



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.441 - PR (2015/0254097-6)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORE : YURI RESTANO MACHADO
S
MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
AGRAVADO : ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS : LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
JAIME OLIVEIRA PENTEADO
RAFAELA VIALLE STROBEL
BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
AGRAVADO : DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS : RAFAELA VIALLE STROBEL
BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS : LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
JAIME OLIVEIRA PENTEADO
RAFAELA VIALLE STROBEL
BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. BACEN. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. MULTA APLICADA COM BASE EM NORMA INFRALEGAL. ILEGALIDADE. SÚMULA 83/STJ.

É imprescindível para a validade da sanção administrativa lastreada em norma infralegal a expressa previsão legal.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro Humberto Martins, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin (voto-vista), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ausente, ocasionalmente, a Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região).

Brasília (DF), 14 de junho de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.441 - PR (2015/0254097-6)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORE : MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
S
YURI RESTANO MACHADO
AGRAVADO : ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS : BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
JAIME OLIVEIRA PENTEADO
LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
RAFAELA VIALLE STROBEL
AGRAVADO : DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS : BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
RAFAELA VIALLE STROBEL
THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS : BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
JAIME OLIVEIRA PENTEADO
LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
RAFAELA VIALLE STROBEL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN contra decisão monocrática de minha relatoria que não conheceu em parte do recurso especial e negou-lhe provimento de acordo com a seguinte ementa (fl. 678, e-STJ):

ADMINISTRATIVO. MERCADO DE CÂMBIO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. CONDUTA TIPIFICADA EM CIRCULARES DO BACEN. SANÇÃO PREVISTA NO ART. 44 DA LEI 4.595/1964. INAPLICABILIDADE. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E IMPROVIDO.

Para melhor compreensão da demanda, reproduzo o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (fl. 497, e-STJ):

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO. BACEN. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. MULTA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

LEGALIDADE.

A penalidade imposta pelo Banco Central do Brasil no exercício de seu poder de polícia a União não tem legitimidade para figurar no pólo passivo da lide, ainda que o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional tenha apreciado o processo administrativo em grau de recurso, pois esse colegiado tem funções meramente revisionais, não lhe cabendo funções executivas.

O ato capaz de interromper a prescrição ficou demonstrado por meio dos documentos apresentados pelos autores, uma vez solicitados pelo BACEN, prestaram informações sobre a operação por eles realizada. Acaso não considerado tal fato como ato inequívoco, que importe apuração do fato, são suficientes os comprovantes nos quais o BACEN requisita documentos aos autores, que eram imprescindíveis para os trabalhos de Verificação Especial, dentro do prazo prescricional.

Embora as condutas realizadas pelos autores devam ser coibidas e por elas devam responder os infratores, constata-se que não foi observado pelo BACEN o princípio da legalidade para aplicação de sanção aos infratores, pois os fatos descritos, autuados e punidos como infrações, aqui discutidos, não se encontram tipificados na Lei aplicada, sendo previstos tão somente em Circulares e Resoluções.

Nas razões do agravo regimental, alega que houve violação dos arts. 9, 10 e 44 da Lei 4.595/64, visto que é possível a aplicação de penalidade administrativa com fundamento em infrações a dispositivos previstos em legislação infralegal.

Defende que a aplicação pelo Banco Central do Brasil de sanções a condutas tipificadas em normas infralegais configura conduta revestida de legalidade e juridicidade.

Pugna, por fim, pelo provimento do presente agravo.

Dispensada a oitiva da parte agravada.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.441 - PR (2015/0254097-6)

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. BACEN. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. MULTA APLICADA COM BASE EM NORMA INFRALEGAL. ILEGALIDADE. SÚMULA 83/STJ.

É imprescindível para a validade da sanção administrativa lastreada em norma infralegal a expressa previsão legal.

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Não assiste razão ao recorrente.

Alega o recorrente que a Lei 4.595/64 autoriza ao CMN regulamentar a atividade objeto de fiscalização, podendo o BACEN aplicar penalidade de multa por infração de determinada norma infralegal, tudo nos conformes da legalidade estrita.

