

Espaço Discente

PUNIÇÕES NO SISTEMA FINANCEIRO: Primeiros Apontamentos sobre a MP 784/2017

MARIANA DE BRITO MARIANI GUERREIRO

PAULO HENRIQUE CABAN STERN MATTA

1. Introdução. 2. A Medida Provisória 784/2017: 2.1 Aumento do poder punitivo do BACEN e da CVM – 2.2 Medidas consensuais: acordo de leniência e termo de compromisso – 2.3 Recursos – 2.4 Pontos pendentes de regulamentação. 3. Escolha normativa: a legalidade da medida provisória e o trâmite normativo: 3.1 Constitucionalidade da medida provisória – 3.2 Trâmite legislativo e emendas apresentadas ao texto da medida provisória – 3.3 Efeitos de possível rejeição da medida provisória. 4. O momento da publicação: por que agora?. 5. Conclusão.

Resumo: O presente artigo visa a examinar de forma preliminar as principais inovações trazidas pela Medida Provisória 784, que alterou os instrumentos de regulação do Sistema Financeiro Nacional e dispôs sobre as infrações e penalidades aplicáveis aos agentes econômicos sujeitos ao poder de fiscalização do Banco Central do Brasil/BACEN e da Comissão de Valores Mobiliários/CVM. Busca-se analisar as principais mudanças introduzidas pelo texto normativo sob exame, assim como algumas das mais relevantes críticas apresentadas às suas disposições e ao tipo normativo escolhido.

Palavras-chave: Acordo de Leniência; Banco Central do Brasil; Comissão de Valores Mobiliários; Medida provisória; Processo administrativo sancionador; Sistema Financeiro Nacional; Termo de Compromisso.

Abstract: This paper aims to analyze the main normative innovations created in the scope of the “Provisional Measure” nr. 784, which changed some of the regulation instruments

to be used in the scope of the National Financial System, especially those connected to the infractions and penalties applicable to the economic agents subject to the inspection power of the Brazilian Central Bank and the Securities Commission. Hence, it aims to analyze the main changes brought by the legal text under examination, as well as the major criticism presented towards its dispositions and the legislative nature chosen.

Keywords: Administrative sanctioning process; Brazilian Central Bank; Commitment agreement; Leniency agreement; National Financial System; Provisional measure; Securities Commission.

1. Introdução

O presente artigo visa a analisar as inovações normativas trazidas pela Medida Provisória 784, publicada em 8 de junho de 2017. A norma dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de

atuação do Banco Central do Brasil/BACEN e da Comissão de Valores Mobiliários/CVM.

A medida provisória tem como objetivo principal modernizar os procedimentos regulatórios do Sistema Financeiro Nacional, cujas disposições encontravam-se economicamente defasadas, sem ter havido atualização das penalidades aplicáveis desde os anos 1990.

Nesse âmbito, a medida provisória trata de infrações e penalidades aplicáveis aos agentes econômicos sujeitos ao poder de fiscalização do BACEN e da CVM, além de disciplinar o processo administrativo sancionador/PAS nos órgãos, de forma a munir as autarquias de instrumentos de coerção.

Sua edição, em momento deveras conturbado no cenário nacional, suscitou, de imediato, discussões acerca da constitucionalidade da espécie legislativa escolhida. A controvérsia cinge-se aos fatos de que a norma supostamente padeceria de urgência à sua edição, requisito à edição de medidas provisórias, e de que as disposições sobre a possibilidade de celebração de acordos de leniência tratariam de modificação no sistema penal e processual penal, vedada pelo art. 62, § 1º, I, “b”, da CF.¹

Polêmica, a medida provisória sob análise causou também desconfortos entre o BACEN, a CVM e o Ministério Público. Isso porque dentre suas principais inovações encontra-se a possibilidade de o BACEN firmar acordos de leniência com pessoas físicas e jurídicas no âmbito do processo administrativo sancionador quando os investigados confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares. Com isso, sua pena

pode ser diminuída em troca de informações, à imagem e semelhança do processo na esfera penal. Ocorre que, por não haver qualquer previsão de comunicação entre o Ministério Público e as autarquias, a possibilidade de celebração de acordos de leniência fora dos âmbitos do *Parquet* não foi bem-vista pelo órgão ministerial, que alega a possibilidade de conflito na atuação dos órgãos envolvidos.

Diante do exposto, o objetivo central do artigo é apresentar as principais inovações legislativas trazidas pela Medida Provisória 784 e alguns dos argumentos empregados na discussão a respeito de sua legalidade, além de analisar brevemente o momento de sua edição. Por fim, serão apresentadas algumas críticas e preocupações acerca da norma.

2. A Medida Provisória 784/2017

A Medida Provisória 784 trouxe diversas inovações no que tange ao marco regulatório aplicável ao Sistema Financeiro Nacional, até então regido pela Lei 4.595/1964, no que concerne ao BACEN, e pela Lei 6.385/1976, no tocante à CVM.

A supracitada Lei 4.595/1964 dá amparo à adoção da medida provisória, em especial pela atribuição de competência ao BACEN para, no exercício da fiscalização, regular as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo potenciais abusos com a aplicação de penalidades predefinidas.²

2. Lei 4.595/1964:

“Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.

“§ 1º. Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta Lei, no que for aplicável, as Bolsas de Valores, companhias de seguros e de

1. CF:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

“§ 1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: (...); b) direito penal, processual penal e processual civil; (...).”

Houve especial preocupação, como se depreende da leitura do texto da medida provisória, em oferecer disposições abrangentes. A norma definiu as condutas que constituem infrações, fixou os ritos de apuração e estabeleceu as sanções aplicáveis aos atuantes no mercado financeiro e de capitais – sejam eles pessoas físicas ou jurídicas –, elevando substancialmente as multas para, por óbvio, desestimular o cometimento de ilicitudes. Além disso, previu instrumentos de solução consensual dos conflitos, tornando possível que o BACEN e a CVM firmem acordos de leniência e termos de compromisso com os investigados.

