dependent on communication with others. Any information, including personal data, mirrors social reality and thus cannot be attributed exclusively to the person concerned. As repeatedly emphasised in the Court’s case-law, the Basic Law resolves the tension between the individual and the community by endorsing the notion that the individual is connected to and bound by the community (BVerfGE 4, 7 <15>; 8, 274 <329>; 27, 1 <7>; 27, 344 <351 and 352>; 33, 303 <334>; 50, 290 <353>; 56, 37 <49>). The individual must therefore accept that the right to informational self-determination is, in principle, subject to restrictions serving overriding public interests. (grifo nosso).*

Para o Tribunal Constitucional Alemão, a individualidade não se sobrepõe à coletividade, essencial para a formação do indivíduo, e local onde ele está inserido. Essa visão parece coincidir com as limitações que a LGPD põs a si mesma. A exemplo, a LGPD não se aplica para segurança pública e defesa nacional.<sup>43</sup> Alguém que tenha cometido um crime certamente não decide autonomamente sobre como a Polícia irá tratar seus dados. Não poderá, de igual maneira, exercer o direito à exclusão dos seus dados das bases policiais. Nesses casos, sobressaem interesses públicos, que limitam a autodeterminação do titular.

Dessa forma, a concessão de informações aos consumidores parece ser a regra: somente estarão dispensados desta obrigação os agentes de tratamento que, comprovadamente, possuírem direitos que se sobreponham aos direitos à informação. Podemos tomar como exemplo o direito à propriedade intelectual, cuja proteção, como já trabalhado, pode ser óbice à ampla informação concedida aos titulares de dados pessoais, ou outros direitos coletivos cuja proteção sobressaia à proteção individual.

### 2.2.3 Mínimo existencial

O mínimo existencial parte da compreensão de que “o Estado e a sociedade devem prover as condições materiais básicas para os necessitados, que não tenham condições de se sustentar”,<sup>44</sup> ideia que foi recepcionada pela Constituição de 1988.<sup>45</sup> Somente perante o básico da subsistência, como

41 Julgamento disponível em [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/TS19831215\\_1bvro20983en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/TS19831215_1bvro20983en.html). Acesso em: 25 dez. 2024.

42 *Ibidem*, tradução original para o inglês.

43 As hipóteses de não aplicação da LGPD estão dispostas no art. 4º da LGPD: “Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: I – realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos; II – realizado para fins exclusivamente: a) jornalístico e artísticos; ou b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei; III – realizado para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou IV – provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação, uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei”.

44 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 190.

45 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 193.

alimentação, educação, saúde, pode um indivíduo exercer plenamente sua autonomia. Embora de aplicação limitada aos propósitos deste trabalho, a noção de mínimo existencial possui interessante correlação com o tema da liberdade.<sup>46</sup>

De igual maneira, e com as limitações naturais da comparação, somente um indivíduo suficientemente informado poderá assumir as rédeas dos seus dados pessoais, compreendendo, inclusive, os riscos em que incorre quando consente com o tratamento de seus dados, ou quando, mesmo sem consentir, decide prosseguir com o uso de determinado produto/serviço. Portanto, no plano da defesa ao consumidor, a noção de mínimo existencial aparece na transparência: sem informações mínimas e adequadas, o consumidor não pode exercer escolhas conscientes sobre crédito, seguros ou uso de biometria. Aqui, a informação funciona como insumo essencial para a liberdade, tornando-se verdadeiro direito fundamental do consumidor.

No plano concorrencial, o mínimo existencial se traduz na obrigação de garantia, para além de informações para uma tomada de decisão informada, ao próprio acesso inclusivo e não discriminatório a serviços financeiros digitais. A exclusão de determinados perfis por critérios algorítmicos opacos pode comprometer a própria cidadania econômica.

#### 2.2.4 Reconhecimento

O reconhecimento, assim como o mínimo existencial, tem aplicação reduzida no âmbito do presente artigo. Contudo, também fornece *insights* interessantes para a compreensão do âmbito de aplicação da dignidade da pessoa humana. Reconhecimento é a “valorização da pessoa reconhecida, em atitude que lhe expressa o devido respeito”, cuja falta “oprime, instaura hierarquias, frustra a autonomia e causa sofrimento”.<sup>47</sup> É a necessidade, portanto, de ser aceito pelo outro em sua plenitude. O pilar do reconhecimento atinge temas como a orientação sexual, a origem étnica ou racial, religião, dentre outros temas cuja moralidade costuma ser fruto de debates intensos na arena pública.

Essas características do indivíduo têm como ponto comum a possibilidade de, uma vez reveladas de forma indevida, causar discriminação ao titular. Os dados pessoais considerados como sensíveis pela LGPD guardam a mesma semelhança e, por isso, recebem especial proteção da lei, especialmente ao restringir as hipóteses que autorizam o tratamento (bases legais). Esse aspecto também guarda íntima correlação com a autodeterminação informativa, pois, embora seja reconhecida a necessidade de os indivíduos poderem se expressar livremente – e serem reconhecidos e tratados com igual consideração – cabe a cada um definir quando ou como isso será feito. Dessa forma, alguém que deseje expressar ao mundo sua orientação sexual, deve fazê-lo de acordo com seu próprio contexto, considerando os riscos individuais que serão incorridos. Por isso, é relevante que receba informações suficientes de instituições financeiras que podem, potencialmente, tratar este dado pessoal, para que decida se deseja ou não seguir em frente. O tratamento irregular desses dados por instituições financeiras, portanto, afetará profundamente direitos e garantias fundamentais, sendo um risco que os agentes de tratamento deverão avaliar.

Assim, haverá violação ao princípio da dignidade humana quando o tratamento de dados pessoais violar o direito ao reconhecimento, não só pelo direito individual de revelar ao mundo suas características sem represálias e com igual consideração, mas também pelo direito de controlar como fazê-lo.

---

<sup>46</sup> SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 197.

<sup>47</sup> SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 242.

## Conclusão

O presente trabalho buscou compreender como o princípio da *accountability* na LGPD atua para conciliar a dignidade da pessoa humana com a inovação, a concorrência e a proteção do consumidor, especialmente no setor financeiro. Trabalhou-se com a hipótese de que há especial relevância para o princípio da *accountability* no contexto do tratamento de dados no setor financeiro.

A análise da relevância da *accountability* permitiu confirmar a hipótese, demonstrando que esse princípio ocupa posição axial no regime brasileiro de proteção de dados, funcionando como critério operativo para compatibilizar inovação econômica e tutela de direitos fundamentais. Ao tomar os quatro *standards* de dignidade da pessoa humana propostos por Daniel Sarmento – valor intrínseco, autonomia, mínimo existencial e reconhecimento – como balizas normativas, evidenciou-se que a LGPD exige dos agentes de tratamento não apenas conformidade formal, mas a capacidade contínua de justificar decisões, medir riscos e demonstrar resultados de proteção efetiva.

Em termos práticos, o princípio da *accountability* projeta-se sobre a regulação bancária como regime complementar de supervisão e governança. No contexto do Banco Central do Brasil, isso significa exigir que as instituições demonstrem, de forma contínua e auditável, a efetividade de seus programas de privacidade e proteção de dados, integrando-os aos sistemas de controles internos e de gestão de riscos operacionais de acordo com as normas específicas do SFN. Portanto, a convergência entre LGPD, Resoluções do CMN/BCB e diretrizes da ANPD configura um regime de governança regulatória integrada, no qual a *accountability* funciona como elo entre inovação tecnológica, estabilidade financeira e proteção do consumidor. Tal integração reforça a função do BC como agente garantidor de um mercado financeiro competitivo, ético e centrado na dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana, compreendida nesses quatro eixos, não confere um veto absoluto ao tratamento, mas impõe limites materiais e procedimentais: i) vedação à instrumentalização do titular quando houver danos ou riscos relevantes ao tratamento dos dados financeiros; ii) informação suficiente para escolhas livres e reversíveis; iii) salvaguardas mínimas para o exercício real de direitos; e iv) barreiras contra discriminação e estigmatização, viabilizando o acesso ao sistema bancário pelos titulares/consumidores. Nessa moldura, a flexibilidade do tratamento é admissível em hipóteses específicas, desde que lastreada em base legal adequada, proporcionalidade, medidas técnicas e organizacionais verificáveis e mecanismos de controle acessíveis ao titular.

No setor financeiro, cujo tratamento de dados é intenso, a *accountability* cumpre papel estruturante adicional. Ela reduz assimetrias informacionais ao conceder ao titular e ao mercado informações sobre o tratamento de dados, disciplina incentivos econômicos ao prever sanções administrativas e judiciais em caso de inobservância, e viabiliza a concorrência e a defesa do consumidor, ao nivelar as exigências entre diferentes mercados.<sup>48</sup>

Essa nova sistemática implica deslocar o foco de uma visão meramente proibitiva (negação de acesso, por exemplo) para uma governança positiva e dinâmica (controle, transparência e mitigação), com documentação auditável, tais como Registros de Operações (art. 37), RIPDs (art. 38), e Testes de Legítimo Interesse (art. 10). Esses documentos representam a materialização da avaliação de riscos conduzida pelos agentes de tratamento como condição *sine qua non* para o exercício de suas atividades.

---

<sup>48</sup> Considerando que a LGPD possui aplicação em todos os setores da economia, com as exceções à aplicação e as aplicações especiais para agentes de tratamento de pequeno porte.

Por fim, a convergência regulatória entre ANPD, BC e Cade deve ser entendida como extensão institucional da *accountability*: o diálogo coordenado entre as autoridades aumenta a segurança jurídica, ao prever regras e padrões claros aos *stakeholders*, eleva o padrão de governança, e reduz custos de agência entre *stakeholders*.<sup>49</sup>

O caminho prático, portanto, é o da governança viva: para garantir uma *accountability* efetiva, é necessário que os agentes de tratamento do Sistema Financeiro Nacional estabeleçam Programas de Governança em Privacidade e Proteção de Dados com métricas, auditorias periódicas, gestão de terceiros, explicabilidade proporcional e testes de impacto concorrencial e consumerista quando apropriado. É essa arquitetura prática, e não apenas documentos abstratos, como políticas de privacidade genéricas, que torna a dignidade operacionalizável e sustentável em uma economia orientada a dados.

## Referências

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **Volkszählungsurteil – Census Act case – Judgment of 15 December 1983** – 1 BvR 209/83.

ARMOUR, John; HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reiner. Agency Problems and Legal Strategies. In: **The Anatomy of Corporate Law**. A comparative and Functional Approach. KRAAKMAN, Reiner et al. Oxford: Oxford, 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados. **Resolução CD/ANPD 18, de 16 de julho de 2024**. Aprova o Regulamento sobre a atuação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. **Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **CTIR-Gov em números**. Disponível em: <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros>. Acesso em: 18 jan. 2025.

COSTA, Rafael Viana de Figueiredo. **ANPD, BC e CVM: reflexões sobre mecanismos de coordenação regulatória**. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, v. 18, n. 1, p. 93-107, jun. 2024.

DE HERT, Paul; LAZCOZ, Guillermo. **When GDPR-Principles Blind Each Other: Accountability, Not Transparency, at the Heart of Algorithmic Governance**. European Data Protection Law Review. Berlin: Lexxion. v. 08, n. 01, p. 31-40, Apr. 2022.

---

<sup>49</sup> Para aprofundamento na interseção entre ANPD, BC e CVM, v. COSTA, Rafael Viana de Figueiredo. ANPD, BC e CVM: reflexões sobre mecanismos de coordenação regulatória. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, v. 18, n. 1, p. 93-107, jun. 2024.

DE LUCCA, Newton; MACIEL, Renata Mota. A Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018: A disciplina normativa que faltava. In: DE LUCCA *et al.* **Direito e Internet IV. Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. 3<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

GONÇALVES, Bernardo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MENDES, Gilmar; GONET, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MONTEIRO, Renato Leite. **Desafios para a efetivação do direito à explicação na Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil**. 2021. 383 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

PARENTONI, Leonardo. **Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller)**. 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/351073596\\_Compartilhamento\\_de\\_Dados\\_Pessoais\\_e\\_a\\_Figura\\_do\\_Controlador\\_Personal\\_Data\\_Sharing\\_and\\_the\\_Role\\_of\\_the\\_Data\\_Controller](https://www.researchgate.net/publication/351073596_Compartilhamento_de_Dados_Pessoais_e_a_Figura_do_Controlador_Personal_Data_Sharing_and_the_Role_of_the_Data_Controller). Acesso em: 24 dez. 2024.

PELT, Eder van. **Sujeito de direito digital: a nova governamentalidade do sujeito na era digital**. Rio de Janeiro: Telha, 2024.

PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. **Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking**. Sebastopol: O'Reilly, 2013.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SANDEL, Michael. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 40. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. **The Right to Privacy**. Harvard Law Review, v. 4, n. 5, p. 193–220, 1890. Disponível em: [https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html). Acesso em: 23 dez. 2024.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Nova York: Perseus Books, 2019.

# ***Personal Data Protection in the Financial Sector: accountability as a bridge between innovation, competition, and consumer protection***

DOI: 10.58766/rpgeb.v19i1.1250

Lorenzo Antonini Itabaiana\*

Eduardo Goulart Pimenta\*\*

Received: 29/10/2025

Approved: 11/12/2025

Introduction. 1. Personal data protection as a fundamental right. 2. Data processing in the financial sector: competition law and consumer protection. 2.1 Processing of personal data in the Brazilian National Financial System (SFN). 2.2 Four standards of human dignity: ethical data processing in the Brazilian national financial system. 2.2.1 Intrinsic value of the person. 2.2.2 Autonomy. 2.2.3 Existential minimum. 2.2.4 Recognition. Conclusion. References.

## ***Abstract***

*The paper examines the centrality of the accountability principle in Brazil's General Data Protection Law (LGPD) and its role in safeguarding human dignity. A deductive method is adopted, based on national and international literature review, relating the four standards proposed by Daniel Sarmiento – intrinsic value, autonomy, existential minimum, and recognition – to the LGPD's material and procedural requirements. The study identifies accountability as an operational governance axis that reduces information asymmetries, disciplines economic incentives, and structures transparency, particularly in the financial sector. It demonstrates that instruments such as records of processing, DPIA, legitimate-interest tests, and the data protection officer's role make the technical and commercial choices of data controllers and processors auditable. The study concludes that accountability is the central governance axis of the LGPD, acting as a balancer that reduces information asymmetries, structures transparency, and disciplines economic incentives, especially in the financial sector. It is therefore argued that the fundamental right to data protection is not absolute and allows flexibility when a proper legal basis, proportionality, and accessible data-subject controls are ensured. Finally, it sustains that regulatory convergence among the National Data Protection Authority (ANPD), the Banco Central do Brasil (BCB), and the Administrative Council for Economic Defense (CADE) reinforces predictability and legal certainty, converting dignity into an operational benchmark for a data-driven economy.*

**Keywords:** LGPD. Accountability. Human dignity. Competition. Consumer. Brazilian National Financial System.

---

\* Lawyer. Master's degree in Law and Technology at the Federal University of Minas Gerais (UFMG). Specialist in Digital Law, Innovation Management and Intellectual Property from the Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC/MG). <https://orcid.org/0009-0008-2966-9644>

\*\* Associate Professor of Business Law at the Federal University of Minas Gerais (UFMG). Adjunct Professor IV of Business Law at the Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC/MG). Member of the faculty of the Postgraduate Program in Law at UFMG and PUC/MG. PhD and Master's degree in Business Law from the Faculty of Law of UFMG. Attorney for the State of Minas Gerais. Corporate consultant and arbitrator. <https://orcid.org/0009-0001-2425-5062>

## Introduction

In 2024, 14,654<sup>1</sup> cyber risks were reported, including information security incidents and vulnerabilities. According to data from CTIR Gov “In Numbers<sup>2</sup>,” most of these risks were related to data breaches. These threats, however, are not limited to breaches of personal data confidentiality. Irregular processing, in violation of legislation and often in a discriminatory manner, poses a risk to fundamental rights and guarantees, particularly in the financial sector. Such risks must be managed by data processing agents, especially organizations subject to authorization by the BCB). In this context, consumer rights related to the services offered by these organizations – especially the fundamental right to personal data protection and to human dignity – are under threat. The protection of these rights, however, must be balanced against other interests involved in the processing of personal data.

Using a predominantly deductive method, based on national and international<sup>3</sup> literature, this paper seeks to answer the following question: how does the accountability principle under the LGPD operate to reconcile human dignity with innovation, competition, and consumer protection, particularly in the financial sector?

To this end, the **first section** addresses the inclusion of personal data protection among fundamental rights by Constitutional Amendment No. 115/2022 and the impact of this change on the subjective and objective dimensions of this right. It also discusses the obligations imposed on data processing agents by the LGPD, including the duty of accountability.

The **second section** examines personal data processing in the financial sector from the standpoint of competition law and consumer protection. It first analyzes data processing within the Brazilian National Financial System (SFN), and then explores the correlation between the risks arising from such processing and the core elements of human dignity, drawing on the four standards proposed by Professor Daniel Sarmento: intrinsic value, autonomy, existential minimum, and recognition.

Finally, the paper argues that although human dignity must be preserved, the discipline of personal data protection requires balancing legitimate economic interests, which must equally be respected. In this scenario, the accountability principle plays a key role in reconciling these interests, ensuring social benefits such as economic development and innovation in the financial sector, without violating fundamental rights and guarantees such as informational self-determination and the protection of human dignity.

### 1 Personal data protection as a fundamental right and the accountability principle

Personal data protection is a fundamental right. Since the judgment of Direct Actions of Unconstitutionality Nos. 6388, 6389, 6390, and 6391 by the Brazilian Supreme Federal Court (STF), and the enactment of Constitutional Amendment No. 115/2022, this right has been included among the fundamental rights set forth in Article 5 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CR/1988).

Like all fundamental rights, personal data protection has acquired both subjective and objective dimensions<sup>4</sup>. In its subjective dimension, there has been an expansion of the claims held by data subjects,

---

<sup>1</sup> Available at <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros> access in 6th jan. 2025.

<sup>2</sup> CTIR Gov “Em Números” is a Brazilian initiative created with the aim of providing general statistics of public interest related to government cyber incidents, in an environment that simplifies access to and understanding of data by means of interactive reports and a more user-friendly visual interface. Available at <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros>, accessed on January 6, 2025.

<sup>3</sup> Here, priority is given to European literature, especially the work of Professor Stefano Rodotà. Although the discipline of data protection is not discussed exclusively in Europe, the most significant debates originated there, culminating in the General Data Protection Regulation (GDPR), the European General Data Protection Law, which inspired the creation of Brazilian legislation. It is therefore prudent to seek concepts and perspectives developed on the European continent.

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar; GONET, Paulo. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 218-219.

requiring the adoption of specific behaviors regarding their data and imposing on data processing agents (controllers and processors) the duty to protect personal data and data subjects.

Data subjects have thus gained the right to demand the adoption of concrete measures to safeguard their private life, either directly through administrative channels – via mechanisms provided by the National Data Protection Authority (ANPD) that allow both complaints and petitions<sup>5</sup> – or through judicial means. Such rights already existed, for example, with respect to claims against public authorities to obtain information of personal, collective, or general interest, to be provided within the timeframe established by Federal Law No. 12,527/2011 (Freedom of Information Act). The innovation lies in the fact that these rights now derive from the recognition of the individual as a personal data subject deserving of protection, pursuant to Article 5, LXXIX, of the Federal Constitution, and are equally enforceable against private entities.

In its objective dimension, personal data protection has produced practical consequences that radiate throughout the legal system as a guiding vector for both public authorities and private actors.<sup>6</sup> As a result of this dimension, Federal Law No. 13,709/2018 (General Data Protection Law – LGPD)<sup>7</sup> began to require data processing agents to adopt specific behaviors, assuming responsibility and becoming more accountable<sup>8</sup> by demonstrating the adoption of effective measures capable of proving compliance with data protection rules. This principle was incorporated from the General Data Protection Regulation (GDPR)<sup>9</sup>, the legislation that inspired the LGPD,<sup>10</sup> which defines it simply as accountability in Article 5(2). In the LGPD, this principle is expressly set forth in Article 6, X.

Although it is not possible to assert the existence of a hierarchy among statutory principles, the principle of accountability appears to occupy a central position. Accountability is understood as “an active process of knowledge creation whose objective is to scrutinize a given agent in order to make evaluation more feasible”.<sup>11</sup> Due to the complex and technological nature of contemporary society, there is a profound need for data processing agents to render accounts and make their activities subject to scrutiny.<sup>12</sup> Ultimately, this need reflects the obligation of data processing agents to provide sufficient information to data subjects in order to ensure the exercise of their individual powers to limit or determine data processing operations<sup>13</sup>.

To support such governance, Article 50, §2, I, “d” of the LGPD provides that controllers may implement a Privacy and Data Protection Governance Program which, at a minimum, establishes appropriate policies and safeguards based on a systematic process of assessing impacts and risks to privacy. This provision appears to encourage data processing agents<sup>14</sup> to define, based on risk assessment, systems of control and monitoring that allow them to assume risks in a controlled manner.

---

5 [https://www.gov.br/anpd/pt-br/canais\\_atendimento/cidadao-titular-de-dados/denuncia-peticao-de-titular](https://www.gov.br/anpd/pt-br/canais_atendimento/cidadao-titular-de-dados/denuncia-peticao-de-titular). Access in 28 oct. 2025.

6 GONÇALVES, Bernardo. *Curso de Direito Constitucional*, 13<sup>a</sup> ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 366.

7 Although the LGPD was enacted in August 2018, the provisions related to accountability only entered into force in August 2020, pursuant to Article 65, II of the LGPD, and therefore after the judgment of the Direct Actions of Unconstitutionality by the Supreme Federal Court.

8 BRASIL. Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018. Art. 6<sup>o</sup>, X.

9 Our translation: “Accountability is therefore one of the pillars of the current European Community system for the protection of personal data, clearly provided for in Article 5(2) and Article 24(1) of the GDPR, as well as in the legal frameworks of several countries outside the European bloc. This includes Brazil, where the LGPD incorporated this principle – and the entire structural reasoning that derives from it – under Article 6, X, under the designation ‘responsibility and accountability.’” In: PARENTONI, Leonardo. *Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller)*. 2021, p. 5.

10 DE LUCCA, Newton; MACIEL, Renata Mota. *A Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018: A disciplina normativa que faltava*. In: DE LUCCA et al. *Direito e Internet IV. Sistema de Proteção de Dados Pessoais*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 38

11 DE HERT, Paul; LAZCOZ, Guillermo. *When GDPR-Principles Blind Each Other: Accountability, Not Transparency, at the Heart of Algorithmic Governance*. *European Data Protection Law Review*. Berlin: Lexxion. v. 08, n. 01, p. 31-40, Apr. 2022, p. 4.

12 DE HERT, Paul; LAZCOZ, Guillermo. *When GDPR-Principles Blind Each Other: Accountability, Not Transparency, at the Heart of Algorithmic Governance*. *European Data Protection Law Review*. Berlin: Lexxion. v. 08, n. 01, p. 31-40, Apr. 2022, p. 5.

13 MONTEIRO, Renato Leite. *Desafios para a efetivação do direito à explicação na Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil*. 2021. 383 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 86.

14 Although the legal obligation formally rests with the controller, it is understood that it is advisable for processors also to maintain a data protection governance program, especially because, at some point in their activities, they will process personal data in the capacity of controllers. This is the case, for example, when processing employee data. In such situations, an agent that acts as a processor in its core activities will act as a controller in its ancillary activities.

The term “risk” appears more than eleven times in the LGPD, allowing one to infer –together with Article 50, §2, I, “d” – that risk assessment is a relevant element of the statute. Moreover, systematic risk assessment enables institutions to organize measures according to priority, aiming to reduce impacts both on organizational activities and on the privacy and personal data protection of data subjects. Therefore, in the context of data protection, risk should not be viewed as an ethical or moral obstacle, but rather as an inescapable reality that guides the proper allocation of resources.

But what kind of risk are we referring to?

It is certainly not the risk of mere access to personal information. The notion of privacy, taken in isolation, dates back – since the seminal work by Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*<sup>15</sup> – to the idea of denying access, linking the use of information to the data subject’s consent. If someone, without authorization, takes a photograph of the reader’s bedroom, their privacy is violated. Such a photograph may contain private information about the reader’s taste in decoration, the size of their bed, or the style of their wardrobe, among other details that, although seemingly irrelevant at first glance, may reveal intimate aspects of their life. These intimate aspects, without the reader’s consent, should not be disclosed to the world and could cause surprise if revealed under such circumstances. For this reason, access to such information must be denied to unauthorized third parties and disclosure allowed only with the reader’s consent.

The discipline of personal data protection does not necessarily produce the same effects. In the capitalist and informational<sup>16</sup> era, technological advances and the massive use of personal data for economic purposes have made it unthinkable to seek consent for every use. If the reader photographs their bedroom and voluntarily posts it on a social network such as Instagram, the platform will certainly use their preferences to feed its advertising auction systems (“ads”).<sup>17</sup> Under the LGPD, it may even do so without consent, based on legitimate interest (Article 7, IX of the LGPD), provided there is a legitimate expectation and the other legal requirements are met. Nevertheless, it is incumbent upon the social network to provide sufficient information so that the reader may freely decide whether to continue posting such photos on Instagram and understand the consequences of doing so.

This paradigm shift was described by Stefano Rodotà as a “transition from a negative and passive formulation of data protection to a positive and dynamic one”.<sup>18</sup> Thus, it is no longer necessary to verify abuse or violation for the data subject to be guaranteed the right to interfere in the stages of processing of their personal data.<sup>19</sup> If data may now be processed without consent, the data subject is also granted the power to intervene in such processing.

For this shift to be possible, it was also necessary to expand the participation of the data subject in the processing process. This expansion is encapsulated in the concept of informational self-determination, a foundational element of data protection law that grants individuals control over their information.<sup>20</sup> The term was coined in 1983 by the German Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) in the landmark *Volkszählungsurteil* (Census Act decision), which recognized informational self-determination as a fundamental right.<sup>21</sup> The decision arose in response to the 1983 German census, which provided for extensive collection of personal data. The Court acknowledged that technological advancement – particularly automated data processing – posed a significant risk of creating detailed personal profiles without individuals’

---

<sup>15</sup>

<sup>16</sup> PELT, Eder van. *Sujeito de direito digital: a nova governamentalidade do sujeito na era digital*. Rio de Janeiro: Telha, 2024, p. 29.

<sup>17</sup> As can be inferred from the Instagram Business website. [https://business.instagram.com/advertising?locale=pt\\_BR](https://business.instagram.com/advertising?locale=pt_BR). Access in 30 Dec. 2024.

<sup>18</sup> RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 60.

<sup>19</sup> RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 60.

<sup>20</sup> DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 173; RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 46.

<sup>21</sup> Available at [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215\\_1bv020983en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215_1bv020983en.html). Access in 25 Dec. 2024.

knowledge or consent, potentially leading to excessive surveillance and negatively influencing behavior due to psychological pressure stemming from possible public exposure.

By providing data subjects with sufficient tools to manage their data, the LGPD also grants data processing agents a presumption of good faith,<sup>22</sup> provided they render accounts of their activities by complying with the principles set forth in items I to VIII and, where they cause damage to third parties (item IX), are held liable. In other words, all principles guide the agents' duty to render accounts and their consequent liability, serving as an essential counterbalance for the equilibrium of forces. Accountability thus becomes the force that balances the dynamic between the natural person – whom the law designates as the data subject, surpassing the notion of ownership – and the private entity, defined by law as the data processing agent, which processes personal data.

The clash between these two forces is inevitable, as the relationship of interests among the various stakeholders constitutes an agency relationship. In such relationships, one party (the agent) undertakes to perform on behalf of another (the principal).<sup>23</sup> When conflicts arise, agency conflicts emerge, potentially generating additional costs (agency costs). Consequently, to mediate such conflicts and manage the associated costs, accountability toward stakeholders became necessary – for example, among shareholders, managers, and employees in private companies, and toward society in matters involving diffuse rights, such as environmental protection.

In the field of privacy and data protection, conflicts of interest materialize in the need to reconcile, simultaneously, the fundamental right to data protection and privacy – along with other aspects of personality – with economic, technological, scientific, and social development. This concern was not overlooked by the legislator, who included such objectives among the foundations of the LGPD, requiring their coexistence. A proper interpretation of the LGPD thus presupposes the reconciliation of data subject rights with economic and technological development and innovation, ensuring legal certainty for stakeholders.<sup>24</sup>

The challenge, therefore, is to allow institutions to develop their activities without violating basic rights of data subjects, or, where there is potential for violation, to ensure that risks are effectively managed. Noncompliance with the principles and the potential violation of data subject rights thus constitute the primary risks incurred by data processing agents<sup>25</sup> in a surveillance society or surveillance capitalism.<sup>26</sup> As seen, this is not merely a risk to privacy in the sense that data should never have been processed, but rather a lack of effective and necessary control over data while it is used for economic purposes, preventing data subjects from consciously exercising control over their information. The risk is exacerbated when processing in violation of the principles leads to infringements of fundamental rights and guarantees.

We therefore have a fundamental right to personal data protection which, through the principle of accountability, aims to protect other fundamental rights, such as non-discrimination, honor, and private life (Article 5, I and X of the Federal Constitution). All are essential to a dignified life. Violating them thus amounts to violating human dignity itself. The principle of human dignity is enshrined in Article 1, III of the

---

22 PARENTONI, Leonardo. *Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller)*. 2021. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/351073596\\_Compartilhamento\\_de\\_Dados\\_Pessoais\\_e\\_a\\_Figura\\_do\\_Controlador\\_Personal\\_Data\\_Sharing\\_and\\_the\\_Role\\_of\\_the\\_Data\\_Controller](https://www.researchgate.net/publication/351073596_Compartilhamento_de_Dados_Pessoais_e_a_Figura_do_Controlador_Personal_Data_Sharing_and_the_Role_of_the_Data_Controller), p. 5. Access in 30 Dec. 2024.

23 ARMOUR, John; HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reiner. *Agency Problems and Legal Strategies*. In: *The Anatomy of Corporate Law. A comparative and Functional Approach*. KRAAKMAN, Reiner et al. Oxford: Oxford, 2017, p. 29.

24 "This analysis seeks only to provide an overview of the topic, followed by the author's legal position, in a clear, reasoned, and practical manner, based on the premise of reconciling respect for the rights of personal data subjects with economic development, innovation, and the functioning of the "data market," in order to ensure legal certainty for all parties involved." In: PARENTONI, Leonardo. *Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller)*. 2021, p. 3.

25 It is acknowledged that there are other risks not directly related to the data subject, such as collective risks or risks of harm to the corporate entity itself. However, these do not fall within the scope of this article, which aims to investigate the impact of personal data processing on human dignity.

26 The terms used here correspond, respectively, to those adopted by Stefano Rodotà and Shoshana Zuboff. In: RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Nova York: Perseus Books, 2019.

1988 Federal Constitution as one of the foundations of the Federative Republic of Brazil. This constitutional model, inspired by post–World War II European constitutions, prioritizes fundamental rights and guarantees, which in Brazil have been elevated to the status of unamendable clauses (Article 60, §4).

In this sense, the Brazilian Constitution places the human person at the center of the legal order, not from an individualistic perspective, but within a social and collective context.<sup>27</sup> Human dignity is therefore a value that permeates all legal norms, guiding their interpretation and application, and serves as a criterion for the creation or recognition of new fundamental rights<sup>28</sup>, even when not expressly provided for in the Constitution. An example of this is the very judgment that recognized personal data protection as a fundamental right through Constitutional Amendment No. 115/2022.

To avoid open-ended and empty interpretations of the content of human dignity, it is necessary to establish benchmarks for its meaning in the context of this study. However, defining human dignity is not the purpose of this work, nor would it be feasible within such limited space. The proposal is merely to adopt a standard in order to avoid a malleable and amorphous use of human dignity.<sup>29</sup>

To this end, the approach adopted is that of Professor Daniel Sarmento<sup>30</sup>, who, in his work *Human Dignity: Content, Trajectories, and Methodology*, breaks human dignity down into four basic elements:

- intrinsic value of the person;
- autonomy;
- existential minimum; and
- recognition.

Breaking down human dignity into objective standards allows the debate to move beyond mere rhetoric toward verifiable legal parameters. By adopting these criteria as an interpretative framework, the principle of accountability ceases to be merely an abstract command of the LGPD and becomes an instrument for concretizing dignity in its various dimensions: safeguarding the intrinsic value of the person, ensuring decisional autonomy, protecting an informational existential minimum, and promoting social recognition in digital contexts.

This perspective is particularly relevant when analyzing data-intensive sectors such as the Brazilian national financial system. In this context, the intersection of personal data protection, competition law, and consumer protection demonstrates that accountability is not merely a technical compliance duty, but a structural element of economic and social justice. It is within this framework that the following analysis is situated, examining how these principles interact within the regulatory environment of financial institutions, credit cooperatives, fintechs, and other actors operating in a market deeply driven by information.

## **2 Data processing in the financial sector: competition law and consumer protection**

The financial system has historically been one of the most sensitive environments with respect to the processing of personal data. Banks, credit cooperatives, fintechs, insurance companies, and payment institutions rely heavily on the collection and analysis of customer information in order to offer products and services. Registration, transactional, biometric, and consumer behavior data become central assets for business strategies, generating innovation but also legal and ethical risks.

---

27 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

28 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 77.

29 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 16.

30 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

In this context, personal data protection cannot be analyzed in isolation. The massive flow of information circulating among financial institutions, consumers, and technological platforms has direct effects on competition among economic agents and on consumer protection. The Federal Constitution itself, while ensuring free enterprise and free competition (Article 170, caput and IV), also protects consumer rights as a principle of the economic order (Article 170, V). Accordingly, the debate on data protection finds in the financial sector a privileged field for observing tensions between economic efficiency, fair competition, and fundamental rights, materializing the agency conflict discussed in the previous chapter.

## 2.1 Processing of personal data in the Brazilian National Financial System (SFN)

Information is one of the main factors of competitiveness in the financial sector. Although the application of mathematical techniques to business is not a phenomenon exclusive to the twenty-first century, the volume of personal data (big data) processed at scale through innovative tools such as machine learning – enabled by high computational processing capacity – has opened new avenues for innovation across various sectors of society, uncovering hidden patterns previously inaccessible to human reasoning. In this sense, there is a clear trend toward data-driven institutions in the twenty-first century, aimed at maximizing productivity<sup>31</sup> while maintaining competitiveness.

The advantages of data exploitation were already evident in experiments conducted in the banking sector during the 1990s, which is regarded as an early adopter<sup>32</sup> due to the early implementation of data science principles. American entrepreneurs Richard Fairbanks and Nigel Morris realized that information technology had the potential to generate more sophisticated predictive models that could be applied to banking services, such as credit granting, payment behavior analysis, and even customer churn analysis.<sup>33</sup> To achieve this, however, it was necessary to obtain high-quality, minimally structured data. With this in mind, Fairbanks and Morris proposed offering various services randomly to customers of Signet Bank in Virginia, United States. Although the initiative initially resulted in losses for the bank, the eventual discovery of financial consumption patterns and data-driven decision-making rendered the operation so profitable that it led to a corporate spin-off,<sup>34</sup> resulting in the creation of Capital One, a major U.S. bank.

In Brazil, the processing of personal data within the Brazilian National Financial System (SFN) is subject to dense sub-legal regulation, compliance with which is essential for the effectiveness of the accountability principle. The coordinated action of the BCB and the National Monetary Council (CMN) structures a regulatory regime aimed at reconciling innovation, security, and data protection.

From a normative perspective, CMN Resolution No. 4,893/2021 – which addresses cybersecurity policy – and BCB Resolution No. 85/2021 – which establishes requirements for contracting cloud data processing and storage services – stand out. These regulations complement the LGPD framework by imposing governance duties and internal controls, requiring financial institutions to implement protection policies and continuous monitoring of operational and information security risks.

Open finance, regulated by Joint Resolution No. 1/2020 (BCB, CMN, and CNSP), constitutes a paradigmatic example of the application of the principle of proactive responsibility. The standardized model for data and

---

<sup>31</sup> PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013, p. 10.

<sup>32</sup> PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013, p. 7.

<sup>33</sup> PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013, p. 10.

<sup>34</sup> Under Brazilian law, and pursuant to Article 229 of Law No. 6,404/1976, a spin-off is defined as a corporate transaction by which a company transfers portions of its assets to one or more other companies.

service sharing, based on customer consent, strengthens transparency and informational self-determination, while simultaneously requiring participating institutions to adopt auditable mechanisms for recordkeeping, authentication, and traceability – typical instruments of accountability.

Furthermore, the BCB Supervision Manual and the Cybersecurity Best Practices Guide demonstrate that accountability is not merely documentary in nature: it materializes through continuous risk monitoring and the ability of institutions to demonstrate the adoption of effective technical and organizational measures. The absence of such mechanisms may result in supervisory actions or administrative sanctions, pursuant to Article 44 of the LGPD. The principle of accountability thus connects directly to the Central Bank's supervisory function, which, by requiring verifiable evidence of compliance, internalizes the mandate of Article 6, X of the LGPD within the prudential regime of the SFN.

Despite the importance of personal data processing for financial institutions, it must not be overlooked that large-scale data exploitation may simultaneously generate risks to consumer privacy and data protection, as well as risks of market concentration. Below, based on the four standards proposed by Professor Daniel Sarmiento, we examine how these risks to human dignity may materialize in the data processing activities of agents within the Brazilian National Financial System.

## 2.2 Four standards of human dignity: ethical data processing in the Brazilian national financial system

### 2.2.1 Intrinsic value of the person

The first element, the intrinsic value of the person, seeks to determine whether there exists a natural quality inherent to human beings. To this end, dignity must be tested through hypothetical situations involving “collisions between the individual's fundamental rights and the interests of the majority or of an abstract entity, such as the State, the Nation, the people, or race”.<sup>35</sup> Torture is often cited as a paradigmatic example in this discussion: is it justifiable to torture an individual to obtain a confession that could save many lives? If there is no certainty regarding how many or which lives would be saved, does torture remain justifiable? Or, conversely, is there a “moral foundation that transcends any utility”<sup>36</sup> and must be respected in all circumstances?

In the field of personal data protection, this raises the question of whether there exists an absolute right to personal data protection, or whether, in certain cases, interests such as privacy may give way to technological development and innovation. While this question would require a separate in-depth analysis, the structure of the LGPD itself reveals that, in several instances, the law allows economic development to prevail. For example, by permitting the use of personal data to train social media algorithms based on legitimate interest (Article 7, IX of the LGPD),<sup>37</sup> the legislation allows, in the name of economic interests, the rights to intimacy, privacy, and image use to be placed in a secondary position. Nevertheless, this does not amount, strictly speaking, to a violation of such rights, since the platform does not intend – nor should it – to use the image to the detriment of the data subject, but rather solely to train its artificial intelligence algorithms.

It may be argued that such use entails risks of discrimination against the data subject, which is indeed true. As previously noted, risk is a natural consequence of data processing, but it must be carefully managed.

---

<sup>35</sup> SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 102.

<sup>36</sup> SANDEL, Michael J. Justiça: o que é fazer a coisa certa. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 40. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024, p. 53.

<sup>37</sup> Here, no defense of this legal basis is being made; it is used solely in a hypothetical manner in order to test the autonomy standard from the perspective of personal data protection.

Should the feared discrimination materialize, there would be a violation of human dignity due to a lack of respect for the intrinsic value of the person. Economic utility, therefore, is only justifiable insofar as fundamental rights and freedoms do not prevail, since, according to the Kantian formula,<sup>38</sup> the human being is an end in itself. This limitation is explicitly set forth in the LGPD provision defining legitimate interest,<sup>39</sup> and it also appears in other contexts, such as restrictions on the legal basis of fraud prevention (Article 11, II, “g” of the LGPD) and the mandatory preparation of a Data Protection Impact Assessment (DPIA) (Article 38) when processing poses risks to civil liberties and fundamental rights (Article 5, XVII of the LGPD).

From a competition law perspective, this standard opposes the reduction of individuals to mere economic inputs in digital markets. Data concentration by large financial institutions or payment platforms may be justified by efficiency gains, but it must respect the condition of the human being as an end in itself. From a consumer protection standpoint, the same rationale applies to abusive clauses that impose broad authorizations for data use (Terms of Use and Privacy Policies) or practices that exploit informational vulnerabilities. In line with the cross-sectoral application of the LGPD (Article 45) and its joint application with other legal frameworks, the Consumer Protection Code (CDC) acts as a counterbalance to excessive instrumentalization of individuals by prohibiting abusive practices and recognizing human dignity as a central value (Article 4, *caput* of the CDC).

Therefore, from the perspective of the intrinsic value of the person, a certain degree of instrumentalization of the data subject’s data for economic purposes is permissible, provided that it does not violate other fundamental rights and guarantees.

Although the intrinsic value of the person is a parameter of utmost relevance, it is necessary – within the new paradigm of data protection law outlined above – to understand how data subjects may autonomously influence the processing of their personal data.

### 2.2.2 Autonomy

The second element of human dignity therefore also coincides with an essential element for the proper processing of personal data: the possibility of freely deciding on aspects related to one’s private life. This element seeks to understand the extent to which individuals are, in fact, in control of their own decisions, as well as the limits of this private freedom. Private autonomy “corresponds to the individual’s ability to make and implement choices concerning their own life,” enabling them to decide what is good or bad for themselves.<sup>40</sup> Human dignity thus requires that individuals be able to decide for themselves, exercising full autonomy.

In this sense, can one speak of consumer autonomy in the context of personal data relations? Does a consumer act autonomously when they relinquish part of their intimacy in exchange for the use of their information by a social network? Is sufficient information provided so that the consumer may freely decide whether to accept the terms of such an arrangement? These questions inevitably lead back to the discussion of informational self-determination. This foundation, previously introduced in this work, requires that sufficient information be provided so that data subjects can define their conduct in relation to institutional data-use policies, thereby correcting informational asymmetries between institutions and consumers.

Such asymmetry generates a competition problem that directly affects consumer autonomy. The absence of autonomy and the concentration of data by financial institutions may also create barriers to entry for new

---

<sup>38</sup> SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

<sup>39</sup> Article 7. The processing of personal data may only be carried out in the following circumstances:

IX – when necessary to meet the legitimate interests of the controller or of a third party, except where the fundamental rights and freedoms of the data subject prevail and require the protection of personal data.

<sup>40</sup> SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 140.

competitors, leading data subjects to depend on a small number of dominant institutions. The open finance initiative, led by the the BCB, illustrates an attempt to correct this distortion: by enabling the portability of financial data upon the data subject's consent, it seeks to restore individual control over personal information while simultaneously fostering competition in the sector.

Despite the recognition of the right to autonomy, informational self-determination – like all fundamental rights – is not absolute. In the very judgment of the *Volkszählungsurteil*, which recognized informational self-determination as a fundamental right,<sup>41</sup> the German Federal Constitutional Court also acknowledged its limitations, holding that other interests may prevail over it:<sup>42</sup>

“b) The right to “informational self-determination” is not, however, guaranteed without limitation. It does not afford the individual absolute or unlimited control over “their” personal data; rather, the individual develops their personality within the social community and is dependent on communication with others. Any information, including personal data, mirrors social reality and thus cannot be attributed exclusively to the person concerned. As repeatedly emphasized in the Court’s case law, the Basic Law resolves the tension between the individual and the community by endorsing the notion that the individual is connected to and bound by the community. The individual must therefore accept that the right to informational self-determination is, in principle, subject to restrictions serving overriding public interests.”

For the German Constitutional Court, individuality does not prevail over the collective, which is essential to the formation of the individual and constitutes the social context in which they exist. This understanding appears to align with the limitations that the LGPD imposes upon itself. For example, the LGPD does not apply to matters of public security and national defense.<sup>43</sup> An individual who has committed a crime does not autonomously decide how law enforcement authorities will process their data, nor may they exercise the right to erasure of data held in police databases. In such cases, public interests prevail and limit the data subject's self-determination.

Accordingly, providing information to consumers appears to be the rule. Only data processing agents who can demonstrably invoke rights that prevail over the right to information are exempt from this obligation. Intellectual property rights may serve as an example, as their protection – previously discussed – may limit the scope of information disclosed to data subjects, as may other collective rights whose protection outweighs individual interests.

### 2.2.3 Existential minimum

The concept of the existential minimum is grounded in the understanding that “the State and society must provide the basic material conditions for those in need who are unable to sustain themselves,”<sup>44</sup> an idea embraced by the 1988 Constitution.<sup>45</sup> Only when basic subsistence needs – such as food, education, and

---

41 Available at [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215\\_1bv020983en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215_1bv020983en.html). Access in 25 Dec. de 2024.

42 Available at [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215\\_1bv020983en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1983/12/rs19831215_1bv020983en.html). Access in 25 Dec. de 2024.