O Tribunal de origem, mantendo a sentença, decidiu que as infrações atribuídas aos autores foram autuadas com fundamento somente em Circulares do Bacen e Resoluções do CMN, fixando-se as penalidades com base no art. 44, §§ 1º e 2º, da Lei 4.595/64, ferindo o princípio da legalidade.

Destaco trecho do acórdão (fls. 522/523, e-STJ) :

Do exposto verifica-se que as infrações atribuídas aos autores foram autuadas com fundamento em irregularidades descritas exclusivamente em Circulares do BCB e Resoluções do CMN, fixando-se as penalidades com fulcro no art. 44, §1º e §2º, da Lei nº 4.495/64.

Ocorre que a Lei nº 4.495/64, na qual se basearam as penalidades aplicadas, descreve infrações e estabelece as sanções, remetendo-as ao próprio texto legal, não fazendo menção à sua aplicação a normas infralegais.

Confira-se o teor do texto legal:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Art. 44. As infrações aos dispositivos desta lei sujeitam as instituições financeiras, seus diretores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e gerentes, às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente: I - Advertência.

II - Multa pecuniária variável.

III - Suspensão do exercício de cargos.

IV - Inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições financeiras.

V - Cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais, ou privadas.

VI - Detenção, nos termos do § 7º, deste artigo.

VII - Reclusão, nos termos dos artigos 34 e 38, desta lei.

§ 1º A pena de advertência será aplicada pela inobservância das disposições constantes da legislação em vigor, ressalvadas as sanções nela previstas, sendo cabível também nos casos de fornecimento de informações inexatas, de escrituração mantida em atraso ou processada em desacordo com as normas expedidas de conformidade com o art. 4º, inciso XII, desta lei.

§ 2º As multas serão aplicadas até 200 (duzentas) vezes o maior salário-mínimo vigente no País, sempre que as instituições financeiras, por negligência ou dolo:

a) advertidas por irregularidades que tenham sido praticadas, deixarem de saná-las no prazo que lhes for assinalado pelo Banco Central da República do Brasil;

b) infringirem as disposições desta lei relativas ao capital, fundos de reserva, encaixe, recolhimentos compulsórios, taxa de fiscalização, serviços e operações, não atendimento ao disposto nos arts. 27 e 33, inclusive as vedadas nos arts. 34 (incisos II a V), 35 a 40 desta lei, e abusos de concorrência (art. 18, § 2º);

c) opuserem embaraço à fiscalização do Banco Central da República do Brasil.

Assim, embora este juízo entenda que as condutas realizadas pelos autores devam ser coibidas e por elas devam responder os infratores, da análise dos autos constata-se que não foi observado pelo BACEN o princípio da legalidade para aplicação de sanção aos infratores, pois os fatos descritos, autuados e punidos como infrações, aqui discutidos, não se encontram tipificados na Lei aplicada, sendo previstos tão somente em Circulares e Resoluções.

O problema reside na definição da infração por ato administrativo do órgão fiscalizador, sem a descrição dos fatos típicos na Lei em questão, aos quais se restringem as sanções previstas, segundo sua expressa determinação (veja-se no caput do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

art. 44). Assim, não poderia a administração impor a sanção pecuniária e sanção de advertência previstas na Lei 4.595/64 a fatos descritos em Circulares, Resoluções ou outros atos normativos.

Há necessidade de observância ao princípio da legalidade, conforme art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. Contudo, as condutas imputadas aos autores não tiveram previsão no citado diploma legal.

Ocorre que a Segunda Turma, ao apreciar caso análogo, consignou que, embora "não se possa aqui falar de norma penal em branco, como disse o Tribunal, o certo é que a sanção deveria estar contida por inteiro na Lei 4.595/64, ou conter no bojo da lei a indicação de que a tipicidade englobaria diplomas infralegais. Mas, como visto, ao contrário, disse o legislador que os tipos estariam inseridos na própria lei" (REsp 324.181/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 12/05/2003, p. 250.).