Assim, a medida provisória consolidou em um único instrumento jurídico o arcabouço das condutas passíveis de punição perante o Sistema Financeiro Nacional, alterando a descrição dos tipos normativos que acarretam aplicação de penalidade e mencionando de forma expressa as condutas consideradas irregulares.

2.1 Aumento do poder punitivo do BACEN e da CVM

Cumprindo o objetivo de ampliar os instrumentos regulatórios do Sistema Finan-

capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmios em imóveis, mercadorias ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer forma, e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de natureza dos executados pelas instituições financeiras.

“§ 2º. *O Banco Central da República do Brasil, no exercício da fiscalização que lhe compete, regulará as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos com a aplicação da pena (vetado) nos termos desta Lei.*

“§ 3º. Dependem de prévia autorização do Banco Central da República do Brasil as campanhas destinadas à coleta de recursos do público, praticadas por pessoas físicas ou jurídicas abrangidas neste artigo, salvo para subscrição pública de ações, nos termos da Lei das Sociedades por Ações” (grifos nossos).

ceiro Nacional, foram instituídos novos mecanismos de aplicação de penalidades, além de nova regulamentação dos já existentes. Aqui, merece especial realce o aumento do poder de aplicação de multas em processos administrativos de caráter punitivo.

O limite monetário das multas aplicáveis pelo BACEN, por exemplo, aumentou 8.000 vezes, passando de 250 mil Reais para 2 bilhões de Reais. O limite aplicável à CVM, por sua vez, passou de 500 mil Reais para 500 milhões de Reais.

A norma trouxe, oportunamente, parâmetros para a aplicação das vultosas multas: o porte da instituição, a capacidade econômica do infrator, a gravidade da infração e o grau de lesão ao Sistema Financeiro Nacional.³ Desta forma, há dever de observância de critérios de proporcionalidade na determinação dos valores destas penalidades.

Dentro do limite acima exposto, é possível aplicar pena de até duas vezes o ganho obtido com a atuação irregular, e, alternativamente, 20% do faturamento do grupo econômico investigado.

A quantia arrecadada com as multas sustentará os recém-criados Fundo de Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional e Inclusão Financeira, administrado pelo BACEN, e Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários, que será gerido pela CVM, ambos instituídos pela medida provisória.

Outro instrumento de punição, menos comentado, mas não menos sensível à atua-

3. Medida Provisória 784/2017: “Art. 10. Na aplicação das penalidades estabelecidas neste Capítulo, serão considerados, na medida em que possam ser determinados: I – a gravidade e a duração da infração; II – o grau de lesão, ou o perigo de lesão, ao Sistema Financeiro Nacional, ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, à instituição ou a terceiros; III – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; IV – a capacidade econômica do infrator; V – o valor da operação; VI – a reincidência; e VII – a colaboração do infrator com o Banco Central do Brasil para a apuração da infração”.

ção das companhias, é a possibilidade de aplicação, pela CVM, de penalidade de bloqueio por até cinco anos sobre a contratação de serviços públicos e participação em licitações, além de outras atividades, ao infrator. A aplicação desta penalidade, no entanto, em nada obsta à aplicação cumulativa da pena de multa, podendo ser feita de forma adicional. Com isso, a autarquia terá a capacidade de influenciar o acesso de sociedades e pessoas ao crédito fornecido por bancos públicos.

As disposições da Medida Provisória 784 – destaque-se – também afetam instituições financeiras de elevadíssimo porte sob o controle da União, como o Banco Nacional do Desenvolvimento/BNDES. Esta atribuição, por sua vez, pode causar relevantes impactos socioeconômicos no Brasil, tendo em vista a citação da instituição, em depoimentos de Marcelo Odebrecht,⁴ Joesley Batista⁵ e Eike Batista,⁶ como participante de esquemas de corrupção.

O vertiginoso aumento do poder punitivo das autarquias foi alvo de duras críticas. Um dos autores a demonstrar preocupação com possível elevação exagerada das multas foi Nelson Eizirik, argumentando que o novo teto poderá levar à aplicação de multas con-

fiscatórias ou que comprometam a situação patrimonial do apenado.⁷

Outro ponto que suscita cautela é a falta de diferenciação, no texto normativo, entre grandes bancos e pessoas físicas, em especial no que diz respeito ao teto definido para as multas, fazendo com que todos estejam sujeitos a sanções de até 2 bilhões de Reais. O texto, demasiado aberto, traz sensação de insegurança jurídica ao deixar à discricionariedade das autarquias punição tão severa, que podem, como pontuou Eizirik, aplicar multas de conteúdo verdadeiramente expropriatório.

Cabe ressaltar, entretanto, que, embora o teto para aplicação das penalidades de multa tenha sido sensivelmente aumentado, há parâmetros, já citados, a orientar a definição do valor. Conforme estabelecem os incisos do *caput* do art. 10 da medida provisória, devem ser respeitados critérios que afetarão o montante aplicado, como, por exemplo, a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator.

Esta possibilidade de estabelecimento de valores elevados para as multas foi também objeto de preocupação de parte das emendas apresentadas à medida provisória, que serão analisadas de maneira mais aprofundada em tópico específico do presente artigo.

Tão logo foi baixada a medida, as instituições financeiras, principais afetadas pela norma, manifestaram-se de forma contrária ao supramencionado aumento do valor das multas, que, de acordo com estas, caracteriza-se como “excessivo”.⁸

4. G. Valenti, G. Brigatto e L. Arcoverde, “Marcelo Odebrecht acertou R\$ 64 milhões com Palocci por linha a Angola”, *Valor Econômico* 12.4.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4936682/marcelo-odebrecht-acertou-r-64-milhoes-com-palocci-por-linha-angola> (acesso em 22.6.2017).

