

A extensão do devido processo legal ao processo administrativo, na Constituição de 1988 e a edição da Lei n.º 9.784/99, foram determinantes para a consolidação, no Brasil, do direito administrativo sancionador como uma disciplina que transita entre o direito penal e o direito administrativo, aproveitando-se de uma dogmática erguida por penalizas e lapidada pelos administrativistas.

Este verdadeiro ramo do direito punitivo, informado simetricamente por princípios garantistas aplicados no direito penal, com identidade própria, vem sendo operacionalizado e concretizado pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), um dos autênticos baluartes dos mercados financeiro e de capitais. As autoridades do CRSFN têm a incumbência de concretizar o direito administrativo sancionador aplicável a esse segmento e influenciar todo o direito penal econômico pertinente a essa esfera de relações. Se tomarmos a clássica distinção entre dispositivos e normas, é necessário reconhecer que o CRSFN produz verdadeiras normas jurídicas, transplantando os dispositivos abstratos do ordenamento jurídico passivo à realidade concreta da vida.

Integrante da estrutura do Ministério da Fazenda (art. 1º do Decreto n.º 91.152, de 1985), o CRSFN é um Órgão colegiado integrado por oito conselheiros titulares e oito suplentes (art. 2º e § único do Decreto n.º 91.152, de 1985). Atualmente, sua operacionalização se dá de uma maneira mais próxima ao Banco Central, cujas estruturas servem de apoio ao CRSFN. Porém, a tendência é que haja uma aproximação maior com o Ministério da Fazenda, que está realmente no topo da pirâmide administrativa.

A competência do CRSFN é julgar, em grau de recurso, as decisões administrativas, relacionadas aos mercados financeiro, de capitais, de câmbio, de capitais estrangeiros, de crédito rural e industrial, de consórcios e, recentemente, também de comércio exterior, proferidas por Autarquias com atuação voltada a tais mercados, como o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). É um órgão que concentra, portanto, grande poder na seara econômica, com enormes responsabilidades e desafios, criado desde o Decreto 91.152, em 15 de março de 1985, como braço do Conselho Monetário Nacional (CMN), vinculado à estrutura fazendária.

Desde a sua criação, o CRSFN tem desempenhado um importante papel para os mercados e para as entidades reguladoras, como o BACEN e a CVM, emprestando estabilidade e coerência ao sistema. Suas decisões servem como um norte para as entidades fiscalizadoras e também para as auto-reguladoras, como é o caso das Bolsas.

A partir do entendimento do CRSFN, cristalizado em acórdãos unânimes ou por maioria, são percebidas as necessidades de adaptação das regras abstratas à sua jurisprudência e à realidade econômica, havendo inclusive consultas para a elaboração de normativos, como é o caso, precisamente, das regras de fiscalização dos mercados. Numa matéria objeto de julgamento no CRSFN, além

da abordagem das questões sob o ponto de vista jurídico, há discussões e interpretações envolvendo aspectos, regras e práticas de mercado, o que enriquece o debate como um todo. A linguagem econômica é necessária nesses julgamentos, à luz do princípio da razoabilidade. As práticas e costumes do mercado devem ser percebidos criticamente, porém não podem ser desprezados pelas autoridades públicas e o CRSFN tem sido, notavelmente, uma qualificada “ponte” entre as realidades normativa e econômica.

Papel decisivo e fundamental vem desempenhando a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) junto ao CRSFN. Tal órgão, representante autêntico do Poder Executivo, atua com autonomia funcional e juízos técnicos em busca da estabilização das regras do jogo. A PGFN exerce, costumeiramente, um papel de fiscal da lei, emitindo pareceres nos recursos das partes, com liberdade de valoração dos fatos, das provas e das normas jurídicas aplicáveis à matéria controvertida. Tais fatores são decisivos para a consolidação de um novo regime jurídico-punitivo, calcado no direito administrativo sancionador contemporâneo, na base do devido processo legal e do respeito aos direitos fundamentais em jogo.

Trata-se de resguardar um sólido conjunto de regras e princípios que reflitam o Estado de Direito e a segurança jurídica nas relações submetidas ao CRSFN. Sem dúvida alguma, esse novo direito administrativo sancionador serve para emprestar maior estabilidade ao mercado, gerando previsibilidade às proibições e demarcando um campo institucional para o jogo legítimo das forças econômicas.

É nesse contexto que o Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado – IIEDE promove, dias 10 e 11 de agosto do corrente ano, no hotel Serrano, em Gramado (www.iiede.org.br), o Congresso Boa Governança no Sistema Financeiro, reunindo grandes especialistas na área, com uma visão plural e interdisciplinar. Na condição de coordenador científico do evento, posso afiançar que os debates ocorrerão num plano acadêmico, porém vinculados aos problemas da vida prática.

O tema central do encontro envolve um questionamento crítico sobre o papel das instituições fiscalizadoras e o império do Estado de Direito. Não se podem desprezar, em tal contexto, as funcionalidades vitais do CRSFN e da PGFN, instituições que têm servido de suporte para a construção de um novo direito administrativo sancionador dos ilícitos contra o sistema financeiro.

*Advogado do escritório Medina Osório Advogados