Esse julgado recebeu a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO - SANÇÃO PECUNIÁRIA - LEI 4.595/64.

1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção.

2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação.

3. Recurso especial improvido.

(REsp 324.181/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 12/05/2003, p. 250.)

Na mesma linha de consideração, confirmam-se outros precedentes das Turmas da Primeira Seção:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. BACEN. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. MULTA APLICADA COM BASE EM NORMA INFRALEGAL. ILEGALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. SÚMULA Nº 83/STJ.

1. É imprescindível para a validade da sanção administrativa lastreada em norma infralegal - portarias, resoluções, circulares etc - a expressa previsão legal. Súmula nº 83/STJ.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AgRg no AREsp 509.391/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/09/2014, DJe 08/09/2014.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADMINISTRATIVO. MERCADO DE CÂMBIO. CONDOTA TIPIFICADA EM CIRCULARES DO BACEN. SANÇÃO PREVISTA NO ART. 44 DA LEI 4.595/1964. INAPLICABILIDADE.

1. As sanções previstas no art. 44 da Lei 4.595/1964 aplicam-se exclusivamente às condutas tipificadas naquele mesmo ato normativo, referindo-se expressamente às "infrações aos dispositivos desta lei". Inviável cobrança dessas multas pecuniárias por condutas descritas em normas infralegais.

Precedentes do STJ.

2. Recurso Especial provido.

(REsp 1.255.987/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 1º/03/2012, DJe 13/04/2012.)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO. AFERIÇÃO EM BOMBAS DE COMBUSTÍVEIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. ART. 8º DA LEI 9.933/99. PENALIDADES. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ISOLADA OU CUMULATIVA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. PLENA OBSERVÂNCIA.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota, entretanto, fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia.

2. Ainda que por fundamentos diversos, o aresto atacado abordou todas as questões necessárias à integral solução da lide, concluindo, no entanto, que: (a) não há dispositivo legal que preceitue a aplicação sucessiva das penas por infração dos dispositivos da Lei 9.933/99, de molde a dar precedência à penalidade de advertência; (b) a exigência das multas tem lastro em prévia autuação, não tendo sido demonstrada a preterição de formalidades legais ou a supressão do direito de defesa na via administrativa.

3. O art. 8º da Lei 9.933/99 não prevê ordem na aplicação das penas que estipula. Ao revés, dispõe expressamente que tais penalidades podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem a necessidade de se advertir, previamente, o administrado, para que possa sanar o defeito constatado pela autoridade administrativa.

4. Os atos da Administração Pública devem sempre pautar-se por determinados princípios, entre os quais está o da legalidade. Por esse princípio, todo e qualquer ato dos agentes administrativos deve estar em total conformidade com a lei e dentro dos limites por ela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

traçados. Superior Tribunal de Justiça 4/22 5. A aplicação de sanções administrativas, decorrente do exercício do poder de polícia, somente se torna legítima quando o ato praticado pelo administrado estiver previamente definido pela lei como infração administrativa.

6. "Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação" (REsp 324.181/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 12.5.2003).

7. Hipótese em que a autoridade administrativa, na fixação do valor da multa, observou os limites definidos no art. 9º da Lei 9.933/99. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar o mérito do ato administrativo.

8. "Nos atos discricionários, desde que a lei confira à administração pública a escolha e valoração dos motivos e objeto, não cabe ao Judiciário rever os critérios adotados pelo administrador em procedimentos que lhe são privativos, cabendo-lhe apenas dizer se aquele agiu com observância da lei, dentro da sua competência" (RMS 13.487/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 17.9.2007).

9. Recurso especial desprovido.

(REsp 983.245/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2008, DJe 12/02/2009.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO NACIONAL DE PETRÓLEO. APLICAÇÃO DE MULTA COM SUPORTE NA RESOLUÇÃO Nº 11/78. ILEGALIDADE. PRECEDENTES.