5. G1, “JBS pagou para conseguir aportes e financiamentos do BNDES, diz delação de Joesley Batista”. 20.5.2017, disponível em <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/jbs-pagou-para-conseguir-aportes-e-financiamentos-do-bndes-diz-delacao-de-joesley-batista.ghtml> (acesso em 22.6.2017).

6. R. Brandt, M. Coutinho e F. Macedo, “Ao depor em 2016, Eike disse que BNDES ‘é uma área crítica’”, *O Estado de São Paulo* 31.1.2017, disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ao-depor-em-2016-eike-disse-que-bndes-e-uma-area-critica>, acesso em 26.6.2017.

7. N. Eizirik e A. C. Verzola, “Tropeços normativos: MP 784 peca pelo excesso de rigor das sanções e pela restrição aos direitos dos acusados”, *Capital Aberto* junho/2017, disponível em capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/tropecos-normativos (acesso em: 26.6.2017).

8. S. Rosa e V. Pinheiro, “Bancos consideram valor de multa ‘excessivo’”, *Valor Econômico* 13.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002068/bancos-consideram-valor-de-multa-excessivo> (acesso em 28.6.2017).

Em resposta a estas questões, Pablo Waldemar Renteria,⁹ membro da CVM que assumiu sua presidência em julho para ocupá-la até que se nomeie substituto ao atual Presidente, Leonardo Pereira, disse que a autarquia tem o dever de aprofundar a discussão.

Para Renteria a dosimetria da pena não será arbitrária: “não é porque você tem o poder de aplicar 500 milhões de Reais que você tem que aplicar 500 milhões porque achou grave” – disse, prometendo ampla publicidade e transparência.

Por outro lado, em crítica contundente, o ex-Presidente da CVM Marcelo Trindade¹⁰ manifestou-se sobre a matéria. De acordo com ele, os novos tetos são desproporcionais, e, com tais valores à disposição, deveria ser definida a obrigação de haver juiz administrativo para validar a decisão ou a submissão ao Poder Judiciário, como ocorre nos Estados Unidos. Para Leonardo Pereira, embora a responsabilidade do colegiado realmente fique maior, os novos tetos serão essenciais para desencorajar a prática de ilícitos, uma vez que os valores prévios, em razão de não ter havido atualização durante mais de duas décadas, faziam com que investidores estrangeiros considerassem as multas simples “custo de transação”.¹¹ Além disso, destacou que os novos valores resolverão o problema de gradação das multas de acordo com a gravidade dos ilícitos. Para o Presidente não havia, antes da edição da medida, satisfatório

escalonamento das penalidades pecuniárias, o que fazia com que a CVM aplicasse penas similares a delitos de gravidade sensivelmente distinta.

Em sentido semelhante posicionou-se Mauro Rodrigues da Cunha, Presidente da Associação de Investidores no Mercado de Capitais, que, comentando a publicação da medida provisória, afirmou: “Agora, sim, podemos dizer que o crime não compensa”.¹²

Além do aumento do poder punitivo das autarquias, instituiu-se também a possibilidade de adoção de medidas desenvolvidas em consenso com os investigados, notadamente os acordos de leniência e os termos de compromisso.

2.2 Medidas consensuais: acordo de leniência e termo de compromisso

De acordo com o art. 12 da medida provisória, o BACEN poderá suspender ou deixar de instaurar o PAS nas situações em que o investigado assine termo de compromisso, de forma a permitir a resolução de controvérsias de forma mais célere e econômica.¹³

12. Idem, ibidem.

13. Medida Provisória 784/2017:

“Art. 12. O Banco Central do Brasil, em juízo de conveniência e oportunidade, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo destinado à apuração de infração prevista neste Capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso, no qual se obrigue a: I – cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos; II – corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos, quando for o caso; e III – cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto.

“Parágrafo único. A apresentação de proposta de termo de compromisso não suspende o andamento do processo administrativo.”

9. G. Valenti e J. Schincariol, “CVM quer debate público sobre MP 784”, *Valor Econômico* 20.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5010118/cvm-quer-debate-publico-sobre-mp-784> (acesso em 28.6.2017).

10. G. Valenti, J. Schincariol e D. Fernandes, “Novas penas da MP podem não servir para JBS”, *Valor Econômico* 9.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/agro/4998818/novas-penas-da-mp-podem-nao-servir-para-jbs> (acesso em 28.6.2017).

11. Idem, ibidem.

Além disso, também é facultado ao BCACEN não iniciar PAS em casos nos quais considere baixa a lesão ao bem jurídico tutelado ou em que julgue mais efetiva a utilização de outros instrumentos e medidas de supervisão, conforme dispõe o § 1º do art. 21.¹⁴ Com isso, reserva-se o PAS para situações que justifiquem verdadeiramente o exercício do poder de polícia administrativo – que, por força da medida provisória, experimentou relevante aumento.

Ainda no âmbito das soluções consensuais, a possibilidade de celebração de acordo de leniência, provavelmente a mais discutida mudança promovida pelo dispositivo, é introduzida pelas normas dos arts. 30¹⁵ e 35.¹⁶ O BACEN e a CVM, por

meio dessas disposições, ficam autorizados a firmar acordos de leniência com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de ilícitos e colaborarem para a apuração dos fatos investigados, fazendo com que sua pena possa ser diminuída em troca de informações, à semelhança do que já ocorre nos processos penais, em que estes acordos têm como autoridade participante o Ministério Público Federal. A proposta terá seu sigilo preservado, mas, uma vez firmado, o acordo será público.

A medida provisória não incluiu qualquer disposição acerca de possibilidade de transação penal ou necessidade de concordância do Ministério Público para a concessão de benefícios.