43 The situations in which the LGPD does not apply are set forth in Article 4 of the LGPD:

Article 4. This Law does not apply to the processing of personal data: I – carried out by a natural person for exclusively private and non-economic purposes; II – carried out exclusively for: a) journalistic or artistic purposes; or b) academic purposes, in which case Articles 7 and 11 of this Law shall apply; III – carried out exclusively for purposes of: a) public security; b) national defense; c) State security; or d) activities of investigation and prosecution of criminal offenses; or IV – originating outside the national territory and not subject to communication, shared use of data with Brazilian processing agents, or international data transfer to a country other than the country of origin, provided that the country of origin ensures a level of personal data protection equivalent to that provided under this Law.

44 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 190.

45 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 193.

health – are met can individuals fully exercise their autonomy. Although of limited direct application to the purposes of this work, the notion of the existential minimum bears an interesting correlation with the concept of freedom.<sup>46</sup>

Similarly, and with the natural limitations of the comparison, only a sufficiently informed individual can effectively take control of their personal data, including understanding the risks they incur when consenting to data processing or, even without consent, deciding to continue using a given product or service. Thus, in the realm of consumer protection, the existential minimum manifests itself through transparency: without adequate and minimum information, consumers cannot make conscious choices regarding credit, insurance, or the use of biometric data. Information here functions as an essential input for freedom, becoming a true fundamental consumer right.

From a competition law perspective, the existential minimum translates into the obligation to ensure, beyond mere information for informed decision-making, inclusive and non-discriminatory access to digital financial services. The exclusion of certain profiles through opaque algorithmic criteria may undermine economic citizenship itself.

#### 2.2.4 Recognition

Recognition, like the existential minimum, has a limited scope of application within this article. Nevertheless, it offers valuable insights for understanding the scope of human dignity. Recognition consists in the “valuation of the recognized person, through an attitude that expresses due respect,” the absence of which “oppresses, establishes hierarchies, frustrates autonomy, and causes suffering”.<sup>47</sup> It thus reflects the need to be accepted by others in one’s full humanity. The recognition pillar encompasses issues such as sexual orientation, ethnic or racial origin, religion, among others, whose moral significance is often the subject of intense public debate.

What these individual characteristics have in common is the potential to cause discrimination if improperly disclosed. Personal data classified as sensitive under the LGPD share this feature and therefore receive heightened legal protection, particularly through restrictions on the legal bases authorizing their processing. This aspect is also closely related to informational self-determination: while individuals must be free to express themselves – and to be recognized and treated with equal consideration – it is up to each person to decide when and how such expression will occur. Thus, an individual who wishes to disclose their sexual orientation to the world must do so within their own context, considering the personal risks involved. For this reason, it is crucial that individuals receive sufficient information from financial institutions that may potentially process such data, so they may decide whether or not to proceed. Irregular processing of such data by financial institutions may therefore deeply affect fundamental rights and guarantees, constituting a risk that data processing agents must assess.

Accordingly, a violation of the principle of human dignity will occur when the processing of personal data infringes the right to recognition – not only the individual’s right to reveal personal characteristics without retaliation and with equal consideration, but also the right to control how such disclosure occurs.

---

<sup>46</sup> SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 197.

<sup>47</sup> SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 242.

## Conclusion

This study sought to understand how the principle of accountability under the LGPD operates to reconcile human dignity with innovation, competition, and consumer protection, particularly in the financial sector. It proceeded from the hypothesis that accountability plays a particularly relevant role in the context of data processing within the financial system.

The analysis confirms this hypothesis, demonstrating that accountability occupies an axial position in the Brazilian data protection regime, functioning as an operative criterion for reconciling economic innovation with the protection of fundamental rights. By adopting the four standards of human dignity proposed by Daniel Sarmiento – intrinsic value, autonomy, existential minimum, and recognition – as normative benchmarks, it becomes evident that the LGPD requires data processing agents not merely formal compliance, but a continuous capacity to justify decisions, measure risks, and demonstrate effective protection outcomes.

In practical terms, the principle of accountability extends into banking regulation as a complementary regime of supervision and governance. Within the context of the BCB, this entails requiring institutions to demonstrate, on a continuous and auditable basis, the effectiveness of their privacy and data protection programs, integrating them into internal control systems and operational risk management in accordance with SFN-specific regulations. Consequently, convergence between the LGPD, CMN/BCB resolutions, and ANPD guidelines establishes an integrated regulatory governance framework in which accountability serves as a link between technological innovation, financial stability, and consumer protection. This integration reinforces the Central Bank's role as a guarantor of a competitive, ethical financial market centered on human dignity.

Human dignity, as understood through these four dimensions, does not impose an absolute veto on data processing but rather establishes substantive and procedural limits: (i) a prohibition on instrumentalizing data subjects when there are significant harms or risks associated with financial data processing; (ii) sufficient information to enable free and reversible choices; (iii) minimum safeguards for the effective exercise of rights; and (iv) barriers against discrimination and stigmatization, enabling access to the banking system for data subjects and consumers. Within this framework, flexibility in data processing is permissible in specific cases, provided it is grounded in an appropriate legal basis, proportionality, verifiable technical and organizational measures, and accessible control mechanisms for data subjects.

In the financial sector, where data processing is particularly intensive, accountability plays an additional structural role. It reduces informational asymmetries by providing data subjects and the market with information about data processing practices, disciplines economic incentives by establishing administrative and judicial sanctions for noncompliance, and enables competition and consumer protection by leveling requirements across different markets.<sup>48</sup>

This new framework entails a shift from a purely prohibitive approach (such as the mere denial of access) to a positive and dynamic governance model based on control, transparency, and risk mitigation, supported by auditable documentation such as Records of Processing Activities (Article 37), Data Protection Impact Assessments (Article 38), and Legitimate Interest Assessments (Article 10). These instruments materialize the risk assessments conducted by data processing agents as a *sine qua non* condition for the lawful exercise of their activities.

---

<sup>48</sup> Considering that the LGPD applies across all sectors of the economy, subject to the statutory exceptions to its applicability and the special application regime for small-scale data processing agents.

Finally, regulatory convergence among the ANPD, the BCB, and CADE should be understood as an institutional extension of accountability. Coordinated dialogue among authorities enhances legal certainty by establishing clear rules and standards for stakeholders<sup>49</sup>, raises governance standards, and reduces agency costs.

The practical path forward, therefore, lies in living governance. To ensure effective accountability, data processing agents within the Brazilian National Financial System must establish Privacy and Data Protection Governance Programs incorporating metrics, periodic audits, third-party management, proportional explainability, and competition and consumer impact assessments where appropriate. It is this practical architecture – rather than abstract documents such as generic privacy policies – that renders human dignity operational and sustainable in a data-driven economy.

## References

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. *Volkszählungsurteil – Census Act case – Judgment of 15 December 1983* – 1 BvR 209/83.

ARMOUR, John; HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reiner. *Agency Problems and Legal Strategies. In: The Anatomy of Corporate Law. A comparative and Functional Approach*. KRAAKMAN, Reiner et al. Oxford: Oxford, 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados. *Resolução CD/ANPD 18, de 16 de julho de 2024*. Aprova o Regulamento sobre a atuação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Available at: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Access in: 18 jan. 2025.

BRASIL. *Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *CTIR-Gov em números*. Available at: <https://www.gov.br/ctir/pt-br/assuntos/ctir-gov-em-numeros>. Access in: 18 jan. 2025.

COSTA, Rafael Viana de Figueiredo. *ANPD, BC e CVM: reflexões sobre mecanismos de coordenação regulatória*. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, v. 18, n. 1, p. 93-107, jun. 2024.

DE HERT, Paul; LAZCOZ, Guillermo. *When GDPR-Principles Blind Each Other: Accountability, Not Transparency, at the Heart of Algorithmic Governance*. European Data Protection Law Review. Berlin: Lexxion. v. 08, n. 01, p. 31-40, Apr. 2022.

DE LUCCA, Newton; MACIEL, Renata Mota. *A Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018: A disciplina normativa que faltava*. In: DE LUCCA et al. *Direito e Internet IV. Sistema de Proteção de Dados Pessoais*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters. 2021.

---

<sup>49</sup> For a deeper analysis of the intersection between the ANPD, the Central Bank (BC), and the Securities and Exchange Commission of Brazil (CVM), see COSTA, Rafael Viana de Figueiredo. *ANPD, BC e CVM: reflexões sobre mecanismos de coordenação regulatória*. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central, v. 18, n. 1, p. 93-107, June 2024.

- GONÇALVES, Bernardo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- MENDES, Gilmar; GONET, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- MONTEIRO, Renato Leite. *Desafios para a efetivação do direito à explicação na Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil*. 2021. 383 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- PARENTONI, Leonardo. *Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador (Personal Data Sharing and the Role of the Data Controller)*. 2021. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/351073596\\_Compartilhamento\\_de\\_Dados\\_Pessoais\\_e\\_a\\_Figura\\_do\\_Controlador\\_Personal\\_Data\\_Sharing\\_and\\_the\\_Role\\_of\\_the\\_Data\\_Controller](https://www.researchgate.net/publication/351073596_Compartilhamento_de_Dados_Pessoais_e_a_Figura_do_Controlador_Personal_Data_Sharing_and_the_Role_of_the_Data_Controller). Access in: 24 dez. 2024.
- PELT, Eder van. *Sujeito de direito digital: a nova governamentalidade do sujeito na era digital*. Rio de Janeiro: Telha, 2024.
- PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data Science for Business: What You Need to Know About Data Mining and Data-Analytic Thinking*. Sebastopol: O'Reilly, 2013.
- RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Org. Maria Celina Bodin de Moraes. Trad. Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 40. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.
- SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. *The Right to Privacy*. *Harvard Law Review*, v. 4, n. 5, p. 193–220, 1890. Available at: [https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html). Access in: 23 dez. 2024.
- ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Nova York: Perseus Books, 2019.

# “Misturadores” de Criptomoedas: seguindo o dinheiro na *Blockchain*

DOI: 10.58766/rpqbcb.v19i1.1252

Luiz Octavio Vianna Marques\*

Recebido/Received: 5/11/2025

Aprovado/Approved: 9/12/2025

*Introdução. 1. Criptomoedas e desafios regulatórios. 1.1. DLT e blockchain. 1.2. Enviando e recebendo criptomoedas. 1.3. Regulação e seus desafios. 2. Misturadores de criptomoedas. 2.1. Conceito e funcionamento. 2.2. Por que misturar? É lícito? 2.3. Operações Concierge e Carbono Oculto. 2.4. O caso Tornado Cash. Conclusão. Referências.*

## Resumo

O presente artigo busca analisar a atual regulação do Banco Central do Brasil (BC), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Receita Federal do Brasil (RFB) sobre ilícitos financeiros em face de um prestador de serviços de ativos virtuais bastante peculiar: os misturadores de criptomoedas. Este trabalho fará um levantamento do atual estado da arte da regulação sobre transações com criptomoedas no Brasil e dos respectivos desafios regulatórios. Em seguida, serão analisados especificamente os “misturadores” de criptomoedas para investigar seu funcionamento à luz do direito ao sigilo financeiro (art. 5º, XII, da CRFB) e do crime de lavagem de dinheiro (Lei 9.613/1998). Por fim, serão examinados os pontos de contato entre as Operações *Concierge* e *Carbono Oculto* da Polícia Federal e o tipo de serviço prestado pelos misturadores de criptomoedas, bem como será feita uma análise empírica do caso *Tornado Cash*, para, ao final, serem propostas algumas estratégias regulatórias que consigam identificar e coibir o abuso de direito na utilização desse serviço visando a prática de crimes.

**Palavras-chave:** Regulação. Crime. Misturadores. Criptomoeda. Lavagem de dinheiro.

---

\* Mestre em Direito, especialista em Direito Público, em Direito Tributário, em Direito Empresarial e em Segurança de Dados, MBA em Gestão Pública. Atua há vinte anos na advocacia consultiva e contenciosa, tendo representado interesses públicos e privados. Conta com doze anos de experiência em docência no ensino superior, na graduação e pós-graduação em Direito. Ocupa o cargo de Procurador da Fazenda Nacional desde 2017, tendo atuado na defesa da União, recuperação de créditos públicos e consultoria administrativa e tributária. <https://orcid.org/0009-0008-5022-2599>

## Cryptocurrency “Mixers”: following the money on the Blockchain

### Abstract

This article seeks to analyze the current regulation of the Banco Central do Brasil (BCB), the Securities and Exchange Commission (CVM) and the Federal Revenue of Brazil (RFB) on financial crimes concerning a rather peculiar virtual asset service provider: cryptocurrency mixers. This paper will gather the current state of the art of regulation involving cryptocurrency transactions in Brazil and the respective regulatory challenges. Next, it will specifically address cryptocurrency mixers to investigate their mechanics in light of the right of financial secrecy (art. 5º, XII, of the CRFB) and the crime of money laundering (Law 9.613/1998). Finally, it will examine the common grounds between the Federal Police’s Concierge and Hidden Carbon Operations and the kind of service provided by cryptocurrency mixers. It will also conduct an empirical analysis of the Tornado Cash case. Finally, it will propose regulatory strategies to identify and prevent abuse of rights in the use of this service for criminal purposes.

**Keywords:** Regulation. Crime. Mixers. Cryptocurrency. Money Laundering.

### Introdução

No fim de 2022, a Office of Foreign Assets Control (Ofac) – agência de inteligência financeira e fiscalização do Departamento do Tesouro dos EUA – incluiu em sua lista de pessoas sancionadas uma plataforma *online* denominada Tornado Cash.

Essa plataforma consiste em um protocolo *non-custodial* totalmente descentralizado que utiliza contratos inteligentes para viabilizar a anonimização de transações com criptomoedas.

Em termos simples, a Tornado Cash desvincula a origem e o destino das transferências ao “misturar” o valor transferido pelo usuário ao dos demais usuários. Dessa forma, opera-se uma agregação em um fundo comum (denominado *pool*). Daí esse tipo de plataforma ser chamada de “misturador” (ou *mixer*) de criptomoedas.

O funcionamento do “misturador” de criptomoedas será detalhado mais à frente. Por ora, importa saber que, por meio dele, o usuário consegue enviar valores utilizando um determinado endereço e os resgata a partir de outro endereço, por meio do *pool* operado por essa plataforma. Com isso, o saque feito pelo usuário se desvincula do depósito anteriormente efetuado por ele nesse *pool*.

No entanto, essa operação pode suscitar dúvidas quanto à legalidade, notadamente no tocante ao mau uso desse tipo de plataforma por alguns usuários para a ocultação ou dissimulação da origem ilícita de valores (art. 1º da Lei 9.613/1998).

Como já mencionado, nos EUA a Ofac tentou banir o funcionamento da plataforma *Tornado Cash*, suscitando questionamento judicial pelos usuários. De um lado, os usuários invocaram o direito à proteção de sua privacidade financeira; de outro, os órgãos controladores arguíram o combate a organizações ciberdelinquentes. Esse caso será analisado mais adiante.

Para entender o litígio do caso *Tornado Cash* e o tratamento regulatório e penal que o Brasil enfrentará com a evolução dos prestadores de serviços de ativos virtuais (*virtual asset service*

*providers* – VASPs) e o uso cada vez mais frequente das criptomoedas (ANBIMA, 2023),<sup>1</sup> é preciso, antes, entender o funcionamento dos criptoativos e a dinâmica das transações efetuadas por uma tecnologia de rede distribuída (*Distributed Ledger Technology* – DLT), ainda bastante desconhecida do público leigo.

Isso porque a grande revolução dos criptoativos não é o fato de eles serem, em si, virtuais (já que o meio eletrônico há muito não é novidade no sistema financeiro), mas sim o fato de que tais ativos são transacionados descentralizadamente.

O problema é que todas essas transações são publicadas e registradas na rede (isto é, todos os endereços de envio e recebimento das criptomoedas ficam registrados na *blockchain*, de forma pública). Dessa forma, ainda que a identidade do usuário permaneça aparentemente anônima, qualquer pessoa consegue visualizar a movimentação financeira que foi realizada na *blockchain* (inclusive o seu valor).<sup>2</sup> Por isso diz-se que a *blockchain* só gera uma “pseudoanonimidade” (Estellita, 2020, p. 3).

Entram em cena os serviços de “anonimização”, tais como os misturadores (p. ex., *Tornado Cash*), que prometem proteger o sigilo das transações com criptomoedas.

Reside, então, a pergunta: seria lícito o uso de “misturadores” de criptomoedas no Brasil? Como as regulações do BC, da CVM e da RFB tratam esse tema? E como impedir que essas plataformas sejam utilizadas para a lavagem de dinheiro?

Neste trabalho, abordaremos os desafios regulatórios do mercado de criptomoedas, cuja disciplina normativa ainda é incipiente no Brasil. Defenderemos que a regulação deste tema demanda práticas uniformes regulatórias e uma cooperação internacional entre os países para sua eficácia, considerando a natureza transfronteiriça dessa tecnologia.

Este artigo é dividido em dois capítulos. No Capítulo 1, será traçado um panorama teórico geral das criptomoedas, desde sua criação até o seu contexto atual no sistema financeiro. Como metodologia, será feita uma revisão da literatura (modelo teórico) acerca do conceito de criptomoeda e da tecnologia DLT (*blockchain*), bem como de sua utilização como meio de pagamento e do atual estado da arte regulatório. No Capítulo 2, serão analisados especificamente os misturadores de criptomoedas, objeto deste trabalho, com a explicação de seu funcionamento e de suas implicações práticas, bem como será analisada a licitude desse serviço à luz do ordenamento jurídico. Como metodologia, serão realizados estudos de caso (modelo empírico) a partir de situações pesquisadas no Brasil e nos Estados Unidos envolvendo o uso de criptomoedas com a finalidade de anonimizar transações financeiras e o tratamento dispensado pelas autoridades.

Para tanto, estudaremos os casos das Operações *Concierge* (2024) e *Carbono Oculto* (2025), ambas deflagradas no dia 28 de agosto, com o fim de identificar elementos de conexão entre o serviço objeto daquelas investigações (as “contas-bolsão” das *fintechs*) e o serviço de misturadores de criptomoedas. Analisaremos também o caso *Tornado Cash*, em especial a decisão de 26 de novembro de 2024 da Corte de Apelações, que reformou a decisão do Juízo distrital. Nesse ponto, faremos uma abordagem empírica a partir dos argumentos utilizados pelas partes e da fundamentação adotada nas decisões do juízo e do tribunal (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024).

A conclusão deste trabalho será pela necessidade de conciliar, de um lado, o direito constitucional à privacidade de dados nas transações financeiras, e, de outro, o combate à lavagem de dinheiro e aos crimes contra a ordem tributária, econômica e contra o sistema financeiro. Com efeito,

---

1 O ranking do uso global de criptomoedas composto por 154 países (*Global Crypto Adoption Index*) mostrou que em setembro de 2023 o Brasil ficou em 9º lugar, sendo o 1º na América Latina.

2 É possível ver o histórico de transações (valores, horários, origem/destino) do endereço na *blockchain* usando um explorador de blocos (p. ex., <https://www.blockchain.com/explorer> ou <https://blockstream.info>).

será defendida uma integração das estratégias regulatórias, permitindo aos órgãos de controle monitorar transações suspeitas com criptomoedas envolvendo o uso de misturadores, e, assim, coibir a lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros, sem que, para isso, seja preciso banir absolutamente o uso de tais plataformas.

## I Criptomoedas e desafios regulatórios

### I.1 DLT e *blockchain*

DLT significa *Distributed Ledger Technology*, ou seja, tecnologia de registro distribuído. Trata-se de um sistema no qual o “livro-razão” (*ledger*) que registra as transações passa a ser distribuído entre os diferentes computadores da rede. É como se cada computador tivesse uma cópia desse “livro-razão”, atualizada em tempo real.

Ao invés de o livro-razão ficar restrito às instituições financeiras que integram o Sistema de Pagamentos, sujeito ao Banco Central, são os próprios participantes da rede que validam a transação. Dessa forma, toda transação é publicada e sincronizada entre os múltiplos participantes da rede, com atualização simultânea das cópias do “livro-razão”.

A DLT, portanto, retira dos intermediários do Sistema de Pagamentos o monopólio das transferências e liquidações. Na DLT, os ativos são transferidos diretamente entre as partes (*peer-to-peer*).

Dessa forma, o registro e a validação da operação passam a ser realizados por uma rede de computadores espalhados ao redor do mundo (e não mais pelas instituições financeiras). Por meio dessa rede distribuída a operação somente será aceita após um complexo sistema de consenso e validação realizado pelos próprios participantes da rede. Vale destacar que a DLT comporta diferentes estruturas de dados para registrar transações, tais como o *Directed Acyclic Graph* (DAG), o *Hashgraph* e a *Blockchain*.

*Blockchain* é um tipo específico de DLT que armazena as transações em uma estrutura linear de blocos encadeados cronologicamente por meio de criptografia. A *blockchain* é a tecnologia utilizada pelas criptomoedas, as moedas digitais (CVM, 2018).

Em 2005, o cientista da computação, jurista e criptógrafo Nick Szabo, um dos pioneiros a conceber a ideia de uma moeda digital descentralizada, tentou resolver o que considerava o maior problema do dinheiro convencional: a centralização do sistema financeiro que monopolizava a validação de todas as transações.

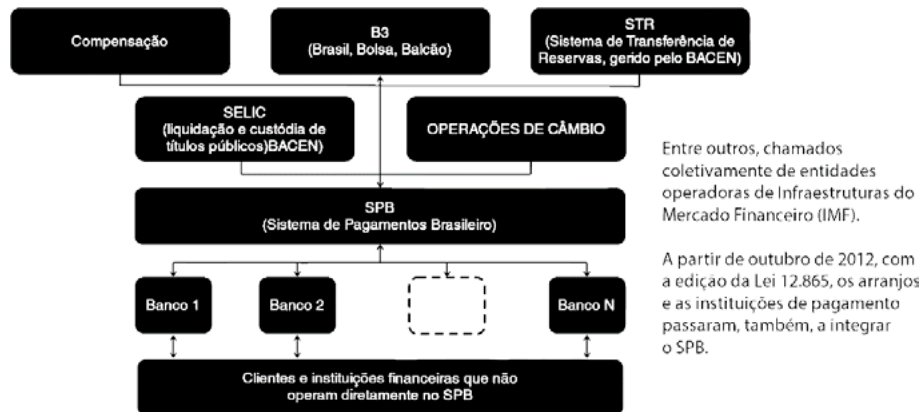
A partir desse dilema, Szabo cogitou a criação de um protocolo pelo qual *bits* infalsificáveis pudessem ser criados, transferidos e armazenados *online*, o que chamou de Bit Gold (precursor do que, anos depois, veio a ser o Bitcoin).

Desse modo, a segurança e a verificação das transações passariam a utilizar criptografia e consenso de rede, por meio da resolução de cálculos matemáticos e processamento computacional (*proof of work*) ou com base na quantidade de criptomoedas que o participante validador dá em garantia (*proof of stake*).

Segundo Szabo, essas tarefas funcionariam como um comprovante carimbado com data e hora, permitindo aferir o registro do título de propriedade nessa rede descentralizada. O último Bit Gold criado fornece o “desafio” para a próxima validação (Szabo, 2005).

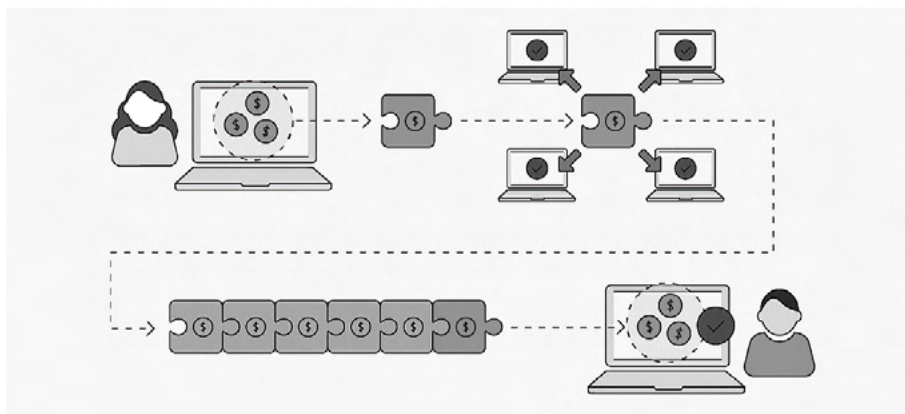
Em síntese, o que gera a confiança no sistema é a “cadeia infalsificável” dos títulos no registro da rede, pela qual todos os participantes concordam sobre a validade da transação e a ordem em que os novos blocos são adicionados à cadeia.

Para ilustrar as diferenças entre os modelos, confira-se o modelo centralizado de funcionamento do Sistema de Pagamentos Brasileiro (Fonte: Ok.ai<sup>3</sup>):



Como se vê na figura acima, o SPB conecta as infraestruturas do mercado financeiro encarregadas do processamento, liquidação e transferências (p. ex., câmaras de compensação, liquidação e custódia [CBLC, CIP, CETIP etc.]; Sistema de Transferência de Reservas – STR; o Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic), as encarregadas de operações com valores mobiliários e câmbio (p. ex., as Câmaras de Compensação da B3), as instituições financeiras (p. ex., bancos), os arranjos de pagamento (p. ex., as bandeiras de cartões) e as instituições de pagamento (p. ex., *fintechs*). O SPB é regido pelo BC.

Em contrapartida, o gráfico a seguir mostra o modelo descentralizado de funcionamento da rede *blockchain* (Fonte: AVG 4):



Consoante a ilustração acima, é possível perceber que são os participantes da *blockchain*, isto é, os bilhões de computadores conectados à rede, que validam por consenso a operação, de forma pública, sincronizada e descentralizada. Não há, aqui, um sistema de transferência, compensação, custódia, liquidação etc. regido por uma autoridade central. O Estado, assim, perde o monopólio da validação das transações no sistema de pagamentos via *blockchain*.

3 Retirado do site <https://okai.com.br/videos/sistema-de-pagamentos-brasileiro-mercado-financeiro-etica-e-pld>.

4 Retirado do artigo “O que é blockchain e como funciona” (Freda, 2022).

Em 2008, baseado na ideia do Bit Gold de Szabo, Satoshi Nakamoto (pseudônimo atribuído a um programador ou grupo de programadores anônimos) publicou um artigo propondo a implementação de um dinheiro digital transacionado por meio de um sistema descentralizado, operacionalizado diretamente entre as partes (*peer-to-peer*) – o *Bitcoin* (Nakamoto, 2008).

Assim, em 3 de janeiro de 2009, foi criado o primeiro bloco da *blockchain* (diz-se “minerado”, em alusão ao ouro devido à escassez programada no *software* que determina uma quantidade finita de 21 milhões de Bitcoins). No mesmo ano, em 12 de outubro, ocorreu a primeira troca de Bitcoin por dinheiro fiduciário (dólares USD).

Desde então, instaurou-se um ecossistema digital e descentralizado voltado ao uso de criptomoedas para a realização de pagamentos ou com o propósito de investimento.

Mas, na prática, como opera o envio e recebimento de criptomoedas?

## 1.2 Enviando e recebendo criptomoedas

A *blockchain* é uma rede 24/7, aberta todos os dias do ano, a qualquer hora do dia, que opera globalmente. As transações ocorrem diretamente entre os usuários (*peer-to-peer*), sem intermediários financeiros sujeitos à supervisão do banco central (bancos, operadoras de cartão, instituições de pagamento).

Não obstante, a compra e venda de criptomoedas ocorre principalmente em corretoras (*exchanges*) internacionais – p. ex., Binance e Coinbase – ou brasileiras – p. ex., Mercado Bitcoin e NovaDAX.

Existem hoje milhares de criptomoedas, porém as principais, por ordem de valor de mercado, são: o Bitcoin (BTC), o Ethereum (ETH), a Ripple (XRP) e o Tether (USDT) (Investidorio, 2025).

O investimento em criptomoedas (p. ex., para fins especulativos) abrange desde investidores individuais (varejo) até institucionais (fundos de investimento), não havendo restrição para pessoas físicas acessarem esse mercado.

Cabe destacar que, ao contrário das ações, debêntures, cotas de fundo de investimento e demais valores mobiliários negociados na B3, cuja custódia incumbe à corretora, as criptomoedas podem ser custodiadas tanto pela corretora (em carteiras *online* chamadas *hot wallets*) quanto pelo próprio usuário (em carteiras *offline* chamadas *cold wallets*, p. ex., similares a *pendrives*).

Também é possível o envio e recebimento de criptomoedas entre pessoas, tal como uma transferência eletrônica via sistema bancário. Funciona da seguinte forma (Mercado Bitcoin, 2025): cada transação precisa de uma assinatura digital do remetente provando que ele possui as criptomoedas que deseja enviar; cada usuário possui duas chaves: uma pública (que seria, analogamente, a sua “conta bancária”); e uma privada (que seria, analogamente, a sua “senha de transação”). Os participantes da rede que validam a transação, por sua vez, recebem uma taxa de rede pela validação concluída.

E, justamente por ser validada pela rede, toda transação na *blockchain* é pública. Em outras palavras: o endereço do remetente e do destinatário, a quantidade de moedas transferidas e a taxa de rede dos validadores, enfim, todas essas informações ficam disponíveis para a consulta de qualquer pessoa, permitindo a rastreabilidade.

Feitos esses esclarecimentos, adentraremos na regulação dessas operações.

### 1.3 Regulação e seus desafios

O ineditismo da inovação tecnológica trazida pela descentralização financeira (*DeFi*) e pela efervescência das criptomoedas (notadamente o Bitcoin) atraiu também a má utilização dessa tecnologia para fins ilícitos, justamente pela ausência de regulação, controle e fiscalização nessa área.

E como os crimes contra a ordem econômica, tributária e contra o sistema financeiro causam um alto custo social, sobretudo pela produção de desconfiança e desorganização em larga escala (Sutherland, 2016, p. 37-38), convém haver uma resposta adequada do Estado.

No Brasil, a regulação fica a cargo de 3 (três) autoridades governamentais: a CVM, para fundos cripto e *tokens* classificados como valores mobiliários; o BC quanto aos pagamentos e às regras impostas às *exchanges*; e a Receita Federal (RFB), no tocante à declaração de bens e valores de criptoativos por *exchanges* e pessoas físicas/jurídicas.

Aqui vale anotar que moeda eletrônica não se confunde com criptomoeda.

Moeda eletrônica, nos termos da Lei 12.865/2013 (que dispõe sobre as instituições de pagamento no Sistema de Pagamentos Brasileiro), é a moeda armazenada “em dispositivo ou sistema eletrônico que permite ao usuário final efetuar transação de pagamento” (art. 6º, III, ‘g’). Ou seja: é o Real (R\$) mantido pelo usuário em uma instituição de pagamento (p. ex., Mercado Pago, PagSeguro, PicPay).

Criptomoeda, nos termos da Lei 14.478/2022 (que dispõe sobre os prestadores de serviços de ativos virtuais – *virtual asset service providers* ou *VASPs*), é um ativo virtual, isto é, uma “representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para a realização de pagamentos ou com o propósito de investimento” (art. 3º). Aqui não se trata da moeda fiduciária (o Real [R\$]), mas sim de uma moeda descentralizada, como aquelas na Seção 1.2 (p. ex., Bitcoin, Ethereum etc.).

Sobre os prestadores de serviços de ativos virtuais, a Lei 14.478/2022 (art. 5º) enumera alguns desses serviços, tais como “a troca entre ativos virtuais e moeda nacional ou estrangeira”, a “transferência de ativos virtuais” e a “custódia ou administração de ativos virtuais”.

No tocante à competência, o art. 6º remeteu ao Poder Executivo Federal a indicação da autoridade reguladora dos serviços de ativos virtuais, que, por sua vez, coube ao BC, nos termos do Decreto 11.563/2023 (art. 2º).

Vale lembrar que o art. 4º, VII, da Lei 14.478/2022 estabelece que a prestação de serviço de ativos virtuais tem como diretriz a “prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, em alinhamento com os padrões internacionais”.

Frise-se que a Lei 14.478/2022, regulamentada pelo Decreto 11.563/23, trata apenas dos serviços de ativos virtuais que não sejam representativos de valores mobiliários, pois, do contrário, a regência será pela Lei 6.385/1976. Nesse caso, esses criptoativos serão regulamentados segundo a Resolução CVM 175, de 23 de dezembro de 2022 (art. 2º, inciso X, do Anexo I).

Quanto à obrigatoriedade de prestação de informações à RFB sobre operações com criptoativos, a Instrução Normativa RFB 1.888, de 3 de maio de 2019, impõe esse dever a: *exchange* domiciliada no Brasil (art. 6º, I); e a pessoa física ou jurídica residente no Brasil quando a operação ocorrer no exterior ou fora da *exchange*, se o valor mensal ultrapassar R\$30.000,00 (art. 6º, II e § 1º).

Dessa feita, cabe delimitarmos o escopo deste trabalho, que, aqui, consiste nas criptomoedas enquanto ativos virtuais utilizados para pagamento ou investimento (exceto valor mobiliário) sob a regulação do BC, na forma do art. 3º, *caput*, da Lei 14.478/2022 e do art. 2º do Decreto 11.563/2023.

Com efeito, podem ser diversos os desafios regulatórios das criptomoedas. Sem a pretensão de exauri-los, citaremos apenas 3 (três) deles: i) o desafio da efetividade da regulação (*enforcement*),

visto que, dado o caráter transnacional da tecnologia *DLT/blockchain* e sua ampla acessibilidade por meio de plataformas *online*, há sempre o risco de a regulação vir a ser burlada em virtude da dificuldade de o país aplicar a lei fora de sua jurisdição (Bottino; Telles, 2018, p. 171); ii) o desafio da assimetria informacional da regulação, devido à complexidade e ao dinamismo dessa tecnologia, exigindo do regulador elevada expertise, capacitação técnica e constante atualização (Bottino; Telles, 2018, p. 173); iii) e o desafio da proporcionalidade da regulação, pela tentativa de conciliar a inovação tecnológica com uma intervenção regulatória adequada, isto é, que não inviabilize o seu bom uso, mas também que obste o seu mau uso (Bottino; Bruzzi, 2020, p. 213).

Após essa breve apresentação do mundo da *DLT/blockchain* e do atual estado da arte da regulação das criptomoedas no Brasil, passamos aos criptomisturadores.

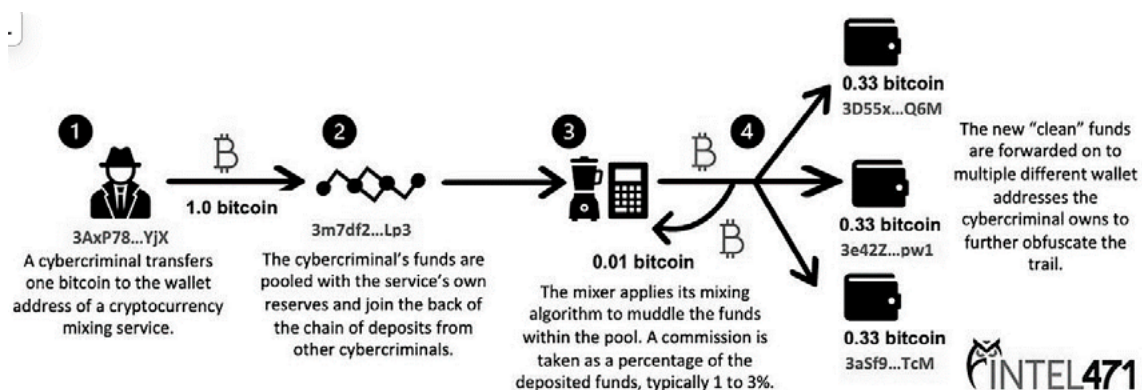
## 2 Misturadores de criptomoedas

### 2.1 Conceito e funcionamento

Misturadores de criptomoedas (*mixers*; *blenders*; *mixing services*) são plataformas *online* que permitem aos usuários misturar (embaralhar) o envio da criptomoeda do remetente à de terceiros, agregando diferentes transações não relacionadas em um fundo comum (*pool*) e dificultando o rastreamento da sua origem.

O funcionamento do misturador de criptomoedas ocorre da seguinte maneira: i) o usuário transfere sua criptomoeda para a plataforma *mixer*; ii) o recurso transferido é agregado a outros recursos transferidos à plataforma (criptomoedas de outros usuários); iii) a plataforma aplica um algoritmo para embaralhar os recursos recebidos dentro de um fundo comum (*pool*) e cobra uma tarifa; iv) os recursos são encaminhados para múltiplos endereços de carteiras pertencentes ao usuário depositante.

A figura abaixo mostra esse passo a passo (Fonte: Canaltech):<sup>5</sup>



Esquema explicando como mixers funcionam. (Imagem: Reprodução/Intel471)

Entendido o conceito e o funcionamento do misturador de criptomoedas, cabe, então, indagar: por que alguém usaria esse tipo de serviço (que inclusive é pago)?

<sup>5</sup> Retirado do artigo "Entenda o que são mixers de criptomoedas e por que são usados por criminosos" (Branco, 2021).

## 2.2 Por que misturar? É lícito?

Primeiramente, cumpre esclarecer que a figura anterior se baseou em um cenário em que o misturador é utilizado por criminosos com o intuito de lavar dinheiro, já que esse era o propósito do artigo que continha essa ilustração (Branco, 2021).

Assim sendo, partindo-se da premissa da boa-fé e da conformidade com a lei, o usuário “de bem” pode alegar, por outro lado, justos motivos para utilizar esse serviço, tais como o direito ao sigilo de suas transações, inclusive com amparo constitucional no art. 5º, XII, da CRFB.

Isso porque, consoante o problema de pesquisa posto na Introdução, todas as transações na *blockchain* são registradas de forma pública e podem ser visualizadas por qualquer pessoa. Isso, por exemplo, não sucede no sistema bancário centralizado, em que as movimentações financeiras são protegidas pelo sigilo constitucional, apenas excepcionado nas hipóteses previstas na Lei Complementar 105/01 (art. 4º, § 3º e 4º).

Não obstante, é inegável que a anonimização do titular de criptomoedas proporcionada pelos misturadores permite-lhe a ocultação de valores, bens e patrimônio, viabilizando o uso do produto do crime ao desvincular sua origem e convertê-lo em ativo lícito (art. 1º, *caput* e § 1º, I, da Lei 9.613/1998). Isso sem falar na sonegação tributária (art. 1º, II, da Lei 8.137/1990), na blindagem patrimonial contra bloqueios judiciais etc.

Para alguns autores, o uso de misturadores de criptomoedas para anonimizar a sua titularidade poderia ser enquadrado na segunda etapa (ocultação) do crime de lavagem de dinheiro (Bottino; Telles, 2018, p. 158).

Nesse sentido, a ocultação seria praticada tanto pelo usuário do serviço quanto pela plataforma, uma vez que essa também responderia pelo crime sob a modalidade “guarda para fins de ocultação” ou “dissimulação” (art. 1º, § 1º, da Lei 9.613/1998).

Tamanha é a sofisticação desse serviço ao criar uma camada de encobrimento entre o remetente e o receptor que as pesquisas têm mostrado que os misturadores tornam praticamente impossível o rastreamento das criptomoedas misturadas (Estellita, 2020, p. 5).

Em recente estudo empírico publicado em 2025, conduzido com diversos misturadores de criptomoedas, demonstrou-se que a própria detecção para se saber se o usuário usou ou não um misturador nem sempre é possível, mesmo baseando-se no histórico de transações. De sete plataformas analisadas, três não geraram qualquer evidência de sua utilização pelo usuário (Rodwald, 2025, p. 384-385).

A importância desse estudo revela a dificuldade que o regulador e os órgãos de persecução penal enfrentam no combate à lavagem de dinheiro em face dos serviços de anonimização (como os misturadores de criptomoedas), já que o próprio uso em si desse serviço, em alguns casos, permanece invisível.

Com efeito, por um lado, os usuários de criptomoedas têm o legítimo interesse e o direito constitucional ao sigilo de seus dados (art. 5º, XII, da Constituição Federal), inclusive em face do próprio Estado, que depende de autorização judicial para sua quebra. Aliás, uma das grandes celeumas em torno das chamadas *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs), as moedas digitais dos bancos centrais, é justamente a vigilância exercida pelo Estado sobre o cidadão por meio delas (Usa, 2025). Além disso, como se verá no caso Tornado Cash, os usuários de misturadores frequentemente alegam questões relacionadas à sua segurança pessoal, já que a visualização pública de suas transferências pode torná-los alvos de criminosos e sujeitos a sequestro, extorsão, fraude etc.

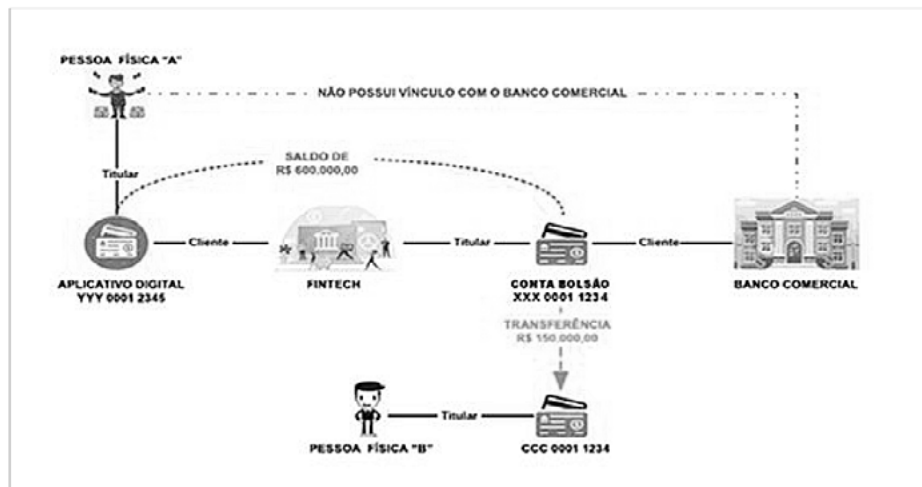
Por outro lado, usuários mal-intencionados podem se valer do direito ao sigilo das operações financeiras para a prática de atividades ilícitas quando fazem uso dos misturadores para lavarem dinheiro (Lei 9.613/1998), como de fato o fazem as organizações criminosas. Tanto assim que o relatório do FMI (2022) destacou o uso de misturadores como um meio no mercado criptográfico para burlar a identificação de usuários (Morais; Falcão, 2022, p. 128).

### 2.3 Operações *Concierge* e Carbono Oculto

No Brasil, algo muito similar aos misturadores de criptomoedas foi alvo da Polícia Federal em 2024 (Operação *Concierge*): as chamadas “contas-bolsão” (ou “contas garantidas”) (Ministério da Fazenda, 2024).

Tratava-se de duas *fintechs* que ofereciam o serviço de “conta garantida”, que consiste em uma conta corrente com fundos em comum dos clientes – dinheiro depositado pelos clientes da *fintech* – aberta no CNPJ da instituição de pagamento (conta-bolsão). A partir dessa “conta-bolsão”, os clientes movimentavam seus recursos, rompendo o elo entre a origem e o destino do dinheiro. Dessa forma, o cliente não possui vínculo com o banco, pois deposita na “conta-bolsão” a partir de uma conta aberta dentro da *fintech*, nem tampouco possui vínculo com o destinatário final, pois o saque é feito diretamente da “conta-bolsão” da *fintech*.

A figura abaixo ilustra o esquema (Fonte: Gov.br | Receita Federal):<sup>6</sup>



É inegável, assim, a semelhança entre as referidas “contas-bolsão” e o serviço de mistura de criptomoedas. Porém, ao invés de serviços de ativos virtuais (Lei 14.478/2022), esse serviço é prestado por instituições de pagamento (Lei 12.865/2013).

Fato é que, no caso das “contas-bolsão”, as instituições de pagamento são obrigadas a exibir, quando solicitados pelo BC, os “documentos e livros de escrituração e o acesso, em tempo real, aos dados armazenados em sistemas eletrônicos” (art. 9º, § 3º, da Lei 12.865/2013).

Além disso, a Resolução BC 96, de 19 de maio de 2021, exige que as instituições de pagamento adotem procedimento para “verificar e validar a identidade e a qualificação do titular da conta [...] bem como a autenticidade das informações por eles fornecidas” (art. 4º, *caput*), denominado *Know*

<sup>6</sup> Retirado da notícia “Receita Federal, PF e MPF deflagram Operação *Concierge* contra uso de *fintechs* por organização criminosa” (Ministério da Fazenda, 2024).

*Your Customer* (KYC). A Resolução também exige que as instituições de pagamento indiquem ao BC um “diretor responsável pelo cumprimento das obrigações” (art. 18). Por sua vez, a Resolução BC 81, de 25 de março de 2021, exige que a instituição de pagamento tenha administrador-diretor residente no Brasil (art. 11, I).

Frise-se que, em 2025, outra operação da Polícia Federal também envolveu o uso de contas-bolsão de *fintechs* pelo crime organizado (Operação Carbono Oculto) (Ministério da Fazenda, 2025).