1. Agravo regimental contra decisão que desproveu agravo de instrumento.

2. O acórdão a quo, nos autos de embargos à execução fiscal, considerou ilegal a multa imposta com base na Resolução nº 11/78 do Conselho Nacional de Petróleo, pois somente através de lei, em sentido formal e material, pode-se definir e cominar penalidades.

3. A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica no sentido de que: - É ilegal multa aplicada pelo Concine prevista apenas em resolução. Só a lei em sentido formal ou material é meio hábil para impor sanção (REsp nº 274423/SP, 2ª Turma, DJ de 20/03/2006); - Inexistindo lei que preveja a sanção, é ilegal a intervenção do CONCINE, apreendendo fita videocassete, respaldada em decreto (n. 93.881/86). Somente por lei, em sentido formal e material, é possível a imposição de sanção (precedente: STF - ADIN 1.823-1/DF) (REsp nº 275549/MS, 2ª Turma, DJ de 15/03/2004); - A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Resolução nº 12/2001 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao regulamentar o art.

56 da Lei Orgânica daquele órgão, extrapolou os limites aí estabelecidos, criando nova hipótese de incidência de multa, o que ofende, além da própria Lei Orgânica, o princípio constitucional da legalidade. A ilegalidade manifesta-se na criação de nova hipótese típica, não prevista na lei, bem como pelo caráter automático da multa, que não permite a sua gradação, o que afronta o comando contido no § 2º do art. 56 da referida Lei Orgânica (RMS nº 15578/PB, 1ª Turma, DJ de 09/12/2003); - Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação (REsp nº 324181/RS, 2ª Turma, DJ de 12/05/2003).

4. Agravo regimental não-provido.

(AgRg no Ag 901.949/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/11/2007, DJ 10/12/2007, p. 318.)

Das razões acima expendidas, verifica-se que o Tribunal *a quo* decidiu de acordo com jurisprudência desta Corte, de modo que se aplica à espécie o enunciado da Súmula 83/STJ, *verbis*: "*Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.*"

Ante o exposto, não tendo a parte agravante trazido argumento que pudesse infirmar a decisão agravada, nego provimento do agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0254097-6 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.560.441 / PR

Números Origem: 450021376620104040000 50005080920104047000 50021376620104040000
50028067120104047000 PR-50005080920104047000 TRF4-50021376620104040000

PAUTA: 17/03/2016

JULGADO: 17/03/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORES	: YURI RESTANO MACHADO MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
RECORRIDO	: ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA JAIME OLIVEIRA PENTEADO RAFAELA VIALLE STROBEL BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
RECORRIDO	: DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS	: RAFAELA VIALLE STROBEL BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
RECORRIDO	: RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA JAIME OLIVEIRA PENTEADO RAFAELA VIALLE STROBEL BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORES	: YURI RESTANO MACHADO MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
AGRAVADO	: ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA JAIME OLIVEIRA PENTEADO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

	RAFAELA VIALLE STROBEL
	BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
AGRAVADO	: DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS	: RAFAELA VIALLE STROBEL
	BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
	THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
AGRAVADO	: RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
	JAIME OLIVEIRA PENTEADO
	RAFAELA VIALLE STROBEL
	BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, as Sras. Ministras Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.441 - PR (2015/0254097-6)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORES : YURI RESTANO MACHADO
MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
AGRAVADO : ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS : LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
JAIME OLIVEIRA PENTEADO
RAFAELA VIALLE STROBEL
BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
AGRAVADO : DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS : RAFAELA VIALLE STROBEL
BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
AGRAVADO : RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS : LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
JAIME OLIVEIRA PENTEADO
RAFAELA VIALLE STROBEL
BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. BANCO CENTRAL DO BRASIL. IMPOSIÇÃO DE MULTA POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINA O SISTEMA FINANCEIRO. DESCRIÇÃO DO ILÍCITO POR MEIO DE ATOS INFRALEGAIS (CIRCULARES E/OU RESOLUÇÕES). INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO OU AUTORIZAÇÃO NA LEI 4.595/1965. ILEGALIDADE.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de Recurso Especial interposto contra acórdão que julgou procedente Ação Anulatória de Débito relativo a multas aplicadas pelo Banco Central do Brasil. As sanções impostas apresentavam o valor, segundo o recorrente, em 23/3/2010 (fl. 88, e-STJ), de R\$ 70.744,65 (recorrida DIVALPAR), de R\$46.180,39 (recorrido RICARDO) e de R\$ 45.869,59 (recorrido ADEMIR), quantias essas que, acrescidas apenas de correção monetária segundo a Tabela Prática do TJ/SP (sem prejuízo da incidência de outros encargos de mora eventualmente previstos em lei), importam, em março de 2016, respectivamente, em R\$106.802,82, R\$69.718,29 e R\$ 69.249,08.