Este tratamento difere frontalmente daquele dispensado pelo Sistema Brasileiro de Defesa de Concorrência, instituído pela

14. Medida Provisória 784/2017:

“Art. 21. O processo administrativo sancionador será instaurado nos casos em que se verificarem indícios da ocorrência de infração prevista neste Capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Banco Central do Brasil.

“§ 1º. *O Banco Central do Brasil poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador consideradas a baixa lesão ao bem jurídico tutelado e a utilização de outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência*” (grifos nossos).

15. Medida Provisória 784/2017:

“Art. 30. O Banco Central do Brasil poderá celebrar acordo de leniência com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar, com extinção de sua ação punitiva ou redução de um terço a dois terços da penalidade aplicável, mediante efetiva, plena e permanente colaboração para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo, em especial: I – a identificação dos demais envolvidos na prática da infração, quando couber; e II – a obtenção de informações e de documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

“§ 1º. O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se forem preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: I – a instituição for a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação; II – o envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir

da data de propositura do acordo cessar completamente; III – o Banco Central do Brasil não dispuser de provas suficientes para assegurar a condenação das instituições ou das pessoas naturais por ocasião da propositura do acordo; e IV – a confissão de sua participação no ilícito e a cooperação plena e permanente com as investigações e com o processo administrativo, e o comparecimento, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até o seu encerramento.

“§ 2º. As pessoas físicas poderão celebrar acordos de leniência, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos nos incisos II, III e IV do § 1º.

“§ 3º. A instituição que não cumprir apenas o disposto no inciso I do § 1º poderá celebrar acordo de leniência, hipótese em que poderá se beneficiar exclusivamente da redução de um terço da penalidade a ela aplicável.

“§ 4º. A celebração do acordo de leniência pelo Banco Central do Brasil suspenderá o prazo prescricional no âmbito administrativo com relação ao agente beneficiário da leniência.”

16. Medida Provisória 784/2017: “Art. 35. *Aos processos administrativos sancionadores conduzidos no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 21 e no art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 29 e art. 30 a art. 33, observada a regulamentação editada pela referida Comissão*” (grifos nossos).

Lei 12.529/2011, que dispõe sobre as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica/CADE. No sistema do CADE a celebração de acordo de leniência suspende o prazo detido pelo Estado para punir o acusado e impede o oferecimento de denúncia ao Ministério Público.

A celebração do acordo de leniência com o BACEN não livrará as instituições financeiras de eventual investigação pelo Ministério Público em casos que envolvam cometimento de crimes.

Nessas situações, deverão os bancos fechar acordo de leniência com o Ministério Público Federal e, paralelamente, celebrar outro acordo com o BACEN. Ademais, a celebração do acordo não obsta a que seja aplicada penalidade de impedimento em cargo administrativo de instituição financeira por prazo determinado, uma vez que a medida provisória deixa à discrição do BACEN a possibilidade de aplicação desta penalidade.

Nesta seara, o Procurador-Geral do BACEN, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer,¹⁷ em entrevista ao *Valor Econômico*, explicitou que o acordo de leniência com o BACEN só alcança infrações administrativas, nunca crimes. No ensejo, afirmou: “Não faria sentido um infrator celebrar acordo só com o Banco Central, porque precisaria confessar e correr o risco de responder à ação penal movida pelo MPF”.

A possibilidade de celebração de acordo de leniência enfrentou duras críticas do Ministério Público Federal. Isso se deu, principalmente, por não haver qualquer dispositivo que preveja o acompanhamento das negociações feitas pelo BACEN ou pela CVM por procuradores do Ministério Público.

17. C. Safatle e E. Campos, “Para abranger conduta criminal, MP 784 necessitará de emenda”, *Valor Econômico* 13.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002066/para-abranger-conduta-criminal-mp-784-necessitaria-de-emenda> (acesso em 28.6.2017).

De acordo com alguns procuradores do Ministério Público Federal,¹⁸ a falta de regulamentação que aproxime a atuação do Ministério Público à do BACEN nas investigações pode conduzir o acusado a situação de insegurança jurídica, o que, por sua vez, acarretaria desestímulo à celebração dos acordos.

Ainda com relação ao acordo de leniência estabelecido no âmbito da medida provisória manifestaram-se outros juristas. Para Janice Ascari “não se pode prometer o que não é de sua alçada”, no que continuou: “Nem a CVM nem o BC poderão garantir imunidade penal aos lenientes. Os benefícios penais somente poderão ser concedidos em nossos processos”.¹⁹

No mesmo sentido, o Procurador da República Rodrigo de Grandis²⁰ pontuou que não é interessante para as pessoas físicas celebrar tais acordos sem que, concomitantemente, solucionem suas controvérsias na esfera criminal, uma vez que as infrações administrativas representam, em muitos casos, também crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e contra o mercado de capitais. Reforçando a ideia de que deveria o Ministério Público participar dos acordos, o Procurador disse:

“A medida provisória erra gravemente ao não prever a necessária participação do Ministério Público nos acordos de leniência”.

Em página destinada especificamente a solucionar dúvidas a respeito da medida provisória,²¹ o BACEN justificou o texto normativo, reiterando que o acordo de le-

18. G. Pimenta, I. Dantas e B. H. de Moura, “Leniência sem MPF desestimula acordos na MP 784”, *Jota* 26.6.2017, disponível em <https://jota.info/justica/leniencia-sem-mpf-desestimula-acordos-na-mp-784-26062017> (acesso em 26.6.2017).

19. Idem, *ibidem*.

20. Idem, *ibidem*.

21. Disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/fqmp784.asp?idpai=FAQ-CIDADA0.

niência firmado com o BACEN se referee tão somente às irregularidades administrativas das instituições financeiras, e jamais às penais, estas últimas continuando a cargo do Ministério Público Federal. Assim, o acordo de leniência seria mais um instrumento à disposição das autarquias para que estas exerçam a supervisão das instituições e dos mercados sob sua responsabilidade, aumentando a eficiência e a racionalidade da atividade de inteligência e investigação desenvolvida pelo BACEN, de forma a também aumentar a efetividade do PAS.