No mesmo dia dessa Operação, a Receita Federal editou a Instrução Normativa RFB 2.278, de 28 de agosto de 2025, que passou a sujeitar as instituições de pagamento “às mesmas normas e obrigações acessórias aplicáveis às instituições financeiras (...) relativas à apresentação da e-Financeira” (art. 2º).

Na semana seguinte, na esteira dos desdobramentos da investigação, o Banco Central editou a Resolução BC 494, de 5 de setembro de 2025, que passou a exigir a autorização de funcionamento para “todas as modalidades de serviço de pagamento”.<sup>7</sup> Ainda no mesmo dia, editou a Resolução BC 495/2025, que passou a exigir que as instituições de pagamento informem o “endereço das instalações físicas da sede da instituição”.<sup>8</sup>

Recentemente, em 10 de novembro de 2025, o Banco Central editou as Resoluções 519, 520 e 521, visando regulamentar a precitada Lei de Ativos Virtuais (Lei 14.478/2022).

A Resolução BC 519/2025 disciplina a autorização do funcionamento dos prestadores de serviços de ativos virtuais. Um dos principais pontos dessa Resolução foi a exigência da comprovação da origem lícita dos recursos, da integridade dos administradores e da sede no Brasil, vedados espaços compartilhados (*coworkings*) ou escritórios virtuais. Além da prévia autorização do Banco Central, é possível também o cancelamento da autorização eventualmente concedida em caso de desconformidade com a fiscalização.

A Resolução BC 520/2025 disciplina a constituição e o funcionamento dos prestadores de serviços de ativos virtuais. Um dos principais pontos dessa Resolução foi a definição de termos tecnológicos utilizados no mercado de ativos virtuais (p. ex., *stablecoin*, *smart contract*, *airdrop*, *staking*, carteiras fria/morna/quente etc.), reiterando a exigência de sede no Brasil e impondo o tipo societário Limitada (vedada a unipessoal de pessoa física) ou Sociedade Anônima. Também estabelece três modalidades de prestadores de serviços de ativos virtuais: intermediárias, custodiantes e corretoras (que cumulam intermediação e custódia). Cabe notar que a Resolução impõe aos prestadores de serviços de ativos virtuais as mesmas obrigações das instituições financeiras quanto ao perfil de risco do investidor, à segregação patrimonial entre os recursos do prestador e os dos clientes e à governança relativa à prevenção de fraudes, à proteção cibernética e ao combate à lavagem de dinheiro.

A Resolução BC 521/2025 disciplina as atividades e operações dos prestadores de serviços de ativos virtuais no mercado de câmbio. Um dos principais pontos dessa Resolução foi alterar a Resolução BC 277/2022 (que regulamenta o mercado de câmbio), ao incluir o Título VIII-A (Prestação de Serviços de Ativos Virtuais no Mercado de Câmbio).

Toda essa regulamentação, no entanto, está voltada às instituições de pagamento. Mas e no caso dos prestadores de serviços de ativos virtuais, tais como os misturadores de criptomoedas?

---

<sup>7</sup> A Resolução 494/2025 incluiu essa previsão no parágrafo único do art. 9º da Resolução 80/2021.

<sup>8</sup> A Resolução 495/2025 incluiu essa previsão no inciso X no art. 2º da Resolução 81/2021.

## 2.4 O caso Tornado Cash

À míngua de regulação no Brasil sobre serviços de mistura de criptomoedas, cabe trazer à lume o caso do misturador *Tornado Cash* e a decisão da Corte de Apelações do Quinto Circuito (*US Court of Appeals for the Fifth Circuit*) no final de 2024 (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024).

A *Tornado Cash* é uma plataforma *online* que se descreve como um protocolo totalmente descentralizado para transações privadas com Ethereum. Esse protocolo opera sob a forma de contratos inteligentes (*smart contracts*), que são contratos programados por um *software* para se autoexecutarem quando preenchidas as condições neles previstas. Em outras palavras, são contratos automatizados. Eles dispensam a execução manual por meio de intervenção humana.

E, como suas condições de exequibilidade já foram pré-definidas e inscritas em seu código, os contratos inteligentes são imutáveis. Ou seja: uma vez concluídos, as partes não podem alterar suas condições. É desnecessário dizer que os contratos inteligentes usam tecnologia DLT, em especial a *blockchain*.

Por conta disso, a *Tornado Cash* informa em sua plataforma que seus contratos inteligentes são imutáveis e não possuem administradores. Uma vez que o usuário realiza o depósito, o protocolo se encarrega de transferir o valor para o endereço especificado pelo programa, ao qual somente o próprio depositante tem acesso.

A figura a seguir demonstra o seu funcionamento (Fonte: Tornado Cash):<sup>9</sup>

### Como funciona o Tornado Cash



#### Depósito

Um usuário gera uma chave aleatória (nota) e deposita Ether ou um ERC20, além de enviar um hash da nota para o contrato Inteligente Tornado Cash.

#### Esperar

Após o depósito, os usuários devem esperar algum tempo antes de sacar para melhorar sua privacidade.

#### Retirar

Um usuário envia uma prova de ter a chave válida para uma das notas depositadas e o contrato transfere Ether ou ERC20 para um destinatário especificado.

Apesar de garantir total anonimato das transações e afirmar não coletar qualquer dado pessoal do usuário, a *Tornado Cash* disponibiliza uma ferramenta na aba Conformidade (*Compliance*) que permite obter o histórico de transações por meio do endereço usado para depositar ou sacar fundos. Basta inserir, no campo indicado, a nota gerada no ato do depósito e o histórico aparecerá no Relatório de Conformidade.

<sup>9</sup> Retirado do site <https://tornadoeth.cash/t/tornado-cash-website>.

A própria plataforma justifica que essa ferramenta pode vir a ser necessária para “mostrar a origem dos ativos mantidos em seu endereço de saque”. Confira:



Como se vê acima, a Tornado Cash adota medidas de conformidade (embora, a bem da verdade, a nota gerada no ato do depósito – cuja indicação é necessária para gerar esse relatório – fique em poder do próprio usuário, como seu único detentor).

Assim, o Departamento do Tesouro dos EUA, por meio da Ofac, incluiu a plataforma na lista de pessoas sancionadas e proibiu seu funcionamento.

A justificativa da Ofac foi a de que organizações cibercriminosas como o Grupo Lazarus, da Coreia do Norte (que teria hackeado e subtraído bilhões de dólares em criptomoedas em 2022), estavam lavando criptomoedas furtadas em misturadores como a *Tornado Cash*. Consequência: a Ofac bloqueou todos os bens e ativos da *Tornado Cash*.

Diante disso, seis usuários processaram o Departamento do Tesouro norte-americano, invocando possuírem interesses legítimos para anonimizar suas transações.

Joseph Van Loon justificou-se pela necessidade de se proteger contra ciberataques; Tyler Almeida alegou ter usado a *Tornado Cash* para doar anonimamente fundos à guerra da Ucrânia por temer ser alvo de grupos de hackers russos (que poderiam rastreá-lo); Kevin Vitale informou usar a plataforma após saber que terceiros associaram suas atividades com criptomoedas ao seu endereço físico; Alexander Fisher alegou ter desenvolvido um código que aprimorava o uso do Ethereum na rede *blockchain*; e Nate Welch justificou o uso da plataforma para proteger sua privacidade e evitar a perseguição de atores mal-intencionados (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024, p. 12-13).

Outros argumentos também foram invocados, tais como o fato de a *Tornado Cash* não ser uma entidade estrangeira e o fato de os contratos inteligentes não serem bens/ativos passíveis de bloqueio.

O Juízo distrital julgou improcedente o pleito, entendendo que a *Tornado Cash* estava sujeita à Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), que os contratos inteligentes eram “propriedade” passível de bloqueio e que a *Tornado Cash* possuía interesse porque auferia ganhos com o serviço de mistura. Para ele, tratava-se de um contrato unilateral (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024, p. 17).

A decisão utilizou a metáfora da *vending machine*: uma vez inserida a cédula na máquina, ela se encarrega do restante até a entrega do produto ao usuário (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024, p. 29).

Os autores apelaram da decisão.

A Corte de Apelações, dessa vez, entendeu que a natureza imutável e automatizada dos contratos inteligentes não se enquadrava como “propriedade” da *Tornado Cash* passível de bloqueio. Afastou,

assim, a ideia de que a plataforma fosse a proprietária desses contratos (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024, p. 33).

Rebatendo a metáfora da *vending machine*, o tribunal lembrou que a *vending machine* possui um dono que pode alterar o inventário dos produtos vendidos, mudá-la de lugar, desligá-la etc. Isso, contudo, não ocorre nos *smart contracts*: uma vez ativados, eles se tornam imutáveis (até mesmo para a própria *Tornado Cash*) (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024, p. 29-30).

E quanto ao fundamento do juízo de que se trata de um contrato unilateral, o tribunal esclareceu estar ausente o princípio da alteridade contratual, pelo qual todo contrato (unilateral ou não) exige um acordo de vontades entre duas ou mais partes (o que incoorre no “contrato” inteligente, que só tem uma parte e não requer interação humana) (Van Loon V. Department Of The Treasury, 2024, p. 31-32).

Diante disso, o caso foi devolvido ao juízo para reapreciação. Até a data do presente artigo, o *site* da *Tornado Cash* ainda está ativo.

## Conclusão

O futuro dos misturadores de criptomoedas ainda é incerto e nebuloso. Diversas plataformas já foram derrubadas por meio de forças-tarefa coordenadas pelo FBI, pela Europol e por outras autoridades, p. ex., Sinbad, *ChipMixer*, *Blender*, *BestMixer* etc.

De um lado, em defesa dessas plataformas estaria a proteção da privacidade e da segurança pessoal, resguardando o indivíduo contra eventuais abusos do Estado e contra crimes que possam ser praticados por outros indivíduos. Nesse sentido, a superveniência da nova tecnologia *blockchain* não poderia abolir o direito individual fundamental do sigilo financeiro e impor uma devassa compulsória de todas as transações financeiras na rede, disponíveis ao público. Assim sendo, haveria espaço para esses serviços de anonimização, que, legitimamente, se propõem a restaurar essa liberdade fundamental e a segurança pessoal do cidadão.

Por outro lado, é igualmente necessário reconhecer que organizações criminosas e indivíduos mal-intencionados se valem da anonimização dos misturadores para lavarem dinheiro, sonegarem tributos, blindarem patrimônio etc., e que o problema inclusive já acendeu um alerta internacional, conforme Relatório do FMI (2022). E, dada a grande dificuldade de separar o uso legítimo do uso ilegítimo, muitos países têm adotado a solução de simplesmente banir essas plataformas, em especial sob a justificativa de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

Enquanto isso, no Brasil, ainda não é possível dizer se os misturadores de criptomoedas serão autorizados ou banidos pelo BC.

No atual estágio regulatório dos prestadores de serviços de ativos virtuais, o que se sabe apenas é que a Lei 14.478/2022 (art. 4º, VII) e o Decreto 11.563/2023 (art. 3º, II, c) endereçaram às autoridades regulatórias a observância das diretrizes de prevenção e combate à lavagem de dinheiro “em alinhamento com os padrões internacionais”.

Dito isso, dificilmente os misturadores de criptomoedas serão permitidos no Brasil caso eles venham a ser banidos de vez pelos EUA e pela União Europeia. Entretanto, isso não ocorreu até o momento.

O que existe, no momento, são ações concretas dos órgãos de controle para reprimir atividades ilegais quando detectam transações suspeitas com criptomoedas, o que eventualmente recai sobre as plataformas de misturadores e, em alguns casos, culmina em seu fechamento.

Com efeito, tratando-se de plataforma *online* e de crimes transfronteiriços, a fiscalização e a persecução penal no Brasil devem alinhar-se aos padrões estabelecidos nos fóruns globais e nas redes de cooperação contra a lavagem de dinheiro.<sup>10</sup>

Todavia, não há, internacionalmente, uma regra ou padrão criminalizando expressamente os misturadores de criptomoedas; no entanto, o crescente fechamento dessas plataformas demonstra um escrutínio cada vez mais rigoroso sobre elas. Resta saber como será a regulação sobre os misturadores no Brasil.

As Operações da Polícia Federal (*Concierge* [2024] e *Carbono Oculto* [2025]) contra *fintechs* utilizadas por organizações criminosas para lavarem dinheiro por meio de “contas-bolsão”, entretanto, confirmam a premissa de que uma anonimização absoluta e desregulamentada favorece a prática de ilícitos financeiros.

Frise-se que o BC e a Receita Federal foram ágeis e contundentes na resposta à sociedade e recrudesceram o controle e a fiscalização das instituições de pagamento (Resoluções BC 494 e 495, ambas de 5 de setembro de 2025; e Instrução Normativa RFB 2.278, de 28 de agosto de 2025), exigindo, por exemplo, autorização para todas as modalidades de serviço prestadas pelas *fintechs*; informação do endereço da instalação física de sua sede; e entrega da declaração e-Financeira.

Com efeito, uma possível solução no caso dos misturadores começaria pela obrigatoriedade de os *sites* dessas plataformas comunicarem ao BC, ao Coaf, à RFB etc. quando um determinado usuário utilizar esse serviço, independentemente do valor. E, caso a plataforma mantenha indetectável o seu uso (como já demonstraram alguns estudos), então esse *site* poderia ser proibido de funcionar no Brasil, por exemplo, mediante o bloqueio de seu *IP* (assim como ocorre quando determinadas redes sociais descumprem ordem judicial).

Além disso, seria recomendável que os misturadores de criptomoedas se submetessem, na medida do possível, às mesmas exigências impostas às instituições de pagamento. Por exemplo, o BC poderia passar a exigir dos misturadores: a exibição de dados e o acesso em tempo real (art. 9º, § 3º, da Lei 12.865/2013); a autorização para funcionamento no Brasil (art. 9º da Resolução BC 494/2025); a indicação do endereço físico (art. 2º, X, da Resolução BC 81/2021); a indicação de representante residente no Brasil (art. 11, I, da Resolução BC 81/2021); a verificação e validação da identidade do usuário – *Know Your Customer* [KYC] (art. 4º da Resolução BC 96/2021); e a entrega da e-Financeira (art. 2º da IN RFB 2.278/2025).

Nesse sentido, as Resoluções 519, 520 e 521 deram um passo nessa direção ao regulamentarem os prestadores de serviços de ativos virtuais, passando a exigir processos de autorização semelhantes àqueles aplicáveis às demais instituições autorizadas pelo BC, além de trazerem definições de termos tecnológicos utilizados no mercado de ativos virtuais (p. ex., *stablecoin*, *smart contract*, *airdrop*, *staking*, carteiras fria/morna/quente etc.).

Obviamente, nem todas as obrigações impostas às instituições de pagamento poderão ser aplicadas, por analogia, aos prestadores de serviços de ativos digitais; apesar disso, a regulação existente hoje para as *fintechs* pode servir de norte para a regulação das VASPs.

Cabe, por fim, a seguinte reflexão: diante de dois valores igualmente relevantes e caros à sociedade, isto é, a privacidade e a ordem pública, a solução não deve ser excludente, mas conciliadora. Inexistem direitos fundamentais absolutos, sendo certo que o direito à privacidade e à segurança pessoal jamais podem ser utilizados como pretexto para o cometimento de crimes. Por

---

<sup>10</sup> Por exemplo: i) o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (Gafi) e suas avaliações periódicas de conformidade; ii) o Grupo Egmont (do qual o Coaf é membro) para rastreamento de transações e cruzamento de dados em tempo real com as demais Unidades de Inteligência Financeira; iii) acordos de assistência jurídica mútua (*Mutual Legal Assistance Treaty*) para obtenção de provas por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (art. 15, IV, do Decreto 11.348/2023).

outro lado, há que se ter cautela quando o surgimento de novas tecnologias põe em xeque direitos e liberdades individuais e expõe a segurança dos cidadãos.

A tecnologia deve ser utilizada em prol do avanço civilizatório e do bem comum. O seu uso para fins escusos e em prejuízo de terceiros deve ser proibido.

Diante da transparência da *blockchain*, que faz com que todas as transações fiquem registradas de forma pública e possam ser visualizadas por qualquer pessoa (o que não ocorre no sistema de pagamentos centralizado), os misturadores podem ser um instrumento de proteção ao sigilo financeiro dos usuários, sobretudo pelo receio e desconfiança do público quanto ao uso de moedas descentralizadas (p. ex., *Bitcoin*, *Ethereum*) e do próprio ecossistema de pagamentos da *blockchain*.

No entanto, assim como diversos outros serviços relevantes para a população, os misturadores devem observar a lei e as exigências regulatórias do país onde funcionem e devem se sujeitar à respectiva fiscalização. Ainda que a implementação dessa regulamentação e dessa fiscalização seja difícil na prática, em virtude da complexidade operacional, esse parece ser o caminho a ser trilhado.

## Referências

ANBIMA. **Na geografia da criptomoeda, mercados emergentes dominam**. 2023. Disponível em: Na geografia da criptoconomia, mercados emergentes dominam – ANBIMA. Acesso em: 25 set. 2025.

BANCO CENTRAL. **Resolução BC 494, de 5 de setembro de 2025**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=494>. Acesso em: 4 out. 2025.

BANCO CENTRAL. **Resolução BC 495, de 5 de setembro de 2025**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=495>. Acesso em: 4 out. 2025.

BANCO CENTRAL. **Resolução BC 519, de 10 de novembro de 2025**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=519>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BANCO CENTRAL. **Resolução BC 520, de 10 de novembro de 2025**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=520>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BANCO CENTRAL. **Resolução BC 521, de 10 de novembro de 2025**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=521>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BOTTINO, Thiago; BRUZZI, Eduardo. Novas Tecnologias e desafios regulatórios: as *peer-to-peer lending fintechs* e o crime de intermediação financeira não autorizada. In: BOTTINO, Thiago. **Reflexos Penais da Regulação** – vol. III. Curitiba: Juruá, 2020, p. 203-230.

BOTTINO, Thiago; TELLES, Christiana. Lavagem de dinheiro, bitcoin e regulação. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: RT, vol. 148, 2018.

BRANCO, Dácio Castelo. **Entenda o que são mixers de criptomoedas e por que são usados por criminosos**. 2021. Disponível em: <https://canaltech.com.br/seguranca/entenda-o-que-saoos-mixers-de-cripto-e-por-que-criminosos-os-usam-202017>. Acesso em: 29 set. 2025.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Criptoativos. Série Alertas. **CVM Educacional**. Maio 2018. Disponível em: [alerta\\_cvm\\_criptoativos\\_10052018.pdf](alerta_cvm_criptoativos_10052018.pdf). Acesso em: 12 set. 2025.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Resolução CVM 175, de 23 de dezembro de 2022**. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html>. Acesso em: 28 set. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Portaria CFC 1721, de 18 de abril de 2024**. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res\\_1721.pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_1721.pdf). Acesso em: 23 out. 2025.

ESTELLITA, Heloisa. Criptomoedas e lavagem de dinheiro. Resenha de: GRZYWOTZ, Johanna. *Virtuelle Kryptowährungen und Geldwäsche*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020, e1995. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201955>.

FREDA, Anthony. O que é *blockchain* e como funciona? 2022. Disponível em: <https://www.avg.com/pt/signal/what-is-blockchain>. Acesso em: 21 dez. 2025.

INVESTIDOR10. **Ranking de Criptomoedas de Maior Capitalização**. Disponível em: Top 43 Criptomoedas com Maior Capitalização de Mercado - Investidor10. Acesso em: 28 set. 2025.

MERCADO BITCOIN. **Transação de Bitcoin**: como funciona e por que é segura. 2025. Disponível em: <https://www.mb.com.br/economia-digital/bitcoin/transacao-de-bitcoin>. Acesso em: 29 set. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Receita Federal, PF e MPF deflagram Operação Concierge contra uso de fintechs por organização criminosa**. 2024. Disponível em: Receita Federal, PF e MPF deflagram Operação Concierge contra uso de fintechs por organização criminosa — Receita Federal. Acesso em: 29 set. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Operação Carbono Oculto**: RFB e órgãos parceiros combatem organização responsável por sonegação e lavagem de dinheiro no setor de combustíveis. 2025. Disponível em: Operação Carbono Oculto: RFB e órgãos parceiros combatem organização responsável por sonegação e lavagem de dinheiro no setor de combustíveis — Receita Federal. Acesso em: 29 set. 2025.

MORAIS, Fábio; FALCÃO, Rondinelli. A regulação de criptomoedas como instrumento de prevenção à lavagem de dinheiro. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 3 (2022): Coletânea de Artigos Correicionais. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Cadernos\\_CGU/article/view/607](https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/607). Acesso em: 29 set. 2025.

NAKAMOTO, Satoshi. **Bitcoin**: a peer-to-peer electronic cash system. 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 17 set. 2025.

RODWALD, Przemyslaw. Analysis of selected mixers in the Bitcoin network. **INTL Journal of Electronics and Telecommunications**, 2025, vol. 71, n. 2, p. 379-385. doi: 10.24425/ijet.2025.153583.

SUTHERLAND, Edwin H. **Crime de colarinho branco**: versão sem cortes. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

SZABO, Nick. **Blog Unenumerated**. 2005. Disponível em: <https://unenumerated.blogspot.com/2005/12/bit-gold.html>. Acesso em: 17 set. 2025.

TORNADO CASH. Disponível em: <https://tornadoeth.cash/r/tornado-cash-website>. Acesso em: 22 dez. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **SAP HR1919**. 2025. Disponível em: H.R. 1919 – Anti-CBDC Surveillance State Act. Acesso em: 22 out. 2025.

VAN LOON v. DEPARTMENT OF THE TREASURY, **No. 23-50669 (5th Cir. 2024)**. Disponível em: <https://www.ca5.uscourts.gov/opinions/pub/23/23-50669-CVo.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

# A Infração Disciplinar de Improbidade Administrativa: a aplicação autônoma do art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990

DOI: 10.58766/rpgbcb.v19i11.1254

Guilherme Raso Marques\*

Recebido/Received: 12/12/2025

Aprovado/Approved: 22/1/2026

*Introdução. 1 Autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. 2 Independência de instâncias versus enquadramento da conduta. 3 Os tipos especiais de improbidade administrativa. 4 A posição jurisprudencial. Conclusão. Referências*

## Resumo

O presente artigo analisa a infração disciplinar de improbidade administrativa prevista no art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sob a perspectiva de sua aplicação autônoma no âmbito do regime jurídico disciplinar dos servidores públicos federais. O objetivo é examinar se a configuração dessa infração exige, necessariamente, a correspondência com os atos de improbidade tipificados na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, ou se o dispositivo estatutário possui conteúdo normativo próprio e suficiente para fundamentar a sanção disciplinar máxima. Adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, baseada em análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, especialmente no campo do Direito Administrativo Sancionador. O estudo sistematiza os principais argumentos favoráveis e contrários à aplicação autônoma do art. 132, IV, cotejando-os com as garantias constitucionais do devido processo legal, da tipicidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade. Conclui-se que a interpretação do dispositivo deve observar os limites impostos pela Constituição e pelo modelo sancionatório contemporâneo, de modo a evitar responsabilizações disciplinares desvinculadas de parâmetros normativos claros, preservando-se a coerência entre os regimes disciplinar e de improbidade administrativa.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Infração disciplinar. Direito Administrativo Sancionador.

---

\* Mestre em Direito Público, especialista em Direito Tributário, Direito Empresarial e em Segurança de Dados, MBA em Gestão Pública. Ocupa o cargo de Procurador da Fazenda Nacional desde 2017, tendo atuado na defesa da União, recuperação de créditos públicos e consultoria administrativa e tributária. <https://orcid.org/0009-0003-2332-2125>

## *The Disciplinary Offense of Administrative Improbability: the Autonomous Application of Article 132, Item IV, of Law No. 8,112 of 1990*

### *Abstract*

*This article examines the disciplinary offense of administrative improbity provided for in Article 132, item IV, of Law 8,112 of 1990, focusing on the possibility of its autonomous application within the federal civil service disciplinary regime. The objective is to assess whether the characterization of this offense necessarily requires correspondence with the acts of improbity defined in Law 8,429 of 1992, or whether the statutory provision contains sufficient normative content to independently support the imposition of the most severe disciplinary sanction. The study adopts a deductive method, based on bibliographical and documentary research, including doctrinal, legislative, and case law analysis, particularly within the framework of Administrative Sanctioning Law. The article systematizes the main arguments for and against the autonomous application of Article 132, item IV, and examines them in light of constitutional guarantees such as due process of law, legality, legal certainty, and proportionality. It concludes that the interpretation of the provision must respect constitutional limits and contemporary sanctioning standards, in order to prevent disciplinary liability based on indeterminate criteria and to preserve coherence between disciplinary law and administrative improbity law.*

**Keywords:** *Administrative improbity. Disciplinary offense. Administrative Sanctioning Law.*

### **Introdução**

O regime disciplinar dos servidores públicos federais estrutura-se, em larga medida, na Lei 8.112, de 1990, diploma que estabelece deveres, proibições, responsabilidades, penalidades e o procedimento aplicável ao processo administrativo disciplinar. Trata-se da norma central do estatuto funcional, ainda que integrada por princípios constitucionais, tratados internacionais internalizados, legislação extravagante e atos infralegais que concorrem para a conformação do sistema disciplinar.

Entre as hipóteses de aplicação da sanção máxima prevista no Estatuto, destaca-se a infração disciplinar de improbidade administrativa, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990. O dispositivo comina a pena de demissão ao servidor que pratique ato de improbidade administrativa, sem, contudo, descrever a conduta vedada ou definir os elementos constitutivos do tipo infracional.

A partir da promulgação da Lei 8.429, de 1992, consolidou-se o entendimento de que a caracterização da improbidade disciplinar pressuporia o enquadramento da conduta em um dos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. Essa compreensão passou a orientar a atuação administrativa e a jurisprudência,<sup>1</sup> reforçando a ideia de que o art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, dependeria de complemento normativo para sua aplicação.

---

<sup>1</sup> RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. [...] 4. Ao prever a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, a Lei 8.112/1990 (art. 132, IV) remete às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, incorporando-as ao seu sistema como infrações funcionais, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser apuradas e punidas pela própria Administração. 5. Recurso a que se nega provimento (STF – RMS: 30010 DF – Distrito Federal 0072038-77.2007.3.00.0000, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 15/12/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-029 17-2-2016).

Esse cenário foi substancialmente impactado pelas alterações introduzidas pela Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no tocante aos atos atentatórios aos princípios da Administração Pública. A nova redação do art. 11 restringiu a tipificação da improbidade por violação a princípios às condutas expressamente descritas em seus incisos, afastando a caracterização genérica fundada em conceitos amplos e indeterminados.

Como consequência prática, determinadas condutas graves – como o assédio moral e o assédio sexual – passaram a não mais se enquadrar, automaticamente, como atos de improbidade administrativa nos termos da Lei 8.429, de 1992. Tal circunstância reacendeu, no âmbito do Direito Disciplinar, a controvérsia acerca da possibilidade de aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, isto é, sem a necessária remissão aos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

É nesse contexto que se insere o problema de pesquisa do presente artigo: é juridicamente admissível a aplicação autônoma do art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990, para fins de demissão de servidor público, independentemente do enquadramento da conduta em um dos atos de improbidade tipificados na Lei 8.429, de 1992, ou em leis especiais?

O objetivo geral do estudo consiste em analisar a natureza jurídica da infração disciplinar de improbidade administrativa prevista no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, avaliando a possibilidade, ou não, de sua aplicação autônoma à luz do modelo contemporâneo de Direito Administrativo Sancionador. Como objetivos específicos, busca-se: i) examinar os argumentos doutrinários e institucionais favoráveis à autonomia do dispositivo; ii) confrontá-los com as exigências constitucionais da legalidade, tipicidade, segurança jurídica e proporcionalidade; iii) analisar a relação entre independência de instâncias e enquadramento típico da conduta; e iv) verificar a compatibilidade da aplicação autônoma com a sistemática introduzida pela Lei 14.230, de 2021.

Para tanto, adota-se o método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, orientada pela análise crítica de doutrina especializada, precedentes dos tribunais superiores e atos normativos pertinentes, sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador.

No desenvolvimento, o artigo examina inicialmente a tese da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, bem como seus fundamentos teóricos. Em seguida, analisa-se a distinção entre independência das instâncias e enquadramento da conduta, discutem-se os chamados tipos especiais de improbidade administrativa e, por fim, avalia-se a posição jurisprudencial sobre a matéria.

## 1 Autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990

Em defesa da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, Marcos Salles Teixeira<sup>2</sup> sustenta que a Constituição Federal, ao dispor sobre a improbidade administrativa no art. 37, §4º, não condicionou a instância disciplinar, já que o mandamento de normatização ali previsto se restringe à seara civil, não impondo à Administração o enquadramento da lei regulamentadora. Prossegue afirmando que o Sistema de Combate à Improbidade a que alude o art. 1º da Lei 8.429, de 1992, com a redação dada pela Lei 14.230, de 2021, é integrado não apenas por esse diploma legislativo. A própria Lei 8.429, de 1992, reconhece atos de improbidade previstos em normas especiais, como se infere do §1º do art. 1º, do §2º do art. 11 e do *caput* do art. 12. Mais do que isso, a Lei de Improbidade prevê a apuração disciplinar dos atos de improbidade administrativa no art. 14, §3º.

---

<sup>2</sup> TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026. p. 2.054.

Diante disso, e considerada a especial relação de sujeição entre servidor e Administração, o citado autor infere que as disposições da Lei 8.112, de 1990, seriam especiais em relação à Lei de Improbidade. Nessa linha de raciocínio, a infração descrita no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, seria um dos tipos especiais de improbidade a que alude o art. 1º, §1º, da Lei 8.429, de 1992.

Contudo, o autor admite que a redação do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, é deveras vaga, não descrevendo a conduta infracional. Sustenta, porém, que a densificação da norma se extrairia diretamente dos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, da Convenção de Mérida, ratificada pelo Decreto 5.687, de 2006 (art. 19), pela Lei 4.717, de 1965 (art. 2º) e pelas disposições gerais da Lei 8.429, de 1992, com a redação conferida pela Lei 14.230, de 2021.

Para defender essa posição, suscita o precedente do Supremo Tribunal Federal que deu origem à Súmula Vinculante 13<sup>3</sup> (RE 579.951). Naquele julgado, a Suprema Corte entendeu que a vedação ao nepotismo decorreria diretamente dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade administrativa, sendo desnecessária norma infraconstitucional para veicular proibição diretamente amparada em norma constitucional.

Outros dois precedentes do Superior Tribunal de Justiça costumam ser citados para sustentar a autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, sobre os quais se tratará mais à frente.<sup>4</sup>

Admitida a aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, restaria aferir quais condutas tipificaríamos a improbidade nesses termos.

Segundo Marcos Salles Teixeira, o enquadramento no art. 132, IV, seria subsidiário, cabível na hipótese de grave violação ao disposto no art. 116, incisos III e IX, da Lei 8.112, de 1990, desde que demonstrada: a) conduta dolosa por parte do servidor público; b) lesividade relevante do bem jurídico tutelado (Princípios da Administração Pública); c) fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, ou fim de prejudicar outrem (desvio de finalidade).<sup>5</sup>

Portanto, segundo esse entendimento, o art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, traz um tipo especial de improbidade administrativa, com densidade advinda do art. 37, *caput*, da CF/1988, bem como de outras normas infralegais, aplicável às condutas dolosas, substancialmente lesivas aos princípios da Administração Pública, motivadas pelo fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, ou prejudicar outrem, para as quais se mostre insuficiente o apenamento por simples violação aos deveres previstos no art. 116, incisos III e IX, da Lei 8.112, de 1990.

Ainda nessa linha de raciocínio, tem-se sustentado que a Lei 8.429, de 1992, com a alteração formulada pela Lei 14.230, de 2021, trouxe nos arts. 9º, 10 e 11 a definição do que se entende por atos ímprobos, fazendo a ressalva de que leis especiais também poderão prever esse tipo, como se lê no art. 1º, §1º. A par desse entendimento, a Lei de Improbidade Administrativa não instaurou uma instância única para julgamento, tampouco possui a exclusividade na definição dos atos ímprobos. Ela teria preservado a competência administrativa, decorrente do poder disciplinar, nos termos previstos na Lei 8.112, de 1990, normativo anterior à própria Lei 8.429, de 1992.

Como defende Marcos Salles Teixeira,<sup>6</sup> o art. 132, inciso IV, da Lei n. 8.112, de 1990, prevê a improbidade administrativa como hipótese de demissão do servidor público. Tratando-se de

3 STF. RE: 579951 RN, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 20/8/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/10/2008.

4 STJ. MS: 14140 DF 2009/0024474-3, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 26/9/2012, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 8/11/2012 e STJ – MS: 15054 DF 2010/0029941-2, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 25/5/2011, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/12/2011.

5 TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026.

6 TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026.

dispositivo inserto no Regime Disciplinar, a norma busca tutelar a preservação dos princípios que regem a Administração Pública, bem como a credibilidade do serviço público perante a coletividade, exigindo, neste sentido, que a atuação do servidor público seja revestida de lisura, honestidade e integridade. Assim, nem sempre a conduta ímproba acarretará prejuízos ao patrimônio público, podendo-se falar em condutas ímprobas que simplesmente violem a credibilidade e a moral do serviço público. Para amparar esses argumentos, cita o seguinte trecho do voto vista proferido pelo Ministro Gilson Dipp por ocasião do julgamento do MS 15054, do STJ, publicado no DJe 19/12/2011:

O que distingue o ato de improbidade administrativa da infração disciplinar, quando coincidentes na hipótese de fato, é a natureza da infração pois a lei funcional tutela a conduta do servidor estabelecendo um regime jurídico próprio enquanto a lei de improbidade dispõe sobre sanções aplicáveis a todos os agentes públicos, servidores ou não, bem assim no interesse da preservação e integridade do patrimônio público. [...].

Embora a lei estatutária do servidor também tenha previsto como causa de demissão o ato de improbidade (art. 132, IV), daí não se segue que tenham uma só e mesma natureza como propõe o Ministro Relator, visto que a infração disciplinar e o ato de improbidade legalmente submetem-se cada qual a regime peculiar, e sobretudo, por essa mesma razão, não se excluem. [...].

Isso significa dizer que as improbidades não previstas ou fora dos limites da Lei 8.429/1992, continuam sujeitas à lei estatutária funcional, ou até mesmo quando identificadas na lei de improbidade, mas que pela importância ou envergadura não se sujeitem às penas ali cogitadas admitem a sanção administrativa.

Outros argumentos reforçam a tese da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Sustenta-se que esse dispositivo antecede a definição de atos ímprobos pela Lei 8.429, de 1992, e que a definição legal dos atos de improbidade a que alude o art. 37, §4º, da Constituição Federal se refere às sanções civis e não à esfera disciplinar. Os atos descritos na Lei de Improbidade serviriam ao julgamento civil, mas não necessariamente ao processo disciplinar. Este poderia se valer das definições contidas na Lei 8.429, de 1992, por analogia.

Argumenta-se, ainda, que a Lei 8.112, de 1990, não exigiu complemento normativo para definir o conteúdo e extensão da infração disciplinar de improbidade administrativa, podendo o intérprete preencher o sentido da expressão mediante atividade hermenêutica, balizada pelo princípio da proporcionalidade.

Demonstrados os argumentos em prol da aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, cumpre verificar sua validade.

## 2 Independência de instâncias *versus* enquadramento da conduta

Para a corrente da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, o fato de a Lei de Improbidade prever a possibilidade de persecução administrativa das condutas ímprobas justificaria a aplicação autônoma do aludido dispositivo, sem necessária remissão a qualquer das condutas descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da própria Lei de Improbidade.

Realmente, a Lei de Improbidade, seja na redação original, seja na redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, resguarda a competência administrativa para aplicação de sanções por atos de improbidade. Nesse sentido, o art. 14, §3º, da Lei de Improbidade estabelece que, tendo recebido

representação por ato de improbidade, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, “observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente”.

O *caput* do art. 12 da Lei de Improbidade, por sua vez, ao prescrever as sanções a que estão sujeitos os autores de atos ímprobos, ressalva a aplicação independente de sanções penais, civis e administrativas.

Note-se, porém, que esses dispositivos ressalvam a aplicação de normas pertinentes ao processo e às sanções administrativas, não se referindo ao enquadramento das condutas em um ou outro dispositivo.

A questão central da tese da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, toca o enquadramento da conduta e não o procedimento ou a sanção a ser aplicada. Quanto a esses institutos, há muito se sedimentou o entendimento de que a Administração deve apurar as condutas enquadradas como ato de improbidade, independentemente da instauração de ação judicial, e aplicar as sanções previstas nos estatutos funcionais. Nesse sentido se consolidou a jurisprudência nos tribunais superiores.<sup>7</sup>

A independência da apuração administrativa mediante processo disciplinar e a previsão de sanções próprias a esta seara não induzem, contudo, à possibilidade de enquadramento da conduta ímproba apenas no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990.

O enquadramento da conduta do servidor investigado em um dos tipos do estatuto funcional adotando conceitos da legislação extravagante não afeta a independência das instâncias. Veja-se o tipo infracional previsto no inciso I do art. 132 da Lei 8.112, de 1990. O tipo menciona crime contra a administração pública como uma infração sujeita à pena de demissão. O conteúdo da conduta proscrita está no Código Penal, embora a apuração disciplinar se dê no âmbito administrativo. É certo que o enquadramento neste inciso requer prévia condenação criminal definitiva, como se infere do Parecer Vinculante AGU GQ-124, mas isso não afeta a independência das instâncias, uma vez que, mesmo não decretada a perda do cargo na ação penal, a demissão poderá ser aplicada no processo disciplinar.

Portanto, enquadramento e responsabilização são atividades distintas, não afetando a interpretação do tipo em comento. O que se deve aferir é se o inciso IV do art. 132 do Estatuto Funcional constitui um tipo isolado de improbidade, análise sobre a qual se debruça o presente estudo.

### 3 Os tipos especiais de improbidade administrativa

O argumento central em prol da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, diz respeito ao reconhecimento, pela Lei de Improbidade Administrativa, de tipos especiais previstos em outros diplomas normativos.

De fato, o art. 1º da Lei de Improbidade, na redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, reporta a um sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa que tem como objetivo tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos da própria Lei de Improbidade. Embora a Lei se refira aos seus próprios termos, demonstrando sua centralidade na regulação do sistema de responsabilização por atos de improbidade, ela ressalva a existência de tipos previstos em leis especiais, como se infere do §1º do art. 1º e do §2º do art. 11.

---

7 E.g. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 736.351/SC. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 12 nov. 2013. Publicado no DJe em 11 dez. 2013.

Além de ressaltar a existência de tipos de improbidade em legislação extravagante, a Lei prevê a apuração disciplinar dos atos de improbidade no §3º do art. 14, a reforçar a autonomia da instância administrativa.

Está claro, portanto, que a Lei de Improbidade, como norma central do sistema, reconhece a presença de outros tipos em legislação especial.

Também não se questiona a independência da instância disciplinar, como demonstrado no tópico antecedente. Tal independência, aliás, não se extrai apenas do novo §3º do art. 14 da Lei de Improbidade, mas antes dos arts. 121 e 125 da Lei 8.112, de 1990.

Observe-se, contudo, que os tipos especiais de improbidade administrativa encontrados na legislação extravagante, especialmente no art. 12 da Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813, de 16 de maio de 2013) e no art. 32, §2º, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011), descrevem pormenorizadamente as condutas proibidas, ao passo que o inciso IV do art. 132 da Lei 8.112, de 1990, apenas menciona “improbidade administrativa”.

De acordo com o art. 37, §4º, da Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Inferre-se, preliminarmente, que o constituinte outorgou ao legislador ordinário a competência para delinear as condutas ímprobas e estipular as respectivas sanções (atos de improbidade “na forma e gradação previstas em lei”). O mandamento está em consonância com os princípios da legalidade, tipicidade e segurança jurídica, a exigir previsão expressa das condutas passíveis de sanção.

Não se pode afirmar que o art. 37, §4º, da Constituição se restringe à seara judicial civil, como sustenta Marcos Salles Teixeira,<sup>8</sup> uma vez que o dispositivo está inserido no capítulo que trata da Administração Pública e a única ressalva ali prevista se refere à seara penal. De qualquer modo, ainda que não se extraia desse dispositivo uma obrigação legal de definição dos tipos infracionais, outras normas assim determinam, como os arts. 5º, II e XXXIX, e art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Esses dispositivos traduzem a garantia da legalidade, estipulando que a restrição da liberdade há de se dar por determinação legal.

A Lei 8.429, de 1992, a seu turno, traduziu a expectativa do Constituinte ao estabelecer um amplo feixe de condutas caracterizadoras de improbidade. Também previu as sanções aplicáveis e o procedimento apuratório. Mas, como visto acima, a Lei de Improbidade não detém o monopólio da descrição de condutas ímprobas. Como ela mesma ressalva no art. 1º, §1º, “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”.

A redação do dispositivo é redundante ao mencionar tipos infracionais. Um tipo infracional é uma descrição normativa de um comportamento proibido por lei, com as consequências jurídicas resultantes dessa conduta. De acordo com a doutrina, “diz-se que um fato é típico quando a conduta de determinado ser humano se adequa à hipótese prevista em uma norma”.<sup>9</sup>

Segundo Ricardo Marcondes Martins, na seara administrativa o tipo infracional deve atender a alguns pressupostos, a saber: “(1) que a infração esteja previamente prevista em lei; (2) que a infração esteja previamente descrita na lei; (3) que a sanção esteja previamente prevista em lei”.<sup>10</sup>

8 *In verbis*: “Logicamente, à vista da natureza das penas previstas no § 4º do seu art. 37 da CF, a forma e a gradação exigidas pelo legislador constituinte se reportavam, exclusivamente, a rito judicial civil”. TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026. p. 2058.

9 FERNANDES, Felipe Gonçalves. **A tipicidade e o regime disciplinar de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 87.

10 MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 618.

Voltando-se à análise do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, tem-se a sucinta prescrição: “Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] IV - improbidade administrativa; [...]”. Dessa redação, infere-se o atendimento aos pressupostos da prescrição legal e da estipulação da sanção. Entretanto, o pressuposto da descrição típica não está atendido, pelo menos não diretamente nesse dispositivo. Desse modo, a primeira questão que se coloca é como extrair do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, as condutas vedadas.

Para responder ao questionamento, foram levantadas duas hipóteses. A primeira, sustentada pelos defensores da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, afirma que a expressão “improbidade administrativa” prevista no dispositivo constitui termo jurídico indeterminado, carente de densificação pela via hermenêutica. Para essa corrente, o tipo do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, é especial em relação aos tipos infracionais de Lei de Improbidade, de modo que as condutas vedadas não se identificariam necessariamente com os atos de improbidade arrolados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429, de 1992.

Contudo, essa primeira corrente traz o desafio de extrair condutas de um conceito indeterminado. Reportando-se a tal desafio, seus defensores reconhecem a falta de densidade normativa do tipo e propõem preencher a lacuna com uma interpretação sistemática, inferindo de um conjunto de normas os elementos capazes de densificar o conteúdo proibitivo.

A segunda corrente, contrária à aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, vislumbra na expressão “improbidade administrativa” empregada no dispositivo não um termo jurídico indeterminado, mas um elemento normativo jurídico do tipo, cujo conceito está previsto na Lei de Improbidade Administrativa ou em tipos previstos em leis especiais.<sup>11</sup>

O elemento normativo jurídico do tipo infracional exige uma avaliação da conduta proibida à luz de uma norma legalmente estabelecida. Ele se difere dos elementos normativos em sentido estrito, que se referem a conceitos jurídicos indeterminados. O elemento normativo jurídico emprega conceitos dados pela legislação vigente.

Assim, para a segunda corrente, as condutas vedadas pelo inciso IV do art. 132 da Lei 8.112, de 1990, devem se amoldar aos atos de improbidade definidos pela Lei 8.429, de 1992, ou por outra lei especial, como ocorre com o conflito de interesses (arts. 3º, 5º e 6º da Lei 12.813, de 2013) e com a sonegação de informações aos cidadãos (art. 32, §2º, da Lei 12.527, de 2011).

O emprego de elementos normativos jurídicos é recorrente no art. 132 da Lei 8.112, de 1990. Os incisos I, II e III remetem a conceitos previstos em lei extravagante ou em outros dispositivos da própria lei. Tome-se, por exemplo, o inciso I, a descrever como tipo infracional a prática de “crime contra a administração pública”. O enquadramento da conduta nesse tipo infracional requer prova da prática dos crimes previstos nos arts. 312 a 326 do Código Penal. Os incisos II e III do art. 132 do Estatuto Funcional (“abandono de cargo” e “inassiduidade habitual”), por sua vez, remetem a condutas definidas nos arts. 138 e 139 da própria Lei 8.112, de 1990. Em todo caso, a densificação da conduta não se dá por juízo da Administração, mas por prévia definição pelo legislador.