AS INFRAÇÕES COMETIDAS

2. A lide tem por objeto as sanções impostas com base no art. 44 da Lei 4.595/1964 às seguintes condutas, descritas no voto condutor do acórdão hostilizado (fl. 492, e-STJ): a) concessão de empréstimos de R\$32,99 milhões ao Estado de Santa Catarina, sem autorização; b) captação de recursos com o público no montante de R\$2,59 milhões, em 1º/2/96 (...) e, em 16/8/96, R\$5,72 milhões (...), mediante elevação artificial dos Preços Unitários (PUs) de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

LFTE/SE utilizadas em operações de venda com posterior recompra, caracterizando operações compromissadas informais com lastro insuficiente, dissimuladas em seus registros contábeis como vendas definitivas, constituindo infração grave; c) não reconhecimento de resultados da ordem de R\$28,32 milhões, nas negociações de compra e venda de LFTE/SE, com infração ao Cofis, mediante o registro contábil dos títulos adquiridos por valor de custo superior ao efetivamente contratado com o vendedor e a manipulação do sistema de processamento de dados no referente à apuração de lucro na venda desses títulos; d) não reconhecimento contábil das rendas, no período entre fevereiro/1996 e dezembro/1998, da ordem de R\$11,59 milhões, relativos a juros do empréstimo de R\$32,99 milhões concedido ao Estado de Santa Catarina; e) registro inexato no Selic das transações com LFTE/SE – contratos de compra e venda nas quais inclui os R\$32,99 milhões que emprestou àquele Estado como se fizesse parte do preço de aquisição dos títulos (item "a") e vendas efetuadas a clientes nas quais foram informados valores inferiores aos praticados e constantes de seus controles internos (item "b"); e f) remessa ao Banco Central do Brasil e publicação de balancetes e balanços com as incorreções contábeis acima descritas, caracterizando fornecimento de informações inexatas.

TESE DEFENDIDA NO RECURSO ESPECIAL

3. As teses defendidas pela autarquia federal são de que as penalidades aplicáveis encontram-se previstas no art. 44 da Lei 4.595/1965 e de que as infrações sujeitas à sanção podem ser originalmente previstas em atos infralegais, pois a interpretação sistemática dos arts. 4º, 9º e 10 da citada lei permite essa conclusão.

MÉRITO

4. Embora a missão confiada aos atos normativos infralegais não seja apenas a de repetir mecanicamente o conteúdo de lei em sentido restrito, "regulamentar" não possui o mesmo significado de "inovar ampla e totalmente" a ordem jurídica.

5. O *caput* do art. 44 da Lei 4.595/1965 determina que as penalidades nele previstas são aplicáveis às "infrações aos dispositivos **desta** lei", o que evidencia que os atos infralegais devem se limitar a regulamentar as infrações previstas na própria Lei 4.595/1965, inexistindo nesse mandamento justificativa para a exegese segundo a qual a lei em comento autoriza a definição de novos ilícitos por meio de Resoluções, Portarias ou Circulares.