Ainda em resposta às críticas, o Presidente do BACEN, Ilan Goldfajn, destacou que os acordos de leniência firmados com o órgão sempre serão públicos,²² assim como também esclarece a página destinada às dúvidas, já mencionada.²³

2.3 Recursos

Houve também alterações a respeito dos recursos interpostos em face das decisões das autarquias: de acordo com o art. 29, *caput*, da medida provisória,²⁴ agora eles serão recebidos, em regra, apenas no efeito devolutivo.

Há, entretanto, exceção a esta regra, qual seja, o efeito suspensivo será imediato naqueles recursos interpostos contra decisão que impuser a penalidade de admoestação pública ou de multa. Nas outras situações o apenado poderá requerê-lo e contra a decisão que negue este efeito pode ser apresentado novo recurso.²⁵ A inovação mantém o tom

da medida provisória, estabelecendo padrões mais rígidos para as punições no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Estes dispositivos também foram alvos de críticas.

Para Eizirik²⁶ não é adequado que à penalidade mais rigorosa – a inabilitação – não seja concedido de imediato o efeito

“Art. 29. *Caberá recurso das decisões condenatórias, no prazo de trinta dias, recebido somente com efeito devolutivo.*”

“§ 1º. A petição recursal será apresentada ao Banco Central do Brasil e deverá ser dirigida ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, última instância recursal no âmbito administrativo, para o julgamento do recurso.

“§ 2º. Somente o apenado dispõe de legitimidade para recorrer.

“§ 3º. *O apenado poderá requerer efeito suspensivo ao recurso à autoridade prolatora da decisão recorrida, no prazo previsto em regulamento.*”

“§ 4º. *Apresentado o requerimento de que trata o § 3º e havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação e se assim exigir o interesse público, a autoridade prolatora da decisão recorrida poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso, no prazo previsto em regulamento.*”

“§ 5º. Caberá recurso da decisão que negar efeito suspensivo, no prazo previsto em regulamento, a ser decidido em última instância por órgão colegiado do Banco Central do Brasil.

“§ 6º. A apresentação do requerimento mencionado no § 3º não obstará o encaminhamento do recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional.

“§ 7º. *O recurso interposto contra decisão que impuser a penalidade de admoestação pública ou de multa será recebido com efeito suspensivo.*”

“§ 8º. As sessões e as decisões do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional serão públicas.

“§ 9º. Aos recursos interpostos ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional aplica-se o disposto nos § 3º e § 4º do art. 21 e nos art. 23, art. 24, art. 25 e art. 26” (grifos nossos).

26. N. Eizirik e A. C. Verzola, “Tropços normativos: MP 784 peca pelo excesso de rigor das sanções e pela restrição aos direitos dos acusados”, cit., *Capital Aberto* junho/2017, disponível em capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/tropcos-normativos (acesso em 26.6.2017).

22. Guilherme Pimenta e Iuri Dantas, “Acordos de leniência com BC serão ‘sempre públicos’”, *Jota* 19.6.2017, disponível em <https://jota.info/justica/acordos-de-leniencia-com-bc-serao-sempre-publicos-19062017> (acesso em 28.6.2017).

23. Idem.

24. Medida Provisória 784/2017: “Art. 29. Caberá recurso das decisões condenatórias, no prazo de 30 (trinta) dias, recebido somente com efeito devolutivo”.

25. Medida Provisória 784/2017:

suspensivo, ficando este na dependência de ser postulado e, eventualmente, deferido pelo órgão regulador. O professor, na oportunidade, entendeu que, embora a Medida Provisória apresente alguns aspectos positivos, peca pelo excesso de rigor das sanções e da restrição ao direito dos acusados, pontuando que seria necessária discussão mais aprofundada, que apenas poderia ocorrer no Congresso Nacional.

No mesmo sentido, Eduardo Salomão²⁷ ressaltou que o réu condenado deverá pleitear o efeito suspensivo à mesma entidade que emitiu a decisão recorrida, ou seja, a medida provisória determina que o pedido seja feito ao relator do caso. Marcelo Trindade apresentou o mesmo questionamento: “Que relator e que colegiado vão rever a própria decisão?”.²⁸

2.4 Pontos pendentes de regulamentação

No próprio texto da medida provisória foram deixadas pendentes de regulamentação algumas matérias. São elas:

(i) a forma e as condições para aplicação da pena de admoestação pública, tratada no art. 6º;²⁹

(ii) as normas contábeis que comporão a receita de serviços e de produtos financeiros usada como limite para a penalidade de multa (art. 7º, § 2º);³⁰ e (iii) a integralidade

27. G. Valenti, “MP traz debate sobre leniência conjunta”, *Valor Econômico* 13.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002062/mp-traz-debate-sobre-leniencia-conjunta> (acesso em 20.6.2017).

28. Idem, *ibidem*.

29. Medida Provisória 784/2017: “Art. 6º. A penalidade de admoestação pública consistirá na publicação de texto especificado na decisão condenatória, na forma e nas condições estabelecidas na regulamentação”.

30. Medida Provisória 784/2017, § 2º do art. 7º: “§ 2º. O Banco Central do Brasil editará norma

do art. 38, que atribui ao BACEN o dever de regulamentar o PAS.”³¹

3. Escolha normativa: a legalidade da medida provisória e o trâmite normativo

Outro grande ponto de conflito é o tipo normativo adotado para a reforma, que levou muitos daqueles que se posicionaram a defender a inconstitucionalidade da medida provisória.