Além disso, o emprego de elementos normativos jurídicos tem a vantagem de conferir maior segurança e previsibilidade, posto que restringe a atividade hermenêutica a limites previamente definidos pela vontade coletiva, reduzindo a margem de discricionariedade do administrador. Essa solução melhor se adequa ao sistema de improbidade administrativa, permitindo o diálogo das fontes, sem prejuízo da independência para a apuração disciplinar.

---

<sup>11</sup> Essa foi a posição encampada pela Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares da Consultoria-Geral da União, órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, no Parecer 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União por meio do Despacho 200, de 4/6/2024.

Perceba-se, ainda, que, por força do novo §4º da Lei 8.429, de 1992, com a redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, consignou-se expressamente a aplicação ao sistema da improbidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Um desses princípios é a legalidade e seu corolário tipicidade, previstos no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal. Nesse sentido vem a calhar o magistério de Fábio Medina Osório:

Pode-se dizer, nesse passo, que o princípio da tipicidade das infrações administrativas, além de encontrar ressonância direta ou indireta nesse substancial conjunto de direitos fundamentais, decorre, ainda, genericamente, do princípio da legalidade fundamentadora do Estado de Direito, vale dizer, da garantia de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88). Some-se a isso o fato de que a Administração Pública, ademais, está submetida à exigência de legalidade administrativa (art. 37, *caput*, CF/88), o que pode implicar, em semelhante contexto, necessária tipicidade permissiva para elaborar modelos de condutas proibidas e sancioná-las.<sup>12</sup>

Esses princípios proclamam não haver crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal. Por definição, trata-se mais do que uma simples previsão legal: trata-se da descrição das condutas vedadas. À luz da constitucionalização do Direito Disciplinar, já não convence a simples alegação de que a tipicidade das infrações disciplinares é aberta. Nesse sentido leciona a doutrina mais abalizada:

Para Eduardo Rocha Dias, o sentido positivo do princípio da tipicidade ‘significa que a previsão normativa das sanções e infrações deve assumir um grau mínimo de precisão de modo a permitir aos interessados mensurar o tipo de comportamentos sancionáveis e as punições a que estão sujeitos’. [...]

Na mesma esteira, Marçal Justen Filho afirma inexistir discricionariedade para imposição de sanções, especialmente no que diz respeito aos pressupostos de imposição da sanção, sendo insuficiente a sua mera previsão legal. Para o autor, o “princípio da legalidade exige a descrição da ‘hipótese de incidência’ da sanção.”<sup>13</sup>

Admitir que a definição das condutas proscritas seja dada por atividade hermenêutica, em um complexo raciocínio jurídico, seria ignorar o direito fundamental do servidor de identificar as proibições e dirigir sua conduta conforme a lei. É por essa razão que um dos corolários da legalidade é a *lex certa* (taxativa), a exigir do legislador o dever de descrever com clareza os elementos fundantes do tipo de injusto, oferecendo um texto que prime pela determinação da conduta ilícita, das elementares, das circunstâncias e dos fatores influenciadores na configuração dos contornos da tipicidade e sua respectiva consequência jurídica. Não é certa a norma sancionadora que confira ao intérprete uma margem elevada de discricionariedade na construção das condutas proibidas.

Não se trata aqui de defender a aplicação irrestrita dos princípios penais ao Direito Disciplinar, mas não se pode sonegar ao servidor um mínimo de previsibilidade, seja por exigência do princípio da segurança jurídica, seja por respeito à própria legalidade. Até porque, como sustenta Fábio Medina Osório, a tipicidade das infrações administrativas se vincula “à legalidade *lato sensu* (ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, se não em virtude de lei), assentando aí suas

---

<sup>12</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 316.

<sup>13</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 180/181.

origens mais remotas, sem conexão necessária ou concreta com a legalidade penal *stricto sensu*<sup>14</sup>. De mais a mais, o princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição) impõe ao Direito Administrativo Disciplinar estrita observância dos ditames legais, o que não se alcança com prescrições vagas e imprecisas.

Admitem-se no Direito Disciplinar os conceitos indeterminados, elementos por vezes necessários para adequar a legislação à dinâmica própria do terreno administrativo, mas, não se pode acolher uma proposta hermenêutica que signifique a outorga irrestrita da competência tipificante pelo legislador à autoridade administrativa, pois isso implicaria ofensa indireta à legalidade. Como defende Mautor Roberto Gomes de Mattos “o Direito Administrativo Sancionador Contemporâneo exige que haja um ilícito administrativo previsto em lei, com clara e certa descrição da conduta do servidor tida, em tese, como infração disciplinar”.<sup>15</sup>

A proposta de aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, embora atrativa em razão da possibilidade de se instituir um sistema de proteção da probidade mais amplo e flexível, peca pela abertura excessiva do tipo infracional. A imputação naqueles termos se daria por ofensa a qualquer dos princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição, tendo como únicas balizas o dolo na conduta, a lesividade relevante ao bem jurídico e o fim de obter proveito próprio ou alheio, ou prejudicar outrem.

A falta de descrição mínima das condutas vedadas permitiria o enquadramento de uma miríade de condutas no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, cujas sanções indeclináveis são a demissão, a cassação da aposentadoria ou destituição do cargo em comissão. Além disso, sustentar uma autonomia desse dispositivo em face da Lei de Improbidade autorizaria o não enquadramento de um ato de improbidade ali descrito se, a critério da autoridade administrativa, a lesão produzida for irrelevante. Em ambos os casos a definição típica é construída pelo Administrador, e não pelo legislador, como impõe o princípio da legalidade. Pretensão dessa natureza não encontra guarida na jurisprudência.

Nessa direção, *mutatis mutandis*, no julgamento da ADO 26, o STF deixou claro que o Poder Judiciário não pode criar tipos penais, entendimento que se aplica também ao Poder Executivo. O que se admite é a interpretação conforme, valendo-se da descrição típica de uma infração para situação semelhante.<sup>16</sup>

Ademais, se nos estertores da aplicação da Lei 8.112, de 1990, se fez necessário recorrer à hermenêutica construtiva para dar sentido à expressão “improbidade administrativa”, após a promulgação da Lei 8.429, de 1992, essa expressão ganhou contornos normativos, transmutando um conceito indeterminado em um conceito legal. Portanto, sob a vigência da Lei de Improbidade não é adequado pretender uma autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Nesse sentido o magistério doutrinário:

Há incompatibilidade formal ao se aplicar o disposto no art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, sem estabelecer um dos tipos elencados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, em decorrência de que a lei específica (geral) é que tem competência para prever os casos de punição dos atos de improbidade administrativa. Portanto, a incompatibilidade não ocorre por contradição da lei antiga (Lei 8.112/90) pela lei geral (Lei 8.429/1992) e sim pela omissão de seu comando, que prevê de forma genérica a “improbidade administrativa” como uma conduta passível de demissão,

---

14 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 317.

15 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021**. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 42.

16 STF. ADO: 26 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 13/6/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 6/10/2020.

sem descrever os tipos da lei geral: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e violação aos princípios da boa administração pública (art. 11),

Essa situação genérica, distanciada da lei que regulou inteiramente a matéria é ilegal, em decorrência de que os tipos da improbidade administrativa são os descritos na Lei 8.429/92, que apesar de terem um caráter aberto não admitem a subsunção da conduta do Servidor público em um simples e ilegal ato de improbidade administrativa, como grafado no inciso IV, do art. 132, da Lei 8.112/90. Isso porque o referido inciso IV, não tipifica a conduta relativa ao ato de improbidade administrativa, que será objeto de investigação a ser desenvolvida no processo administrativo disciplinar. [...]¹⁷.

Assim, impõe-se como obstáculo à aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, a garantia da tipicidade das infrações disciplinares e o fato de a Lei de Improbidade Administrativa ter restringido o quadro hermenêutico dessa infração disciplinar ao tipificar os atos de improbidade administrativa, transformando um conceito aberto em um instituto legal.

#### 4 A posição jurisprudencial

A questão da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, foi debatida no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, mas não está pacificada. A defender a tese da autonomia despontam os seguintes acórdãos do STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INFRAÇÃO DISCIPLINAR GRAVE. ATO DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DE PROJETO DE PESQUISA. DEMISSÃO APLICADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. Infração disciplinar grave que constitui ato de improbidade é causa de demissão independente de processo judicial prévio. Independência das instâncias administrativa e instância judicial civil e penal. O que distingue o ato de improbidade administrativa da infração disciplinar por improbidade, e assim a necessidade ou não de prévia ação judicial, é a natureza da infração, pois a lei funcional tutela a conduta do servidor estabelecendo regime jurídico próprio enquanto a lei de improbidade dispõe sobre sanções aplicáveis a todos os agentes públicos, servidores ou não, no interesse da preservação e integridade do patrimônio público. Quando o ato do servidor é ato típico de improbidade em sentido estrito tipificado nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei 8.429/1992 e se pretende a aplicação das penalidades ali previstas, além da demissão, a investigação prévia deve ser judicial. **As improbidades não previstas ou fora dos limites da lei de improbidade ainda quando se recomende a demissão, sujeitam-se à lei estatutária, prevalecendo portanto o art. 132, IV da Lei 8.112/1990.** Caso em que o servidor desatendeu regra de administração caracterizando comportamento infringente da disciplina estatutária. Falta grave que justifica a demissão. Precedentes do STF que não ficam desautorizados pelo acórdão no MS24.699-DF (Eros Grau, 1ª Turma) em sentido contrário. Precedentes da 3ª Seção do STJ unânimes. Mandado de Segurança denegado, cassada a medida liminar.¹⁸ (destacou-se)

---

17 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei 8.112/90 Interpretada e Comentada, Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União*, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2008. p. 924/925.

18 STJ. MS: 15054 DF, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 25/05/2011, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/12/2011.

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. USO DO CARGO PARA INDEVIDO PROVEITO PESSOAL E IMPROBIDADE. ATOS INCOMPATÍVEIS COM A DIGNIDADE DA FUNÇÃO. DEMISSÃO. NULIDADES. DENÚNCIA ANÔNIMA. PROVAS VISUAIS OBTIDAS POR MEIO ILÍCITO. NÃO OCORRÊNCIA. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. ORDEM DENEGADA. [...] 10. Quanto à adequação jurídica do enquadramento, o suporte fático delineado nos autos - que deu também origem a noticiada investigação penal, ainda em curso - revela-se suficiente para legitimar a incidência das normas contidas nos art. 117, inciso IX e 132, IV, da Lei 8.112/1990, invocadas pela comissão processante e acolhidas pela autoridade impetrada, para fundamentar a demissão. Descabe, portanto, cogitar de inadequação jurídica da sanção aplicada. **A improbidade prevista no aludido Estatuto Funcional, enquanto causa de demissão do servidor (art. 132, IV), coexiste harmonicamente com o procedimento traçado na Lei 8.429/92, sem qualquer relação de prejudicialidade entre esses dois arcaouços legais.** 11. Existindo razões fáticas suficientes e demonstrada a adequação jurídica da norma aplicada, não há como acolher a tese de nulidade do ato sancionador por vício de motivação. [...] 14. Segurança denegada, restando, em consequência, prejudicada a apreciação do agravo regimental anteriormente manejado pelo impetrante.<sup>19</sup>

Por outro lado, há julgados do STF associando a aplicação do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, à associação a um dos atos de improbidade da Lei 8.429, de 1992. É o que se infere dos seguintes arestos:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. 1. É inviável examinar a questão relativa à suposta ausência de motivação da decisão anulatória do processo administrativo, não só por ser inovação recursal, mas também porque já foi objeto de anterior mandado de segurança, extinto em razão da decadência da impetração. 2. A instauração do processo disciplinar interrompe o prazo prescricional, que volta a correr integralmente a partir da decisão final da autoridade competente ou do esgotamento do prazo de 140 dias para conclusão do procedimento (Lei 8.112/1990, art. 142, §§3º e 4º). 3. A Administração tomou ciência do fato em 23.2.2001 e o processo disciplinar foi instaurado em 15.10.2001, interrompendo o curso da prescrição até 04.03.2002. A partir daí o prazo voltou a correr por inteiro, findando-se em 04.03.2007, depois, portanto, do ato de demissão do recorrente em 20.12.2006. 4. **Ao prever a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, a Lei 8.112/1990 (art. 132, IV) remete às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, incorporando-as ao seu sistema como infrações funcionais, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser apuradas e punidas pela própria Administração.** 5. Recurso a que se nega provimento. (STF - RMS: 30010 DF - Distrito Federal 0072038-77.2007.3.00.0000, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 15/12/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-029 17-02-2016) (destacou-se)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PAD. TIPIFICAÇÃO DOS ILÍCITOS IMPUTADOS. RELATÓRIO DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUTONOMIA DA AUTORIDADE JULGADORA. ARTIGO 168 DA

---

<sup>19</sup> STJ - MS: 20053 DE, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 27/5/2015, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 3/11/2015.

LEI 8.112/1990. PENA DE DEMISSÃO. ARTIGO 132 DA LEI 8.112/1990. ATO VINCULADO. DESCARACTERIZAÇÃO DO DOLO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ- CONSTITUÍDA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRETENSÃO QUE EXTRAPOLA A VIA MANDAMENTAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] 2. O art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, que disciplina a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, faz remissão às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser processadas e punidas pela Administração Pública. Precedentes: RMS 33.666, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ acórdão Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 21/9/2016 e RMS 30.010, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 17/2/2016. 3. A via estreita do Mandado de Segurança não permite o exame da alegação de ausência de dolo específico na conduta praticada, em razão da necessidade de reexame do conjunto fático-probatório. 4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO. (STF - AgR RMS: 34817 DF - Distrito Federal 0123705-53.2017.1.00.0000, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 15/04/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-118 13-05-2020). (destacou-se)

Entretanto, seja nos acórdãos do STJ, seja nos do STF, a questão debatida não é a suficiência do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, mas a relação entre o processo judicial e a apuração da improbidade na seara disciplinar. Não há dúvidas de que o fundamento para a sanção disciplinar é o dispositivo do Estatuto dos Servidores. Também não se discute a autonomia do processo administrativo disciplinar em relação ao processo judicial de improbidade. A questão que se coloca é se no processo disciplinar faz-se necessário enquadrar a conduta ímproba em um dos dispositivos da Lei 8.429, de 1992, para caracterizar o ato de improbidade a que alude o art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Essa *questio iuris* não foi debatida nas cortes superiores, tampouco se encontraram acórdãos de tribunais estaduais e federais a dispor sobre o tema.

Portanto, não se pode afirmar que haveria jurisprudência a respaldar a tese da aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, ou a tese contrária. O que se tem são acórdãos isolados que tangenciam o tema como reforço de argumentação para outras questões.

Não se olvide, ademais, que os julgados acima citados datam de momento anterior às modificações introduzidas pela Lei 14.230, de 2021. Não há dúvidas de que essas alterações expressam a vontade do legislador de conferir maior segurança e previsibilidade aos investigados, o que se vê, por exemplo, na exigência de tipicidade estrita para a caracterização dos atos de improbidade por violação a princípios da Administração Pública, como demonstrado acima. Ademais, a *mens legis* da Lei 14.230, de 2021 foi bem sintetizada no Relatório Final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal acerca do Projeto de Lei:

De outra parte, cabe ponderar que as graves sanções advindas dos atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um atento escrutínio da conduta do acusado, procedimento esse que apenas é concebível com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado, sendo que o desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados, buscando-se a criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica.<sup>20</sup>

---

20 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2.505, de 2021. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>. Acesso em: 8 nov. 2023.

A Lei 14.230, de 2021, também elevou a Lei de Improbidade à posição de norma central do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, denotando o necessário diálogo de fontes com outras normas do sistema, como se infere do art. 1º, *caput*: “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei”.

A previsão de um sistema vincula o intérprete na atividade hermenêutica, impondo o preenchimento das lacunas normativas com disposições legais, sempre que a solução possa ser encontrada nesse sistema, como é o caso do conceito de improbidade administrativa. Trata-se do que a doutrina denomina de diálogo das fontes. Veja-se:

O uso da expressão do mestre, ‘diálogo das fontes’, é uma tentativa de expressar a necessidade de uma aplicação coerente das leis de direito privado, coexistentes no sistema. É denominada ‘coerência derivada ou restaurada’ (*cohérence dérivée ou restaurée*), que, em um momento posterior à descodificação, à tópica e à microrrecodificação, procura uma eficiência não hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a “antinomia”, a “incompatibilidade” ou a “não coerência”.

“Diálogo” porque há influências recíprocas, “diálogo” porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato – solução flexível e aberta, de interpenetração, ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes).<sup>21</sup>

Tal linha de raciocínio afasta a aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, pois leva a crer que a expressão “improbidade administrativa” nele inserida é um elemento normativo jurídico do tipo infracional, cuja descrição há de ser buscada na Lei 8.429, de 1992, ou em tipos previstos em leis especiais.

## Conclusão

O exame da infração disciplinar de improbidade administrativa prevista no art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990, evidencia que, desde a promulgação da Lei 8.429, de 1992, o conceito de improbidade deixou de se situar no campo dos conceitos jurídicos indeterminados para assumir contornos normativos definidos em lei. A Lei de Improbidade Administrativa, em cumprimento ao mandamento constitucional do art. 37, §4º, delimitou as condutas ímprobas e estabeleceu um regime sancionatório próprio, conferindo previsibilidade e segurança jurídica à atuação estatal.

As alterações introduzidas pela Lei 14.230, de 2021, reforçaram esse movimento de densificação normativa, ao restringir a tipificação dos atos de improbidade por violação a princípios às condutas expressamente descritas em lei e ao explicitar a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de improbidade administrativa. Dentre esses princípios, destacam-se a legalidade e a tipicidade, que exigem a descrição prévia, clara e estrita das condutas passíveis de sanção, inclusive na esfera disciplinar.

---

<sup>21</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Antonio Herman V. Benjamin, Cláudia Lima Marques e Leonardo Roscoe Bessa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 90.

Nesse contexto, a análise dos argumentos favoráveis à aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, revelou que, embora tal interpretação se apresente como solução pragmática para a repressão de condutas graves não mais enquadráveis nos tipos da Lei de Improbidade, ela incorre em fragilidade estrutural ao admitir a construção do tipo infracional pela via hermenêutica. A atribuição à autoridade administrativa da tarefa de extrair, a partir de princípios constitucionais ou de um conjunto difuso de normas, os elementos constitutivos da infração disciplinar de improbidade comprometem as garantias da tipicidade, da segurança jurídica e da previsibilidade das sanções.

O reconhecimento, pela Lei 8.429, de 1992, da existência de tipos especiais de improbidade administrativa em legislação extravagante não autoriza, por si só, a aplicação isolada do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Os tipos especiais expressamente admitidos pelo sistema – como aqueles previstos na Lei de Conflito de Interesses e na Lei de Acesso à Informação – distinguem-se justamente por conterem descrição normativa clara das condutas proibidas, o que não ocorre com o dispositivo estatutário em exame.

A independência das instâncias administrativa, civil e penal, por sua vez, não se confunde com autonomia tipificante. Embora a Administração detenha competência para apurar e sancionar disciplinarmente atos de improbidade, tal atribuição não dispensa o enquadramento da conduta em tipos previamente definidos em lei. A independência das instâncias refere-se ao procedimento e à aplicação das sanções, e não à criação ou reconstrução dos tipos infracionais.

À luz dessas premissas, conclui-se que a expressão “improbidade administrativa” constante do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, deve ser compreendida como elemento normativo jurídico do tipo disciplinar, cujo conteúdo há de ser extraído da Lei 8.429, de 1992, ou de outros diplomas legais que descrevam, de forma prévia, inequívoca e estrita, as condutas reputadas ímprobadas. A aplicação autônoma do dispositivo estatutário, desacompanhada de enquadramento típico em lei especial, não se harmoniza com o modelo constitucional e legal vigente de responsabilização administrativa sancionadora.

Essa interpretação preserva a coerência do sistema de improbidade administrativa, promove o necessário diálogo das fontes e assegura a observância das garantias fundamentais dos investigados, sem esvaziar o poder disciplinar da Administração. Eventuais lacunas normativas decorrentes da restrição dos tipos de improbidade não podem ser supridas por ampliação hermenêutica de dispositivos sancionadores, mas demandam resposta do legislador, sob pena de comprometimento da legalidade e da segurança jurídica no exercício do poder punitivo estatal.

Assim, a tipificação do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, requer o enquadramento da conduta do servidor acusado em um dos tipos de improbidade descritos na Lei de Improbidade Administrativa ou outra lei que defina a conduta infracional de forma prévia, inequívoca (certa) e estrita.

## Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares. **Parecer n. 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU**. NUP 00688.000720/2019-10. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer vinculante AGU GQ-124**. Aprovado pelo Presidente da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 abr. 1997.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.505, de 2021. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8.112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8.112cons.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 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. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 de junho de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias s 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de maio de 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 14.140/DF**. Relatora: Min. Laurita Vaz. Terceira Seção. Julgado em 26 set. 2012. Publicado no DJe em 8 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 15.054/DF**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Terceira Seção. Julgado em 25 maio 2011. Publicado no DJe em 19 dez. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 20.053/DF**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgado em 27 maio 2015. Publicado no DJe em 3 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Omissão 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 13 jun. 2019. Publicado em 6 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 30.010/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 15 dez. 2015. Publicado no DJe em 17 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 579.951/RN**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 20 ago. 2008. Publicado em 24 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 736.351/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 12 nov. 2013. Publicado no DJe em 11 dez. 2013.

FERNANDES, Felipe Gonçalves. **A tipicidade e o regime disciplinar de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Antonio Herman V. Benjamin, Claudia Lima Marques e Leonardo Roscoe Bessa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Pressupostos da responsabilização disciplinar**. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coords). Coleção de direito administrativo sancionador. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. P. 427-476 (Direito administrativo sancionador disciplinar; v. 2).

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021**. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026.

# **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-salário<sup>1</sup>] depende de prévia autorização do seu titular.*

<sup>1</sup> “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”<sup>2</sup>, 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 2020<sup>3</sup>, 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*

<sup>2</sup> Pág. 3 da petição inicial da ADI nº 7.860.

<sup>3</sup> 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 2019<sup>4</sup>, 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.

<sup>4</sup> 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*”<sup>5</sup>.

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*”<sup>6</sup>. Não se deixou, de qualquer sorte, de impor a instituições destinatárias com potencial para atuar como “*novos entrantes não detentores de conta de depósitos*”<sup>7</sup>, 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*”<sup>8</sup>. Além disso, assegurou-se “*ao titular da conta, a qualquer tempo, o cancelamento da autorização de débito*”<sup>9</sup> 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*”<sup>10</sup>.

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*”<sup>11</sup>. 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*”<sup>12</sup>, 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*”<sup>13</sup>, 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.

<sup>13</sup> 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)*”<sup>14</sup>, 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 Bruna<sup>15</sup>, “*são aqueles editados pelo Poder Executivo no exercício*

<sup>14</sup> Págs. 9-15 da petição inicial da ADI nº 7.860.

<sup>15</sup> 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 Administrativo<sup>16</sup>, 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 artigo<sup>17</sup> 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*

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

<sup>17</sup> 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.”<sup>18</sup>.

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”<sup>19</sup>.

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

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

<sup>19</sup> 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 *discricião 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”<sup>20</sup> [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*”<sup>21</sup>, inclusive por parte de instituições de maior porte, detentoras de contas de depósito.

<sup>21</sup> 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*”<sup>22</sup>, 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).

---

<sup>22</sup> 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.

## **Parecer 1.170/2025-BCB/PGBC**

O parecer analisa como a nova Resolução CMN 5.251/2025, que altera a disciplina do débito automático, impacta a ADI 7.860/DF, especialmente quanto à perda de objeto da ação; esclarece que a alteração normativa restringe a aplicação do dispositivo impugnado (§1º do art. 3º da Resolução 4.790/2020), atendendo na prática ao pedido do autor da ADI; e conclui pela pertinência de comunicar o relator do STF sobre o fato superveniente, conforme art. 493 do CPC.

**Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos**

Procurador do Banco Central

**Júlia Cardoso Rocha**

Subprocuradora-Geral do Banco Central, substituta

**Erasto Villa-Verde de Carvalho Filho**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

**Cristiano Cozer**

Procurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 1.170/2025-BCB/PGBC  
PE 293359

Brasília (DF), 10 de outubro de 2025.

*Ementa: Avaliação dos efeitos que a Resolução nº 5.251, de 25 de setembro de 2025, do Conselho Monetário Nacional (CMN), ao alterar, com sua entrada em vigor em 13 de outubro de 2025, nos termos dos seus arts. 1º e 2º, as disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 26 de março de 2020, referentes a autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário (débito automático), tem sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) visando a que o Supremo Tribunal Federal (STF) “declare a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790/2020”. Pertinência do encaminhamento de ofício ao relator do feito, Ministro Dias Toffoli, para destacar o advento da alteração normativa, relevante para a apreciação da ADI nº 7.860 e apta, inclusive, a respaldar o reconhecimento da perda do seu objeto, na forma do que dispõe o art. 493 do Código de Processo Civil (CPC) sobre o denominado jus superveniens. Pronunciamento ostensivo, não sujeito a restrição de acesso.*

Senhora Subprocuradora-Geral,

## I – ASSUNTO

Avaliam-se no presente parecer, em atenção ao determinado nesse sentido pelo Procurador-Geral Adjunto titular do Departamento de Contencioso Judicial e Gestão Legal (DPG-2) da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), os efeitos que o início da vigência da Resolução nº 5.251, de 25 de setembro de 2025, do Conselho Monetário Nacional (CMN) em 13 de outubro de 2025, a teor do seu art. 2º, tem sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF, ao alterar, nos termos do seu art. 1º, as disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 26 de março de 2020, sobre procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário, mecanismo popularmente conhecido como “*débito automático*”.

2. Nos termos da ADI nº 7.860, afinal, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) pede ao Supremo Tribunal Federal (STF) que “*declare a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790/2020*”, dispositivo que se apresenta, 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-salário<sup>1</sup>] depende de prévia autorização do seu titular.*

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

<sup>1</sup> Com efeito, em sua ainda vigente redação, o art. 1º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, dispõe: “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)”. E essa disposição normativa não será mudada, em sua essência, com a parte das alterações que entrarão em vigor nos termos dos arts. 1º e 2º da Resolução CMN nº 5.251, de 2025, especificamente relativa a esse art. 1º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, que passará a apresentar a seguinte redação (modificada apenas para efeito de afastar a referência à revogada Resolução CMN nº 3.402, de 2006, sucedida que foi pela Resolução CMN nº 5.058, de 15 de dezembro de 2022, na disciplina da denominada conta-salário): “Art. 1º Esta Resolução estabelece procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário”.

3. O partido autor da ADI nº 7.860 procura escorar seu pedido de que o STF declare inconstitucional o § 1º acima transcrito alegando, essencialmente, que permitir a alternativa de formalizar a “*autorização de débitos em conta [...] por meio da instituição destinatária*” (instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central destinatária dos recursos referentes ao débito automático ou detentora da conta a ser creditada)<sup>2</sup>, em vez de apenas e tão somente “*na instituição depositária*” (instituição financeira detentora da conta a ser debitada)<sup>3</sup>, teria feito com que “*o banco responsável pela conta deix[asse] de verificar diretamente a anuência do titular antes de efetuar o desconto*”<sup>4</sup>, o que “*se agrava diante da conduta de grandes bancos [...] que processaram débitos oriundos até de empresas sem autorização do Banco Central*”<sup>5</sup>. Isso, segundo o partido autor da ADI, teria tornado “*o processo mais vulnerável a abusos e fraudes*”<sup>6</sup>, pelo que se deveria concluir que o § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, violaria os dispositivos da Constituição Federal invocados como paradigma de constitucionalidade<sup>7</sup>.

4. Por seu turno, a alteração na Resolução CMN nº 4.790, de 2020, com início de sua vigência em 13 de outubro de 2025, a teor dos arts. 1º e 2º da Resolução CMN nº 5.251, de 2025, publicada pelo Diário Oficial da União (DOU) em 29 de setembro de 2025 (Seção 1, p. 36), é a seguinte:

*“Art. 1º A Resolução nº 4.790, de 26 de março de 2020, publicada no Diário Oficial da União de 30 de março de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*‘Art. 1º Esta Resolução estabelece procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário.’ (NR)*

*‘Art. 2º-A A autorização e o cancelamento de autorização de débitos nas contas mencionadas no art. 1º que tenham como usuário final receptor dos recursos referentes à autorização de débito pessoa jurídica ou entidade não autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem observar, exclusivamente, a regulamentação específica que disciplina o Pix Automático.*

*§ 1º O disposto no caput não se aplica aos casos em que a autorização de débito envolver instituição depositária que seja também a destinatária dos recursos, devendo-se, nesses casos, observar o disposto nesta Resolução.*

*§ 2º As instituições depositárias e destinatárias devem adequar os contratos e as autorizações de débitos vigentes que se enquadrarem ao disposto no caput e implementar as demais medidas necessárias ao cumprimento dos deveres previstos neste artigo até 1º de janeiro de 2026.’ (NR)*

*Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em 13 de outubro de 2025.”.*

<sup>2</sup> “Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se:

*I - instituição depositária: instituição financeira detentora da conta a ser debitada; e*

*II - instituição destinatária: instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil destinatária dos recursos referentes ao débito em conta ou detentora da conta a ser creditada.*

*[...]*

*Art. 3º A realização de débitos nas contas mencionadas no art. 1º depende de prévia autorização do seu titular.*

*§ 1º A autorização de débitos em conta pode ser formalizada na instituição depositária ou por meio da instituição destinatária.” (Resolução CMN nº 4.790, de 2020).*

<sup>3</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>4</sup> Pág. 3 da petição inicial da ADI nº 7.860.

<sup>5</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>6</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>7</sup> Alega-se, às págs. 1-2 da petição inicial da ADI nº 7.860, que o § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, ofenderia os seguintes dispositivos da Constituição Federal: 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. Ao impor o mecanismo do Pix Automático, portanto, para a autorização de débitos automáticos que tenham como usuário final receptor dos recursos pessoa jurídica ou entidade **não** autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB), a alteração normativa em destaque reforça a inadmissibilidade de débitos automáticos sem autorização obtida do cliente por instituição sujeita à autarquia (arts. 2º e 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020), bem como o dever de a instituição depositária adotar, em todo caso, procedimentos e controles que assegurem a autenticidade desse tipo de autorização (art. 11 da Resolução CMN nº 4.790, de 2020). Nesse sentido, a resolução superveniente é expressa inclusive ao afastar a alternativa de que a autorização do cliente para débito automático seja obtida por meio da instituição destinatária, mesmo que autorizada a funcionar pelo BCB (como já se impunha pela definição normativa de “*instituição destinatária*” firmada no inciso II do art. 2º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020), se a pessoa jurídica ou entidade que figure como usuário final receptor dos recursos (aquela que, no processamento do Pix, terá a conta creditada, a teor dos incisos VI, “a”, XX e XXII do art. 3º do Regulamento do Pix, anexo à Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020<sup>8</sup>) não for também autorizada a funcionar pela autarquia. Ou seja, a autorização do cliente para débito automático obtida por meio da instituição destinatária só será válida se e somente se tanto essa instituição destinatária como aquela que, no processamento do Pix, terá a sua conta creditada forem instituições autorizadas a funcionar pelo BCB.

6. O que motivou a alteração normativa em apreço, consoante registrado no Voto 58/2025-CMN, de 25 de setembro de 2025, por sua remissão ao Voto 119/2025-BCB, de 18 de setembro de 2025, foi, basicamente, o consignado nos seguintes termos desse Voto 119/2025-BCB:

“4. Desde a edição da Resolução nº 4.790, de 2020, o Banco Central do Brasil tem trabalhado na evolução de soluções de pagamento, tendo em vista a evolução tecnológica, com o objetivo de tornar mais eficiente e competitiva a oferta de serviços de pagamento relacionados a débitos em conta. Esse trabalho culminou na instituição do Pix Automático e na evolução do Open Finance, com a entrada em operação no mês de junho de 2025. Passados pouco mais de três meses do lançamento do Pix Automático, considera-se que o mercado já se encontra pronto para sua adoção, inclusive pelo fato de as instituições terem passado por período de testes antes do lançamento do serviço.

5. A propósito, o **Pix Automático**, disciplinado pelo **regulamento anexo à Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020**, proporciona diversos benefícios à população e às empresas do país, por meio de uma **sistêmica para a realização de pagamentos recorrentes** com comodidade e sem fricções, com o potencial para reduzir a inadimplência, aumentar a eficiência de processos operacionais e [...] diminuir os custos dos procedimentos de cobrança. A **segurança também é um dos princípios fundamentais do Pix Automático**, que requer a necessidade de **autorização prévia e específica do usuário pagador** para a execução desse serviço, observada uma série de requisitos para a jornada de autorização pelo usuário, **além de o serviço estar abrangido pelo Mecanismo Especial de Devolução – MED**.

<sup>8</sup> “Art. 3º Para os efeitos deste Regulamento, as expressões e os termos relacionados são assim definidos:

[...]

VI - conta transacional: [redação dada pela Resolução BCB nº 42, de 19 de novembro de 2020]

a) conta mantida por um usuário final, em um participante do Pix, utilizada para fins de pagamento ou de recebimento de recursos, podendo ser uma conta de depósito à vista, uma conta de depósito de poupança ou uma conta de pagamento pré-paga; [alínea incluída pela Resolução BCB nº 39, de 13 de novembro de 2020]

[...]

XX - usuário final: pessoa natural ou pessoa jurídica (de natureza privada ou pública) que utiliza o Pix como pagadora ou como recebedora;

[...]

XXII - usuário receptor: usuário final que, no processamento do Pix, tem a sua conta transacional creditada;” (art. 3º, incisos VI, alínea “a”, XX e XXII, do Regulamento do Pix, anexo à Resolução BCB nº 1, de 2020).

6. Assim proponho incluir o serviço do Pix Automático na sistemática de autorização e de cancelamento de autorização de débitos em conta. Nesse sentido, especificamente nos casos em que o usuário final receptor dos recursos referentes à autorização de débito for pessoa jurídica ou entidade não autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, proponho estabelecer que a autorização e o cancelamento de autorização de débitos em conta ocorram, exclusivamente, por meio do serviço do Pix Automático.

[...]

12. [...] o ato normativo tem o objetivo de preservar a higidez dos referidos mercados. É notório que os casos de fraudes envolvendo a prestação de serviços financeiros trazem prejuízos à sociedade, impactando as instituições e comprometendo a higidez do Sistema Financeiro Nacional. Nesse sentido, a medida proposta busca trazer maior segurança ao serviço de autorização de débitos em conta, preservando a robustez do mercado” (os grifos presentes nessa transcrição de passagens do Voto 119/2025-BCB não constam no texto original, tendo sido nela apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame objeto do presente pronunciamento).

7. Diante desse quadro, portanto, é que se examinam, neste parecer, os efeitos que a alteração normativa, com início de sua vigência em 13 de outubro de 2025, nos termos dos arts. 1º e 2º da Resolução CMN nº 5.251, de 2025, tem sobre o que se discute na ADI nº 7.860/DF, inclusive no que tange à perda do seu objeto, a justificar o encaminhamento de ofício ao relator do feito, Ministro Dias Toffoli, para destacar tal fato, na forma do que dispõe o art. 493 do Código de Processo Civil (CPC) sobre o denominado *jus superveniens*.

8. É o breve relatório, na parte de interesse, do que se passa a apreciar no caso vertente.

## II – APRECIÇÃO

9. À vista do quanto destacado no tópico precedente, observa-se que, com o início da vigência da Resolução CMN nº 5.251, de 2025, em 13 de outubro de 2025, inclui-se na Resolução CMN nº 4.790, de 2020, novo art. 2º-A, que, em última análise, afasta expressamente a permissão de que a prévia autorização do titular de conta de depósitos ou de conta-salário para débito automático nesse tipo de conta seja formalizada por meio da instituição destinatária em favor de usuário final receptor dos recursos que seja pessoa jurídica ou entidade não autorizada a funcionar pelo BCB, a exemplo de seguradoras, clubes de benefícios ou associações. Em última análise, pois, a alteração normativa em referência afasta de modo explícito, aí, a aplicabilidade da permissão alternativa do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, que é a disposição normativa impugnada na ADI nº 7.860.

10. Com efeito, a inclusão do referido novo art. 2º-A nas disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, referentes à autorização de titulares de conta de depósitos ou de conta-salário para débito automático nesse tipo de conta, passa a exigir que essa autorização observe, “*exclusivamente, a regulamentação específica que disciplina o Pix Automático*”, em se tratando de débito que tenha como usuário final receptor dos recursos a serem debitados pessoa jurídica ou entidade não autorizada a funcionar pelo BCB, a exemplo de seguradoras, clubes de benefícios ou associações.

II. Assim, a prévia autorização de débitos automáticos pelo titular da conta de depósitos ou da conta-salário a serem realizados em favor de seguradoras, clubes de benefícios ou associações, que são o tipo de débito automático em cujo contexto despontou o quadro de fraudes enfocado na petição inicial da ADI nº 7.860, passa a ter de observar, “*exclusivamente, a regulamentação específica que disciplina o Pix Automático*”. Como resultado, essa prévia autorização para débito automático pelo titular da conta de depósitos ou da conta-salário a ser debitada só poderá ser formalizada **na instituição depositária**, que é, na terminologia da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, a teor do seu art. 2º, inciso I, a “*instituição financeira detentora da conta a ser debitada*”.

12. A instituição depositária, afinal, é a que, no tocante a contas de depósitos ou a contas-salário (que são os tipos de conta a que se refere a disciplina do débito automático da Resolução CMN nº 4.790, de 2020), se designa, na terminologia da referida “*regulamentação específica que disciplina o Pix Automático*”, como “*prestador de serviço de pagamento*” ao “*usuário pagador*” titular de conta de depósito ou de conta-salário. É, em síntese, a instituição na qual o cliente mantém a própria conta a ser debitada. E esse usuário pagador titular da conta, a teor da mesma regulamentação do Pix Automático, deve necessariamente formalizar perante aquele seu prestador de serviço de pagamento, que é a instituição depositária ou detentora da conta a ser debitada, sua autorização para que o serviço de Pix Automático possa ser executado e os correspondentes débitos possam ser automaticamente efetivados em sua conta.

13. Isso é o que se vê, com efeito, das seguintes disposições da “*regulamentação específica que disciplina o Pix Automático*”, constantes no Regulamento do Pix, anexo à Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020, em sua vigente redação (que incorpora alterações promovidas pelas Resoluções BCB nº 39, de 13 de novembro de 2020, nº 42, de 19 de novembro de 2020, nº 269, de 1º de dezembro de 2022, nº 402, de 22 de julho de 2024, nº 425, de 16 de outubro de 2024, e nº 482, de 5 de junho de 2025):

“Art. 3º Para os efeitos deste Regulamento, as expressões e os termos relacionados são assim definidos:

[...]

VI - **conta transacional**: [redação dada pela Resolução BCB nº 42, de 2020]

a) **conta mantida por um usuário final, em um participante do Pix**, utilizada **para fins de pagamento ou de recebimento de recursos, podendo ser uma conta de depósito à vista, uma conta de depósito de poupança ou uma conta de pagamento pré-paga**; [incluída pela Resolução BCB nº 39, de 2020]

[...]

f) **conta destinada ao registro e ao controle do fluxo de recursos relativos ao pagamento de salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares (conta-salário)**, exclusivamente para o recebimento de valores enviados pela Secretaria do Tesouro Nacional; [incluída pela Resolução BCB nº 269, de 2022, desde 3 de julho de 2023]

VII - **consentimento**: manifestação livre, informada, prévia e inequívoca de vontade pela qual o usuário final concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;

VIII - **Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT)**: componente do Pix que armazena chaves Pix vinculadas às informações sobre os usuários finais e suas correspondentes contas transacionais,

com a finalidade de facilitar o processo de iniciação de transações de pagamento pelos usuários pagadores, de mitigar o risco de fraude em transações no âmbito do Pix e de suportar funcionalidades que contribuem para o bom funcionamento do arranjo;

[...]

XII - participante: instituição financeira, instituição de pagamento ou ente governamental que adere ao Regulamento do Pix e atende aos demais requisitos do processo de adesão ao arranjo;

[...]

XVIII - prestador de serviços de pagamento: instituição financeira ou instituição de pagamento que provê serviços de pagamento para um usuário final;

[...]

XX - usuário final: pessoa natural ou pessoa jurídica (de natureza privada ou pública) que utiliza o Pix como pagadora ou como recebedora;

XXI - usuário pagador: usuário final que, no processamento do Pix, tem a sua conta transacional debitada;

XXII - usuário recebedor: usuário final que, no processamento do Pix, tem a sua conta transacional creditada;

[...]

XXX - jornada de autorização: conjunto específico de rotinas procedimentais relacionadas à experiência do usuário pagador no processo de concessão da autorização no âmbito do produto Pix Automático. [inciso incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

#### Subseção IV

##### Do Pix Automático

[Subseção IV incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

Art. 11-Q. O Pix Automático consiste no serviço de pagamento em que o participante prestador de serviços de pagamento do usuário pagador inicia um Pix a partir da conta transacional desse usuário, em razão do recebimento periódico de instruções de pagamento do participante prestador de serviços de pagamento do usuário recebedor, observada a necessidade de autorização prévia e específica do usuário pagador para execução desse serviço. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

§ 1º A autorização de que trata o caput: [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

I - deve ser concedida pelo usuário pagador ao seu prestador de serviço de pagamento uma única vez, previamente ao envio da primeira instrução de pagamento, sem a necessidade de autenticação desse usuário a cada transação; [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

IV - pode ser cancelada ou, naquilo que for admitido, alterada unilateralmente pelo usuário pagador a qualquer momento; [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

VI - deve ter finalidade específica, podendo contemplar o pagamento pelo fornecimento de múltiplos produtos ou serviços prestados pelo usuário receptor, desde que a cobrança seja feita de forma única; [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

VII - pode ser concedida por meio da adoção das seguintes jornadas: [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

a) o usuário pagador escolhe o Pix Automático como forma de pagamento por meio de relação direta com o usuário receptor, sem usar componentes ou infraestruturas do Pix, e concede autorização ao seu prestador de serviços de pagamento após envio, pelo prestador de serviços de pagamento do usuário receptor, das informações da permissão solicitada; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

b) o usuário pagador lê um QR Code contendo as informações da permissão solicitada e concede a autorização; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

c) o usuário pagador lê um QR Code contendo as informações da permissão solicitada e as informações relativas ao pagamento imediato da primeira cobrança e concede a autorização ao mesmo tempo em que inicia o pagamento imediato; ou [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

d) o usuário pagador aceita uma proposta após realizar um pagamento por meio de um QR Code contendo as informações do pagamento e da permissão solicitada e concede a autorização; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

IX - deve observar os parâmetros estabelecidos pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 11-U, caput, inciso V. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

§ 3º As jornadas para a concessão da autorização, de que trata o inciso VII, alíneas “a” a “d”, do § 1º, e para o cancelamento e a alteração da autorização, de que trata o inciso IV do § 1º, serão detalhadas no Manual de Fluxos do Processo de Efetivação do Pix e no manual de Requisitos Mínimos para a Experiência do Usuário. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

Art. 11-R. A adoção de qualquer jornada prevista no art. 11-Q, § 1º, relacionada à experiência do usuário pagador, para a concessão, o cancelamento ou a alteração de autorização do Pix Automático, não dispensa os participantes do Pix envolvidos na execução desse serviço de pagamento de observarem todas as demais regras previstas neste regulamento, nos manuais que a ele se integram e nas instruções normativas que orientam sua aplicação. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

Art. 11-S. Todos os participantes provedores de conta transacional devem disponibilizar o Pix Automático para seus clientes, nos casos em que estejam atuando como prestadores de serviço ao usuário pagador. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

§ 3º As jornadas adotadas para a concessão da autorização previstas no art. 11-Q, § 1º, inciso VII, alíneas “a” a “d”, devem ser disponibilizadas pelo participante de que trata o caput para todos os usuários pagadores. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

Art. 11-T. A oferta de Pix Automático para usuário receptor é facultativa. [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

§ 1º O Pix Automático pode ser ofertado apenas para usuário recebedor pessoa jurídica que: [redação dada pela Resolução BCB nº 482, de 2025, produzindo efeitos de 16 de junho de 2025 em diante]

I - esteja com número de inscrição no CNPJ ativo há pelo menos seis meses; e [incluído pela Resolução BCB nº 482, de 2025, produzindo efeitos de 16 de junho de 2025 em diante]

II - não possua indícios de cometimento de fraude, de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio participante do usuário recebedor, considerando, para os participantes que tenham acesso ao DICT, no mínimo, as informações de segurança lá armazenadas. [incluído pela Resolução BCB nº 482, de 2025, produzindo efeitos de 16 de junho de 2025 em diante]

[...]