6. Por outro lado, não procede a assertiva de que a interpretação sistemática dos arts. 4º, 9º e 10 da Lei 4.595/1965 daria guarida à pretensão recursal. A previsão genérica, na lei, de que o Bacen ou o CMN possam editar atos infralegais, naturalmente, não implica autorização para a disciplina de matéria reservada à lei em sentido restrito.

7. Na direção acima, já me manifestei quando do julgamento do REsp 1.255.987/PR.

CONCLUSÃO

8. Voto-vista no sentido de acompanhar o judicioso voto do e. Ministro Relator e, assim, negar provimento ao Agravo Regimental.

VOTO-VISTA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Agravo Regimental interposto contra decisão que conheceu em parte do Recurso Especial para negar-lhe provimento.

O agravante reitera que o "cerne da questão é a possibilidade de aplicação de penalidade administrativa com fundamento em infrações a dispositivos previstos em legislação infralegal, diante do disposto nos arts. 9º, 10 e 44 da Lei 4.595/1964" (fl. 691, e-STJ). Afirma que a descrição de condutas vedadas em normas infralegais expedidas por ele e pelo CMN não vulnera o princípio da legalidade, pois a edição de tais atos normativos é expressamente autorizada na Lei 4.595/1965.

O e. Ministro Relator manteve integralmente o conteúdo da decisão agravada. Concluiu que a descrição da conduta antijurídica "deveria estar contida por inteiro na Lei 4.595/64".

Pedi vista dos autos.

A lide tem por objeto as sanções impostas com base no art. 44 da Lei 4.595/1964 às seguintes condutas, descritas no voto condutor do acórdão hostilizado (fl. 492, e-STJ):

a) concessão de empréstimos de R\$32,99 milhões ao Estado de Santa Catarina, sem autorização;

b) captação de recursos com o público no montante de R\$2,59 milhões, em 1º/02/96 (...) e, em 16/08/96, de R\$5,72 milhões (...), mediante elevação artificial dos Preços Unitários (PUs) de LFTE/SE utilizadas em operações de venda com posterior recompra, caracterizando operações compromissadas informais com lastro insuficiente, dissimuladas em seus registros contábeis como vendas definitivas, constituindo infração grave;

c) não reconhecimento de resultados da ordem de R\$28,32 milhões, nas negociações de compra e venda de LFTE/SE, com infração ao Cofis, mediante o registro contábil dos títulos adquiridos por valor de custo superior ao efetivamente contratado com o vendedor e a manipulação do sistema de processamento de dados no referente à apuração de lucro na venda desses títulos;

d) não reconhecimento contábil das rendas, no período entre fevereiro/1996 e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dezembro/1998, da ordem de R\$11,59 milhões, relativos a juros do empréstimo de R\$32,99 milhões concedido ao Estado de Santa Catarina;

e) registro inexato no Selic das transações com LFTESC – contratos de compra e venda nas quais inclui os R\$32,99 milhões que emprestou àquele Estado como se fizesse parte do preço de aquisição dos títulos (item "a") e vendas efetuadas a clientes nas quais foram informados valores inferiores aos praticados e constantes de seus controles internos (item "b"); e

f) remessa ao Banco Central do Brasil e publicação de balancetes e balanços com as incorreções contábeis acima descritas, caracterizando fornecimento de informações inexatas.

As multas impostas aos recorridos, objeto do pedido de anulação, equivaliam, segundo o recorrente Banco Central do Brasil, em 23.3.2010 (fl. 88, e-STJ), a R\$70.744,65 (DIVALPAR), a R\$46.180,39 (RICARDO) e a R\$45.869,59 (ADEMIR), valores que, acrescidos apenas de correção monetária segundo a Tabela Prática do TJ/SP (sem prejuízo da incidência de outros encargos de mora eventualmente previstos em lei), importam, em março de 2016, respectivamente, em R\$106.802,82, R\$69.718,29 e R\$ 69.249,08.

A controvérsia reside na possibilidade de imposição da multa, sanção prevista expressamente no art. 44, II, da Lei 4.595/1965, a evento definido como infração exclusivamente em ato normativo infralegal.