A questão se põe em face da norma constitucional presente no art. 62 da Carta Magna, que restringe a adoção de medidas provisórias às hipóteses de relevância e urgência e veda disposições que versem sobre direito penal e processual penal.³²

complementar que identifique as contas contábeis que comporão a receita de serviços e de produtos financeiros mencionada no inciso I do *caput*”.

31. Medida Provisória 784/2017:

“Art. 38. O Banco Central do Brasil disciplinará as penalidades, as medidas coercitivas, os meios alternativos de solução de controvérsias e o processo administrativo sancionador previstos no Capítulo II, e disporá sobre: I – a gradação das penalidades de multa, de proibição de praticar determinadas atividades ou serviços e de inabilitação para atuar como administrador ou para exercer cargo em órgão previsto no estatuto ou no contrato social de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º; II – a multa cominatória e os critérios a serem considerados para a definição de seu valor, tendo em vista os seus objetivos; III – o cabimento, o tempo e o modo de celebração do termo de compromisso e do acordo de leniência, e, no caso deste último instrumento, sobre os critérios para declarar a extinção da ação punitiva administrativa e para a aplicação da redução da penalidade; e IV – o rito e os prazos do processo administrativo sancionador no âmbito do Banco Central do Brasil.

“Parágrafo único. Aplicam-se subsidiariamente aos processos administrativos sancionadores na esfera de atuação do Banco Central do Brasil as normas previstas na Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no que não conflitam com aquelas previstas no Capítulo II.”

32. CF: “Art. 62. *Em caso de relevância e urgência*, o Presidente da República poderá adotar

3.1 Constitucionalidade da medida provisória

As restrições à adoção de medida provisória justificam-se, principalmente, pelo princípio da separação de Poderes, por força do qual cabe ao Poder Legislativo, e não ao Poder Executivo, editar as leis. Neste sentido, para que seja legal a edição de norma pelo Poder Executivo é necessário que não se possa aguardar a conclusão do processo legislativo comum, cujo trâmite costuma ser longo. Com isso, permite-se que sejam normatizadas de forma cautelar determinadas situações de elevada importância, com potenciais efeitos danosos à coletividade.

Desta forma, e tratando especificamente da medida provisória em tela, os críticos apontam que não há na “Exposição de Motivos” da medida ou em seu conteúdo argumentos que supram os requisitos de urgência e do potencial dano à coletividade com a demora.

Destaca-se, nessa seara, que a reforma nos regulamentos punitivos do Sistema Financeiro Nacional tramita desde 2015, e o processo administrativo sancionador conduzido pelo BACEN é realizado da mesma maneira há cinco décadas, o que ao menos sugere inexistir verdadeira urgência.

Ademais, há quem diga que, por dispor sobre punições e instituir a possibilidade de

celebração de acordo de leniência, a medida tangenciaria sobremaneira o direito penal e o processual penal, uma vez que parte das condutas vedadas pela lei também representa crime.³³

Desta forma, a interpretação da norma constitucional levaria à conclusão de que é impossível instituir infrações e sanções por meio de medida provisória, mesmo que sanções administrativas, porque isso também seria expressão do poder punitivo estatal, limitado pelas garantias previstas na Constituição Federal. Somente a lei aprovada pelo Parlamento, fruto da vontade popular, poderia impor restrições tão severas aos direitos de liberdade e de propriedade dos cidadãos.

De acordo com o professor da USP Heleno Torres,³⁴ considerar o acordo de leniência como instituto que não é de matéria penal seria aceitar a dominação absoluta do casuísmo sobre o Direito Brasileiro. O Professor defende que o assunto deveria ter sido tratado em projeto de lei, para que se permitisse discussão mais aprofundada a seu respeito.

Nesse íterim, Marcelo Trindade, ao opinar sobre a matéria,³⁵ classificou a medida provisória como “demagogia legislativa”, pela aparente falta de urgência. Isso porque, diferentemente de lei ordinária, a edição de

medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (*Resolução dada pela Emenda Constitucional 32/2001.*)

“§ 1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (*incluído pela Emenda Constitucional 32/2001*) I – relativa a: (*incluído pela Emenda Constitucional 32/2001*) a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (*incluído pela Emenda Constitucional 32/2001*) b) direito penal, processual penal e processual civil; (*incluído pela Emenda Constitucional 32/2001*); c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (...)” (*incluído pela Emenda Constitucional 32/2001*) (grifos nossos).

33. L. H. Vieira e L. Rocha, “Medida Provisória 784 pode ser considerada inconstitucional”, *Consultor Jurídico* 26.6.2017, disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jun-26/opiniao-mp-784-considerada-inconstitucional2> (acesso em 28.6.2017).

34. T. Rover, “Por meio de MP, Governo permite que Banco Central faça acordos de leniência”, *Consultor Jurídico* 8.6.2017, disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jun-08/mp-governo-permite-banco-central-faca-acordos-leniencia> (acesso em 27.6.2017).

35. Graziella Valenti, Juliana Schincariol e Daniela Fernandes, “Novas penas da MP podem não servir para JBS”, cit., *Valor Econômico* 9.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/agro/4998818/novas-penas-da-mp-podem-nao-servir-para-jbs> (acesso em 28.6.2017).

medidas provisórias, por ser feita de forma mais célere, impossibilita a realização de amplo debate sobre o assunto.