§ 7º O participante prestador de serviços de pagamento do usuário recebedor deve verificar a idoneidade do seu cliente previamente à contratação do Pix Automático, bem como durante a vigência do contrato de prestação do serviço, conforme disposto em documento específico a ser divulgado pelo Banco Central do Brasil. [incluído pela Resolução BCB nº 482, de 2025, produzindo efeitos de 16 de junho de 2025 em diante]

Art. 11-U. Os procedimentos operacionais relativos ao Pix Automático serão detalhados no Manual de Fluxos do Processo de Efetivação do Pix, no manual de Requisitos Mínimos para a Experiência do Usuário e em documento específico que será divulgado pelo Banco Central do Brasil, que disporá, pelo menos, sobre: [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

[...]

V - os parâmetros da autorização concedida pelo usuário pagador ao seu prestador de serviços de pagamento, que contemplam, no mínimo: [incluído pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

a) a identificação do usuário recebedor ao qual foi concedida permissão para envio de instruções de pagamento no âmbito do Pix Automático; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

b) o valor máximo autorizado para débito na conta transacional do usuário pagador para cada transação, a critério do usuário pagador, respeitado o piso para o valor máximo a ser autorizado, que pode ser definido pelo usuário recebedor; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

c) a possibilidade de uso de crédito pré-aprovado, nos casos em que o saldo disponível na conta transacional do usuário pagador seja inferior ao valor da transação do produto Pix Automático; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

d) o prazo de vigência, quando houver; [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

e) a periodicidade dos pagamentos; e [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]

f) a data prevista para o primeiro pagamento; e [redação dada pela Resolução BCB nº 425, de 2024]

[...]

Art. 11-V. A disponibilização do Pix Automático pelo participante, por qualquer meio previsto neste regulamento, implica a aceitação incondicional das obrigações, das responsabilidades e dos procedimentos previstos no Mecanismo Especial de Devolução, de que trata o Capítulo XI, Seção II, inclusive no que se refere à necessidade de devolução do Pix para o usuário pagador por meio de recursos próprios, independentemente de existirem recursos suficientes na conta transacional do usuário recebedor para

posterior ressarcimento. [incluída pela Resolução BCB nº 402, de 2024]” (os grifos presentes nessa transcrição de dispositivos do Regulamento do Pix, anexo à Resolução BCB nº 1, de 2020, com as alterações promovidas pelas Resoluções BCB nº 402, de 2024, nº 425, de 2024, e nº 482, de 2025, **não constam no** texto normativo original, tendo sido apostos para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame objeto do presente pronunciamento).

14. À vista dessas disposições da “*regulamentação específica que disciplina o Pix Automático*”, que, com a inclusão do art. 2º-A na Resolução CMN nº 4.790, de 2020, passa a ser a exclusivamente observada relativamente à autorização de titulares de contas de depósito ou de contas-salário para débitos automáticos nessas suas contas em favor de pessoas jurídicas ou entidades como seguradoras, clubes de benefícios ou associações, nota-se que a inclusão do mencionado art. 2º-A, em última análise, afasta justamente, aí, a incidência do dispositivo impugnado na ADI nº 7.860, que é o § 1º do art. 3º da mesma Resolução CMN nº 4.790, de 2020. Afasta expressamente, portanto, a permissão para que seja formalizada por meio da instituição destinatária a autorização do tipo de débito automático enfocado na ADI.

15. Nos termos do § 1º desse novo art. 2º-A da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, explicita-se, ainda, a restrição da incidência do § 1º do seu art. 3º a “*casos em que a autorização de débito envolver instituição depositária que seja também a destinatária dos recursos*”, ao se estabelecer que o *caput* do referido art. 2º-A não se aplica a tais casos, até porque neles, confundindo-se na mesma instituição financeira as figuras tanto da instituição depositária quanto da instituição destinatária, carece de qualquer sentido arbitrar junto a qual dos dois papéis da mesma instituição se há de formalizar a autorização de débito automático, que, afinal de contas, acabará por se formalizar mesmo, de qualquer sorte, em instituição financeira que é a instituição depositária.

16. A respeito do assunto, aliás, observa-se que a alteração normativa ora em foco, assim explicitando a restrição da incidência do § 1º do art. 3º da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, mesmo que não suprima nem modifique diretamente a redação desse parágrafo especificamente impugnado na ADI nº 7.860, não deixa de determinar a perda do seu objeto, por promover alteração substancial do conteúdo normativo do § 1º em questão (ainda que sem redução ou modificação do seu texto, especificamente, quando isoladamente considerado) no tocante à autorização para débitos automáticos. Ao modificar, afinal, o contexto normativo do referido § 1º, a alteração de que se trata – incluindo o citado art. 2º-A na mesma Resolução em que se insere aquele parágrafo, com as implicações destacadas, no caso, à luz da interpretação sistemática apresentada – modifica a aplicabilidade do próprio § 1º impugnado na ADI, justamente no sentido daquilo por que pugna o autor da ação, conforme o dissecado até este ponto do presente parecer.

17. Em outros termos, a alteração examinada restringe a aplicabilidade ou a possibilidade de interpretação do mencionado § 1º (alterando seu contexto normativo, ainda que não seu texto específica e isoladamente considerado) de modo que implica o mesmo resultado que se obteria, sob a perspectiva sustentada pelo autor da ADI nº 7.860, caso, anteriormente ao advento da alteração normativa em referência, se houvesse declarado inconstitucional aquele § 1º ou se houvesse promovido sua revogação ou alterado especificamente, de modo substancial, o próprio texto daquele parágrafo.

18. A par dessas considerações, impende observar adicionalmente que a inclusão do art. 2º-A na Resolução CMN nº 4.790, de 2020, ao determinar que a autorização do tipo de débito automático enfocado na ADI nº 7.860 observe a “*regulamentação específica que disciplina o Pix Automático*”, também faz incidir sobre esse tipo de débito uma série de outros comandos que haviam sido contemplados nessa regulamentação do Pix Automático justamente com o propósito regulatório de intensificar a prevenção de fraudes e facilitar a reparação de prejuízos que sua eventual ocorrência possa causar, a exemplo daqueles comandos estabelecidos nos retrotranscritos art. II-T, §§ 1º e 7º, art. II-U, inciso V, alíneas “b”, “d” e “e”, e art. II-V, todos do Regulamento do Pix, anexo à Resolução BCB nº 1, de 2020, em sua vigente redação.

19. A alteração normativa que se promove com a entrada em vigor da Resolução CMN nº 5.251, de 2025, em 13 de outubro de 2025, traz a lume, portanto, o qualificado discernimento regulatório do CMN quanto ao tipo de alternativa de atualização ou aprimoramento da disciplina regulatória atualmente estabelecida na forma da ainda vigente redação dos dispositivos da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, cuja proposição se vinha examinando, no âmbito de áreas técnicas do BCB, consoante o consignado na seguinte passagem do Parecer Jurídico 1011/2025-BCB/PGBC, de 5 de setembro de 2025, então encaminhado pelo Ofício 23157/2025-BCB/PGBC, daquela mesma data, ao relator da ADI nº 7.860, o Ministro Dias Toffoli, da Suprema Corte, em atendimento ao seu Ofício eletrônico nº 16141/2025:

“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’<sup>9</sup>.*

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 previu 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’<sup>10</sup>. Não se deixou, de qualquer sorte, de impor a instituições destinatárias com potencial para atuar como ‘novos entrantes não detentores de conta de depósitos’<sup>11</sup>, 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’<sup>12</sup>. Além disso, assegurou-se ‘ao titular da conta, a qualquer tempo, o cancelamento da autorização de débito’<sup>13</sup> e*

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

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

11 *Idem, ibidem.*

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

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

inclusive a possibilidade de, em qualquer hipótese, ele 'ser realizado na instituição depositária caso o cliente apresente declaração de que não reconhece a autorização'<sup>14</sup>.

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'<sup>15</sup>. 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'<sup>16</sup>, 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.**

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 reavaliar 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:

14 *Idem, ibidem.*

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

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

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<sup>17</sup>’, 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.

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.

[...]

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.” (os grifos presentes nos parágrafos 13, 14 e 44 dessa transcrição extraída do Parecer Jurídico 1011/2025-BCB/PGBC não constam em seu texto original, tendo sido apostos nessa transcrição para efeito de ênfase quanto ao que mais de perto interessa ao exame objeto do presente pronunciamento).

20. Sob essa perspectiva que já se havia destacado no referido Parecer Jurídico 1011/2025-BCB/PGBC, portanto, é inequívoca a pertinência de que se encaminhe ofício ao relator da ADI nº 7.860 para destacar a alteração normativa superveniente ao seu ajuizamento examinada no presente parecer, tendo em vista o disposto no art. 493 do CPC sobre o denominado *jus superveniens*, por se tratar de fato posterior à propositura da ação claramente relevante para o seu julgamento, inclusive por acarretar a perda de objeto do feito, conforme o que se dissecou a montante nesse particular.

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

## CONCLUSÃO

Assim avaliados, pois, os efeitos que a alteração da Resolução CMN nº 4.790, de 2020, em 13 de outubro de 2025, com o início da vigência da Resolução CMN nº 5.251, de 2025, nos termos dos seus arts. 1º e 2º, tem sobre a ADI nº 7.860, inclusive no que tange à perda do seu objeto, propõe-se o envio de comunicação ao seu relator, na forma da anexa minuta de ofício, para, mediante complementação da opinião carreada à Suprema Corte pelo Ofício 23157/2025-BCB/PGBC, de 5 de setembro de 2025, destacar a superveniente alteração normativa examinada.

À superior consideração.

**RAFAEL BEZERRA XIMENES DE VASCONCELOS**

Procurador do Banco Central  
Procuradoria Nacional de Processos Estratégicos (Prest)  
OAB/DF 40.695 – Matrícula 8.367.009-2

(Seguem despachos.)

De acordo.

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

**JÚLIA CARDOSO ROCHA**

Subprocuradora-Geral do Banco Central, substituta  
Câmara de Contencioso Judicial e Dívida Ativa (CJrPG)  
OAB/CE 15.544 – Matrícula 6.000.789-3

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 25643/2025-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 outubro 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: Informação sobre alteração normativa relevante em relação ao que se discute na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF.

Senhor Ministro,

Ao tempo em que saúdo Vossa Excelência, dirijo-lhe a presente missiva, em complementação ao Ofício 23157/2025-BCB/PGBC, de 5 de dezembro de 2025, para noticiar a ocorrência de alteração normativa associada ao objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.860/DF, cujo teor tem potencial, inclusive, para acarretar a perda de seu objeto.

2. Destaco, a propósito, que, entrando em vigor em 13 de outubro de 2025 a Resolução nº 5.251, de 25 de setembro de 2025, do Conselho Monetário Nacional (CMN), alteram-se as disposições da Resolução CMN nº 4.790, de 26 de março de 2020, sobre procedimentos para autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário, com conseqüente repercussão sobre o que se discute na ADI nº 7.860/DF, sob a relatoria de Vossa Excelência, consoante expõe o anexo Parecer Jurídico 1170/2025-BCB/PGBC.

3. Por essa razão, encaminho tal pronunciamento a Vossa Excelência, tendo em vista o disposto no art. 493 do Código de Processo Civil (CPC), de modo a que a alteração normativa destacada possa ser tomada em consideração no julgamento da referida ADI.

Atenciosamente.

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

Anexo: Parecer Jurídico 1170/2025-BCB/PGBC, de 10 de outubro de 2025.

## **Parecer 1.340/2025-BCB/PGBC**

O parecer esclarece se os acessos concedidos por entes públicos ao CCS e ao DICT devem ser registrados no Sistema CAR, conforme a Resolução BCB 480/2025; conclui que esses acessos não configuram interesse convergente entre as partes exigido para enquadramento como parceria, mas apenas cumprimento de dever legal do BC; e afirma que não há necessidade de registro dessas relações jurídicas no Sistema CAR.

**Leandro Sarai**

Procurador do Banco Central

**Juliana Marques Franca**

Procuradora-Chefe do Banco Central, substituta

**Chiarelly Moura de Oliveira**

Subprocuradora-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 1.340/2025-BCB/PGBC  
PE 297752

Brasília (DF), 12 de novembro de 2025.

*Ementa: Consultoria administrativa. Departamento de Atendimento Institucional (Deati). Relação jurídica formada com a adesão de ente público aos Regulamentos de acesso ao Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) e ao Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT). Resolução BCB nº 124, de 5 de agosto de 2021, e Resolução BCB nº 338, de 23 de agosto de 2023. Dúvida quanto à necessidade de registro dessa relação jurídica no Sistema de Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do Banco Central do Brasil (Sistema CAR). Resolução BCB nº 480, de 4 de junho de 2025. Desnecessidade de registro. O acesso realizado com base nos referidos Regulamentos é feito no exclusivo interesse dos entes públicos legitimados. Não caracterização do interesse convergente necessário para enquadramento nos instrumentos de parceria (convênios e congêneres) previstos na Resolução BCB nº 480, de 2025. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.*

Senhora Procuradora-Chefe,

#### ASSUNTO

O Departamento de Atendimento Institucional (Deati), por meio do despacho 34773/2025-BCB/Deati (doc. 6) questiona se seria necessário registrar no *Sistema de Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do Banco Central do Brasil (Sistema CAR)* os acessos que são realizados no *Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)* e no *Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT)*.

Segundo esclarece no despacho 34762/2028-BCB/DEATI (doc. 5):

*“Trata-se de consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC) acerca do registro no Sistema CAR (Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do BC) dos acessos concedidos pelo Deati (Departamento de Atendimento Institucional) aos órgãos públicos aos dados constantes no CCS (Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro) e DICT (Diretório de Identificadores de Contas Transacionais), ao amparo das Resoluções nº 124, de 05/08/2021 e nº 338, de 23/08/2023.*

*2. O Sistema CAR está disponível no ambiente da Intranet para, conforme previsto na Resolução nº 480, de 04/06/2025, registrar as informações sobre acordos, convênios, colegiados e representantes entre o Banco Central do Brasil e outras instituições.*

*3. Utilizando as definições das Resoluções 124 e 338, o Deati já concedeu 105 acessos aos dados do CCS e 64 aos dados do DICT. Cada concessão possui rito específico de recebimento de ofício com solicitação de adesão à Resolução por parte do órgão interessado, análise da documentação enviada e, cumprida todas as exigências, envio de ofício dessa Autarquia deferindo o pleito.*

*4. Agora, de 3 a 14/11, o Sistema CAR passará pelo período de conformidade, em que os departamentos do Banco Central deverão verificar se todos os acordos, representantes e colegiados de sua área estão*

corretamente cadastrados. Esse cadastro tem, inclusive, a obrigatoriedade de inclusão de documento ou documentos relacionados a cada registro.

5. As especificidades do processo de concessão de acesso ao CCS e DICT trouxeram para o Deati dificuldades em seu enquadramento na Resolução 480, dificuldades essas reforçadas em conversa com o representante da Secre/Segov durante tratativas para a realização da nossa conformidade no Sistema, uma vez que não existe um convênio bilateral assinado entre as partes que possa ter seu inteiro teor publicizado.

6. Diante disso, submetemos à PGBC os seguintes questionamentos:

a) Os acessos aos dados do CCS e DICT concedidos pelo Deati, ao amparo das Res. 124 e 338, são abarcados pela Res. 480 e, conseqüentemente, passíveis de registro no Sistema CAR? Em caso afirmativo, qual é a sua “classificação” frente às definições trazidas pelo art. 2º da citada Res. 480?

b) Caso esse registro no Sistema CAR seja obrigatório, quais (ou qual) documentos deverão ser anexados ao CAR para a sua comprovação?”

2. É o relatório.

## APRECIÇÃO

3. A Resolução BCB nº 480, de 4 de junho de 2025, “estabelece procedimentos relacionados à celebração de convênios, acordos e instrumentos congêneres entre o Banco Central do Brasil e outras instituições, à designação formal de seus representantes em relacionamentos institucionais e ao registro dessas informações.”

4. De forma mais específica, o art. 1º, inciso III, prevê que ela dispõe sobre “o registro das informações sobre acordos, convênios, colegiados e representantes no Sistema de Cadastro de Colegiados, Acordos e Representantes do Banco Central do Brasil – Sistema CAR, disponível no ambiente da intranet do Banco Central do Brasil.”

5. O registro é tratado expressamente no art. 12 e nos arts. 25 a 27:

“Art. 12. O componente responsável deve providenciar a publicação do instrumento ou do aditivo no meio oficial de publicidade da administração pública, assim como no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil, conforme a legislação vigente, bem como o registro no Sistema CAR.

[...]

Art. 25. Cabe ao titular do componente responsável indicar o editor titular e o suplente de sua unidade à Secretaria de Governança, Articulação e Monitoramento Estratégico – Segov.

Art. 26. Cabe ao editor do componente responsável efetuar tempestivamente os registros referentes a convênios, acordos, instrumentos congêneres, colegiados e representantes no Sistema CAR, bem como suas atualizações.

Parágrafo único. As instruções para registro no Sistema CAR devem ser consultadas no Manual do Usuário, disponibilizado na intranet.

*Art. 27. Os titulares e os editores dos componentes responsáveis devem atender a solicitações relacionadas ao Sistema CAR oriundas da Segov, ou geradas automaticamente pelo sistema, no prazo de até trinta dias contados da solicitação.”*

6. Para o que interessa aqui, fica claro nessa Resolução BCB nº 480, de 2025, que o registro é específico para convênios, acordos e instrumentos congêneres. Esses instrumentos são definidos no art. 2º:

*“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Resolução, são adotadas as seguintes definições:*

*I - acordo de adesão: instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal;*

*II - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;*

*III - acordo de cooperação técnica – ACT: instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes;*

*IV - acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação: instrumento jurídico celebrado por instituição científica, tecnológica e de inovação – ICT com instituições públicas ou privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;*

*[...]*

*IX - contrato de repasse: instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União;*

*X - convênio: instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;*

*XI - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação: instrumento jurídico celebrado entre os órgãos e as entidades da União, as agências de fomento e as ICTs públicas e privadas para execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com transferência de recursos financeiros públicos, observado o disposto no art. 9º-A da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;*

*XV - termo aditivo: ajuste que tenha por objetivo a modificação de instrumento já celebrado;*

*XVI - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;*

*XVII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;*

XVIII - termo de outorga: instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica; e

XIX - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.”

7. O que há em comum nos instrumentos acima é o interesse convergente em um objeto, para o qual os parceiros colaboram de modo recíproco.

8. O Sistema CAR não foi instituído para o controle de todo e qualquer ajuste firmado pelo Banco Central do Brasil. O próprio Manual desse Sistema exclui sua aplicabilidade aos contratos administrativos (doc. I, item 1).

9. No Direito Administrativo, é comum a distinção entre ajustes em que as partes possuem interesses contrapostos e ajustes em que as partes possuem interesses comuns. Os ajustes em que as partes possuem interesses contrapostos normalmente são classificados como “contratos”. Já os ajustes em que as partes possuem interesses comuns eram normalmente referidos pelo nome genérico de “convênio, acordo ou ajuste”, conforme previa o revogado §1º do art. 48 do Decreto nº 93.872, de 1986:

“Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

§ 1º Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.”

10. Ultimamente parece que o termo mais amplo para esse tipo de ajustes seria “parceria”. A substituição do termo “convênio” pelo termo “parceria” decorre principalmente do fato de o art. 84 e o art. 84-A da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, terem reservado o uso da palavra “convênio” para um tipo de ajuste muito específico<sup>1</sup>. Além disso, é controvertido afirmar que contratos envolvem interesses contrapostos, uma vez que isso não parece ocorrer no caso dos contratos de constituição de sociedade e de associação<sup>2</sup>.

II. De acordo com as normas citadas anteriormente, o que parece caracterizar o interesse comum seria o fato de ambas as partes terem interesse na mesma prestação, no mesmo objeto. Conceitualmente, o interesse pode significar simplesmente o direcionamento do querer. Juridicamente interesse público representa a manifestação de vontade estatal positivada, ou seja, expressa no ordenamento jurídico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> “Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.” Vide CABRAL, F. G.; SARAI, L. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. Leme/SP: Mizuno, 2025, p.563-568.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p.615.

<sup>3</sup> CABRAL, F. G.; SARAI, L. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. Leme/SP: Mizuno, 2025, p.138.

12. Mas há uma sutil diferença entre essa perspectiva de interesse público e aquela estampada nas referidas normas que conceituam os ajustes congêneres de convênios.

13. É que a concepção de interesse público abarca tanto direitos quanto deveres. Dito de outra forma, tanto a prática de um ato para cumprir um dever jurídico quanto o exercício de um direito são manifestações estatais conforme o interesse público.

14. Mas, quando se menciona “interesse” nas normas que tratam das parcerias, o que está em foco é a perspectiva da satisfação de direito e não o cumprimento de dever. Ou seja, é uma concepção mais restrita do termo interesse. Ela está mais ligada à noção daquilo que beneficia a parte interessada.

15. Em um contrato administrativo, por exemplo, é óbvio que está de acordo com o interesse público a necessidade de o ente público cumprir seus deveres previstos no contrato, ou seja, efetuar os pagamentos devidos. Mas o que efetivamente interessa ao ente público no contrato é a contraprestação pelo pagamento. Tanto é verdade que o ente público troca o dinheiro público pelo objeto da contratação, seja ele um bem ou um serviço.

16. Da mesma forma, nas parcerias, não há dúvida de que o cumprimento dos deveres do Poder Público estabelecidos nos instrumentos desses ajustes está de acordo com o interesse público. Mas o interesse mencionado nas normas que regem as parcerias diz respeito àquilo que efetivamente beneficia o Poder Público ou, mais especificamente, àquilo que tem direito. Por exemplo, suponha-se que o Poder Público firme uma parceria para a realização de uma pesquisa científica concedendo acesso a um cadastro que possui para que um pesquisador parceiro desenvolva um programa que permita detectar algum padrão que será útil na detecção de irregularidades no exercício do poder de polícia. No instrumento de parceria constará que o Poder Público tem o dever de conceder o acesso ao cadastro. Mas o interesse do Poder Público nesse exemplo é de obter o programa que lhe permitirá aprimorar o trabalho de fiscalização. Quando o instrumento estabelece o dever de o pesquisador entregar o programa ao Poder Público, o Poder Público passa a ter o direito de exigir o cumprimento desse dever.

17. A partir dessas premissas, a solução da consulta depende de verificar se a relação jurídica firmada entre o Banco Central do Brasil e os entes que acessam o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) e o Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) se enquadra nos conceitos daqueles instrumentos de parceria.

## DO CCS

18. O acesso ao CCS é regido pela Resolução BCB nº 124, de 5 de agosto de 2021. Ele foi instituído para dar cumprimento ao art. 10-A da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1988:

*“Art. 10-A. O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores.”*

19. Isso é confirmado pela informação contida no site da autarquia, segundo a qual “O CCS visa a dar cumprimento ao previsto no Artigo 10A da Lei de Lavagem de Dinheiro nº 9.613, de 03/03/1998, conforme texto incluído pelo Artigo 3º da Lei nº 10.701, de 09/07/2003”<sup>4</sup>.

20. Enquanto o acesso ao CCS é tratado pela Resolução BCB nº 124, de 2021, o CCS em si é regido pela Resolução BCB nº 179, de 19 de janeiro de 2022<sup>5</sup>.

21. Embora o CCS tenha sido instituído para o fim específico de atender à determinação da Lei nº 9.613, de 1998, ele possui informações que podem ser úteis para que determinados agentes cumpram seus deveres ou exerçam seus direitos. Daí que, no caso concreto, havendo permissão legal, esses sujeitos podem ter acesso a determinados dados do CCS, ainda que esse acesso não tenha relação com atividades de prevenção e combate aos ilícitos tratados na Lei nº 9.613, de 1998.

22. É por isso que o Anexo II à Resolução BCB nº 124, de 2021, exige indicação do fundamento legal para o acesso. Apenas a título de exemplo, o art. 195 do Código Tributário Nacional prevê:

*“Art. 195. Para os efeitos da legislação tributária, não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exibí-los.”*

23. Como o CCS pode indicar instituições em que determinado contribuinte possui contas, essa informação pode ajudar a fiscalização tributária a encontrar movimentações financeiras desse contribuinte.

24. Por outro lado, como o CCS possui informações sigilosas, é necessário haver algum controle para que, por um lado, somente quem possua direito possa acessar referido cadastro. Por outro, como o Banco Central do Brasil é responsável por manter esse cadastro, o controle de acesso é também uma forma de resguardar a autarquia caso haja algum ilícito perpetrado por sujeito que, conquanto possua direito de acesso, pratique algum abuso.

25. Assim, o Regulamento de acesso ao CCS impõe ao interessado que declare expressamente que se obriga a utilizar a informação obtida apenas para fins lícitos.

26. Segundo o art. 2º da Resolução BCB nº 124, de 2021, o acesso com amparo nessa Resolução “somente poderá ser concedido aos entes públicos com atribuições legais de persecução penal, de controle ou de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido.”

27. Quando um interessado firma o termo de adesão previsto no Anexo III da Resolução BCB nº 124, de 2021, esse sujeito possui interesse em acessar informação contida no CCS. Pegando o exemplo dos autos, a Prefeitura Municipal de Camaragibe firmou o requerimento de acesso e informou que necessitava das informações para realizar fiscalização (doc. 2)

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/cadastrclientes> Acesso em 9 nov. 2025.

<sup>5</sup> “Consolida e revisa normas sobre o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS).”

28. Nesse exemplo, é evidente que o Banco Central do Brasil não possui interesse específico a ser satisfeito com a fiscalização que a Prefeitura Municipal de Camaragibe irá realizar. Dito de outra forma, não há interesse comum e convergente. O acesso somente é concedido porque, se o ente público municipal possui direito de acesso, o Banco Central do Brasil, juridicamente, possui o dever de conceder o acesso.

29. Por isso, não há enquadramento dessa hipótese nos conceitos relativos a acordos, convênios e instrumentos congêneres.

30. Por conseguinte, nesse exemplo, não haverá necessidade de efetuar o registro no CAR.

## DO DCTI

31. O Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) é regido pela Resolução BCB nº 338, de 23 de agosto de 2023<sup>6</sup>.

32. De acordo com o art. 2º dessa Resolução, o acesso às informações desse Diretório “somente poderá ser concedido aos entes públicos com atribuições legais de persecução penal, de controle ou de apuração de irregularidades em que o titular dos dados estiver envolvido.”

33. O DICT é conceituado no inciso VIII do art. 3º do Regulamento Anexo à Resolução BCB nº 1, de 12 de agosto de 2020:

*Art. 3º Para os efeitos deste Regulamento, as expressões e os termos relacionados são assim definidos:*

[...]

*VIII - Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT): componente do Pix que armazena chaves Pix vinculadas às informações sobre os usuários finais e suas correspondentes contas transacionais, com a finalidade de facilitar o processo de iniciação de transações de pagamento pelos usuários pagadores, de mitigar o risco de fraude em transações no âmbito do Pix e de suportar funcionalidades que contribuem para o bom funcionamento do arranjo;”*

34. Assim, o DICT foi constituído como mecanismo necessário ao funcionamento do Pix. Apesar disso, as informações nele contidas podem contribuir para o exercício das funções públicas de alguns entes, que possuem direito de acesso a elas.

35. É por esse motivo que foi editada a Resolução BCB nº 338, de 2023, para regular esse acesso.

36. Dessa forma, se um ente público acessa o DICT com base na aludida Resolução, esse acesso é feito no cumprimento de suas competências legais. Parece óbvio que o interesse público do Banco Central do Brasil ao permitir o acesso em nada se confunde com o interesse que deve estar presente em instrumentos de parcerias.

---

<sup>6</sup> “Institui procedimentos para acesso de entes públicos aos dados vinculados às chaves Pix armazenadas no Diretório de Identificadores de Contas Transacionais (DICT) e divulga Regulamento para adesão dos interessados.”

37. Por isso, o raciocínio desenvolvido no tópico anterior relativo ao CCS se aplica inteiramente ao DICT.

## RESSALVA

38. Apenas por cautela, cabe salientar que não se afasta, em tese, a possibilidade de que o acesso ao CCS e ao DICT seja efetuado por um sujeito para atingimento de um interesse que seja convergente com o interesse Banco Central do Brasil. É o caso do exemplo dado acima em que o acesso é feito para fins de pesquisa acadêmica buscando resultado de interesse da autarquia. Já houve caso real submetido à consulta da Procuradoria-Geral do Banco Central nesse sentido<sup>7</sup>.

39. Nesse caso, em princípio, parece necessário haver o registro no CAR. Mas, de todo modo, o acesso nessa hipótese não estaria amparado nem na Resolução BCB nº 124, de 2021, nem na Resolução BCB nº 338, de 2023.

## CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, o acesso ao CCS e ao DICT, com base na Resolução BCB nº 124, de 2021, e na Resolução BCB nº 338, de 2023, nos exemplos dados na consulta, é efetuado no interesse do ente público que efetua o acesso e não no interesse do Banco Central do Brasil. Por esse motivo, a relação jurídica formada entre o Banco Central do Brasil e esses entes públicos não apresenta o interesse comum ou convergente necessário para o enquadramento nos conceitos dos instrumentos de parceria previstos na Resolução BCB nº 480, de 2025.

41. Portanto, nesses casos, não é necessário o registro dessa relação jurídica no CAR.

42. Apenas por cautela, cabe ressaltar que não se afasta, em tese, que em determinado caso concreto haja acesso aos referidos cadastros no interesse do Banco Central do Brasil. Mas, em princípio, tal acesso não se basearia nem na Resolução BCB nº 124, de 2021, nem na Resolução BCB nº 338, de 2023.

43. Por esse motivo, ficam prejudicadas as demais questões formuladas na consulta.

---

<sup>7</sup> Parecer Jurídico 46/2023-BCB/PGBC (PE 219301), de Leandro Sarai, com despacho de Chiarelly Moura de Oliveira.

À sua consideração,

**LEANDRO SARAI**  
Procurador do Banco Central  
Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)  
OAB/SP 189.410

De acordo.

À Subprocuradora-Geral.

**JULIANA MARQUES FRANCA**  
Procuradora-Chefe Substituta  
Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)  
OAB/DF 27.865

(Segue despacho.)

Aprovo.

Ao Deati.

**CHIARELLY MOURA DE OLIVEIRA**  
Subprocuradora-Geral do Banco Central  
Câmara de Consultoria Administrativa (CC3PG)  
OAB/DF 60.743

## **Petição 9.610/2025-BCB/PGBC**

A petição apresenta a contestação do BC à Ação Rescisória movida pela autora, que pretende anular multa administrativa aplicada por fraudes cambiais, e demonstra, entre outros aspectos, o descumprimento dos requisitos da ação rescisória, incluindo a inexistência de violação manifesta à norma jurídica ou de erro de fato no acórdão já transitado em julgado.

**Mariana Casati Nogueira da Gama**

Procuradora do Banco Central

**Adnaldo Dominices B. Filho**

Subprocurador-Chefe do Banco Central

**Marcus Vinícius Saraiva Matos**

Procurador-Chefe do Banco Central

**Lucas Farias Moura Maia**

Subprocurador-Geral do Banco Central

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES, DO EGRÉGIO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, RELATOR DA AÇÃO RESCISÓRIA N. 7999 (2025/0375892-0 - RJ)**

**Ação Rescisória n. 7999 (2025/0375892-0 - RJ)**

**Autor: KFF Investimentos e Participações Ltda. (Atual denominação de Interunion Holding S/A)**

**Réu: Banco Central do Brasil**

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**, Autarquia Federal criada pela Lei n. 4.595, de 1964, e tornada autarquia federal de natureza especial pelo art. 6º da Lei Complementar (LC) n. 179, de 2021, inscrita no CNPJ n. 00.038.166/0001-05, com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 3, Bloco “b”, em Brasília-DF, por seus procuradores (artigo 17, inciso I, da LC n. 73, de 1993; art. 9º da Lei n. 9.469, de 1997; e art. 4º, inciso I, da Lei 9.650, de 1998), em razão de sua citação ultimada em 20/10/2025 (e-STJ, fl. 2427), vem, tempestivamente, apresentar sua

### **CONTESTAÇÃO/RESPOSTA**

aos termos da ação rescisória em epígrafe, na forma do art. 970 do Código de Processo Civil (CPC) e forte nas razões de fato e de direito que passa a expor.

#### **I. DA AÇÃO**

A autora, KFF Investimentos e Participações Ltda., nova denominação social de Interunion Holding S/A, pretende ver declarada a nulidade da multa imposta pelo Banco Central do Brasil à Interunion Corretora de Títulos, Valores e Câmbio (em liquidação extrajudicial – CNPJ 29.621.281/0001-81, doravante Interunion CTVC), no bojo do processo administrativo PA-DECAM nº 90/016, sob o argumento de ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, em razão do transcurso do prazo de cinco anos até a data da intimação da Interunion CTVC para apresentar defesa no referido processo. Subsidiariamente, requer a redução da penalidade ao teto de 200 (duzentos) salários-mínimos, conforme previsto no art. 44, § 2º, da Lei nº 4.595/1964.

2. Para tanto, ajuizou a despropositada ação rescisória ora contestada, com o objetivo de desconstituir acórdão unânime da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, que conheceu parcialmente o recurso especial interposto por Interunion Holding S/A e, na parte conhecida, negou-lhe provimento, confirmando a multa aplicada pelo Banco Central no REsp nº 1.099.724/RJ (2008/0227838-9).

3. A ementa do acórdão foi assim redigida:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. FRAUDE CAMBIAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. NULIDADE DO JULGAMENTO. ADIAMENTO INDEFERIDO. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO (ARTS. 125, I, E 565 DO CPC/1973). PRESCRIÇÃO. ANALOGIA EM DESFAVOR DO RÉU (ARTS. 1º E 4º DO DECRETO N. 20.910/1932, 6º DA LICC E 1º E 2º, II, DA LEI N. 9.873/1999). ORGANICIDADE DA NORMA APLICADA DE FORMA MAIS BENÉFICA AO RÉU. INTERRUPTÃO E SUSPENSÃO DO PRAZO. REVISÃO DIRETA DE PROVAS. INVIABILIDADE. CORRETOR OFICIAL. EQUIPARAÇÃO A CORRETORA DE VALORES. POSSIBILIDADE. ATIPICIDADE DA CONDUTA (ARTS. 23, § 2º, DA LEI N. 4.131/1962). NÃO OCORRÊNCIA. TETO DA MULTA (ART. 44, § 2º, DA LEI N. 4.595/1965). INAPLICABILIDADE. DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO (ART. 2º DA LEI N. 9.784/1999). SÚMULA N. 7/STJ.

1. O adiamento da sessão de julgamento foi rejeitado por haver diversos outros patronos habilitados para a sustentação, por terem sido constituídos após a publicação da pauta e por haver advogados da parte adversa oriundos de localidades outras, com dispêndio de diárias e passagens. Ausente a demonstração de prejuízo à defesa, não há que se falar em nulidade, na hipótese.

2. A prescrição quinquenal foi firmada no Decreto n. 20.910/1932, norma mais benéfica ao réu que o prazo geral do Código Civil de 1916.

3. A norma mais benéfica prevê, porém, hipóteses de interrupção e suspensão. Ela deve ser aplicada de forma orgânica, em sua inteireza, sob pena de se criar uma norma fragmentária, com elementos de leis distintas que deturpam a intenção legislativa. No caso, pode-se supor que não houve a intenção de restringir o prazo abstrato de prescrição, mas alongá-lo, por suspensão, na pendência da apuração administrativa e, diante do encerramento desta, ser abreviado o prazo restante, contado pela metade. A opção seria a aplicação do prazo vintenário, jamais a aplicação do prazo quinquenal da norma administrativa com as hipóteses de interrupção e suspensão da norma geral.

4. A aferição do momento de interrupção da prescrição por força da apuração administrativa, de modo a contrariar o acórdão e considerar o marco apontado pela parte recorrente, esbarra no óbice da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).

5. Descabe a alegação de inaplicabilidade da figura de “corretor oficial” às corretoras de valores. Aquela função foi extinta e substituída por estas com a lei de 1964 (Lei n. 4.595/1964), que não revogou as sanções anteriores (da Lei n. 4.131/1962) e segue sendo atualizada pelo legislador contemporâneo (como na Lei n. 13.506/2017), certamente não para punir atos ocorridos há mais de meio século.

6. A limitação da multa pela Lei n. 4.595/1964 é, de um lado, impassível de conhecimento, por falta de questionamento e inexistência de alegação de vício de fundamentação. Ainda que superado o óbice, a pretensão é descabida, na medida em que o teto da norma invocada diz respeito às sanções da própria lei e, no caso, foi aplicada sanção prevista em norma específica diversa. Dito de outro modo: não incide o limite da multa da Lei n. 4.595/1964 para as sanções aplicadas com base na Lei n. 4.131/1962.

7. A norma federal invocada acerca da proporcionalidade (art. 2º da Lei n. 9.784/1999) não se encontrava em vigor à época da aplicação da pena. Porém, ainda que se considerasse sua incidência, não se pode concluir pela irrazoabilidade da multa apenas por seu vulto abstrato. Na origem, menciona-se que o caso retrata uma das maiores fraudes contábeis da história nacional, e a parte recorrente não se fixa em parâmetros concretos aptos a ensejar a desproporção entre a multa e os danos ao erário e ao sistema financeiro, bem como os patrimônios da corretora, sua holding ou seus sócios. Hipótese que atrai a incidência da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).

8. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, improvido.<sup>1</sup>

4. Contra a decisão mencionada, a autora opôs embargos de declaração<sup>2</sup> aduzindo uma série de supostas omissões, com o fito exclusivo de promover a inovação e a rediscussão da matéria, o que é vedado nos aclaratórios. Por essa razão, em 03/05/2023, o Ministro Relator Humberto Martins rejeitou o recurso referido.

5. Na sequência, a ora autora então recorrente interpôs recurso extraordinário contra os embargos de declaração em recurso especial, com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, apontando violação ao art. 5º, XXXV, XL, XXXIV e LIV, da Constituição Federal.

6. Em 4 de setembro de 2023, a Ministra Presidente do STJ, Maria Thereza de Assis Moura, não admitiu o recurso extraordinário, tendo o trânsito em julgado ocorrido em 28 de setembro de 2023.

7. Em 27 de setembro de 2025, a autora ajuizou a Ação Rescisória n. 7999/RJ ora contestada.

8. Para fundamentar esta rescisória, a autora escora-se num pretexto equivocado de que o acórdão rescindendo teria violado manifestamente os arts. 1º<sup>3</sup> e 4º<sup>4</sup> do Decreto n. 20.910/1932, o art. 6º<sup>5</sup> da Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro (LINDB), os arts. 1º<sup>6</sup> e 2º, inciso II<sup>7</sup>, da

1 REsp n. 1.099.724/RJ, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 1/7/2022.

2 Eis a ementa da decisão que rejeitou os embargos de declaração:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. FRAUDE CAMBIAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME MERITÓRIO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO NO JULGADO.

1. Nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil, os embargos de declaração destinam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão e corrigir erro material eventualmente existentes no julgado, o que não se verifica no caso dos autos.

2. Verifica-se que o acórdão embargado, de maneira clara e fundamentada examinou e decidiu suficientemente todas as questões apontadas pela embargante.

3. A pretensão de rediscutir matéria devidamente abordada e decidida no julgado embargado, consubstanciada na mera insatisfação com o resultado da demanda, é incabível na via eleita.

4. Os embargos de declaração não se prestam à inovação, à rediscussão da matéria tratada nos autos ou à correção de eventual *error in iudicando*. Embargos de declaração rejeitados

3 Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

4 Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

5 Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

6 Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

7 Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; (...)

Lei n. 9.873/1999, o art. 23, § 2<sup>o</sup>, da Lei n. 4.131/1962, o art. 44, § 2<sup>o</sup> da Lei n. 4.595/1964, além dos arts. 5<sup>o</sup>, incisos XL<sup>10</sup>, LIV<sup>11</sup> e XXXIX<sup>12</sup> da Constituição Federal, e art. 9<sup>o</sup> da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos<sup>13</sup>. Alega, ainda, a ocorrência de erro de fato, consistente na suposta desconsideração de que a intimação da Interunion CTVC para apresentar defesa no processo administrativo ocorreu apenas em 20 de dezembro de 1994. Sustenta que a ação estaria amparada nas hipóteses dos incisos V e VIII do art. 966<sup>14</sup> do Código de Processo Civil.

9. A pretensão rescisória em questão, por óbvio, não merece nem mesmo ser conhecida, quanto mais prosperar, haja vista que a ação rescisória não pode ser manejada como sucedâneo recursal, bem como é necessário que haja flagrante violação da lei, o que não ocorre no caso em análise. A demanda ora contestada evidencia, de forma inequívoca, a tentativa indevida de se desconstituir a coisa julgada, com o mau uso do instituto rescisório como sucedâneo recursal.

10. A autora, KFF Investimentos e Participações Ltda., anteriormente Interunion Holding S/A, participou ativamente de todas as fases do processo originário e busca, por meio de expediente processual inadequado, reabrir discussão sobre teses jurídicas já amplamente enfrentadas e definitivamente rejeitadas por esta Corte Superior.

II. Trata-se de mais uma tentativa protelatória de uma parte que, ao longo de mais de três décadas tem se valido sistematicamente de todos os mecanismos processuais disponíveis e não para exercer legitimamente seu direito de defesa, mas para postergar a satisfação do crédito público oriundo de multa administrativa aplicada à sociedade que controla, em razão de uma das maiores fraudes cambiais da história do Brasil.

8 Art. 23. As operações cambiais no mercado de taxa livre serão efetuadas através de estabelecimentos autorizados a operar em câmbio, com a intervenção de corretor oficial quando previsto em lei ou regulamento, respondendo ambos pela identidade do cliente, assim como pela correta classificação das informações por este prestadas, segundo normas fixadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito. (Revogado pela Lei nº 14.286, de 2021)

(...)

§ 2<sup>o</sup> Constitui infração imputável ao estabelecimento bancário, ao corretor e ao cliente, punível com multa de 50 (cinquenta) a 300% (trezentos por cento) do valor da operação para cada um dos infratores, a declaração de falsa identidade no formulário que, em número de vias e segundo o modelo determinado pelo Banco Central do Brasil, será exigido em cada operação, assinado pelo cliente e visado pelo estabelecimento bancário e pelo corretor que nela intervierem. (Redação dada pela Lei nº 9.069, de 1995. Revogado pela Lei nº 14.286, de 2021)

9 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.

(...)

§ 2<sup>o</sup> As multas serão aplicadas até 200 (duzentas) vezes o maior salário-mínimo vigente no País, sempre que as instituições financeiras, por negligência ou dolo: (...)

(Texto Revogado pela Lei nº 13.506, de 2017)

10 Art. 5<sup>o</sup> 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:

(...)

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

11 LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

12 XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

13 **ARTIGO 9**

Princípio da Legalidade e da Retroatividade

Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquentes será por isso beneficiado.

14 Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

(...)

V - violar manifestamente norma jurídica;

(...)

VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.

12. Não obstante os infundáveis argumentos expostos pela autora, que tão-somente demonstram a sua irrisignação com a penalidade imposta pelo Banco Central à sua empresa controlada, nada pode ser aproveitado no sentido de afastar a legalidade da atuação da Autarquia no cumprimento de suas atribuições decorrentes do poder de polícia do sistema financeiro.

13. Mesmo a análise superficial da petição inicial permite ao E. Relator constatar que não há qualquer elemento novo que justifique o manejo desta ação rescisória. Todas das teses apresentadas, seja a alegada prescrição da pretensão punitiva, seja a suposta desproporcionalidade da multa, foram exaustiva e fundamentadamente enfrentadas pelas instâncias ordinárias e por esta Corte, no julgamento do REsp nº 1.099.724/RJ, em decisão técnica, motivada e em estrita conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

14. Sob o manto formal de uma ação rescisória fundada em inexistente erro de fato e em fantasiosa “violação à norma jurídica”, a autora pretende submeter novamente ao crivo judicial matéria que já percorreu todos os graus de jurisdição, inclusive com rejeição de embargos de declaração e a inadmissão do recurso extraordinário interposto, com a formação da coisa julgada certificada em 28/09/2023.

15. A autora, valendo-se de argumentação juridicamente inconsistente e factualmente distorcida, busca perpetrar indefinidamente uma situação de inadimplemento que já se arrasta há décadas. O verdadeiro objetivo da presente demanda é obstar a regular tramitação da Execução Fiscal n. 0533.797-28.2004.4.02.5101 e tumultuar o feito executivo mediante a suspensão de seu curso processual através de uma tutela de urgência manifestadamente incabível.

## II. DA INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO RESCISÓRIA

### II.1. Da Extemporaneidade do Depósito Rescisório (art. 968, II, do CPC)

16. O art. 968, II, do Código de Processo Civil estabelece como requisito de admissibilidade da ação rescisória o depósito prévio, equivalente a cinco por cento sobre o valor da causa, limitado ao valor de 1.000 (mil) salários mínimos, na forma do § 2º do citado artigo. Essa exigência tem por finalidade precípua desestimular o ajuizamento temerário de demandas rescisórias e coibir a utilização deste excepcional instrumento processual com mero expediente protelatório, como ocorre no presente caso.

