

Efeitos de recursos administrativos

Opinião Jurídica

Luiz Alfredo Paulin



A Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, regula o processo administrativo sancionador (PAS) na esfera de atuação do Banco Central do Brasil (BCB) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). É o que consta de sua ementa. Contudo, esse não é seu único objeto. Tampouco o mais importante. Ao lado de regras processuais, tal lei reorganiza a sanção estatal nos mercados de câmbio, financeiro e de capitais. E o faz completamente, já que tipos administrativos são criados, outros são reformulados, novas sanções são introduzidas, os valores das penas pecuniárias são elevados e os prazos das inabilitações são majorados.

Enfim, a Lei nº 13.506/17 veicula tanto direito formal como direito material.

No que se refere ao direito formal, a lei traz normas processuais puras e normas processuais mistas ou híbridas. As primeiras regulam apenas matéria processual. Já as segundas, a um só tempo, disciplinam questões processuais e materiais.

Examinando-se o conteúdo do mencionado diploma legal, pode-se constatar que uma das mais relevantes mudanças introduzidas deu-se na área dos recursos administrativos. Antes de sua entrada em vigor, recursos interpostos contra decisões do Banco Central e da CVM eram recebidos nos efeitos devolutivo e suspensivo. Por conta disso, a pena só era executada caso a decisão viesse a ser confirmada pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN).

A nova lei, no entanto, derogou alguns dos diplomas legais que regravam o recurso administrativo. Por força de seus artigos 29, § 5º e 34, § 2º, recursos interpostos contra decisões que tenham sancionado o acusado com certas penas — incluindo a de inabilitação para o exercício de cargos de direção na administração de instituições

financeiras, na esfera de atuação do Banco Central, e para o exercício de cargo de administrador ou membro de conselho fiscal de companhia aberta, na esfera de atuação da CVM — podem ser objeto de recurso, mas com a pena já em execução. Ou seja, sem efeito suspensivo.

Surge a questão de saber se as modificações introduzidas pela nova lei têm aplicação retroativa. Para que fique claro, imagine que um administrado seja condenado em relação a fato consumado antes da entrada em vigor da Lei nº 13.506/17. Suponha-se, ainda, que a condenação ocorra quando a lei nova já estava em vigor. Havendo interposição de recurso, esse tem efeito suspensivo? Para examinar esse tema é indispensável avaliar se as regras que excluem o efeito suspensivo caracterizam-se como normas processuais puras ou normas processuais mistas. Além disso, deve-se aquilatar se o conteúdo dessas normas é favorável ou desfavorável aos acusados.

Não são normas processuais puras. São dispositivos que, de fato, também prescrevem regras relativas à sanção. E, mais, interferem sobre a extensão da sanção e sobre forma, condições e tempo do

cumprimento da penalidade. Sanção é, seguramente, tema de direito material. E um dos mais importantes. Ademais, a falta de efeito suspensivo implica a antecipação do cumprimento da pena. Há aqueles que pretendem reduzir esse aspecto à simples determinação da época em que a pena será executada. Isso não é correto. A alteração do momento em que a pena será cumprida é assunto

Recursos contra decisões do BCB ou CVM só deixam de ser recebidos no duplo efeito em relação às infrações ocorridas depois da Lei nº 13.506/17

relevantíssimo para o acusado, podendo-lhe causar prejuízos enormes. Agregue-se a isso que a antecipação traz em si um componente extremamente perverso: a possibilidade de danos irreversíveis ao administrado.

No caso de inabilitação, por exemplo, o sancionado deixará de perceber sua remuneração, pelo menos enquanto o recurso não vier a ser provido. Pouco provável que esses recursos pecuniários sejam recuperados.

Além do que, a execução antecipada da sanção implicará a exclusão do recorrente da administração de uma instituição financeira ou de uma companhia aberta. Supor que, anos depois, caso o recurso venha a ser provido, a instituição financeira ou a companhia aberta vá reintegrá-lo, beira a ingenuidade.

Se houver cumprimento da pena de inabilitação, por qualquer espaço de tempo, ainda que o CRSFN venha, posteriormente, a reformar a decisão, o administrado dificilmente se recolocará no mercado financeiro ou no mercado de capitais. Vê-se que a inexistência de efeito suspensivo — que leva automaticamente à antecipação no cumprimento da pena — não traz reflexos somente na dinâmica do processo e sim em relação à pena a que se sujeitará o administrado.

Portanto, é irrefutável que as normas da Lei nº 13.506/17, que retiram o efeito suspensivo dos recursos, são normas processuais mistas, tratando também de direito material. E o elemento material sobre o qual essas normas recaem é de relevância absoluta, qual seja, a sanção. Além disso, a alteração

introduzida pelas normas é desfavorável ao réu.

Em se tratando de direito intertemporal, é indubitável que às normas processuais mistas aplicam-se as regras e os princípios de direito material. Ou seja, se tais normas forem prejudiciais aos acusados, só incidem sobre ilícitos que ocorrerem após sua entrada em vigor. Caso contrário, se estaria aplicando lei nova mais severa a fatos pretéritos, o que é vedado. Em suma, os recursos interpostos contra decisões de BCB ou CVM só deixam de ser recebidos no duplo efeito em relação às infrações ocorridas depois da edição da Lei nº 13.506/17. Se a condenação imposta por CVM ou Banco Central teve como objeto conduta havida antes da edição da lei, recurso contra ela adiará o início da execução da penalidade até que seja decidido.

Luiz Alfredo Paulin é consultor de Levy & Salomão Advogados, é doutor pela USP e foi Procurador da Fazenda Nacional

Este artigo reflete as opiniões do autor, e não do jornal Valor Econômico. O jornal não se responsabiliza e nem pode ser responsabilizado pelas informações acima ou por prejuízos de qualquer natureza em decorrência do uso dessas informações