Esse ponto é pacífico, isto é, mesmo o Banco Central do Brasil reconhece que as situações definidas como ilícitas estão previstas apenas em Circulares do Bacen e/ou Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). A tese por ele defendida é de que tais atos representam exercício de sua capacidade normativa, e a possibilidade de sua edição, para fins de regulamentação da lei, está autorizada na Lei 4.595/1965.

Não procede o argumento da autarquia federal.

Embora a missão confiada aos atos normativos infralegais não seja apenas a de repetir mecanicamente o conteúdo de lei em sentido restrito, "regulamentar" não possui o mesmo significado de "inovar ampla e totalmente" a ordem jurídica.

Veja-se que o *caput* do art. 44 da Lei 4.595/1965 determina que as



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

penalidades nele previstas são aplicáveis às "infrações aos dispositivos **desta lei**", o que evidencia que os atos infralegais devem se limitar a regulamentar as infrações previstas na própria Lei 4.595/1965, inexistindo nesse mandamento justificativa para a exegese segundo a qual a lei em comento autorizou a definição de novos ilícitos por meio de Resoluções, Portarias ou Circulares.

Não procede a assertiva de que a interpretação sistemática dos arts. 4º, 9º e 10 da Lei 4.595/1965 daria guarida à pretensão recursal. A previsão genérica, na lei, de que o Bacen ou o CMN possam editar atos infralegais, naturalmente, não implica autorização para a disciplina de matéria reservada à lei em sentido restrito.

Verifico, enfim, que já me manifestei no sentido acima por ocasião do julgamento do REsp 1.255.987/PR, razão pela qual transcrevo as seguintes considerações lá feitas:

O Tribunal de origem, ao reformar a sentença que afastara a multa por inexistência de previsão legal, reconheceu que a conduta não é estritamente prevista em lei.

Ademais, citou expressamente a jurisprudência do STJ, que ratifica o entendimento do juiz sentenciante, mas expressou sua divergência e, portanto, julgou pela manutenção da sanção imposta aos infratores (fls. 406 e 408).

O acórdão recorrido, exatamente por essa razão (divergência com a jurisprudência do STJ), deve ser reformado.

De fato, conforme reconhecido no acórdão recorrido, há precedentes de ambas as Turmas da Seção de Direito Público no sentido de que as sanções previstas no art. 44 da Lei 4.595/1964 aplicam-se exclusivamente às condutas tipificadas naquela mesma lei, referindo-se expressamente às "infrações aos dispositivos desta lei" (grifei):

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:

(...)

b) infringirem **as disposições desta lei** relativas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao capital, fundos de reserva, encaixe, recolhimentos compulsórios, taxa de fiscalização, serviços e operações, não atendimento ao disposto nos arts. 27 e 33, inclusive as vedadas nos arts. 34 (incisos II a V), 35 a 40 desta lei, e abusos de concorrência (art. 18, § 2º);

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO - SANÇÃO PECUNIÁRIA
- LEI 4.595/64.

1. Somente a lei pode estabelecer conduta típica ensejadora de sanção.

2. Admite-se que o tipo infracionário esteja em diplomas infralegais (portarias, resoluções, circulares etc), mas se impõe que a lei faça a indicação.

3. Recurso especial improvido.

(REsp 324181/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/04/2003, DJ 12/05/2003, p. 250)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.
PREPARO. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO NO ATO DA INTERPOSIÇÃO DO RECURSO. EQUÍVOCO PROVOCADO POR INFORMAÇÃO DA ESCRIVANIA. INAPLICABILIDADE DA PENA DE DESERÇÃO. REEXAME DE DOCUMENTO ACOSTADO AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA 07/STJ. ART. 44, DA LEI 4595/64. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA.

1. O Julgador, mesmo diante do silêncio da parte, poderá deixar de aplicar a pena de deserção se, pelos elementos constantes dos autos, puder aferir que o recorrente foi levado a erro, de forma a não efetuar o preparo no prazo legal por informação equivocada da própria escrivania.