17. A jurisprudência desse e. STJ consolidou-se no sentido de que o depósito prévio deve ser comprovado no momento do protocolo da petição inicial:

RECURSO ESPECIAL - AÇÃO RESCISÓRIA - INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL POR AUSÊNCIA DO DEPÓSITO PRÉVIO, EM DINHEIRO, PREVISTO NO ARTIGO 968, INCISO II, DO CPC/15 - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. NECESSIDADE. INSURGÊNCIA RECURSAL DA PARTE AUTORA.

Hipótese: Definir a possibilidade de o depósito prévio, requisito de procedibilidade da ação rescisória, ser realizado por outros meios que não sejam em dinheiro.

1. O conteúdo normativo dos artigos 83 e 495 do CPC/15 não foi objeto de discussão pelo órgão julgador, tampouco foram apresentados embargos de declaração pelo insurgente a fim de sanar omissão ou prequestionar a matéria, atraindo o teor das Súmulas 282 e 356 do STF à hipótese.

2. O ajuizamento de ação rescisória pressupõe a demonstração efetiva, concreta e objetiva de seus requisitos legais, também o cumprimento da condição de procedibilidade prevista no art. 968, inciso II, do CPC/15, consubstanciada na necessidade de o autor realizar o depósito judicial da importância de 5% (cinco) por cento sobre o valor da causa, o qual se converterá em multa caso a ação seja, por unanimidade de votos, declarada inadmissível ou improcedente.

2.1. A exegese do referido artigo impõe que o preceito seja inexoravelmente interpretado como dinheiro em espécie, a fim de salvaguardar a segurança jurídica e a natureza excepcional da demanda.

2.2. A admissão de meios alternativos deturparia o objetivo primário do preceito legal, qual seja, o desestímulo ao ajuizamento temerário e desmedido do pleito rescisório.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.<sup>15</sup>

18. No caso dos autos, a petição inicial foi protocolada no último dia do prazo decadencial bienal, o que reforça o caráter protelatório da ação, um sábado, sem que tivesse sido realizado o depósito prévio exigido pelo art. 968, II, do CPC.

19. A autora limitou-se a requerer a expedição de guia de recolhimento, alegando que o protocolo eletrônico em final de semana impediria a obtenção prévia da guia, fundamentando seu pedido na Resolução STJ/GP nº 09, de 27 de agosto de 2018.

20. Ocorre que a citada Resolução expressamente estipula em seu art. 2º, a forma e o período de disponibilidade para emissão das guias do depósito judicial, com destaques acrescidos:

Art. 2º O recolhimento das multas e dos depósitos mencionados no art. 1º será realizado na Caixa Econômica Federal – CEF, por meio da guia de depósito judicial disponível na página da internet do STJ no endereço: <https://ww2.stj.jus.br/contas/deposito/guia/formulario/>.

§ 1º A guia de depósito judicial mencionada no caput deve ser preenchida conforme as instruções constantes do Anexo desta resolução.

§ 2º A efetivação do depósito judicial e a sua comprovação nos autos no prazo definido são de exclusiva responsabilidade da parte.

§ 3º O serviço de geração de guia de depósito judicial estará disponível de segunda-feira à sexta-feira, das 6 às 22 horas.

§ 4º A parte não poderá alegar indisponibilidade de sistema, em período diverso do definido no § 3º, para o não cumprimento do depósito judicial que lhe foi determinado.

---

<sup>15</sup> REsp n. 1.871.477/RJ, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 13/12/2022, DJe de 16/2/2023. Destacou-se.

§ 5º A conta judicial aberta será vinculada ao processo indicado pelo depositante na guia de depósito judicial e a quantia recolhida ficará à disposição do Tribunal.

§ 6º O recolhimento efetuado em desconformidade com o estabelecido nesta resolução será submetido à consideração do ministro relator competente.

21. A norma, portanto, estabelece os dias e período para emissão das guias de depósito, ressaltando, expressamente, que a parte não poderá alegar a indisponibilidade de sistema quando o depósito ocorrer em período diverso daquele definido no § 3º.

22. Trata-se de norma administrativa, de conhecimento público, cujo desconhecimento não pode ser alegado pela autora.

23. A opção deliberada da autora em deixar transcorrer integralmente o prazo decadencial de dois anos, relegando o protocolo da inicial para o último dia possível, num sábado, quando sabia (ou deveria saber) da impossibilidade de expedição de guia nesse dia, caracteriza inequívoca má gestão do prazo processual e evidencia o caráter protelatório da presente ação.

24. Ademais, a flexibilização do momento e recolhimento do depósito prévio esvazia a *ratio* do art. 968, II, do CPC, que visa justamente desestimular o ajuizamento oportunista de ações rescisórias. Se admitida a possibilidade de protocolo da inicial sem o seu depósito, com o recolhimento posterior, desaparece o caráter inibitório do depósito prévio, que tem justamente esse objetivo. Ao se admitir o protocolo da inicial sem o depósito, permitir-se-ia que qualquer litigante vencido ajuíze ação rescisória sem qualquer ônus inicial, transformando-a em sucedâneo recursal.

25. Assim, verifica-se que a petição inicial, no ato de seu protocolo, não atendeu ao um dos requisitos legais de admissibilidade da ação rescisória, qual seja, o depósito prévio previsto no art. 968, II, do CPC, estando preclusa a matéria. Por essa razão, impõe-se o indeferimento liminar da petição inicial, nos termos do art. 968, § 3º, e art. 485, I, ambos do Código de Processo Civil, c/c art. 34, XVIII, “a”<sup>16</sup>, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ).

## II.2. Da Inépcia da Petição Inicial

26. A autora fundamenta a presente ação rescisória no art. 966, inciso V (violação manifesta à norma jurídica) e inciso VIII (erro de fato), ambos do Código de Processo Civil.

27. No que se refere à alegada violação manifesta à norma jurídica, observa-se que a petição inicial não indica, de forma inequívoca, qual(is) dispositivo(s) legal(is) teria(m) sido flagrantemente afrontado(s). Ao longo da peça, a autora menciona diversos diplomas legais, dispositivos constitucionais e até tratados internacionais, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

---

<sup>16</sup> Art. 34. São atribuições do relator:

(...)

XVIII - distribuídos os autos:

a) não conhecer do recurso ou pedido inadmissível, prejudicado ou daquele que não tiver impugnado especificamente todos os fundamentos da decisão recorrida;

(...)

28. Contudo, em momento algum identifica, de maneira clara e precisa, a norma que teria sido efetivamente contrariada. Em determinado trecho, por exemplo, limita-se a afirmar: “Assim, o v. acórdão rescindendo viola, cristalinamente, disposição constitucional (vide arts. 37, caput, incisos X e XV; 5º, inciso XXXVI, todos da CRFB/88)”. Torna-se evidente, portanto, *prima facie*, a ausência de indicação específica e segura dos dispositivos supostamente violados.

29. A petição inicial, portanto, incide em inépcia, porquanto não permite ao ora demandado o exercício pleno da defesa, uma vez que a peça inaugural não permite conhecer o real objeto da demanda.

30. Impende ressaltar que esse e. Superior Tribunal de Justiça inadmitiu ação rescisória por falta de indicação do dispositivo legal supostamente violado, como ilustra o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AÇÃO RESCISÓRIA. ACÓRDÃO DA PRIMEIRA TURMA QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO ESPECIAL, ANTE O ÓBICE DA SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DE MANIFESTA VIOLAÇÃO AO ART. 5º DA LEI 9.784/1999, QUE NÃO FOI OBJETO DE ANÁLISE.

1. Os autores se insurgem contra acórdão da Primeira Turma do STJ que não conheceu Recurso Especial, ante a incidência da Súmula 284/STF. Alegam que deixaram claro, na referida peça recursal, quais dispositivos de lei federal teriam sido violados pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

2. Segundo a firme jurisprudência do STJ, a propositura de Ação Rescisória fundada em violação manifesta da norma jurídica somente se justifica quando a ofensa à lei for flagrante, ou seja, quando a decisão rescindenda conferir interpretação manifestamente contrária ao seu conteúdo. Por essa razão, a Rescisória não pode ser utilizada como sucedâneo recursal.

3. In casu, a Primeira Turma consignou que, “**na argumentação recursal, não houve a clara e explícita indicação de qual dispositivo de lei foi violado na instância de origem, situação que não permite a exata compreensão da controvérsia e impede o conhecimento do apelo especial**”. Essa circunstância autoriza a aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF, conforme a sedimentada orientação do STJ.

4. O art. 5º da Lei 9.784/1999 trata da motivação dos atos administrativos, que não se confundem com decisão judicial. Por isso, o referido dispositivo não foi objeto de análise no aresto objurgado, o que afasta, em definitivo, a alegada violação à norma jurídica.

5. Agravo Interno não provido.<sup>17</sup>

31. No presente caso, a autora menciona determinados dispositivos legais, mas não indica a regra de direito tida por ofendida. Não trouxe os fundamentos de fato e de direito que permitiriam a admissão da rescisória ou demonstrou a patente contradição entre a decisão rescindenda e a disposição normativa supostamente violada.

<sup>17</sup> AgInt na AR n. 7.621/PA, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 12/6/2024, DJe de 1/7/2024. Destacou-se.

32. A autora faz referências genéricas a diversos preceitos legais e constitucionais ao longo da inicial, mas não aponta, de modo claro, preciso e inequívoco, qual seria a norma jurídica cuja violação justificar-se-ia nos termos do art. 966, V, do CPC. Limita-se à invocação abstrata de princípios constitucionais, sem evidenciar qualquer antagonismo concreto entre esses dispositivos e a decisão rescindenda. A petição inicial carece dos fundamentos jurídicos e fáticos mínimos que viabilizem a adequada compreensão da pretensão, comprometendo o contraditório e a ampla defesa do Banco Central.

33. Ante o exposto, estando configurada a inépcia da petição inicial, por ausência de indicação precisa e inequívoca dos dispositivos supostamente violados, impõe-se a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 330, I e § 1º<sup>18</sup>, c/c art. 485, I<sup>19</sup>, e art. 968, § 3º<sup>20</sup>, todos do Código de Processo Civil.

### II.3. Da Utilização da Ação Rescisória como Sucedâneo Recursal

34. “A ação rescisória é demanda excessivamente técnica e, como tal, deve conter tese jurídica bem delineada, a fim de que não se cometa o equívoco de fazê-la espécie de recurso revisional.” Esse alerta apresentado pela Ministra Eliana Calmon<sup>21</sup> é bem aplicado ao presente caso, no qual a autora pretende não só retardar a exigibilidade da multa cobrada pelo Banco Central, como também almeja a utilização dessa ação excepcional como sucedâneo recursal para, com isso, anular ou revalorar a sanção administrativa imposta à sua controlada, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

35. Verifica-se que a questão e os fundamentos aduzidos na ação rescisória foram tratados, debatidos e julgados pelo TRF da 2ª Região e posteriormente reanalisados pela 2ª Turma do STJ nos autos do REsp n. 1.099.724/RJ (2008/0227838-9).

18 Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

I - for inepta;

(...)

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

(...)

19 Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

I - indeferir a petição inicial; (...)

20 Art. 968, § 3º Além dos casos previstos no art. 330, a petição inicial será indeferida quando não efetuado o depósito exigido pelo inciso II do caput deste artigo.

21 Como se lê no voto proferido do julgamento da AR n. 717/DF, cuja ementa é transcrita a seguir:

PROCESSO CIVIL - AÇÃO RESCISÓRIA - VIOLAÇÃO A LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI.

1. A ação rescisória é de absoluto tecnicismo, sendo observado no seu julgamento, com acuidade, a causa de pedir, sempre atrelada a um dos incisos do art. 485 do CPC.

2. Rescisória que indica ter havido violação a literal disposição de lei, mas afirma ter ocorrido falsidade documental na prova dos autos.

3. A errônea interpretação da lei não pode ser constatada por via subjetiva, pois só autoriza tal entendimento ação de impugnação quando houver clara violação objetiva a texto expresso de lei.

4. Ação rescisória improcedente.

(AR n. 717/DF, relatora Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 17/6/2002, DJ de 31/3/2003, p. 137.)

36. No curso desta manifestação, será demonstrada a inexistência dos vícios rescisórios alegados pela autora. Portanto, a rescisória não pode ser admitida ou não deve ser conhecida. A argumentação exposta na petição inicial, longe de demonstrar manifesta violação de norma jurídica, reitera os mesmos fundamentos de direito que já foram exaustivamente analisados e rejeitados pelo Poder Judiciário na decisão rescindenda. Tampouco houve o erro de fato a ensejar a rescindibilidade da decisão atacada, mas, apenas, a sua valoração de forma contrária aos interesses autorais.

37. O fato de o STJ ter reconhecido no AgRg no REsp 1.099.724/RJ<sup>22</sup> a legitimidade da autora (então existente sob outra denominação) para a causa em nada altera o julgamento a respeito da natureza da sanção aplicada pelo Banco Central, bem como a ausência do fluxo prescricional contrário ao Banco Central. A legalidade e a validade da sanção foram exaustivamente analisadas pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região e no próprio acórdão rescindendo.

38. Nitidamente, a autora se utiliza da ação rescisória como sucedâneo recursal ao rediscutir a matéria já decidida, o que é inadmissível por via de ação rescisória. Ao se aceitar o processamento da ação ora contestada, permitir-se-á que o STJ atue como “terceira instância”, prática inadmitida pelo ordenamento jurídico pátrio.<sup>23</sup>

39. A utilização da ação rescisória como mero artifício para reabrir discussão já definitivamente solucionada afronta de maneira direta a autoridade da coisa julgada, um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito. Admitir tal prática equivale a corroer a estabilidade e a segurança das relações jurídicas, convertendo a rescisória em via de revisão ampla e tardia, capaz de subverter a definitividade do julgado e instituir, indevidamente, uma “terceira instância”.

---

22 PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL. ACIONISTA CONTROLADOR. AÇÃO DE INTERESSE DA MASSA. ANULAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELO BACEN. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.

1. No ano de 1996, o Banco Central do Brasil aplicou uma multa de aproximadamente R\$ 270.000.000,00 (duzentos e setenta milhões de reais) à empresa INTERUNION S/A CORRETORA DE TÍTULOS, VALORES E CÂMBIO, da qual a recorrente - INTERUNION HOLDING S/A - é acionista controladora com cerca de 99,99% das cotas sociais com direito a voto.

2. A empresa autuada - INTERUNION S/A CORRETORA DE TÍTULOS, VALORES E CÂMBIO, antes mesmo do ajuizamento desta ação, foi submetida a processo de liquidação extrajudicial, nos termos da Lei 6.024/74, que “dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências”.

3. Na liquidação extrajudicial, o liquidante atua em nome e por conta do Banco Central do Brasil, como verdadeira longa manus dessa autarquia, administrando a empresa em liquidação sob as diretrizes ditadas pelo próprio BACEN, como se pode deduzir do que preconizam diversos dispositivos da Lei 6.024/74.

4. Se o liquidante é mero representante do BACEN e a ele compete “propor ações e representar a massa em Juízo ou fora dele” (art. 16 da Lei 6.024/74), a legitimação processual não pode ficar restrita ao liquidante relativamente às demandas propostas contra o próprio BACEN, já que os interesses do liquidante, em último exame, são os da própria autarquia que o nomeia.

5. Afirmada a legitimidade, não há dúvida de que o acionista controlador, no caso titular de 99,99% das cotas sociais da entidade sob liquidação extrajudicial, também detém legítimo interesse em acionar o Judiciário para anular penalidade que excede os duzentos e setenta milhões de reais, em valores nominais apurados no ano 2000.

6. A Lei 9.447/97, nos arts. 2º e 3º, atribui ao sócio controlador a responsabilidade solidária no caso de liquidação extrajudicial da entidade regida pela Lei 6.024/74. Diante disso, é inequívoco o interesse a legitimar a propositura da ação. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público do STJ.

7. Tornada sem efeito a decisão agravada que acolheu a preliminar de ilegitimidade ativa ad causam, devem os autos retornar para exame do mérito do recurso especial.

8. Agravo regimental provido para tornar sem efeito a decisão de fls. 1108-1110 e julgar prejudicados os embargos de declaração de fls. 1129-1131 opostos pelo Banco Central do Brasil.

(AgRg no REsp n. 1.099.724/RJ, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 17/9/2009, DJe de 5/10/2009.)

23 AR n. 5.399/PR, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Primeira Seção, julgado em 4/9/2025, DJEN de 15/9/2025. Destacou-se.

40. Assim, a autora, longe de se valer da real finalidade da ação rescisória que deve ser manejada de forma excepcional para a correção de vícios graves em decisões transitadas em julgados, utiliza-a como sucedâneo recursal, com vantagens de devolução plena para a análise da matéria e prazo alargado, de dois anos, para sua interposição<sup>24</sup>.

41. A ausência de qualquer vício rescisório, aliada à evidente tentativa de manejo da ação excepcional como se recurso fosse para rediscutir a matéria já exaustivamente enfrentada e definitivamente julgada, impõe o não conhecimento da demanda, nos termos do art. 968, § 3º, do CPC, c/c art. 34, XVIII, “a”<sup>25</sup>, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ).

### III. DO MÉRITO

42. Na improvável hipótese de serem suplantada as preliminares de inadmissibilidade da presente ação rescisória, a pretensão autoral não encontrará respaldo no juízo rescindendo, porquanto o aresto atacado não apresenta violação manifesta a norma jurídica, bem como não há erro de fato, nos termos do § 1º<sup>26</sup> do art. 966 do Código de Processo Civil, já que o suposto erro de fato foi controvertido no processo originário.

#### III.1. Da Ausência de Violação Manifesta a Norma Jurídica

43. A ação rescisória fundada no inciso V do art. 966 do Código de Processo Civil pressupõe “que o conteúdo normativo tenha sido ofendido de maneira evidente e flagrante, tornando a decisão de tal modo teratológica a consubstanciar afronta ao sistema jurídico vigente, o que não ocorreu no caso dos autos.”<sup>27</sup> Tal violação deve ser clara, manifesta e não pode ensejar simples reexame de questões

<sup>24</sup> PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. MILITAR. PROMOÇÃO. DECRETO 86.289/1981. RECURSO ESPECIAL QUE NÃO ALEGA VIOLAÇÃO DO ART. 485, V, DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO DA SÚMULA 284/STF. MATÉRIA DECIDIDA NA ORIGEM COM ENFOQUE CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Rescisória proposta pela União, objetivando a rescisão do acórdão proferido pelo TRF 3ª Região que “negou provimento à apelação interposta pela União Federal e à remessa oficial para manter a sentença que, por sua vez, julgou procedente o pedido inicial formulado pelo ora requerido a fim de condenar a União a promover o autor à graduação de Segundo Sargento, a partir de 1º de dezembro de 1987” (fl. 570, e-STJ).

2. Nas razões do Recurso Especial, a União sustenta contrariedade ao art. 7º do Decreto 86.289/1981, mas não faz sequer menção ao art. 485, V, do CPC, o que já caracteriza deficiência na sua fundamentação a impedir seu conhecimento, em observância à Súmula 284 do STF, aplicável por analogia.

3. Ademais, esclareço que, para que a Ação Rescisória fundada no art. 485, V, do CPC prospere, é necessário que a interpretação dada pelo decisum rescindendo seja de tal modo aberrante que viole o dispositivo legal em sua literalidade. Se, ao contrário, o acórdão rescindendo elege uma dentre as interpretações cabíveis, ainda que não seja a melhor, a Ação Rescisória não merece vingar, sob pena de tornar-se recurso ordinário com prazo de interposição de dois anos.

4. Por outro lado, verifica-se ainda que tanto o acórdão recorrido como o acórdão rescindendo abrigam fundamentos de índole constitucional e infraconstitucional. Essa circunstância obsta conhecimento do presente recurso, ante a ausência de interposição de Recurso Extraordinário. Incidência da Súmula 126 deste Tribunal.

5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp n. 822.912/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/5/2016, DJe de 25/5/2016. Destacou-se.)

<sup>25</sup> Art. 34. São atribuições do relator:

(...)

XVIII - distribuídos os autos:

a) não conhecer do recurso ou pedido inadmissível, prejudicado ou daquele que não tiver impugnado especificamente todos os fundamentos da decisão recorrida;

(...)

<sup>26</sup> § 1º Há erro de fato quando a decisão rescindenda admitir fato inexistente ou quando considerar inexistente fato efetivamente ocorrido, sendo indispensável, em ambos os casos, que o fato não represente ponto controvertido sobre o qual o juiz deveria ter se pronunciado.

<sup>27</sup> AR n. 6.549/DF, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 14/10/2020, DJe de 29/10/2020.

jurídicas complexas que envolvam interpretação normativa, ponderação de princípios (inclusive o da proporcionalidade) ou a análise de teses jurídicas adequadamente enfrentadas e fundamentadas pelo órgão julgador. Exige-se, em suma, ofensa literal e inequívoca à lei.

44. O art. 966, V, do CPC contempla hipótese de rescisão de julgado que pressupõe lesão direta e inequívoca à norma jurídica, em grau tal que permita sua aferição sem qualquer dúvida razoável. Nesse sentido, afirma o STJ que “a interpretação dada pelo acórdão rescindendo seja de tal modo teratológica que viole o dispositivo legal em sua literalidade”<sup>28</sup>.

45. Corroborando esse entendimento, o Ministro Og Fernandes, ao proferir voto na AR 6.010/RS, proposta com fundamento no art. 966, V do CPC, explicou que

o termo ‘manifestamente’ não pode ser compreendido como qualquer divergência interpretativa dos normativos aplicados na solução do litígio, mas de uma decisão que tenha desbordado de qualquer interpretação admissível da norma jurídica, isto é, aquela que, claramente, e, sob qualquer contexto que possa ser considerada, não guarda relação de pertinência com o comando normativo utilizado para fundamentar o *decisum*.

46. Assim, conforme a jurisprudência consolidada do STJ, a rescisão com base no art. 966, V, do CPC somente se justifica quando a norma é violada de forma clara, literal e direta. A ação rescisória não se presta ao reexame de matéria já decidida, pois isso representaria mero inconformismo, insuficiente para desconstituir a coisa julgada<sup>29</sup>.

47. A coisa julgada, como elemento estabilizador da sociedade, das relações jurídicas e da proteção da confiança nas instituições constitui a própria essência do Direito e não pode ser rescindida por mero inconformismo da parte ao resultado do julgamento técnico e correto. A coisa julgada deve ser enaltecida e observada sob pena de estabelecer uma completa imprevisibilidade dos litígios judiciais, impossibilitando a pacificação das relações sociais.

<sup>28</sup> AgRg no AREsp n. 816.994/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 13/9/2016, DJe de 20/9/2016.

<sup>29</sup> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. TRANSFORMAÇÃO DE TAXISTAS AUXILIARES EM PERMISSIONÁRIOS AUTÔNOMOS. LEI MUNICIPAL 3.123/00. VIOLAÇÃO A LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI. REEXAME DE PROVAS APRECIADAS NA AÇÃO MANDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO RESCISÓRIA IMPROCEDENTE.

1. A ação rescisória não é o meio adequado para corrigir suposta injustiça da sentença, apreciar má interpretação dos fatos, reexaminar as provas produzidas ou complementá-las. Precedentes do STJ.

2. Hipótese em que o acórdão rescindendo, com base no conjunto probatório dos autos da ação mandamental, considerou comprovados os requisitos autorizadores para reconhecer o direito líquido e certo dos então impetrantes (transformação de taxistas auxiliares em permissionários autônomos).

3. A violação de literal disposição de lei que autoriza o ajuizamento de ação rescisória é aquela que enseja flagrante transgressão do “direito em tese”, porquanto essa medida excepcional não se presta simplesmente para corrigir eventual injustiça do *decisum* rescindendo, sequer para abrir nova instância recursal, visando o reexame das provas. Com efeito, “na interpretação do art. 485, V, do Código de Processo Civil, que prevê a rescisão de sentença que ‘violar literal disposição de lei’, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal consagrou o entendimento segundo o qual não constitui violação literal da lei, para esse efeito, a que decorre de sua interpretação razoável, de um de seus sentidos possíveis, se mais de um for admitido. A ofensa, portanto, tem de ser especialmente qualificada (...). Ora, se é certo que ‘não cabe ação rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais’ (Súmula 343/STF), com maior razão não é ela cabível quando há perfeita harmonia entre a decisão rescindenda e a jurisprudência pacificada do Tribunal” (AR 4.071/CE, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 18/5/09).

4. Portanto, considerando que o acórdão rescindendo decidiu a demanda no mesmo sentido da jurisprudência pacificada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, não é cabível a ação rescisória ajuizada com base no art. 485, V, do Código de Processo Civil. Desse modo, é inviável a pretensão de desconstituição do julgado, porquanto inexistente a suscitada violação de literal disposição de lei.

5. Ação rescisória improcedente. (AR n. 3.991/RJ, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 27/6/2012, DJe de 6/8/2012. – Destacou-se.)

### III.2.1. Da inexistência de vícios de rescindibilidade quanto à prescrição: da não retroatividade da Lei n. 9.873/1999 e da correta aplicação do Decreto n. 20.910/1932

48. No caso concreto, a decisão rescindenda proferida quando do julgamento do REsp n. 1.099.724-RJ não violou qualquer norma jurídica, muito menos violou manifestamente norma jurídica. Ao contrário, a decisão rescindenda fez a correta subsunção dos fatos às normas, apresentando fundamentação jurídica, detalhada e irrepreensível de todas as questões suscitadas pela autora no processo originário.

49. A petição inicial ora impugnada traduz mero inconformismo da autora, que intenta utilizar a presente ação como sucedâneo recursal, buscando reapreciação de matéria definitivamente decidida.

50. Não obstante, a autora sustenta a existência de justa causa para esta ação rescisória, sob o argumento de que o STJ teria violado manifestamente o art. 2º da Lei n. 9.873/1999, ao aplicar, por analogia *in malam partem*, o art. 4º do Decreto n. 20.910/1932 e o art. 2º, II, da referida lei, segundo os quais não corre a prescrição enquanto houver processo administrativo em curso ou pendente de apuração.

51. Segundo a autora, a 2ª Turma do STJ não reconheceu a prescrição da pretensão administrativa que supostamente teria fluído entre a data da infração (último contrato de câmbio celebrado em 31/07/1989) e a intimação da Interunion CTVC para se defender das acusações que lhe renderam a penalidade imposta no PA-DECAM nº 90/016 (intimação ocorrida em 20/12/1994).

52. Argumenta que, entre esses dois marcos temporais, decorreram cinco anos, quatro meses e onze dias, o que, segundo sua equivocada compreensão, ensejaria a incidência da prescrição, com fundamento na Lei n. 9.873/1999, que retroagiria para alcançar fatos pretéritos.

53. Tal alegação, contudo, não merece acolhida. A decisão rescindenda aplicou corretamente, de forma orgânica e integral, o Decreto n. 20.910/1932, afastando qualquer aplicação analógica *in malam partem*. Fundamentou, de forma expressa, que a prescrição quinquenal decorre do referido decreto, norma mais benéfica ao réu que o prazo vintenário do Código Civil de 1916.

54. Ao aplicar o prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto, o julgador deve, necessariamente, observar as hipóteses de interrupção e suspensão previstas no art. 4º do mesmo diploma legal e não aplicar (até porque seria impossível, eis que inexistente à época dos fatos) a Lei n. 9.873/1999, que, no entender da autora, deveria retroagir em favor da Interunion CTVC, por lhe ser uma norma mais benéfica.

55. Para justificar o injustificável, a autora busca lastro na jurisprudência penal do STJ que considera ser “vedado, no Direito Penal, ampliar tal conceito restritivo, com o emprego de analogia *in malam partem* (HC nº 23.419/PB, 6ª Turma, Rel. Min. PAULO MEDINA, DJ de 21/03/2005)”, como cita no §65 da peça inaugural. No entanto, o STJ possui entendimento consolidado de que não se

aplica às infrações administrativas a retroatividade das normas mais benéficas, própria do direito penal<sup>30</sup> e tributário<sup>31</sup>.

56. Em última análise, deseja a autora o reconhecimento de uma inexistente prescrição da pretensão punitiva do Banco Central durante o curso do processo administrativo regido pelo Decreto n. 20.910/1932, fundamentado na retroatividade de legislação inexistente ao tempo do processo sancionador (a Lei n. 9.873/1999).

57. Quando da prática dos ilícitos cambiais o ordenamento jurídico não previa prazo prescricional para a extinção da punibilidade administrativa. Logo, na ausência de previsão legal, não há que se falar em prescrição, pois esta decorre tão-somente da lei.

58. Assim, na fantasiosa interpretação jurídica realizada da autora, a prescrição da pretensão punitiva do Banco Central para a apuração dos ilícitos cambiais praticados pela sua controlada, Interunion CTVC, deveria ser regida pela Lei n. 9.873/1999, inexistente quando da prática dos atos ilícitos, e não pelo Decreto n. 20.910/1932, que, à época, regulava a prescrição.

59. A autora manipula dispositivos do Decreto n. 20.910/1932 e da Lei n. 9.873/1999, tentando construir uma interpretação distorcida que sustente a extinção da punibilidade, sem respaldo legal. Ora, se o legislador pretendesse prever a prescrição específica da pretensão punitiva da Administração, o teria feito em lei própria.

60. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de há muito refuta a combinação de leis no tempo formando o que se chama de *lex tertia*. No caso dos autos, essa “terceira lei” seria formada

<sup>30</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. APLICAÇÃO DE MULTA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DE REGRAS DOS DIREITOS TRIBUTÁRIO E PENAL. IMPOSSIBILIDADE. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL DA ORIGEM. RECURSO ESPECIAL VIA INADEQUADA.

I. Em primeiro lugar, a controvérsia foi decidida pela origem com fundamento constitucional (princípio da irretroatividade das leis - art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição da República vigente), motivo pelo qual a competência para apreciar e julgar eventual irrisignação é do Supremo Tribunal Federal e o recurso especial é via inadequada para tanto. Precedente.

2. Em segundo lugar, não são aplicáveis à espécie dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Penal porque, embora o especial tenha sido interposto nos autos de execução fiscal, a multa imposta decorre do exercício do poder de polícia pela Administração Pública - infração administrativa.

3. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp n. 761.191/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/5/2009, DJe de 27/5/2009.)

<sup>31</sup> TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA PREVISTA NO ART. 106 DO CTN. INAPLICABILIDADE. NATUREZA DA MULTA. MATÉRIA FÁTICA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE COMBATE A FUNDAMENTOS AUTÔNOMOS DO ACÓRDÃO. RAZÕES RECURSAIS DISSOCIADAS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DAS SÚMULAS N. 283 E 284/STF. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Código de Processo Civil de 2015.

II - Esta Corte tem entendimento consolidado no sentido de que não é aplicável, às infrações de natureza administrativa, a previsão da retroatividade da lei mais benéfica, contida no art. 106 do CTN.

III - In casu, rever a conclusão do colegiado de origem, a respeito da natureza da multa em comento, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula 7/STJ.

IV - A jurisprudência desta Corte considera deficiente a fundamentação quando a parte deixa de impugnar fundamento suficiente para manter o acórdão recorrido, apresentando razões recursais dissociadas dos fundamentos utilizados pela Corte de origem.

Incidência, por analogia, das Súmulas n. 283 e 284/STF.

V - Em regra, descabe a composição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 1.954.631/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 27/9/2021, DJe de 8/10/2021.)

a partir da escolha seletiva pela autora dos dispositivos do Decreto n. 20.910/1932 e da Lei n. 9.873/1999 que, conjugados, teriam o efeito de impor uma inexistente prescrição que culminaria na anulação da multa aplicada pelo Banco Central:

(...)

3. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento fixado no sentido de que não é possível a combinação de leis no tempo. Entende a Suprema Corte que, agindo assim, estaria criando uma terceira lei (*lex tertia*).

4. Com efeito, extrair alguns dispositivos, de forma isolada, de um diploma legal, e outro dispositivo de outro diploma legal implica alterar por completo o seu espírito normativo, criando um conteúdo diverso do previamente estabelecido pelo legislador. (...) <sup>32</sup>

61. De qualquer forma, é certo que a prescrição, seja ela regulada pelo antigo Decreto, seja ela regulada pela Lei n. 9.873/1999, não ocorreu.

62. Sob pena de criar a vedada *lex tertia*, ao se admitir a retroatividade da Lei n. 9.873/1999, deve-se considerar o fato de que os ilícitos cambiais cometidos pela Interunion CTVC têm, em tese, conformação penal, nos termos do art. 21<sup>33</sup> da Lei n. 7.492/1986, legislação vigente à época dos fatos, cujas penas *in abstracto* são de 1 a 4 anos de detenção e multa.

63. Logo, a se aceitar a retroatividade da Lei n. 9.873/1999, como a infração administrativa também constitui crime, rege-se a prescrição pelo prazo previsto na lei penal, nos termos do art. 1º, § 2º<sup>34</sup> dessa Lei. Assim, ao haver a retroação da citada legislação, como o ilícito administrativo também constitui crime, no caso concreto, a prescrição, então, obedeceria ao estabelecido no art. 109, IV<sup>35</sup>, do Código Penal, que determina ser de oito anos a prescrição, se o máximo da pena é superior a dois anos e não exceda a quatro anos.

64. Assim, para não criar uma terceira lei, ou se aplica ao caso o Decreto n. 20.910/1932, com as causas de suspensão previstas em seu artigo 4º, cujo termo inicial foi a apresentação de procuração outorgada pela sancionada a seus advogados, ou se aplica de forma retroativa a Lei n. 9.873/1999, havendo em benefício do Banco Central a ampliação do prazo prescricional já que os ilícitos cambiais também possuem conformação penal.

32 HC 98766, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 15-12-2009, DJe-040 DIVULG 04-03-2010 PUBLIC 05-03-2010 EMENT VOL-02392-02 PP-00382 LEXSTF v. 32, n. 376, 2010, p. 330-338

33 Lei n. 7.492/1986, art. 21:

Art. 21. Atribuir-se, ou atribuir a terceiro, falsa identidade, para realização de operação de câmbio:

Pena - Detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, para o mesmo fim, sonega informação que devia prestar ou presta informação falsa.

34 Lei 9.873/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

35 Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 10 do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro; (...)

65. Ademais, a autora deturpa o resultado do julgamento do REsp n. 1.099.724/RJ pelo STJ ao aduzir que a 2ª Turma desse c. Tribunal acolheu a interpretação dada pela TRF da 2ª Região adotando “a interpretação retroativa de uma lei por meio de sua integração por analogia com outra lei para prejudicar o acusado, embora a aplicação retroativa de normas e o recurso da analogia somente podem ser usados in bonam partem em matéria de pretensão punitiva” (§47 da petição inicial). Ora, nada mais equivocado.

66. Mais uma vez, a autora intenta induzir esse Egrégio Tribunal em erro, pois o fundamento da decisão rescindenda foi, exclusivamente, a aplicação do Decreto n.º 20.910/1932 – norma vigente à época dos fatos e aplicada em sua integralidade. O acórdão rescindendo deixou claro que não havia norma estabelecendo prazo prescricional de cinco anos para a pretensão punitiva do Banco Central, de modo que caberia aplicar, alternativamente, a prescrição vintenária do Código Civil ou a prescrição quinquenal prevista no Decreto n.º 20.910, cuja aplicação, por óbvio, deve se dar em sua totalidade, sem desconsiderar as causas suspensivas e interruptivas ali previstas. Para que não haja dúvidas acerca do acerto do resultado do julgamento, transcrevem-se as palavras do Ministro Og Fernandes, Relator do REsp n. 1.099.724/RJ:

No que tange à prescrição (arts. 1º e 4º do Decreto n. 20.910/1932; 6º da LICC; e 1º e 2º, II, da Lei n. 9.873/1999), transcrevo excerto esclarecedor do recurso quanto ao pretendido pela recorrente (e-STJ, fl. 1.021):

(...)

Não há dúvida, portanto, de que na hipótese ela é quinquenal, conforme assentado pelo acórdão. O fundamento, lá como cá, é o Decreto n. 20.910/1932, em que expressamente se firmou a origem. Confira-se o acórdão de mérito e o integrativo, respectivamente (e-STJ, fls. 974 e 1.007):

(...)

Portanto, o argumento alusivo à retroação da norma posterior aos fatos não encontra respaldo no quanto decidido pelo Tribunal local, incorrendo a parte recorrente no ponto no óbice da Súmula n. 284/STF (“É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia”).

Sobre a interrupção ou suspensão e analogia in malam partem, estas não ocorrem na hipótese, como se extrai do trecho supracitado. Isto é: resta claro que a origem aplicou a analogia para beneficiar a recorrente, na medida em que adotou prazo prescricional menor, aplicável, pelo texto legal, em favor da Fazenda Pública. A adoção do prazo do Código Civil de 1916 seria, evidentemente, prejudicial à ré-recorrente.

(...)

Ocorre que há norma específica, e ela foi aplicada pela origem corretamente, com respeito à organicidade da norma, observando-se suas próprias previsões de interrupção e suspensão. A providência revela, na verdade, coerência, na medida em que é razoável supor ter havido, pelo legislador, um trade-off (escolha entre opções conflitivas) entre o prazo “bruto” (art. 1º do Decreto n. 20.910/1932) e as causas de suspensão ou interrupção (art. 4º da norma), inclusive com alusão

ao reinício da contagem pela metade após o interregno (art. 9º do Decreto), considerando-se as peculiaridades do processo administrativo. Daí a redução do prazo após a suspensão ou interrupção. A propósito:

(...)

A adoção da tese recursal levaria à criação de regra mista e fragmentária, promovendo a incoerência do ordenamento, princípio atualmente positivado (art. 926 do CPC/2015) e que pode ser deduzido da norma fundamental da segurança jurídica.

(...)

67. A decisão, portanto, foi proferida exclusivamente com fundamento na integralidade das normas positivadas pelo Decreto n. 20.910/1932, incluindo suas causas suspensivas. Não houve, portanto, qualquer aplicação retroativa ou foi realizada analgia in malam partem em prejuízo da pessoa jurídica sancionada.

68. Ademais, a jurisprudência do STJ entende que não há retroatividade da norma administrativa, salvo se excepcionado nela mesma: “a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas” (REsp 2.103.140/ES<sup>36</sup>).

69. Ou seja, a norma especial mais benéfica, no contexto das penalidades administrativas, somente retroage quando houver previsão expressa. E se a Lei n. 9.873/1999 não previu sua retroatividade para abranger os ilícitos e processos administrativos anteriores a sua vigência, não deve o intérprete fazê-lo, cabendo “a máxima inclusio unius alterius exclusio, isto é, o que a lei não incluiu é porque desejou excluir, não devendo o intérprete incluí-la”<sup>37</sup>.

70. Em precedente similar, no qual foi analisada “infração decorrente do fechamento de quatro contratos de câmbio, por intermédio do Banco Bradesco, com indícios de fraude, apurados e autuados pelo Banco Central do Brasil”, o e. STJ manteve a multa lastreada no § 2º do art. 2 da Lei n. 4.131/1962, oportunidade na qual o então Ministro Luiz Fux consignou: “ainda que se pretenda considerar a multa

<sup>36</sup> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE.

1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.

2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do tempus regit actum, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria.

3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal.

4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

5. No caso, é incontroverso que: a) após a prática da infração, houve a modificação do ato normativo que fixava a penalidade administrativa, pois, embora tenha sido preservada a sanção em si, o valor da multa foi reduzido; b) a aplicação retroativa da nova norma mais benéfica não se operou em razão da aplicação da própria norma, mas sim em decorrência de determinação judicial (acórdão recorrido), pelo que esta última decisão deve ser reformada.

6. Recurso especial provido.

(REsp n. 2.103.140/ES, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 18/6/2024.) No mesmo sentido: AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.547.581/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 1/9/2025, DJEN de 4/9/2025.

<sup>37</sup> REsp n. 685.983/RS, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 12/5/2005, DJ de 20/6/2005, p. 228.

*com a natureza administrativa, também haveria um vácuo legislativo, uma vez que somente com o advento da Lei 9.873 de 23.11.99 foi prevista a prescrição do processo administrativo.”<sup>38</sup>*

71. Logo, as conclusões da autora quanto à incidência da prescrição estão claramente equivocadas, seja porque, no caso não houve a aplicação retroativa da Lei n. 9.873/1999, seja porque não houve inação do Banco Central no processo administrativo sancionador que, ao ser instaurado em 1990, levou à suspensão da prescrição, conforme reconhece a jurisprudência:

<sup>38</sup> Eis a íntegra da ementa do julgado:

TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA DO ART. 23, § 2º DA LEI 4.131/62. ARGUMENTO DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 174, DO CTN.

1. Mandado de segurança, com pedido liminar, em face de ato do Delegado Regional no Rio de Janeiro da Divisão de Câmbio e do Diretor da Área Externa do Banco Central do Brasil, objetivando que as autoridades coatoras se abstivessem de inscrever o nome da impetrante no Cadastro da Dívida Ativa, ou praticar qualquer ato de cobrança no que se refere à exação da multa a ela imposta no montante de 983.333,01 UFIRs, com fundamento no § 2º do art. 23 da Lei 4.131/62.

2. Infração decorrente do fechamento de quatro contratos de câmbio, por intermédio do Banco Bradesco, com indícios de fraude, apurados e autuados pelo Banco Central do Brasil.

3. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que inviável a apreciação, em sede de recurso especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o Tribunal de origem, incidindo, in casu sobre os arts. 107 e 109 do CP, 4º da LICC, 21 da Lei 7.492/86, 287, II da Lei 6.404/76, 1º e 3º da Lei 6.838/80, 213, II, alínea “a” do Estatuto dos Servidores Públicos, 28 da Lei 8.884/94 e 44 da Lei 4.595/64, o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF.

4. A insurgência especial, que se funda na verificação do enquadramento da recorrente na figura de corretor oficial ou instituição financeira, para o fim de aplicação da penalidade disposta no art. 23, § 2º da Lei 4.131/62, importa syndicar matéria fático-probatória, o que é vedado, em sede de recurso especial, ante o óbice inserto na Súmula 7/STJ.

5. É que o reexame do contexto fático-probatório deduzido nos autos é vedado às Cortes Superiores posto não atuarem como terceira instância revisora ou tribunal de apelação reiterada, a teor do verbete da Súmula 7 deste Superior Tribunal de Justiça (“A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”).

Precedentes: AgRg no REsp 715.083/AL, DJU 31.08.06; e REsp 729.521/RJ, DJU 08.05.06.

6. In casu, o Tribunal de origem consignou:

“1. Aplicação de multa fiscal, em razão da infração tipificada no § 2º do artigo 23 da Lei 4.131/1962, consistente na ‘declaração de falsa identidade no formulário que, em número de vias e segundo o modelo determinado Superintendência da Moeda e do Crédito, será exigido em cada operação, assinado pelo cliente e visado pelo estabelecimento bancário e pelo corretor que nela intervirem’.

2. A ação incriminada é imputável ao estabelecimento bancário, ao corretor e ao cliente, punível com multa equivalente ao triplo do valor da operação para cada um dos co-partícipes. Respondem os dois primeiros pela identidade do cliente, assim como pela correta classificação das informações prestadas, segundo normas fixadas pela SUMOC, que foi substituída pelo Conselho Monetário Nacional.”

7. O recurso administrativo suspende a exigibilidade do crédito tributário, enquanto perdurar o contencioso administrativo, nos termos do art. 151, III do CTN, desde o lançamento (efetuado concomitantemente com auto de infração), momento em que não se cogita do prazo decadencial, até seu julgamento ou a revisão ex officio, sendo certo que somente a partir da notificação do resultado do recurso ou da sua revisão, tem início a contagem do prazo prescricional, afastando-se a incidência prescrição intercorrente em sede de processo administrativo fiscal, pela ausência de previsão normativa específica.

8. A natureza tributária do crédito, reconhecida na sentença e no acórdão recorrido, advém da Lei 4.131/62, que estabelece procedimentos para a fiscalização das operações cambiais no mercado de taxa livre, utilizado na tributação da renda obtida nas diferenças cambiais positivas - ganho de capital.

9. A multa fiscal subsume-se aos prazos de prescrição estabelecidos pelo direito tributário, restando inaplicável o art. 114, I do Código Penal, pois a sua natureza jurídica não está ligada ao crime.

10. In casu, os fatos que originaram a multa fiscal vinculada a nenhum ilícito penal, nos termos do art. 23, § 2º da Lei 4.131/62, ocorreram em 1978, a instauração do processo administrativo para apurar o evento se deu em 23.04.80 e a notificação da penalização fiscal sucedeu-se em 26.11.90, recorrendo a empresa, administrativamente, em 14.01.91. Entretanto, considerando-se que, no lapso temporal que permeia o lançamento e a solução administrativa não corre o prazo prescricional, ficando suspensa a exigibilidade do crédito até a notificação da decisão administrativa, ocorrida em 07.08.96, exsurge, inequivocamente, a inocorrência da prescrição, porquanto a empresa recorrente, impetrou o mandado de segurança em 25.11.96, suprimindo a necessidade da ação fiscal.