2. Se de um lado a norma impositiva do art. 511, do CPC, não merece ser desconhecida pela parte, de outro, seu recurso não poderá ser julgado deserto se o preparo deixou de ser efetuado tempestivamente por equívoco causado pelo próprio Judiciário.

3. Por incidência da Súmula 07, desta Corte, não se conhece do inconformismo na parte que pleiteia o reexame de documento acostado aos autos.

4. A Lei 4595/64 é de natureza complexa, porquanto compreende normas para diversos fins. Dentre esses, os de caráter financeiro, administrativo e penal.

5. As normas de natureza penal, de modo geral, são aquelas constantes do Capítulo V, da lei em comento, devendo, por consequência, ser interpretadas de acordo com os princípios



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que regulam tal matéria.

6. Figurando o art. 44, da respectiva lei, como norma punitiva, mister que seja interpretado restritivamente.

7. O BACEN, ao expedir resoluções e circulares, criou normas de conduta dirigidas aos administrados, sem, no entanto, poder sujeitar os descumprimentos dessas normas às penalidades do art. 44, da Lei 4595/64, face à própria redação do preceito legal que exige infringência aos "dispositivos desta lei".

8. Recurso especial parcialmente conhecido, e nessa parte, desprovido.

(REsp 438132/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2003, DJ 15/03/2004, p. 155)

Não se descarta a possibilidade de normas infralegais regulamentarem as condutas dos agentes com vistas à aplicação da sanção pecuniária, mas, **para isso, seria preciso que a própria Lei indicasse essa possibilidade.**

No caso, ocorre o oposto, pois o art. 44 da Lei 4.595/1964 é expresso, repito, ao dispor que as multas ali elencadas referem-se apenas às condutas previstas naquele ato normativo.

Essa é a lição da Ministra Eliana Calmon, no voto-condutor proferido no citado REsp 324.181/RS:

Embora não se possa aqui falar de norma penal em branco, como disse o Tribunal, o certo é que a sanção deveria estar contida por inteiro na Lei 4.595/64, ou conter no bojo da lei a indicação de que a tipicidade englobaria diplomas infralegais. Mas, como visto, ao contrário, disse o legislador que os tipos estariam inseridos na própria lei.

Com essas considerações, **acompanho o judicioso voto do e. Ministro Humberto Martins para negar provimento ao Agravo Regimental.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0254097-6 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.560.441 / PR

Números Origem: 450021376620104040000 50005080920104047000 50021376620104040000
50028067120104047000 PR-50005080920104047000 TRF4-50021376620104040000

PAUTA: 14/06/2016

JULGADO: 14/06/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORES	: YURI RESTANO MACHADO MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
RECORRIDO	: ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA JAIME OLIVEIRA PENTEADO RAFAELA VIALLE STROBEL BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
RECORRIDO	: DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS	: RAFAELA VIALLE STROBEL BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
RECORRIDO	: RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA JAIME OLIVEIRA PENTEADO RAFAELA VIALLE STROBEL BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE	: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
PROCURADORES	: YURI RESTANO MACHADO MIRIAM CRISTINA NARDIN GÜTSCHOW E OUTRO(S)
AGRAVADO	: ADEMIR GUIMARAES ADUR
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA JAIME OLIVEIRA PENTEADO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

	RAFAELA VIALLE STROBEL
	BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
AGRAVADO	: DIVALPAR PARTICIPAÇÕES SOCIETÁRIAS LTDA
ADVOGADOS	: RAFAELA VIALLE STROBEL
	BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO
	THIAGO FERRARI TURRA E OUTRO(S)
AGRAVADO	: RICARDO DA COSTA DE MORAES
ADVOGADOS	: LUIZ HENRIQUE BONA TURRA
	JAIME OLIVEIRA PENTEADO
	RAFAELA VIALLE STROBEL
	BRUNA ANGELICA FERREIRA SALVÁTICO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin, acompanhando o Sr. Ministro Humberto Martins, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin (voto-vista), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, a Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região).