11. A título de argumento obiter dictum impõe-se esclarecer:

a) é que em princípio a norma encerraria técnica de natureza de fiscalização cambial. Entretanto, essa informação também é utilizada para fins de verificação de ganhos de capital por parte das contratantes brasileiras (imposto de renda na fonte), decorrente da diferença positiva do câmbio. Tanto a sentença, quanto o acórdão recorrido reconheceram natureza tributária à multa, mercede de que a Lei 4.131/62 conta com diversos dispositivos tributários, motivo pelo qual baseei o voto nessa premissa;

b) tratando-se de multa tributária, conforme o entendimento já exposto no voto, não se poderia aduzir à prescrição intercorrente, pela suspensão da exigibilidade do crédito tributário, porquanto não há como se prescrever algo que não se pode executar, sendo certo que o PAF (Decreto 70.235/72) nunca aventou a possibilidade de prescrição intercorrente; e c) ad argumentandum tantum, ainda que se pretendo considerar a multa com a natureza administrativa, também haveria um vácuo legislativo, uma vez que somente com o advento da Lei 9.873 de 23.11.99 foi prevista a prescrição do processo administrativo, no mesmo sentido do art. 4º do Decreto 20.910/32, o que impediria a fluência do lapso prescricional.

12. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 840.111/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/6/2009, DJe de 1/7/2009.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA. INFRAÇÃO CONTRATUAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de ação anulatória, objetivando anulação de procedimento administrativo, ou, alternativamente, afastamento da sanção imposta, pela decadência ou pela prescrição, além de não ter havido o cometimento de qualquer infração contratual. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida.

II - Não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 (art. 535 do CPC/1973) quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/1973 e art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

III - Conforme entendimento pacífico desta Corte “o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão”. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, “sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida”. [EDcl no MS 21.315/DF, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016.]

IV - Quanto ao art. 2º, da Lei nº 4.717/1965, observa-se que a apreciação da tese de nulidade do procedimento administrativo por ausência de documentação indispensável no momento de notificação da concessionária demandaria inserção nos termos das “regras regulamentares da própria ARTESP” (fl. 1.004), o que não é possível na via estreita do recurso especial. Isso porque artigos de portarias, decretos, resoluções ou súmulas não se encaixam na previsão de “lei federal” disposta no art. 105, III, a, da Carta Magna. Nesse sentido, confira-se: AgInt no AREsp 1034775/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 13/5/2019, DJe 20/5/2019; AgInt no REsp 1.645.453/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 21/2/2019, DJe 28/2/2019.

V - No que diz respeito à tese de que não caberia suspensão do prazo prescricional durante o processo administrativo por não se tratar o caso de pretensão dirigida contra a Fazenda Pública, não merece prevalecer o argumento. Conquanto o art. 1º do Decreto n. 20.910/1930 faça referência a “todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal”, o art. 4º do mesmo diploma legal, ao prever a suspensão do prazo prescricional durante procedimento apuratório é aplicável a ações em que o titular da pretensão inicial é a Fazenda Pública. Isso porque, se de um lado tem-se a Administração Pública pretendendo o exercício de seu poder sancionatório, há o particular, empresa contratada, concessionária, apresentando sua resistência à pretensão, com oferta de defesa, alegações e recursos, como bem destacou o juízo a quo (fl. 930):

“Demais disso, tampouco ocorreu prescrição da pretensão sancionatória, por remanescer suspenso prazo prescricional durante o tramitar do procedimento administrativo, como de rematada sabença, e, no caso concreto, após notificação ocorrida em 29.5.2013, ofertaram-se defesa prévia, alegações finais e recurso, com sequente prolação de decisão final em 10.10.2019, afastada, pois, também essa denúncia trazida pela recorrente”. Nesse mesmo

sentido: AgInt no AREsp n. 1.060.646/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 15/8/2019, DJe de 21/8/2019; REsp n. 1.737.648/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/9/2018, DJe de 21/11/2018.

VI - Além disso, verifica-se que a Corte de origem analisou a controvérsia dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria. Assim, para se chegar à conclusão diversa, seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual “A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial”.

VII - No tocante ao dissídio jurisprudencial, verifica-se que, conforme a previsão do art. 255, § 1º, do RISTJ, é de rigor a caracterização das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados, cabendo a quem recorre demonstrar tais circunstâncias, com indicação da similitude fática e jurídica entre os julgados, apontando o dispositivo legal interpretado nos arestos em cotejo, com a transcrição dos trechos necessários para tal demonstração. Em face de tal deficiência recursal, aplica-se o constante da Súmula n. 284 do STF. Da análise do recurso especial, observa-se que os acórdãos confrontados não possuem a mesma similitude fática e jurídica, uma vez que, enquanto o acórdão recorrido reconheceu a suspensão do prazo prescricional por observar procedimento administrativo sancionatório em trâmite, não é possível identificar nos acórdãos paradigmas se houve instauração de processo administrativo e o motivo pelo qual foram ou não considerados no reconhecimento do prazo prescricional. Nesse sentido, confirmam-se: AgInt no REsp 1.715.878/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 24/8/2020, DJe 31/8/2020; AgInt no REsp 1.827.299/MS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 6/5/2020, DJe 8/5/2020.

VIII - Agravo interno improvido.<sup>39</sup>

72. Assim, a alegação autoral, nesse ponto, configura alteração da verdade dos fatos e distorção dos fundamentos jurídicos do acórdão rescindendo, não se prestando à configuração de violação manifesta de norma jurídica, razão pela qual a ação rescisória não merece ser acolhida com relação a esse tópico.

73. Ante o exposto, revelam-se manifestamente equivocadas as conclusões da autora quanto à suposta incidência da prescrição. Não houve aplicação retroativa da Lei n.º 9.873/1999, mas, sim, aplicação orgânica e integral do Decreto n.º 20.910/1932, norma vigente à época dos fatos. O processo administrativo foi tempestivamente instaurado em 1990, com ciência inequívoca da investigada desde então, conforme demonstra a procuração outorgada em 9 de agosto de 1990, a qual configura causa suspensiva do prazo prescricional, nos termos do art. 4º do referido Decreto. Não se verifica qualquer inércia por parte do Banco Central, mas, ao contrário, a regular tramitação do processo administrativo sancionador instaurado para apuração de uma das maiores fraudes cambiais da história. A pretensão da autora, na realidade, consiste em ver reconhecida uma prescrição inexistente, mediante a construção de norma artificiosa que combina, de forma seletiva, dispositivos de distintos diplomas legais, em flagrante afronta ao ordenamento jurídico.

<sup>39</sup> AgInt no AREsp n. 1.901.138/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 14/8/2023, DJe de 16/8/2023.

### III.2.2. Da aplicação do art. 23, § 2º da Lei n. 4.131/1962 ao caso. Inexistência de conflito com o § 2º do art. 44 da Lei n. 4.595/1964, em decorrência do princípio da especialidade

74. A autora intenta afastar a incidência da norma contida no § 2º do art. 23 da Lei n.º 4.131/1962, fundamento da penalidade imposta à sua controlada, Interunion CTVC. Sustenta que a aplicação da sanção prevista na antiga lei que disciplina o capital estrangeiro no Brasil às sociedades corretoras de câmbio configuraria interpretação extensiva em afronta ao princípio da estrita legalidade, sob o argumento de que a figura do corretor oficial teria sido extinta pela Lei n.º 4.595/1964.

75. Ocorre que não houve a extinção da figura do corretor oficial, mas a sua substituição pelas corretoras de câmbio.

76. Nos termos do art. 8º da Lei n.º 4.595/1964, a antiga Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi transformada em autarquia federal, sob a denominação de Banco Central do Brasil. Por força de seu art. 11, III, atribuiu-se ao Banco Central a função de regulador do mercado de câmbio. A atividade anteriormente exercida pelos corretores oficiais passou a ser desempenhada, nos moldes da Lei n.º 4.728/1965, pelas corretoras de câmbio.

77. Ressalte-se que o art. 44 da Lei n.º 4.595/1964, ao estabelecer a limitação da multa em 200 salários-mínimos, não revogou o art. 23 da Lei n.º 4.131/1962. A ausência de prequestionamento dessa matéria perante o Egrégio TRF da 2ª Região impossibilitou sua análise pelo Superior Tribunal de Justiça. Esse entendimento foi expressamente consignado no acórdão rescindendo, nos seguintes termos:

No que diz respeito à sanção com base na Lei n. 4.131/1962 (art. 23, § 2º, da Lei n. 4.131/1962), o acórdão aduz apoiar-se diretamente na sentença, incorporada a ele por referência (e-STJ, fls. 975 e 400). No ponto, afirmou o Juízo singular que a norma de 1962 somente tratava dos corretores oficiais por inexistir a figura das sociedades corretoras. A lei de 1964, ao não revogar a norma anterior, mas extinguir a figura do corretor oficial, teria mantido a sanção e atualizado seu sentido para fazê-la incidir às novas instituições que, ao mesmo tempo, criava.

Nada há a reparar, nesse passo. Ressalto que dita lei segue em pleno vigor, sendo certo que o dispositivo específico – art. 23, § 2º, – teve atualizações recentes, a última em 2017 (pela Lei do processo sancionador da Comissão de Valores Mobiliários e do Banco Central - Lei n. 13.506/2017). Não seria razoável considerar que a regra alusiva à figura de direito público extinta em 1965 (corretor oficial) siga sendo atualizada pelo legislador para punir tais agentes públicos pelos fatos de então. Ao contrário, razoável é supor que a expressão “corretor” da norma diz mesmo respeito, desde sua criação, às corretoras de valores, figuras que substituíram aqueles. Do mesmo modo, aliás, que o Banco Central substituiu a Superintendência da Moeda e do Crédito, para tais efeitos, sem mais repercussões.

**Acerca da limitação da multa (art. 44, § 2º, da Lei n. 4.595/1965), o acórdão não enfrentou a matéria, faltando-lhe o necessário prequestionamento, porém não houve alegação de vício de fundamentação, i.e., de violação do art. 535 do CPC/1973. Desse modo, o conhecimento do ponto fica inviabilizado. Ademais, a norma invocada como balizadora do teto punitivo diz respeito expressamente às sanções previstas no próprio ato legal. No presente caso, como já visto, trata-se de sanção com base diversa, disposta em lei específica (Lei n. 4.131/1962).**

Esclareço que, apesar de a matéria ter sido veiculada em declaratórios, não houve enfrentamento pela Corte de origem; ausente, portanto, a alegação de violação das disposições do art. 535 no tema.

78. A interpretação adotada pelo acórdão rescindendo não configura analogia ou interpretação extensiva vedada, mas sim hermenêutica evolutiva da legislação, considerando a atividade exercida pelos antigos corretores oficiais mencionados no art. 23, § 2º, da Lei n.4.131/1962 equiparam-se, atualmente, às sociedades corretoras de câmbio.

79. Assim, o fundamento da sanção administrativa no § 2º do art. da Lei n. 4.131/1962 não representa violação ao princípio da legalidade estrita ou à vedação da analogia *in malam partem*, mas aplicação técnica e fundamentada da legislação aplicável às fraudes cambiais, considerando-se a evolução história dos operadores do Sistema Financeiro Nacional.

80. Por essa razão, não procede a alegação de que a multa deveria estar limitada ao patamar de 200 (duzentos) salários-mínimos, conforme previsão no art. 44, § 2º da Lei n. 4.595/1964, cuja redação era a seguinte, antes de sua revogação pela Lei n. 13.506/2017:

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.

(...)

§ 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:

(...)

81. Novamente, a pretensão autoral não merece prosperar. O § 2º do art. 44 da Lei n.º 4.595/1964 estabelece limites apenas às sanções previstas na própria legislação, não se aplicando às penalidades previstas em diplomas legais distintos. A multa imposta teve como fundamento legal o art. 23, § 2º, da Lei n.º 4.131/1962, norma específica que regula a matéria cambial.

82. Assim, a incidência dos dispositivos da Lei n.º 4.131/1962, em detrimento das disposições da Lei n.º 4.595/1964, decorre da aplicação do princípio hermenêutico segundo o qual a norma especial prevalece sobre a geral. Não há, portanto, qualquer violação manifesta à norma jurídica na decisão proferida pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n.º 1.099.724/RJ, que corretamente aplicou os critérios de solução de antinomias normativas consagrados pelo ordenamento jurídico pátrio.

83. Por fim destaca-se a vedação constitucional expressa, contida no art. 7º, inciso IV, da Carta Magna, à vinculação do valor do salário-mínimo para quaisquer finalidades, exceto nos casos expressamente previstos no próprio texto constitucional. Assim, a pretensão da autora, ao requerer subsidiariamente a limitação da multa a 200 vezes aquele parâmetro, configura vinculação indevida para fim não autorizado pela Constituição Federal.

### III.3. Da Inexistência de Erro de Fato no Julgado Rescindendo

84. A ação rescisória fundada no inciso VIII do art. 966 do Código de Processo Civil exige a demonstração de erro de fato na decisão rescindenda, assim compreendido aquele que decorre da admissão de fato inexistente ou da consideração como inexistente de fato efetivamente ocorrido. O erro de fato rescindível deve decorrer do desconhecimento da prova dos autos. É indispensável, nos termos do § 1º do art. 966 do CPC, que o fato não represente ponto controvertido sobre o qual o juiz deveria ter se pronunciado, de modo que eventual equívoco na apreciação da prova não ampara o pedido rescisório.

85. A autora sustenta que o Superior Tribunal de Justiça teria incorrido em erro de fato ao desconsiderar que a Interunion CTVC somente foi intimada para apresentação de defesa no processo administrativo sancionador em 20 de dezembro de 1994. Alega que tal circunstância teria sido integralmente ignorada no julgamento do recurso especial, sem pronunciamento judicial específico a seu respeito, o que caracterizaria erro de fato nos termos do art. 966, inciso VIII, do CPC.

86. No entanto, a autora busca induzir os julgadores em erro, pois, em 9 de agosto de 1990, a corretora de câmbio outorgou poderes a três advogados para representá-la perante o Banco Central no processo administrativo DECAM nº 90/016, dentre eles o ilustre professor Nelzon Eizirik, referência nacional em direito empresarial e bancário, conferindo-lhes poderes para promover sua defesa e praticar todos os atos necessários. A cópia da referida procuração foi anexada aos autos da rescisória sob a ordenação nº 1, fl. e-STJ 730 (*excluída procuração por conter dados pessoais*):

87. Assim, ao contrário do alegado pela autora, o Superior Tribunal de Justiça analisou os acórdãos da Corte Regional, conheceu do recurso e considerou expressamente todas as circunstâncias fáticas relevantes à controvérsia sobre a prescrição. Ressaltou, inclusive, que, **em 9 de agosto de 1990, a corretora de câmbio outorgou poderes a três advogados para “representá-la perante o Banco Central, no âmbito do processo administrativo DECAM nº 90/016, com a finalidade de promover sua defesa e praticar todos os atos necessários”**. Destacou, ainda, a data da intimação formal, bem como a data de instauração do referido processo administrativo:

Non há dúvida, portanto, de que na hipótese ela é quinquenal, conforme assentado pelo acórdão. O fundamento, lá como cá, é o Decreto n. 20.910/1932, em que expressamente se firmou a origem. Confira-se o acórdão de mérito e o integrativo, respectivamente (e-STJ, fls. 974 e 1.007):

Ou seja, não se pode aplicar por analogia a prescrição em favor da Fazenda Pública (Decreto 20910/32), para usá-la contra a Fazenda depenando-a dos dispositivos que afirmam a suspensão e a interrupção do prazo. Se existe um processo administrativo em curso a prescrição não corre, di-lo o art. 4º do Decreto 20910. Entretanto, tal aspecto foi ignorado pela sentença, que aplicou por analogia apenas a parte da Lei que interessava à autora.

A causa interruptiva não é, e não poderia ser, ignorada; não o foi pela Lei 9.873, acima citada, e seu artigo 2º. Vê-se, pois, que não há e nem poderia haver prescrição, quando em marcha a investigação voltada a aferir graves fraudes cambiais, que estavam sendo

apuradas, com ciência da própria futura punida e seus administradores, que não negam que inclusive outorgaram procuração para que defendidos fossem, embora alegando que a procuração voltava-se apenas para um procedimento, e não todos (fato absolutamente irrelevante, embora duvidoso). Não houve inércia. Não ocorreu a prescrição. As cópias acostadas à inicial mostram que a decisão apurou o ocorrido, considerou as defesas, e aplicou a multa. E, se houvesse alguma dúvida sobre a inocorrência da prescrição - embora não exista - a dúvida teria de ser resolvida contra a ocorrência da prescrição, mormente em sede de fraude cambial que, por causar dano ao erário, poderia ensejar, até, a aplicação do preceito do artigo 37, § 5º, da Constituição, com a afirmação de imprescritibilidade. **No caso, apurada a existência de fraudes cambiais entre 1987 e 1989, apontadas como as maiores da história do Brasil, segundo relatos da própria inicial (fls. 6 e ss.) o Banco Central do Brasil abriu sua apuração já em 1990 (fls. 71 e ss.), com abertura de outros procedimentos, em cascata, à medida em que descobertos novos casos, nos anos seguintes, até 1994, antes do quinquênio legal.**

[...]

Quanto ao momento da interrupção em si, consignou-se no acórdão, conforme acima transcrito, que a apuração administrativa teve início em 1990. A alegação de que ela somente teria ocorrido em 1994 dependeria de revisão direta de provas para acolhimento, o que fica vedado na instância especial. Incide, aqui, a vedação da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).

(Destacou-se)

88. Observa-se que o acórdão rescindendo consignou expressamente, com fundamento no acórdão do TRF da 2ª Região, que o Banco Central iniciou a apuração já em 1990, instaurando, em sequência, outros procedimentos à medida que surgiam novos indícios de contratos de câmbio fraudulentos, até o ano de 1994, ou seja, antes do transcurso do quinquênio legal. Ora, não havia – e nem poderia haver – prescrição enquanto em curso investigação destinada a apurar graves fraudes cambiais, conduzida com a ciência da futura sancionada, que, por meio dos advogados devidamente constituídos, teve conhecimento e participou do processo administrativo sancionador.

89. A Corte Regional, cujo acórdão não foi modificado pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, consignou que as intimações dando ciência à Interunion CTVC de todos os processos administrativos que tramitavam contra ela – posteriormente unificados no PA-DECAM 90/016 – somente foram expedidas em 20 de dezembro de 1994. Ainda assim, o referido acórdão reconheceu que não houve prescrição, pois o prazo foi suspenso ou interrompido com a instauração do processo administrativo em 1990, sendo inequívoca a ciência da investigada desde aquele ano.

90. Não menos relevante é o fato de que somente com o advento da Lei nº 9.873/1999 passou a existir previsão legal da prescrição intercorrente no âmbito dos processos administrativos, conforme expressamente consignado pelo Superior Tribunal de Justiça. Em outro caso, o Tribunal manteve multa aplicada pelo Banco Central com fundamento no § 2º do art. 2º da Lei nº 4.131/1962.

Naquela oportunidade, o então Ministro Luiz Fux registrou: “*ainda que se pretenda considerar a multa com a natureza administrativa, também haveria um vácuo legislativo, uma vez que somente com o advento da Lei 9.873 de 23.11.99 foi prevista a prescrição do processo administrativo.*”<sup>40</sup>

91. Portanto, não houve desconhecimento nem desconsideração quanto às datas de início da apuração administrativa, de apresentação de procuração pela investigada ou de sua intimação. O acórdão rescindendo reconheceu plenamente esses marcos temporais e concluiu, com base em interpretação jurídica devidamente fundamentada, que a instauração do processo administrativo em 1990 configurou causa de suspensão ou interrupção do prazo prescricional, nos termos do art. 4º

<sup>40</sup> Eis a íntegra da ementa do julgado:

TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA DO ART. 23, § 2º DA LEI 4.131/62. ARGUMENTO DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 174, DO CTN.

1. Mandado de segurança, com pedido liminar, em face de ato do Delegado Regional no Rio de Janeiro da Divisão de Câmbio e do Diretor da Área Externa do Banco Central do Brasil, objetivando que as autoridades coatoras se abstivessem de inscrever o nome da impetrante no Cadastro da Dívida Ativa, ou praticar qualquer ato de cobrança no que se refere à exação da multa a ela imposta no montante de 983.333,01 UFIRs, com fundamento no § 2º do art. 23 da Lei 4.131/62.

2. Infração decorrente do fechamento de quatro contratos de câmbio, por intermédio do Banco Bradesco, com indícios de fraude, apurados e autuados pelo Banco Central do Brasil.

3. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que inviável a apreciação, em sede de recurso especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o Tribunal de origem, incidindo, in casu sobre os arts. 107 e 109 do CP, 4º da LICC, 21 da Lei 7.492/86, 287, II da Lei 6.404/76, 1º e 3º da Lei 6.838/80, 213, II, alínea “a” do Estatuto dos Servidores Públicos, 28 da Lei 8.884/94 e 44 da Lei 4.595/64, o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF.

4. A insurgência especial, que se funda na verificação do enquadramento da recorrente na figura de corretor oficial ou instituição financeira, para o fim de aplicação da penalidade disposta no art. 23, § 2º da Lei 4.131/62, importa sindicância matéria fático-probatória, o que é vedado, em sede de recurso especial, ante o óbice inserto na Súmula 7/STJ.

5. É que o reexame do contexto fático-probatório deduzido nos autos é vedado às Cortes Superiores posto não atuarem como terceira instância revisora ou tribunal de apelação reiterada, a teor do verbete da Súmula 7 deste Superior Tribunal de Justiça (“A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”).

Precedentes: AgRg no REsp 715.083/AL, DJU 31.08.06; e REsp 729.521/RJ, DJU 08.05.06.

6. In casu, o Tribunal de origem consignou:

“1. Aplicação de multa fiscal, em razão da infração tipificada no § 2º do artigo 23 da Lei 4.131/1962, consistente na ‘declaração de falsa identidade no formulário que, em número de vias e segundo o modelo determinado Superintendência da Moeda e do Crédito, será exigido em cada operação, assinado pelo cliente e visado pelo estabelecimento bancário e pelo corretor que nela intervirem’.

2. A ação incriminada é imputável ao estabelecimento bancário, ao corretor e ao cliente, punível com multa equivalente ao triplo do valor da operação para cada um dos co-partícipes. Respondem os dois primeiros pela identidade do cliente, assim como pela correta classificação das informações prestadas, segundo normas fixadas pela SUMOC, que foi substituída pelo Conselho Monetário Nacional.”

7. O recurso administrativo suspende a exigibilidade do crédito tributário, enquanto perdurar o contencioso administrativo, nos termos do art. 151, III do CTN, desde o lançamento (efetuado concomitantemente com auto de infração), momento em que não se cogita do prazo decadencial, até seu julgamento ou a revisão ex officio, sendo certo que somente a partir da notificação do resultado do recurso ou da sua revisão, tem início a contagem do prazo prescricional, afastando-se a incidência prescrição intercorrente em sede de processo administrativo fiscal, pela ausência de previsão normativa específica.

8. A natureza tributária do crédito, reconhecida na sentença e no acórdão recorrido, advém da Lei 4.131/62, que estabelece procedimentos para a fiscalização das operações cambiais no mercado de taxa livre, utilizado na tributação da renda obtida nas diferenças cambiais positivas - ganho de capital.

9. A multa fiscal subsume-se aos prazos de prescrição estabelecidos pelo direito tributário, restando inaplicável o art. 114, I do Código Penal, pois a sua natureza jurídica não está ligada ao crime.

10. In casu, os fatos que originaram a multa fiscal vinculada a nenhum ilícito penal, nos termos do art. 23, § 2º da Lei 4.131/62, ocorreram em 1978, a instauração do processo administrativo para apurar o evento se deu em 23.04.80 e a notificação da penalização fiscal sucedeu-se em 26.11.90, recorrendo a empresa, administrativamente, em 14.01.91. Entretanto, considerando-se que, no lapso temporal que permeia o lançamento e a solução administrativa não corre o prazo prescricional, ficando suspensa a exigibilidade do crédito até a notificação da decisão administrativa, ocorrida em 07.08.96, exsurge, inequivocamente, a inocorrência da prescrição, porquanto a empresa recorrente, impetrou o mandado de segurança em 25.11.96, suprimindo a necessidade da ação fiscal.

11. A título de argumento obiter dictum impõe-se esclarecer:

a) é que em princípio a norma encerraria técnica de natureza de fiscalização cambial. Entretanto, essa informação também é utilizada para fins de verificação de ganhos de capital por parte das contratantes brasileiras (imposto de renda na fonte), decorrente da diferença positiva do câmbio. Tanto a sentença, quanto o acórdão recorrido reconheceram natureza tributária à multa, mercede de que a Lei 4.131/62 conta com diversos dispositivos tributários, motivo pelo qual baseei o voto nessa premissa;

b) tratando-se de multa tributária, conforme o entendimento já exposto no voto, não se poderia aduzir à prescrição intercorrente, pela suspensão da exigibilidade do crédito tributário, porquanto não há como se preservar algo que não se pode executar, sendo certo que o PAF (Decreto 70.235/72) nunca aventou a possibilidade de prescrição intercorrente; e c) ad argumentandum tantum, ainda que se pretenda considerar a multa com a natureza administrativa, também haveria um vácuo legislativo, uma vez que somente com o advento da Lei 9.873 de 23.11.99 foi prevista a prescrição do processo administrativo, no mesmo sentido do art. 4º do Decreto 20.910/32, o que impediria a fluência do lapso prescricional.

12. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 840.111/RJ, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/6/2009, DJe de 1/7/2009.)

do Decreto nº 20.910/1932. Trata-se de questão de direito relativa ao momento da interrupção ou suspensão da prescrição, e não de erro de fato.

92. Ademais, ainda que se considerassem exclusivamente os aspectos fáticos – como as datas de início da apuração, de ciência do procedimento, de apresentação de procuração pela investigada e de sua posterior intimação –, tais elementos foram efetivamente objeto da controvérsia veiculada no processo e analisados pelos julgadores.

93. Nos termos da jurisprudência consolidada<sup>41</sup>, o acolhimento da alegação de erro de fato em ação rescisória pressupõe que o fato não tenha sido objeto de controvérsia nem de apreciação judicial na decisão rescindenda, razão pela qual sua rediscussão se mostra inviável nessa via processual:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. CONCURSO PÚBLICO PARA PERITO DE POLÍCIA CIVIL. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. ELIMINAÇÃO DO CANDIDATO EM RAZÃO DE CONDUTA PESSOAL CONSIDERADA INCOMPATÍVEL COM O CARGO. PROVA NOVA. INEXISTÊNCIA. ERRO DE FATO. INOCORRÊNCIA. SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. Na espécie, a existência de documento novo que comprovaria a ausência de dolo na omissão de informações criminais não constitui propriamente “prova nova”, porquanto expressamente analisado nos autos originários, razão pela qual não constitui novidade para apreciação judicial, não sendo possível seu enquadramento na hipótese do inciso VII do art. 966 do CPC/2015, de modo a inviabilizar o manejo da presente ação rescisória com o intuito de sucedâneo recursal.

<sup>41</sup> AÇÃO RESCISÓRIA. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. ALEGAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE ERRO DE FATO, OFENSA À COISA JULGADA E VIOLAÇÃO MANIFESTA A NORMAS JURÍDICAS. ARTS. 966, IV, V E VIII, DO CPC. AÇÃO ORIGINÁRIA DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA PROFERIDA EM EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. PEDIDO PROCEDENTE.

1. Pedido desconstitutivo de decisão unipessoal de relator que, ao conhecer do agravo para dar provimento ao recurso especial, entendeu ter havido violação à coisa julgada quanto à forma de cálculo dos honorários advocatícios sucumbenciais objeto do cumprimento de sentença.

2. No âmbito de ação rescisória, o erro de fato se configura quando o julgado que se pretende rescindir admita fato inexistente ou quando considerar inexistente fato efetivamente ocorrido, sendo indispensável, em ambos os casos, que o fato não represente ponto controvertido sobre o qual o juiz deveria ter se pronunciado.

3. Configuração do erro de fato consistente na afirmação inexata acerca do verdadeiro teor do título executivo judicial objeto do cumprimento de sentença, restando prejudicado o exame das demais causas de rescindibilidade.

4. O recurso especial que indica violação ao art. 535 do CPC/73 sem a demonstração clara dos pontos do acórdão recorrido que se apresentam omissos, contraditórios e obscuros é deficiente em sua fundamentação, atraindo o óbice da Súmula 284 do STF.

5. As disposições dos arts. 332 e 436 do CPC/73 não amparam a tese defendida pelo recorrente de que teria havido cerceamento de defesa decorrente do indeferimento da produção de uma segunda prova pericial contábil, incidindo o óbice da Súmula 284/STF.

6. Cabendo ao julgador determinar as provas que entender pertinentes à instrução do processo, bem como indeferir aquelas que considerar inúteis ou protelatórias, em observância aos princípios da livre admissibilidade da prova e do livre convencimento do juiz, rever as conclusões das instâncias ordinárias quanto à ocorrência de cerceamento de defesa demandaria o reexame de fatos e provas, prática vedada pela Súmula 7/STJ.

7. No tocante à alegada violação à coisa julgada, consoante a Jurisprudência desta Corte, é inadmissível o recurso especial quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.

8. A pretensão recursal não encontraria amparo na jurisprudência desta Corte, no sentido de que, “se o título judicial não estabelecer claramente os critérios de cálculo, permitindo interpretação de seus termos, além de não especificar os índices de correção a serem utilizados, a definição desses parâmetros na fase de execução não fere a coisa julgada” (REsp 928.133/RS, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 02/08/2017).

9. O Superior Tribunal de Justiça, excepcionalmente, admite a revisão dos honorários advocatícios em sede de recurso especial, quando o valor fixado nas instâncias ordinárias se revelar irrisório ou exorbitante, o que não ocorre na espécie. 10. DEMANDA RESCISÓRIA PROCEDENTE PARA, EM JUÍZO RESCINDENDO, DESCONSTITUIR A DECISÃO RESCINDENDA E, EM JUÍZO RESCISÓRIO, CONHECER DO AGRAVO PARA, DESDE LOGO, NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL. (AR n. 6.870/DF, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 23/3/2022, DJe de 4/4/2022.) Destacado.

2. “O que o autor pretende é a reavaliação da prova já analisada, o que não é admissível em ação rescisória. Conforme jurisprudência consolidada do STJ, a ação rescisória não se presta para corrigir eventual erro de interpretação de fatos ou para rediscutir o mérito do julgamento originário.” (AR n. 4.942/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Primeira Seção, julgado em 3/4/2025, DJEN de 10/4/2025.)

3. Ação rescisória julgada improcedente.<sup>42</sup>

94. A norma prevista na parte final do § 1º do art. 966 do Código de Processo Civil obsta o conhecimento da ação rescisória fundada em erro de fato, uma vez que as datas de início da apuração administrativa e da ocorrência de suas causas suspensivas foram objeto de controvérsia tanto em primeiro grau quanto na apelação, tendo havido pronunciamento judicial expreso sobre a matéria.

95. Para afastar qualquer dúvida, observa-se, conforme consta da procuração mencionada no item 72, supra, que a Interunion CTVC conferiu poderes a três advogados para representá-la perante o Banco Central, os quais foram devidamente admitidos no Processo Administrativo DECAM n. 90/016 e atuaram em sua defesa. Tal documento comprova, de forma inequívoca, que a corretora teve plena ciência da instauração do referido processo desde agosto de 1990, tendo constituído advogados especificamente para atuar naquele procedimento.

96. Importa destacar, ainda, que a discussão acerca do momento em que se deu a interrupção ou suspensão do prazo prescricional não configura questão de fato, mas sim de direito, pois envolve a interpretação de normas jurídicas e a valoração de circunstâncias fáticas debatidas entre as partes, conhecidas e apreciadas pelos julgadores. Tanto o Tribunal Regional Federal da 2ª Região quanto o Superior Tribunal de Justiça não desconsideraram quaisquer elementos fáticos relevantes, mas, ao contrário, procederam à interpretação jurídica dos fatos comprovadamente constantes dos autos, concluindo que a instauração do processo administrativo em 1990 representou causa interruptiva ou suspensiva da prescrição, nos termos do art. 4º do Decreto n. 20.910/1932.

97. A pretensão rescisória da autora evidencia, de forma inequívoca, mero inconformismo com o resultado do julgamento e com a interpretação jurídica conferida pelo STJ ao afastar a prescrição alegada. Não se trata de desconhecimento de fatos ou de omissão na análise de provas, mas de clara insatisfação com o desfecho da controvérsia. O erro de fato, para fins de rescindibilidade, exige o não conhecimento de prova constante dos autos — circunstância que, de maneira manifesta, não se configura no presente caso<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> AR n. 6.896/DF, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Primeira Seção, julgado em 6/11/2025, DJEN de 12/11/2025. Destacou-se.

<sup>43</sup> Nesse sentido: “(...) 3. A jurisprudência do STJ exige, para caracterização do erro de fato, a ausência de controvérsia e pronunciamento judicial sobre o ponto alegadamente equivocado (AgInt nos EDcl na AR n. 6.570/DF, rel. Ministro Francisco Falcão, DJe de 24/4/2023). 4. Alegações de equívoco interpretativo ou de má valoração jurídica não se subsumem ao conceito de erro de fato e não autorizam o uso da ação rescisória como sucedâneo recursal (AgInt nos EDcl na AR n. 6.182/SP, rel. Ministro Moura Ribeiro, DJe de 16/12/2022). 5. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a ação rescisória não pode ser manejada com base em mero inconformismo ou em tentativa de reanálise de fundamentos jurídicos já decididos (AR n. 7.530/DF, rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 21/6/2024). 6. A relação de prejudicialidade entre os pedidos torna inviável o exame de violação manifesta à norma jurídica quando inadmitido o fundamento antecedente de erro de fato. IV. DISPOSITIVO 7. Agravo interno desprovido. (AgInt na AR n. 7.744/SP, relatora Ministra Daniela Teixeira, Segunda Seção, julgado em 19/8/2025, DJEN de 22/8/2025. – Destacou-se)

98. Também merece destaque que o STJ consignou expressamente, no acórdão rescindendo, a impossibilidade de aferir o momento de interrupção da prescrição em razão do início da apuração administrativa, de modo a afastar a data fixada pelo Tribunal Regional (ano de 1990) e adotar o marco temporal sustentado pela autora (dezembro de 1994). Tal impossibilidade decorreu do óbice previsto na Súmula 7 do STJ, que veda o reexame de provas em sede de recurso especial. A pretensão da autora de rediscutir os marcos interruptivos da prescrição demandaria, necessariamente, o reexame aprofundado das provas constantes dos autos, notadamente da procuração outorgada em agosto de 1990 e das demais circunstâncias que evidenciaram a sua ciência inequívoca desde aquele ano.

99. Ora, a mesma vedação ao reexame de provas que se aplica ao recurso especial incide, com maior razão, à ação rescisória fundada em alegação de suposto erro de fato. A ação rescisória não se presta para o reexame aprofundado de provas com o objetivo de alcançar conclusão fática diversa daquela adotada pelo órgão julgador com base nas provas existentes nos autos. O erro de fato rescindível, como mencionado, é aquele decorrente do total desconhecimento da prova e não da sua má-avaliação, e, repita-se, no caso dos autos a prova foi devidamente valorada contrariando as expectativas da autora, o que a motivou a ajuizar a presente ação.

100. Dessa forma, ausentes os requisitos necessários à petição inicial, requer-se o seu indeferimento liminar, nos termos dos arts. 968<sup>44</sup>, 330<sup>45</sup>, do CPC, c/c art. 34, XVIII, “a”, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

---

44 Art. 968. A petição inicial será elaborada com observância dos requisitos essenciais do [art. 319](#), devendo o autor:

I - cumular ao pedido de rescisão, se for o caso, o de novo julgamento do processo;

II - depositar a importância de cinco por cento sobre o valor da causa, que se converterá em multa caso a ação seja, por unanimidade de votos, declarada inadmissível ou improcedente.

§ 1º Não se aplica o disposto no inciso II à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às suas respectivas autarquias e fundações de direito público, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos que tenham obtido o benefício de gratuidade da justiça.

§ 2º O depósito previsto no inciso II do caput deste artigo não será superior a 1.000 (mil) salários-mínimos.

§ 3º Além dos casos previstos no [art. 330](#), a petição inicial será indeferida quando não efetuado o depósito exigido pelo inciso II do caput deste artigo.

§ 4º Aplica-se à ação rescisória o disposto no [art. 332](#).

§ 5º Reconhecida a incompetência do tribunal para julgar a ação rescisória, o autor será intimado para emendar a petição inicial, a fim de adequar o objeto da ação rescisória, quando a decisão apontada como rescindenda:

I - não tiver apreciado o mérito e não se enquadrar na situação prevista no § 2º do [art. 966](#);

II - tiver sido substituída por decisão posterior.

§ 6º Na hipótese do § 5º, após a emenda da petição inicial, será permitido ao réu complementar os fundamentos de defesa, e, em seguida, os autos serão remetidos ao tribunal competente.

45 Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

I - for inepta;

II - a parte for manifestamente ilegítima;

III - o autor carecer de interesse processual;

IV - não atendidas as prescrições dos [arts. 106 e 321](#).

§ 1º Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico;

III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

§ 2º Nas ações que tenham por objeto a revisão de obrigação decorrente de empréstimo, de financiamento ou de alienação de bens, o autor terá de, sob pena de inépcia, discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, além de quantificar o valor incontroverso do débito.

§ 3º Na hipótese do § 2º, o valor incontroverso deverá continuar a ser pago no tempo e modo contratados.

### III.4. Da Impossibilidade de Rediscussão da Multa Administrativa em Ação Rescisória: Respeito aos Parâmetros Objetivos Normativos

101. Na tentativa de atenuar a gravidade das fraudes cambiais praticadas pela Interunion CTVC, a autora busca deslocar o foco do ilícito cometido por sua então controlada para imputar erro ao Banco Central, alegando suposta má condução do processo administrativo sancionador que culminou na imposição de uma pretensa “*estrambótica, exorbitante e confiscatória multa aplicada pelo BACEN, cuja eventual manutenção implicaria a extinção da Companhia INTERUNION CTVC, deve sim ser avaliada e sopesada sob o prisma da proporcionalidade e da razoabilidade (...)*” (§ 86 da inicial).

102. Conforme mencionado, a autora busca adiar, retardar ou impedir o pagamento da multa aplicada pelo Banco Central. Para isso, vale-se da presente ação rescisória na qual pretende, entre outros pedidos, rediscutir a dosimetria da sanção administrativa aplicada à sua controlada, Interunion CTVC, em razão da fraude cambial cometida em 540 contratos de câmbio por ela intermediados. A autora argumenta que o valor fixado seria desproporcional e violaria literal disposição de lei. Sustenta que a multa afronta o art. 5º, inc. LIV, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n. 9.874/1999. Alega que o valor da sanção, qualificado como estratosférico e confiscatório, não guardaria proporcionalidade com a conduta praticada pela corretora.

103. Tal pretensão, contudo, não merece acolhida por este Superior Tribunal de Justiça, seja pela inadmissibilidade de rediscussão dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade em sede de ação rescisória, seja porque a multa foi fixada dentro dos parâmetros objetivos previstos na legislação aplicável.

104. Com efeito, é pacífico o entendimento desta Egrégia Corte no sentido de que a utilização dos critérios de proporcionalidade, razoabilidade e “justiça da decisão” na fixação de sanções administrativas não configura violação manifesta a norma jurídica — requisito indispensável à propositura da ação rescisória com fundamento no inciso V do art. 966 do Código de Processo Civil, *verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO RESCISÓRIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OFENSA A LITERAL DISPOSITIVO DE LEI. INEXISTÊNCIA. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. DESPROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Nos termos da jurisprudência desta Corte, “**a ação rescisória não é o meio adequado para corrigir suposta injustiça da sentença, apreciar má interpretação dos fatos, reexaminar as provas produzidas ou complementá-las**” (STJ, AgInt na AR 6.287/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/05/2023), de modo que “a procedência da ação rescisória por violação de literal disposição de lei exige que a interpretação dada pelo juízo rescindendo deva ser clara e evidente, ou seja, que viole o dispositivo legal em sua literalidade” (STJ, AR 6.826/MG, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/05/2023).

III. No caso, as sanções impostas ao recorrente foram fixadas dentro dos limites estabelecidos no art. 12, II, da Lei 8.429/92, pelo que aplicável a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que “os critérios de proporcionalidade, de justeza, de razoabilidade, utilizados como parâmetros na aplicação das sanções ao ato ímprobo não são passíveis de serem revistos na via estreita de ação rescisória, porquanto não se constituem em violação ‘literal’ de dispositivo legal” (STJ, AgRg no AREsp 256.135/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/02/2015).

IV. Agravo interno improvido.<sup>46</sup>

105. A *ratio decidendi* desse entendimento jurisprudencial repousa na natureza excepcional da ação rescisória, a qual, conforme já mencionado, não se presta a funcionar como sucedâneo recursal, tampouco se destina ao reexame de matérias submetidas ao livre convencimento motivado do julgador. A dosimetria da sanção administrativa envolve, necessariamente, juízos valorativos sobre as particularidades do caso concreto, os quais foram devidamente apreciados pelo Banco Central e confirmados tanto pela Corte Regional quanto por este Superior Tribunal de Justiça, na decisão ora impugnada.

106. Ademais, a jurisprudência é pacífica ao reconhecer que “os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade utilizados como parâmetro na aplicação das sanções ao ato ímprobo não são passíveis de serem revistos na via estreita da ação rescisória”<sup>47</sup>. A mesma lógica de julgamento deve ser transposta para o presente caso, não se permitindo a análise dos critérios de proporcionalidade e de razoabilidade utilizados como parâmetro na aplicação das sanções administrativas.

107. Assim, além do exame da proporcionalidade não ser matéria afeta ao objeto da ação rescisória, não há violação manifesta à norma legal já que **o valor da multa aplicada pelo Banco Central está dentro dos parâmetros objetivos fixados pelo § 2º do art. 23 da Lei n. 4.131/1962**, cujo teor é o seguinte:

Art. 23. As operações cambiais no mercado de taxa livre serão efetuadas através de estabelecimentos autorizados a operar em câmbio, com a intervenção de corretor oficial quando previsto em lei ou regulamento, respondendo ambos pela identidade do cliente, assim como pela correta classificação das informações por este prestadas, segundo normas fixadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito.

<sup>46</sup> AgInt no REsp n. 1.868.796/CE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 11/12/2023, DJe de 18/12/2023. Destacou-se. Da mesma forma: “O entendimento predominante desta Corte é de que descabe o manejo da ação rescisória com o intuito de reduzir a censura fixada pela prática de ato de improbidade administrativa, uma vez que os critérios utilizados para a aplicação das penalidades não se constituem como violação ‘literal’ de dispositivo legal”. Nesse sentido: REsp 1.435.673/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/10/2018, DJe 18/12/2018, REsp 1.351.701/SP, relator Ministro Humberto Martins, relator p/ acórdão Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/3/2015, DJe 8/9/2016 e AgRg no AREsp n. 256.135/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/12/2014, DJe 3/2/2015; AgInt na AR 6.510/DF, Relator Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 7.12.2020).

1. Os critérios de proporcionalidade, de justeza, de razoabilidade, utilizados como parâmetros na aplicação das sanções ao ato ímprobo não são passíveis de serem revistos na via estreita de ação rescisória, porquanto não se constituem como violação “literal” de dispositivo legal.

2. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp n. 256.135/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/12/2014, DJe de 3/2/2015. – Destacou-se)

<sup>47</sup> REsp n. 1.351.701/SP, relator Ministro Humberto Martins, relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/3/2015, DJe de 8/9/2016.

(...)

§ 2º Constitui infração imputável ao estabelecimento bancário, ao corretor e ao cliente, punível com multa de 50 (cinquenta) a 300% (trezentos por cento) do valor da operação para cada um dos infratores, a declaração de falsa identidade no formulário que, em número de vias e segundo o modelo determinado pelo Banco Central do Brasil, será exigido em cada operação, assinado pelo cliente e visado pelo estabelecimento bancário e pelo corretor que nela intervierem.

108. O dispositivo legal prevê a aplicação de multa “**de 50 (cinquenta) a 300% (trezentos por cento) do valor da operação**” de câmbio realizada com identidade falsa. No caso concreto, a sanção aplicada pelo Banco Central correspondeu a 125% do valor total das operações realizadas pela Interunion CTVC. **Trata-se, portanto, de penalidade fixada no ponto intermediário da faixa legalmente prevista, considerando-se a extraordinária gravidade dos fatos apurados no processo administrativo, que envolveu 540 contratos de câmbio celebrados em fraude à legislação.**

109. O alto valor da multa aplicada se coaduna perfeitamente com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que se exige correspondência entre a sanção aplicada e a gravidade do ilícito administrativo praticado.

110. Revela-se, portanto, proporcional e razoável a multa aplicada à Interunion CCVT, equivalente a 125% do valor das operações fraudulentas, considerando-se: **i)** ter sido aplicada no patamar médio previsto no §2º do art. 23 da Lei n. 4.131/1962; **ii)** a magnitude histórica da fraude cambial perpetrada; **iii)** a extensão dos danos causados ao Sistema Financeiro Nacional e ao erário, haja vista o elevado valor da causa, que equivale a 125% do valor das operações ilegais, e, **iv)** o expressivo número de operações fraudulentas (540 contratos).

111. Não se admite, ademais, a análise da proporcionalidade sob a ótica da Lei nº 9.784/1999, como pretende a autora, porquanto referida norma entrou em vigor apenas em 1º de fevereiro de 1999, sendo, portanto, posterior à aplicação da penalidade pelo Banco Central. A simples invocação genérica de princípio constitucional implícito não se revela suficiente para embasar a rescisão da decisão proferida pela 2ª Turma desta Corte no julgamento do REsp nº 1.099.724/RJ, sendo imprescindível a demonstração concreta e objetiva da alegada desproporcionalidade da sanção imposta.

112. Ressalte-se, ainda, que a aferição da proporcionalidade da sanção não se dá pelo valor absoluto da multa, mas sim pela adequação entre a penalidade, a gravidade da conduta ilícita e o montante das operações de câmbio realizadas com fraude à lei. Houve, no caso, criteriosa dosimetria por parte da autoridade administrativa. Se a multa é qualificada como “estrabótica” ou “exorbitante” na petição inicial, tal se deve, exclusivamente, à dimensão igualmente extraordinária das 540 operações cambiais fraudulentas intermediadas pela Interunion CTVC, em manifesta afronta à legislação vigente.

113. Nesse sentido, corretíssimo o acórdão rescindendo quando consignou que “*não se pode concluir pela irrazoabilidade da multa apenas por seu vulto abstrato. Na origem, menciona-se que o caso retrata uma das maiores fraudes contábeis da história nacional*”.

114. A invocação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade não pode ser feita de forma genérica e abstrata, mediante a simples afirmação de que o valor da sanção aplicada pelo Banco Central seria “assombrosa” ou “desproporcional”. Exige-se a demonstração, mediante parâmetros objetivos e concretos, de que a sanção aplicada destoa efetivamente da gravidade da conduta apurada pela Autarquia, do dano ao Sistema Financeiro Nacional.

115. Pretender a redução, anulação ou substituição da sanção sob o argumento genérico de que não houve observância ao princípio da proporcionalidade equivale a buscar a rediscussão do mérito da decisão administrativa já consolidada, o que não encontra respaldo na estreita via da ação rescisória.

116. Ademais, a aferição concreta da proporcionalidade da multa aplicada demandaria, necessariamente, o reexame aprofundado do contexto fático-probatório dos autos, em típica atividade insuscetível de revisão em sede de recurso especial ou em ação rescisória. Aplica-se, portanto, ao caso o óbice contido na Súmula n. 7/STJ.

117. A repressão exemplar às infrações cometidas por instituições financeiras, inclusive corretoras de câmbio, constitui dever inarredável do Banco Central e medida essencial à proteção do interesse público. Não se trata de mera faculdade administrativa, mas de exigência imperiosa para salvaguardar a integridade do Sistema Financeiro Nacional, cuja contaminação por condutas ilícitas compromete a confiança no mercado, fragiliza instituições sólidas e propaga risco sistêmico. O rigor na aplicação das sanções é o único meio eficaz de dissuadir práticas de elevada periculosidade institucional, como a lavagem de dinheiro, a evasão de divisas e o financiamento do terrorismo – condutas que, além de lesivas à ordem econômica, atentam contra a própria segurança nacional.

118. Ante o exposto, não há qualquer violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. A multa aplicada foi devidamente fundamentada pela Autoridade Administrativa, considerando a extrema gravidade das condutas, o alto montante envolvido, os danos causados ao Sistema Financeiro Nacional, a responsabilidade legal da corretora de câmbio pela verificação dos cadastros de seus clientes e a aplicação da sanção dentro dos parâmetros legais previstos no § 2º do art. 23 da Lei n. 4.131/1962.

### **III.5. Da Impossibilidade de Valoração da Multa em Ação Rescisória**

119. A análise do valor da sanção administrativa aplicada pelo Banco Central perpassa, necessariamente, não só pelo exame de provas carreadas aos autos da ação anulatória o que é vedado pela Súmula 7/STJ, como também requer a apreciação de matéria constitucional, cuja análise é vedada ao STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO RESCISÓRIA. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. REVISÃO. PRETENSÃO RECURSAL QUE ENVOLVE O REEXAME DE PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. TEMA

NÃO DEBATIDO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 282 DO STF. ANÁLISE DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INCABÍVEL. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, no sentido de que em razão da ausência dos pressupostos da ação rescisória, constantes do art. 966 do CPC, justifica o indeferimento liminar, uma vez que se trata de demanda de cognição limitada 2. A alteração das conclusões do acórdão recorrido exige reapreciação do acervo fático-probatório da demanda, o que faz incidir o óbice da Súmula n. 7 do STJ.

3. A matéria referente aos arts. 1.647, I, do CC/2002, e 355, I, e 369 do CPC não foi objeto de debate prévio nas instâncias de origem.

Ausente, portanto, o devido prequestionamento nos termos da Súmula n. 282 do STF, aplicável por analogia.

4. É vedado a esta Corte, na via especial, apreciar eventual ofensa à matéria constitucional, ainda que para fins de prequestionamento, sob pena de usurpação da competência reservada ao Supremo Tribunal Federal.

5. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso especial.

(AREsp n. 2.938.539/RS, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 25/8/2025, DJEN de 29/8/2025.)

120. Este Superior Tribunal de Justiça não pode ser instrumentalizado pela autora como instância revisora de fatos e provas já exaustivamente analisados pela Corte Regional. Tal tentativa colide frontalmente com a natureza excepcional da ação rescisória, que não se presta ao reexame do conjunto probatório ou à rediscussão do mérito da controvérsia, sob pena de subverter os limites legais desse instrumento e transformá-lo, indevidamente, em sucedâneo recursal.

### **III.6. Da Ausência de Caráter Confiscatório da Multa. Da inaplicabilidade da sistemática fiscal (Tema 863-RG/STF) às multas aplicadas pelo Banco Central.**

121. Para qualificar a multa aplicada pelo Banco Central como “confiscatória”, a autora procura transpor para o presente caso o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 863 da Repercussão Geral, por ocasião do julgamento do RE n. 736.090/SC. Naquela oportunidade, fixou-se, como regra, o limite de cem por cento da vantagem indevidamente auferida pelo contribuinte, nos casos de multa tributária agravada por sonegação, fraude ou conluio. Ocorre que, convenientemente, a autora omite que, em hipóteses de reincidência, admite-se a majoração da penalidade para até 150% do valor do tributo devido. Transcreve-se, a seguir, a descrição da controvérsia e a tese firmada no Tema 863 da Repercussão Geral, cujo acórdão transitou em julgado em 05/02/2025:

#### **Descrição:**

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 150, IV, da Constituição Federal, a razoabilidade da aplicação da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, no percentual de 150% sobre a totalidade ou diferença do imposto ou contribuição não paga, não

recolhida, não declarada ou declarada de forma inexata (atual § 1º c/c o inciso I do caput do art. 44 da Lei 9.430/1996), tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório.

**Tese:**

Até que seja editada lei complementar federal sobre a matéria, a multa tributária qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio limita-se a 100% (cem por cento) do débito tributário, **podendo ser de até 150% (cento e cinquenta por cento) do débito tributário caso se verifique a reincidência** definida no art. 44, § 1º-A, da Lei nº 9.430/96, incluído pela Lei nº 14.689/23, observando-se, ainda, o disposto no § 1º-C do citado artigo.

(Destacou-se)

122. Esse precedente, além de não ter aplicação retroativa ao caso dos autos, cuida de regime jurídico absolutamente distinto daquele que rege as infrações ao Sistema Financeiro Nacional, não podendo ser transposto, acriticamente, para a hipótese dos autos, que envolve a maior fraude cambial da história nacional até então.

123. Ainda que se admitisse, em absurda hipótese, a aplicação do regime jurídico tributário à multa administrativa imposta – em afronta à jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça – o precedente firmado no Tema 863 da Repercussão Geral não invalida a penalidade aplicada pelo Banco Central. Ao contrário, reforça sua validade, razoabilidade e proporcionalidade.

124. Com efeito, no julgamento do RE n. 736.090/SC, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que a multa tributária qualificada, nos casos de sonegação, fraude ou conluio, pode alcançar até 150% (cento e cinquenta por cento) do débito tributário, caso configurada a reincidência por parte do contribuinte.

125. No caso concreto, a multa aplicada pelo Banco Central à Interunion CTVC correspondeu a 125% do valor das operações cambiais realizadas mediante fraude, sendo, portanto, inferior ao limite máximo estabelecido para multas tributárias pelo STF. A reincidência da conduta infracional é evidente, diante da celebração de 540 contratos de câmbio intermediados pela referida corretora.

126. Assim, mesmo na equivocada hipótese de aplicação do Tema 863-RG ao caso dos autos, está afastado o caráter confiscatório da sanção administrativa aplicada pelo Banco Central.

### **III.7. Da Inexistência de Cooperação. A Corretora não agiu como *Whistleblower***

127. Ficou evidenciado que a Interunion CTVC falhou de forma sistemática e reiterada no cumprimento dos deveres essenciais que norteavam a sua atuação como corretora de câmbio, permitindo a celebração de quinhentos e quarenta contratos de câmbio fraudulentos mediante a apresentação de identidades falsas pelos contratantes, viabilizando remessas ilegais ao exterior, numa fraude de contornos históricos. Não se tratou de falha pontual ou episódica, mas de conduta reiterada ao longo de anos, caracterizando grave violação aos deveres inerentes à atividade de intermediação de contrato de câmbio, contribuindo decisivamente para a consumação da maior fraude cambial da história brasileira até aquele momento.

128. Não procede, portanto, a alegação de que a corretora Interunion CTVC, por meio de seu então representante legal, teria atuado como *whistleblower*, comunicando às autoridades os contratos fraudulentos por ela própria intermediados. O papel efetivamente desempenhado por esse ex-representante legal é justamente o oposto daquele atribuído pela doutrina à figura do *whistleblower*:

O whistleblower – ou, simplesmente, denunciante ou informante – é aquele que, ao tomar conhecimento de uma irregularidade ou de um crime concretizado no âmbito de sua atividade profissional, “toca o apito”, ou seja, comunica a ocorrência às autoridades competentes, como a polícia ou o Ministério Público, embora não tenha nenhuma obrigação legal nesse sentido.<sup>48</sup>

129. Mostra-se, pois, equivocada a afirmação de que o então acionista controlador da Interunion CTVC teria atuado como *whistleblower*, isto é, como indivíduo sem obrigação legal de informar as autoridades sobre as irregularidades praticadas na sociedade por ele controlada, e que teria sido, por essa razão, “peça-chave para o desmantelamento da quadrilha de fraudadores” (§§ 98 e 113). Tal afirmação não corresponde à realidade dos fatos e configura alteração da verdade processual — conduta vedada pelo art. 80, II, do Código de Processo Civil, que qualifica como litigante de má-fé aquele que altera a verdade dos fatos.

130. Diferentemente da postura ética e altruísta que caracteriza o verdadeiro *whistleblower* – indivíduo que, sem vínculo direto com a autoria das irregularidades e sem obrigação legal de fazê-lo, comunica espontaneamente às autoridades competentes a existência de ilícitos de que tenha tomado conhecimento – a conduta atribuída ao então representante da Interunion CTVC revela participação direta e consciente na execução das operações fraudulentas. **A pretensão de equiparar tal comportamento ao de um *whistleblower* constitui distorção conceitual e tentativa de conferir aparência de colaboração a uma atuação que, na verdade, integra o núcleo do esquema ilícito.** Trata-se de tentativa artificial de transfiguração da realidade fática, sem respaldo jurídico ou probatório.

131. O que ocorreu, em verdade, foi a intermediação de 540 contratos de câmbio fraudulentos denotando grave negligência da corretora de câmbio no cumprimento de seus deveres profissionais essenciais, que deles se beneficiou recebendo comissões por cada operação intermediada, percebendo benefício econômico direto pela prática das operações ilegais.

132. Mesmo considerando-se a extrema gravidade das operações praticadas por Interunion CVTC, a multa administrativa foi imposta de maneira criteriosa, abaixo do percentual máximo permitido. Não houve, portanto, a aplicação automática de penalidade ou aplicação de penalidade pela gravidade em abstrato da conduta. Houve, ao contrário, o exercício fundamentado, proporcional e razoável do poder sancionatório conferido ao Banco Central para fiscalizar e punir infrações ao Sistema Financeiro Nacional.

<sup>48</sup> GRANDIS, Rodrigo de. Whistleblowing e Direito Penal. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coluna-rodrigo-de-grandis>>. Acesso em 10/11/2025.

### III.8. Da Inaplicabilidade do art. 174 do CTN ao Caso

133. Ainda na tentativa de baralhar a marcha processual, inovar no debate jurídico e atrasar a plena exigibilidade da sanção administrativa aplicada pelo Banco Central, a autora afirma que o caso também se rege pelo prazo prescricional do art. 174 do Código Tributário Nacional, que prescreve o lustro prescricional para a cobrança da dívida ativa tributária, cujo prazo se inicia com a sua constituição definitiva.

134. Ora, por ser a multa imposta decorrente do exercício do poder de polícia pela Administração, não são aplicáveis ao caso a principiologia do Código Tributário Nacional. A jurisprudência do STJ novamente afasta o descabido argumento da autora:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MULTA. PODER DE POLÍCIA. BACEN. PRESCRIÇÃO. DECRETO 20.910/1932. LEI 9.873/99. SÚMULAS 7, 83, 282/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Embargos à Execução para declarar extinta Ação de Execução Fiscal promovida pela União que cobrava crédito não tributário (multa administrativa) de R\$ 155.278,42 (cento e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e oito reais, quarenta e dois centavos) em razão de irregularidades praticadas pela parte recorrida na realização de empréstimos de atletas com clubes portugueses e venezuelano, entre os anos de 1989 e 1995, relacionadas a ilícito cambial do recebimento de valores em moeda estrangeira sem a devida conversão cambial em instituição autorizada.

2. A sentença julgou a ação parcialmente procedente para pronunciar a decadência do direito de lançar as multas relativas às operações realizadas em 1989, 1990, 1992 e 1993, autorizando o prosseguimento da execução apenas do crédito relativo à operação efetuada em 23.8.1995.

3. O Tribunal de origem julgou parcialmente provida a Apelação da parte recorrente, afastando a prescrição da pretensão executiva também à infração de 22/10/1993.

4. Não se pode conhecer da irrisignação contra a ofensa aos arts. 480 e 481 do CPC/1973, pois os referidos dispositivos legais não foram analisados pela instância de origem. Ausente o requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”.

5. Constato que não se configura a ofensa ao art. 535, II, do Código de Processo Civil/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentada. Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução.

Nesse sentido: REsp 927.216/RS, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 13.8.2007; e REsp 855.073/SC, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJ de 28.6.2007.

6. No tocante à interposição do Recurso Especial com fundamento na divergência jurisprudencial entre o Acórdão recorrido e as decisões paradigmas apresentadas, entendo que não merece prosperar a pretensão recursal. A apontada divergência deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados,

com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 1.029, §1º do CPC/2015 e art. 255 do RI/STJ), como o que se afigura no presente caso, impede o conhecimento do Recurso Especial com base na alínea “c”, do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

7. **Quanto ao prazo prescricional para a cobrança das multas impostas pela Administração Pública em razão do seu poder de polícia, há entendimento firmado no STJ de que às infrações praticadas antes da Lei 9.873/1999, quando não existia prazo decadencial para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal, deve-se aplicar por analogia a prescrição quinquenal do art. 1º do Decreto 20.910/1932, como o fez a Primeira Seção no que concerne às multas ambientais quando julgou os Temas 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330 e 331 (REsp 1.115.078/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 24/3/2010, DJe 6/4/2010).**

8. **Por tratar-se de multa de natureza administrativa infligida pelo Bacen, a prescrição rege-se pelo disposto no Decreto n. 20.910/32, não sendo aplicável ao caso dos autos o art. 174 do CTN ou o Código Civil.** Precedentes: REsp 1.268.036/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/9/2014, DJe 9/12/2014; REsp 1.099.647/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15/6/2010, DJe 1/7/2010; REsp 840.111/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/6/2009, DJe 1/7/2009; REsp 1.088.405/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 5/3/2009, DJe 1/4/2009; REsp 758.386/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 14/2/2006, DJ 6/3/2006, p. 220; REsp 380.006/RS, Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins, Primeira Seção, julgado em 10/12/2003, DJ 7/3/2005, p. 134.

9. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irrisignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: “Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida”. Cumpre ressaltar que a referida orientação é aplicável também aos recursos interpostos pela alínea “a” do art. 105, III, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido: REsp 1.186.889/DF, Segunda Turma, Relator Ministro Castro Meira, DJe de 2.6.2010.

10. Ademais, é inviável analisar a tese da não ocorrência da prescrição do crédito não tributário defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido.

Aplica-se, portanto, o óbice da Súmula 7/STJ. II. Recurso Especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.<sup>49</sup>

135. Assim, deve ser rejeitado o argumento suscitado pela autora de que o caso dos autos é regido pelo prazo prescricional do art. 174 do Código Tributário Nacional

<sup>49</sup> REsp n. 1.740.185/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/6/2018, DJe de 16/11/2018, com destaques acrescidos.

### III.9. Da Não Aplicação do Precedente Fixado pelo STF no ARE 1409059 (Tema 1.244-RG) ao Caso

136. Recentemente, ao julgar o Tema 1.244 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

A fixação de multa administrativa em múltiplos do salário mínimo não viola o disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal.

137. O entendimento, ainda não transitado em julgado, não influencia no julgamento da presente ação rescisória, cujo pedido subsidiário veiculado pela autora é a redução do “*valor da multa para o patamar máximo de 200 (duzentos) salários-mínimos, na forma do art. 44, § 2º, da Lei nº 4.595/64*”.

138. O precedente firmado pelo STF possui contornos jurídicos absolutamente distintos da situação que se busca desconstituir na presente ação. Essa distinção não se limita a aspecto secundário ou acidental, mas recai sobre elemento essencial que inviabiliza a subsunção do caso à *ratio decidendi* do referido julgado: o fundamento legal da sanção imposta, que não se baseou em múltiplos do salário-mínimo, mas no valor das operações cambiais realizadas em fraude à legislação, nos termos do § 2º do art. 23 da Lei n. 4.131/1964.

139. Portanto, a discussão travada no ARE n. 1.409.059/SP, que versou especificamente sobre a constitucionalidade de multas calculadas em múltiplos do salário-mínimo, não guarda qualquer relação com o fundamento legal da sanção aplicada pelo Banco Central do Brasil no presente caso. Trata-se de regimes jurídicos distintos, com pressupostos normativos diversos, o que, por si só, afasta a aplicabilidade da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal à hipótese concreta.

### III.10. Da Multa por Litigância de Má-Fé

140. Restou demonstrado, ao longo desta manifestação, que a presente demanda constitui mais um lamentável capítulo de uma série de atuações processuais artificiosas, que, desde o processo de origem, têm servido apenas ao propósito de postergar indefinidamente a efetiva cobrança da multa aplicada pelo Banco Central, nos autos da Execução Fiscal n. 0533797-28.2006.4.02.5101.

141. Por essa razão, em hipóteses como a dos autos, impõe-se ao Poder Judiciário a aplicação dos mecanismos de sanção processual previstos no art. 80, incisos II, III, IV, V e VI, c/c art. 81 e respectivos parágrafos, do Código de Processo Civil – penalidades estas já merecidas pela parte adversa desde a conclusão do processo originário – como forma de inibir a reiteração de condutas abusivas como as aqui verificadas.

142. A conduta processual da autora acarreta prejuízos não apenas à já sobrecarregada máquina judiciária, mas também à advocacia pública, que, mobilizando recursos estatais, tem sido compelida a enfrentar incidentes manifestamente infundados, inócuos e, por vezes, desprovidos de mínima coerência, manejados exclusivamente com o propósito de obstruir a cobrança da sanção imposta. Tal atuação revela-se absolutamente incompatível com os deveres de lealdade e boa-fé processual que devem nortear a conduta das partes em juízo.

143. A presente ação rescisória ultrapassa os limites da mera improcedência jurídica e revela um nítido desvio da função constitucional do processo. Longe de buscar a tutela de um direito legítimo, a autora instrumentaliza o Judiciário como meio de obstrução à efetividade da sanção aplicada, valendo-se de argumentos já refutados, distorções fáticas e manipulações conceituais. Tal conduta, além de abusiva, revela claro intuito protelatório e insere-se nas hipóteses de litigância de má-fé previstas no art. 8o do Código de Processo Civil, impondo-se, como medida de integridade institucional, a aplicação das sanções cabíveis.

### III.10.1. Da alteração da verdade (CPC, art. 8o, I e II)

144. Na petição inicial, a autora afirma categoricamente que este Superior Tribunal de Justiça teria aplicado retroativamente a Lei n. 9.873/1999 em seu desfavor. Essa alegação contradiz frontalmente os fundamentos do acórdão rescindendo. O fundamento da decisão que se procura rescindir foi justamente a aplicação orgânica e integral do Decreto n. 20.910/1932, norma vigente à época dos fatos, e não a Lei n. 9.873/1999. Observe-se, a esse respeito, a transcrição feita pelo Ministro Og Fernandes em seu voto proferido quando do julgamento da decisão rescindenda, da qual foi Relator:

[...] A Embargante - **na tentativa de buscar argumento futuro - deturpa, data venia, o teor do decidido, para afirmar que ocorreu aplicação retroativa da Lei 9.873/99, quando jamais tal texto foi aplicado.** Asseverou-se, isto sim, que não havia regra fixando a prescrição da pretensão punitiva do BACEN em cinco anos, de modo que há apenas duas hipóteses: (i) ou se aplicava a prescrição vintenária, do Código Civil então em vigor (como vários julgados, até desta Corte, o fazem), tese que fulmina a pretensão do Autor; ou (ii) se aplica a prescrição quinquenal com base analógica, mas jamais depondo os textos de suas causas suspensivas ou interruptivas (ou seja, quer aplicável o Decreto 20.910, quer se quisesse uma aplicação retroativa da Lei 9.873/99, o Autor ainda assim perde a demanda, pois não há prescrição).

145. A autora também altera a verdade dos fatos ao negar que, no ano de 1990, Interunion CTVC teve ciência inequívoca do Processo Administrativo DECAM n.º 90/016 em razão da procuração outorgada em 9 de agosto de 1990, que constituiu poderes para que três advogados a representasse “perante o Banco Central do Brasil, entrando no processo Administrativo DECAM n.º 90/016, promovendo a sua defesa.” (o documento encontra-se anexado aos autos rescisórios sob a ordenação N.º 1, fl. e-STJ 730).

146. Esse documento não foi impugnado ou contestado pela autora em qualquer fase processual anterior, comprovando, inequivocamente, que a corretora teve plena ciência do processo administrativo desde a sua instauração e não apenas em dezembro de 1994, como falsamente alegado na presente ação rescisória (§§ 7, 15, 34, 43 e 71):

15. Manifestou, igualmente, a impossibilidade de fixar com exatidão o momento de interrupção do prazo prescricional diante do óbice da Súmula nº 07/STJ, embora seja inequívoco e incontroverso que a INTERUNION CTVC só foi intimada para apresentar defesa em dezembro de 1994, desconsiderando, portanto, que a sua notificação das acusações contra ela no processo administrativo somente se operou após o transcurso de 05 (cinco) anos da data das operações investigadas. Ora, para se chegar a essa conclusão, basta a simples leitura dos autos, não se demandando para tanto reexame de fatos e provas, e muito menos reexame de fatos e provas de significação equívoca ou controvertida.

147. A pretensão autoral de negar ou desconsiderar fato documentalmente provado nos autos configura distorção grosseira e deliberada da verdade dos fatos.

148. A distorção da realidade dos fatos já foi evidenciada nos §§ 72-73 supra, ocasião em que a autora afirma que a Interunion CTVC, por intermédio de seu ex-administrador, teria atuado como *whistleblower* ao denunciar as irregularidades por ela praticadas.

149. Tal narrativa, contudo, deturpa novamente os elementos colhidos no extenso processo administrativo sancionador, o qual apurou a participação ativa da corretora no fechamento de 540 (quinhentos e quarenta) contratos de câmbio firmados mediante a apresentação de identidades falsas pelos contratantes. Tais operações, atualizadas para os valores atuais, ultrapassariam R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), considerando que o valor atribuído à causa corresponde a 125% do montante das operações realizadas de forma ilícita, classificadas pelas instâncias ordinárias como uma das “maiores fraudes cambiais da história republicana brasileira.”

150. A Interunion CTCV, como instituição especializada e autorizada a operar no mercado de câmbio, tinha o dever legal e regulamentar de verificar rigorosamente a identidade dos contratantes e a regularidade formal das operações cambiais que intermediava, auferindo comissão por cada contrato celebrado, razão pela qual a sua responsabilização administrativa foi reconhecida como incursa na pena prevista no § 2º do art. 23 da Lei n. 4.131/1962.

151. Pretender transformar a negligente intermediação de centenas de contratos fraudulentos em suposta colaboração espontânea com as autoridades configura inaceitável deturpação dos fatos.

### III.10.2. Do uso temerário do processo para conseguir objetivo ilegal (CPC, art. 80, III e V)

152. A ação ora contestada não tem por objetivo legítimo corrigir eventual erro judicial na apreciação de fatos ou na aplicação do direito, ao violar norma jurídica de incidência obrigatória, requisitos indispensáveis ao cabimento da rescisória. Busca, ao contrário, a utilização desse instrumento excepcional como sucedâneo recursal destinado a adiar indefinidamente o curso da ação de execução fiscal tombada sob o n. 0533797-28.2006.4.02.5101/RJ.

153. Todas as teses jurídicas veiculadas na petição inicial já foram exaustivamente analisadas, debatidas e definitivamente rejeitadas pela Corte Regional e por esse e. STJ, quando pertinente. Se não o foram, o foi por inovação recursal ou pelo impedimento da própria jurisprudência do STJ, que não é instância revisora de fatos, como orienta o enunciado n. 7 da súmula de sua jurisprudência. Para ilustrar o alegado são apresentados arestos da ementa do REsp n. 1.099.724/RJ, com destaques acrescidos, nos quais são refutados os argumentos da inicial:

- Alegada prescrição da pretensão punitiva:

**4. A aferição do momento de interrupção da prescrição por força da apuração administrativa, de modo a contrariar o acórdão e considerar o marco apontado pela parte recorrente, esbarra no óbice da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).**

- Suposta inaplicabilidade do art. 4º do Decreto n. 20.190/1932:

**2. A prescrição quinquenal foi firmada no Decreto n. 20.910/1932, norma mais benéfica ao réu que o prazo geral do Código Civil de 1916.**

**3. A norma mais benéfica prevê, porém, hipóteses de interrupção e suspensão. Ela deve ser aplicada de forma orgânica, em sua inteireza, sob pena de se criar uma norma fragmentária, com elementos de leis distintas que deturpam a intenção legislativa. No caso, pode-se supor que não houve a intenção de restringir o prazo abstrato de prescrição, mas alongá-lo, por suspensão, na pendência da apuração administrativa e, diante do encerramento desta, ser abreviado o prazo restante, contado pela metade. A opção seria a aplicação do prazo vintenário, jamais a aplicação do prazo quinquenal da norma administrativa com as hipóteses de interrupção e suspensão da norma geral.**

- Subsidiariamente, a substituição da multa prevista no § 2º do art. 23 da Lei n. 4.131/1962 pela multa prevista no art. 44, § 2º da Lei n. 4.595/1964:

**6. A limitação da multa pela Lei n. 4.595/1964 é, de um lado, impassível de conhecimento, por falta de prequestionamento e inexistência de alegação de vício de fundamentação. Ainda que superado o óbice, a pretensão é descabida, na medida em que o teto da norma invocada diz respeito às sanções da própria lei e, no caso, foi aplicada sanção prevista em norma específica diversa. Dito de outro modo: não incide o limite da multa da Lei n. 4.595/1964 para as sanções aplicadas com base na Lei n. 4.131/1962.**

- Invocação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade:

**7. A norma federal invocada acerca da proporcionalidade (art. 2º da Lei n. 9.784/1999) não se encontrava em vigor à época da aplicação da pena. Porém, ainda que se considerasse sua incidência, não se pode concluir pela irrazoabilidade da multa apenas por seu vulto abstrato. Na origem, menciona-se que o caso retrata uma das maiores fraudes contábeis da história nacional, e a parte recorrente não se fixa em parâmetros concretos aptos a ensejar a desproporção entre a multa e os danos ao erário e ao sistema financeiro, bem como os patrimônios da corretora, sua *holding* ou seus sócios. Hipótese que atrai a incidência da Súmula n. 7/STJ (A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial).**

154. Como já exposto, a ora autora, então recorrente, opôs embargos de declaração contra o acórdão ora rescindendo, os quais foram rejeitados mediante expressa declaração de inexistência de omissão, obscuridade ou contradição a ser sanada. O recurso extraordinário interposto em seguida sequer foi admitido pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça, resultando no trânsito em julgado da decisão em 28 de setembro de 2023.

155. Assim, após extenso e prolongado debate judicial que se arrasta há mais de duas décadas, a autora, que já se valeu de todos os mecanismos processuais e recursais disponíveis no ordenamento jurídico, insiste em rediscutir, agora com denominação social distinta daquela então adotada durante o processo originário, decide ajuizar ação rescisória fundada em inexistentes “erros de fato” e “violação manifesta à norma jurídica”, as mesmas teses que foram rejeitadas pelo Poder Judiciário.

156. Vê-se que o real objetivo da demanda ora contestada é suspender a ação de execução fiscal mediante a obtenção de tutela de urgência manifestamente incabível e assim perpetuar eternamente a inadimplência do crédito público decorrente da aplicação de sanção administrativa pelo Banco Central. Trata-se, portanto, da utilização do processo para obter objetivo manifestamente ilegal, qual seja, frustrar a execução de decisão transitada em julgado e adiar, indefinidamente, a satisfação do crédito autárquico

157. A completa ausência de elementos novos que justifiquem o ajuizamento da ação rescisória confirma seu caráter meramente protelatório. Não há erro de fato a ser corrigido, uma vez que os elementos fáticos relevantes são incontroversos e estão suficientemente comprovados nos autos. Igualmente, não se verifica qualquer violação manifesta à norma jurídica, considerando que a decisão impugnada aplicou corretamente o Decreto n. 20.910/1932, norma mais benéfica à Interunion CTVC do que a prescrição vintenária então prevista no revogado Código Civil de 1916, e o art. 23, § 2º, da Lei n. 4.131/1962, dispositivo específico aplicável às fraudes cambiais.

158. Todos esses fatos caracterizam múltiplas dimensões da lide temerária da parte autora, que incide no comportamento vedado pelo art. 80, Vº, do Código de Processo Civil.

50 Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:  
(...)

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

159. Esse e. Superior Tribunal de Justiça vem aplicando com rigor o referido dispositivo em casos tais como o presente, nos quais se verifica comportamento processual contraditório e manifestamente incompatível com a boa fé objetiva. Nesse sentido, vale destacar aresto da ementa do REsp n. 2.150.227/SP:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. II, 489 E I.022 DO CPC. INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ.

1. O acórdão recorrido abordou, de forma fundamentada, todos os pontos essenciais para o deslinde da controvérsia, razão pela qual não há falar na suscitada ocorrência de violação dos arts. II, 489 e I.022 do CPC.

2. Aplicável ao julgamento do agravo de instrumento a teoria da causa madura, nos termos do art. 1.013 do CPC, não havendo, nulidade por cerceamento de defesa.

3. **O comportamento temerário do recorrente, considerando que, em seu recurso especial, de forma dolosa, inverteu sua alegação quanto à necessidade probatória, requerendo a nulidade do acórdão recorrido por ter julgado o mérito, sem determinar o retorno ao Juízo de primeiro grau - embora esse tenha sido exatamente o pedido do recorrente em seu agravo de instrumento, caracteriza litigância de má-fé.**

4. A teoria da desconsideração da personalidade jurídica, medida excepcional prevista no art. 50 do Código Civil, pressupõe a ocorrência de abusos da sociedade, advindos do desvio de finalidade ou da demonstração de confusão patrimonial. A mera inexistência de bens penhoráveis ou eventual encerramento irregular das atividades da empresa não enseja a desconsideração da personalidade jurídica.

5. Hipótese em que o Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, expressamente consignou que não restou comprovado o preenchimento dos requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica, de rigor o seu indeferimento.

6. Modificar o entendimento a que chegou o Tribunal de origem e concluir de modo diverso requer, necessariamente, o reexame de fatos e provas, o que é vedado ao STJ, em recurso especial, por esbarrar no óbice da Súmula n. 7/STJ. Precedentes.

Recurso especial de José Muniz Neto conhecido em parte e improvido, **com aplicação de multa por litigância de má-fé, no montante equivalente a 2% sobre o valor corrigido da causa, com base nos arts. 80, V, e 81 do CPC.** PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. FIXAÇÃO. CABIMENTO.

1. A Terceira Turma do STJ, no julgamento do REsp n. 1.925.959/SP, adotou nova orientação no sentido de que “o indeferimento do pedido de desconsideração da personalidade jurídica, tendo como resultado a não inclusão do sócio (ou da empresa) no polo passivo da lide, dá ensejo à fixação de verba honorária em favor do advogado de quem foi indevidamente chamado a litigar em juízo”. (REsp n. 1.925.959/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, relator para acórdão Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 12/9/2023, DJe de 22/9/2023).

2. Hipótese em que o Tribunal de origem manifestou-se de forma contrária ao novo entendimento desta Turma. Determinado o retorno dos autos para fixação dos honorários advocatícios observando os parâmetros estabelecidos no art. 85, § 2º, do CPC.

Recurso especial de XYZ Associados Publicidade e Comunicação Promocional Ltda e Outros provido.<sup>51</sup>

160. Nestes autos, fica evidenciado o exemplo de comportamento temerário da autora quando esta contradiz sistematicamente as teses jurídicas rejeitadas pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região e posteriormente por esse e. STJ. A autora, ademais, em sua petição inicial não demonstrou a violação literal a norma jurídica (art. 966, V, do CPC), e tampouco logrou demonstrar a existência de erro de fato ou o fato não controvertido nos autos (art. 966, VIII, do CPC).

161. Demonstrou-se, ainda, na presente contestação, a existência de contraditório e manifestação judicial a respeito do principal fato controvertido nos autos e tido por inexistente pela autora, qual seja, a apresentação de procuração outorgada ao Dr. Nelson Eizerik para representá-la durante a tramitação do processo administrativo PA-DECAM 90/016, evidenciando o contraditório administrativo e a plena ciência, pela autora, dos fatos investigados pelo Banco Central.

162. A procuração é suficiente para afastar a tese de prescrição veiculada na petição inicial, que desconsidera essa prova documental inequívoca, cuja veracidade e validade jamais foram impugnadas anteriormente pela autora. A data em que o documento foi firmado (9 de agosto de 1990), demonstra o tramitar do processo administrativo desde aquela data, sendo suficiente para afastar a alegação de prescrição em razão de um suposto início da apuração administrativa em 1994.

163. Insistir na tese da prescrição mesmo existindo documento idôneo em sentido contrário constitui inegável comportamento temerário, já que a autora tem plena ciência da existência do mandato e de seu conteúdo, mas optou por sustentar, de forma dolosa, tese contrária.

164. Diante da inequívoca configuração das situações descritas nos incisos do I, II, III e V do art. 80 do CPC, deve a autora o pagamento de multa por litigância de má-fé, nos termos do art. 81, *caput*, do Código do Processo Civil.

#### **IV. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA**

165. Uma análise perfunctória do presente processo evidencia que não estão presentes os requisitos dos arts. 300 c/c 301 do CPC que ensejariam a concessão da tutela de urgência, *inaudita altera parte*, requerida pela autora “*para o fim de se determinar a imediata suspensão do curso da Execução Fiscal nº 0533797-28.2006.4.02.5101, até o julgamento definitivo da presente ação rescisória*”.

166. Esse é, de fato, o real motivo ensejador da ação ora contestada: evitar a satisfação do crédito público cobrado na ação de Execução Fiscal n. 0533797-28.2006.4.02.5101, seja pela suspensão do processo, seja pela decretação da nulidade ou redução da multa aplicada pelo Banco Central. Não

<sup>51</sup> REsp n. 2.150.227/SP, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 10/12/2024, DJEN de 23/12/2024.

há, nos fundamentos de direito apresentados pela autora, plausibilidade jurídica apta a ensejar a tutela de urgência.

167. Demonstrou-se anteriormente que no presente caso não estão caracterizados os requisitos ensejadores da ação rescisória, que a autora fundamenta nos incisos V (violação manifesta de norma jurídica) e VIII (erro de fato) do art. 966 do Código de Processo Civil. Há tão somente a pretensão autoral para discutir a suposta injustiça da decisão e atrasar a satisfação do crédito público. Dessa forma, a ação rescisória sequer deveria ter sido ajuizada.

168. Não foi demonstrada a violação manifesta de norma jurídica e ou prova não apreciada anteriormente. As alegações da autora referem-se a questões debatidas, decididas e que foram objeto de recurso especial. Ou seja, se o Poder Judiciário validou a multa aplicada pelo Banco Central e afastou a alegação de prescrição, não é possível admitir que seja reaberta a discussão, por meio de simples alegação de violação manifesta de norma jurídica e de inexistência de análise de prova.

169. O cabimento de ação rescisória ajuizada com fundamento na violação manifesta de norma jurídica (CPC, art. 966, V), “*demandada a comprovação de que o julgado combatido conferiu uma interpretação manifestamente descabida ao dispositivo legal indicado, contrariando-o em sua essência. Não sendo essa a situação, o título judicial transitado em julgado merece ser preservado, em nome da segurança jurídica.*”<sup>52</sup> A justiça ou injustiça da decisão e a potencial insatisfação da autora com o resultado do julgamento não encontram espaço para discussão em ação rescisória.

170. De outro lado, a prova que a autora alega inexistir (a data da ciência da Interunion CTCV a respeito da data do início da apuração administrativa pelo Banco Central), foi expressamente referenciada pelo acórdão proferido pela Corte Regional e chancelada por esse e. STJ, como demonstrado nos §§ 86-89 desta manifestação. A prova a ensejar a rescisão de decisão transitada em julgada com força no art. 966, VIII, do CPC, exige que essa prova não tenha sido controvertida no processo o que, claramente, não é o caso dos autos.

171. Desta forma, percebe-se que a ação rescisória ora contestada não está sequer fundada nas hipóteses que evidenciem a possibilidade de um juízo rescisório ou uma probabilidade de direito à rescisão do julgado.

172. Assim, não só estão ausentes os requisitos previstos nos art. 300 c/c 301 do CPC, ensejadores da tutela de urgência, como também está caracterizada a hipótese de rejeição liminar do pedido rescisório, nos termos do art. 34, XVIII, “a”<sup>53</sup>, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça c/c art. 968, § 3º<sup>54</sup>, do Código de Processo Civil.

<sup>52</sup> AR n. 5.923/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/9/2018, DJe de 17/10/2018.

<sup>53</sup> Art. 34. São atribuições do relator:

(...)

XVIII - distribuídos os autos:

a) não conhecer do recurso ou pedido inadmissível, prejudicado ou daquele que não tiver impugnado especificamente todos os fundamentos da decisão recorrida;

(...)

<sup>54</sup> Art. 968. A petição inicial será elaborada com observância dos requisitos essenciais do [art. 319](#), devendo o autor:

(...)

§ 3º Além dos casos previstos no [art. 330](#), a petição inicial será indeferida quando não efetuado o depósito exigido pelo inciso II do caput deste artigo.

173. Dessa feita, não se pode afirmar que haja fundamentação jurídica razoável (*fumus boni iuris*) a justificar o pedido de tutela de urgência, já que inexistente grande probabilidade de acolhimento da tese apresentada na petição inicial.

174. Da mesma forma, inexistente perigo da demora, já que o dano potencial foi causado pela própria Interunion CTVC à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, com a celebração dos quinhentos e quarenta contratos de câmbio fraudulentos. Esse dano efetivo será majorado acaso não seja respeitada a coisa julgada da decisão rescindenda sendo possível a retomada do curso da ação de execução fiscal, já que a autora não tem qualquer direito à revisão do julgado. A concessão da tutela cautelar, ao contrário, causaria grave dano ao erário público, permitindo que sociedade sancionada continue se esquivando ao cumprimento de obrigação inscrita em dívida ativa há quase duas décadas.

175. Registre-se que a Interunion CTVC está em liquidação extrajudicial, nos termos da Lei n. 6.024/1974, de forma que inexistente dano irreparável ou de difícil reparação porquanto a empresa não desenvolve atividades operacionais há quase três décadas e todo o seu patrimônio está sob a administração de liquidante nomeado pelo Banco Central.

176. Ao se permitir a utilização da ação rescisória com a pretensão de se discutir a justiça da decisão e reapreciar as questões fáticas já controvertidas no processo originário e sobre as quais há apreciação judicial, corre-se o risco de se transformar esse e. Tribunal em uma nova instância revisora de provas já carreadas e debatidas nos autos, perdendo a ação rescisória a sua finalidade máxima que é a correção de vícios graves, posto que inexistentes na decisão rescindenda.

177. Dessa forma, inexistindo quaisquer dos requisitos rescisórios previstos nos incisos V e VIII do artigo 966 do Código de Processo Civil, e sendo manifestamente improcedente o pedido, deve ser indeferido o pedido de tutela cautelar requerido pela autora.

## V. DAS PROVAS

178. Todos os documentos mencionados na contestação estão referenciados nos autos da ação rescisória ora contestada, que tramita perante esse e. Superior Tribunal de Justiça.

179. O Banco Central, ademais, protesta provar o alegado por todos os meios de provas em direito admitido.

## VI. CONCLUSÃO

180. Diante do exposto, espera e requer o Banco Central do Brasil:

- a) **PRELIMINARMENTE**, a extinção do processo sem resolução do mérito, em razão do protocolo da petição inicial desacompanhada do depósito prévio, nos termos do § 3º do art. 968 do CPC, sem prejuízo do reconhecimento da inépcia da petição inicial, nos termos dos arts. 330, § 1º, 485, I e 968, § 3º, todos do Código de Processo Civil,

- haja vista a ausência dos requisitos previstos no art. 966 do CPC, necessários para o processamento da ação rescisória;
- b) **SUBSIDIARIAMENTE**, na eventualidade de ser apreciado o mérito da demanda, requer-se a improcedência total dos pedidos de rescisão e de novo julgamento da causa, uma vez que não há no acórdão rescindendo violação manifesta a norma jurídica ou erro de fato, conforme demonstrado;
- c) **A condenação da autora por litigância de má-fé**, nos termos do art. 80, incisos I, II, III e V do CPC, aplicando-se as sanções previstas no art. 81 do mesmo diploma legal, em razão da alteração da verdade dos fatos, dedução de pretensão contra texto expreso de lei e uso do processo para consecução de objetivo ilegal, conforme amplamente demonstrado nos autos;
- d) **A condenação da autora ao pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios de sucumbência**, nos termos do art. 85 do CPC;
- e) **A reversão do depósito rescisório em favor do BACEN**, no caso de a rescisória vir a ser declarada, por unanimidade, inadmissível ou improcedente, nos termos do art. 974, parágrafo único, do CPC;
- f) **O indeferimento da tutela provisória requerida pela autora**, por ausência dos requisitos legais previstos nos arts. 300 e 301 do CPC, conforme demonstrado.

Pede deferimento.

Brasília (DF), 28 de novembro de 2025.

**MARIANA CASATI NOGUEIRA DA GAMA**  
Procuradora do Banco Central  
Coordenação de Contencioso da Dívida Ativa  
e Execução Fiscal (CODEF)  
OAB/ES 9.393

**ADNALDO DOMINICES B. FILHO**  
Subprocurador-Chefe  
Coordenação de Contencioso da Dívida Ativa  
e Execução Fiscal (CODEF)  
OAB/MA 8.685

**MARCUS VINÍCIUS SARAIVA MATOS**  
Procurador-Chefe do Banco Central  
Procuradoria Nacional de Processos da Dívida  
Ativa  
e Execução Fiscal (PRDIV)  
OAB/DF 16.409

**LUCAS FARIAS MOURA MAIA**  
Subprocurador-Geral do Banco Central  
Câmara de Contencioso Judicial  
e Execução Fiscal (CJ1PG)  
OAB/GO 24.625