Em contraponto, os defensores da legalidade da medida provisória argumentam que a norma se limita a tratar de infrações eminentemente administrativas e não adentra a esfera penal, tratando de diploma normativo de direito administrativo sancionador, cujo regime jurídico seria ditado pela aplicação apenas analógica de regras e princípios de direito penal e direito processual à luz do devido processo legal punitivo.³⁶

Assim, as atuações das autarquias e do Ministério Público Federal no âmbito dos acordos de leniência, por exemplo, seriam completamente apartadas e inconfundíveis, ambas possuindo assento constitucional. Os acordos de leniência do BACEN e da CVM, portanto, versariam exclusivamente sobre infrações administrativas, sem reflexos na esfera penal, de modo que não só não interfeririam na atuação do Ministério Público Federal como também não impediriam que a investigação penal prosseguisse na forma da lei, não possuindo quaisquer reflexos na esfera penal.³⁷

O BACEN, por sua vez, defendeu a adoção da medida provisória,³⁸ argumentando que haveria urgência na necessidade de adequação da legislação às recomendações internacionais sobre o tema, em decorrência do compromisso do Governo Brasileiro no âmbito das reuniões do G20, com início em

julho/2017, por meio do *Financial Sector Assessment Program/FSAP*.³⁹

Caso não se adotasse a medida provisória, a nova avaliação do FSAP, a ser elaborada pelo FMI e pelo Banco Mundial, poderia impactar o *rating* do Brasil. Ao sentir do BACEN, portanto, sem as disposições introduzidas pela medida provisória o País receberia uma avaliação ruim, já que sua legislação estaria obsoleta, trazendo valores de multas aplicadas no Sistema Financeiro Nacional datados dos anos 1990.⁴⁰

Ainda, em nota,⁴¹ o BACEN rejeitou a alegação de que a edição da medida provisória se deu em função das delações ocorridas durante períodos próximos à publicação, afirmando que “a MP não tem relação com boatos de delações que surgiram *a posteriori* e cujo conteúdo é desconhecido”.

Alegando a inconstitucionalidade da medida provisória, o Partido Socialista Brasileiro/PSB, no dia 4 de julho, propôs a ADI 5.738.⁴²

39. A análise do *Financial Sector Assessment Program* é feita pelo Fundo Monetário Internacional em conjunto com o Banco Mundial e objetiva medir a estabilidade e a solidez do setor financeiro do País analisado, bem como avaliar suas perspectivas de crescimento e desenvolvimento. A última avaliação do FSAP sobre o Brasil foi feita em 2012 (“IMF Country Report n. 12/206”, disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12206.pdf>). Ao fim das análises o FMI faz recomendações-chave para que o País desenvolva seu sistema financeiro. Dentre as feitas para o Brasil havia provisões acerca do melhor desenvolvimento das capacidades do BACEN e da CVM, no sentido das reformas trazidas pela medida provisória. Para mais informações, v.: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/14/Financial-Sector-Assesment-Program> e <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx>.

40. Idem, *ibidem*.

41. F. de Castro, “BC nega que MP da leniência dos bancos tenha a ver com delações”, *O Estado de S. Paulo* 12.6.2017, disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bc-nega-que-mp-da-leniencia-dos-bancos-tenha-a-ver-com-dela-coes,70001837738> (acesso em 25.6.2017).

42. <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5222071>.

36. F. Medina Osório, “Qual o alcance do marco punitivo da MP 784?”, *Migalhas* 27.6.2017, disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePe so/16,MI260940,81042-Qual+o+alcance+do+marco+punitivo+da+MP+784> (acesso em 28.6.2017).

37. Idem, *ibidem*.

38. J. Borges, “Banco Central vai ao Ministério Público para explicar MP da leniência”, *GI* 12.6.2017, disponível em <http://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/banco-central-vai-ao-ministerio-publico-explicar-mp-da-leniencia.html> (acesso em 20.6.2017).

Em síntese, funda-se a ação direta de inconstitucionalidade nos argumentos de que faltam à medida provisória os requisitos formais de relevância e urgência. Subsidiariamente, a ação ataca também os requisitos materiais da norma, defendendo sua inconstitucionalidade parcial em relação aos arts. 14, 15 e 31, sob o fundamento de violação aos princípios da publicidade, moralidade e eficiência, positivados em nosso Direito pelo art. 37, *caput*, da CF.⁴³

3.2 Trâmite legislativo e emendas apresentadas ao texto da medida provisória

Para que se transforme em lei, a medida provisória precisa ser aprovada perante o Poder Legislativo. Estima-se⁴⁴ que o processo durará, ao menos, dois meses, uma vez que foram propostas 97 emendas ao Projeto. Caso as emendas sejam aceitas, ainda será necessária nova sanção presidencial.⁴⁵ Cumpridas tais etapas, o texto será regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central e pela Comissão de Valores Mobiliários.

A maior parte das supramencionadas 97 emendas ao texto da medida provisória está concentrada no valor das multas e na instituição do acordo de leniência no âmbito do

processo administrativo sancionador. Muitas, ainda, tratam de revisões técnicas que visam a sanar possíveis ambiguidades ou equívocos na redação do texto legal publicado.

Dentre estas, em muitas há objetivo nevrálgico comum: a regulamentação ou supressão dos artigos que dispõem sobre o acordo de leniência, em respeito ao art. 62, § 1º, I, “b”, da CF,⁴⁶ que veda a edição de medida provisória que trate, dentre outros, de matéria de direito processual penal.

É o caso, por exemplo, da Emenda Supressiva de autoria do senador José Pimentel (PT/Ceará),⁴⁷ de acordo com a qual devem ser excluídos da medida provisória os arts. 30 a 33.

Em sua proposta o Senador também questionou a possibilidade de o BACEN manter em sigilo as informações delatadas.

Por outro lado, algumas das proposições não buscam suprimir as previsões do acordo de leniência, mas apenas alterá-las. É a situação, por exemplo, da Emenda Modificativa proposta pela senadora Lídice da Mata (PSB/Bahia),⁴⁸ que sugere condicionar a validade do acordo de leniência à sua aprovação, em sessão secreta, pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Ainda no âmbito do acordo de leniência, a Emenda Aditiva do senador Acir Gurgacz (PDT/Roraima)⁴⁹ propõe que sejam os

46. CF:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

“§ 1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: (...); b) direito penal, processual penal e processual civil; (...).”

47. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5338455&disposition=inline#Emenda3>.

48. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5340146&disposition=inline#Emenda25>.

49. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5344457&disposition=inline#Emenda42>.

43. CF: “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

44. G. Valenti, “MP traz debate sobre leniência conjunta”, cit., *Valor Econômico* 13.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002062/mp-traz-debate-sobre-leniencia-conjunta> (acesso em 20.6.2017).

45. J. C. Rossi e M. P. Cassone Rossi, “Medidas provisórias – Conversão em lei”, in C. A. M. de Souza (coord.), *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*, 1ª ed., São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 515.

acordos analisados pelo Congresso Nacional, de forma que os representantes do povo participem do processo de celebração destes e que sejam mais bem regulamentados seus procedimentos.

Além disso, foram também apresentadas emendas que visam a incluir o Ministério Público no procedimento de desenvolvimento e aceitação do acordo de leniência. É o caso da proposição do deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PV/São Paulo),⁵⁰ que sugere adicionar dois parágrafos ao art. 33 do dispositivo.

O primeiro parágrafo definiria o dever de ser acionado o Ministério Público Federal para que acompanhasse o processo de homologação e cumprimento do acordo de leniência entre o BACEN e os beneficiários. Em sentido semelhante, o segundo parágrafo, se adicionado, concederia ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal a possibilidade de solicitar e utilizar as informações oriundas do supramencionado acordo de leniência em investigações atuais ou futuras.

Em direção semelhante, a Emenda Aditiva da deputada Carmen Zanotto (PPS/Santa Catarina)⁵¹ sustenta a participação do Ministério Público Federal na celebração dos acordos de leniência firmados no âmbito desta medida provisória.

Com relação à confidencialidade de informações obtidas por meio dos termos de compromisso, o senador Dario Berger (PMDB/Santa Catarina)⁵² sugeriu a supressão do parágrafo único do art. 14 da Medida Provisória 784,⁵³ que atribui à autoridade compe-

tente em cada caso decidir pela publicação, ou não, de termo de compromisso firmado. Com base na ideia de que tais informações são de interesse público e, como tais, devem ser tornadas públicas, sustenta ser indevido o sigilo.

Neste mesmo sentido, o senador Cristovam Buarque (PPS/Distrito Federal)⁵⁴ alega a necessidade de adição de § 2º ao art. 14 da medida provisória, estabelecendo que a discricionariedade para tornar públicas ou não determinadas informações é limitada. Especificamente, o BACEN e a CVM continuarão, de acordo com a emenda, obrigados a comunicar indícios de crimes ao Ministério Público e outras irregularidades aos órgãos públicos competentes.

Já, no que diz respeito aos valores das multas, o deputado Félix Mendonça Jr. (PDT/Bahia)⁵⁵ propôs aumentar em 10 vezes o limite previsto pelo art. 7º,⁵⁶ passando de bilhões de Reais para 20 bilhões. No mesmo sentido, o senador Ricardo Ferraço (PSDB/Espírito Santo)⁵⁷ também defendeu a elevação do

“Art. 14. O acordo firmado terá caráter público e será publicado no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil.

“Parágrafo único. Não será publicado o termo de compromisso nos casos em que a autoridade competente entender, mediante despacho fundamentado, que sua publicidade pode colocar em risco a estabilidade e a solidez do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou de pessoa mencionada no *caput* do art. 2º.”

54. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5338604&disposition=inline#Emenda6>.

55. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5338843&disposition=inline#Emenda8>.

56. Medida Provisória 784/2017: “Art. 7º. A penalidade de multa não excederá o maior destes valores: I – 0,5% (cinco décimos por cento) da receita de serviços e de produtos financeiros apurada no ano anterior ao da consumação da infração, ou, no caso de ilícito continuado, da consumação da última infração; ou II – R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de Reais)”.

57. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5338952&disposition=inline#Emenda14>.

50. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5344064&disposition=inline#Emenda40>.

51. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5345518&disposition=inline#Emenda92>.

52. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5345127&disposition=inline#Emenda76>.

53. Medida Provisória 784/2017:

teto previsto para a multa de que trata o artigo, que seria não mais limitada a 0,5% da receita de serviços e de produtos financeiros apurada no ano anterior ao da consumação da infração, ou, no caso de ilícito continuado, da consumação da última infração, mas a 2% desse mesmo valor.

Há, também, emendas sobre temas diversos, como a Emenda Aditiva apresentada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/São Paulo),⁵⁸ que visa a proporcionar à Superintendência de Seguros Privados/SUSEP a possibilidade de aplicar multas de até 1 bilhão de Reais.

As propostas de emenda ainda serão discutidas por comissão mista do Congresso Nacional, já instaurada, e poderão ser destacadas para votação diretamente no Plenário da Câmara ou do Senado.

Para não perder sua validade, a medida provisória precisa ser aprovada até o fim de outubro.

3.3 Efeitos de possível rejeição da medida provisória

Caso seja aprovada, a medida provisória terá seus efeitos aplicados normalmente, sem que haja grandes discussões a esse respeito. Todavia, com relação à possibilidade de que seja rejeitada, expressa ou tacitamente, surge uma principal questão: como abordar os efeitos decorrentes da incidência de suas normas?

A legislação brasileira não oferece resposta conclusiva à problemática dos efeitos de medida provisória não aceita, como destaca a professora Vera Cristina Caspari Monteiro: “Se, todavia, forem rejeitadas, são tidas como inexistentes, *restando ao Poder Legislativo o dever de disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes*”.⁵⁹

58. <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5338185&disposition=inline#Emenda2>.

59. V. C. Caspari Monteiro, “Medida provisória: panorama doutrinário e jurisprudencial”, *Revista*

No mesmo sentido o ex-Ministro do STF Oscar Dias Corrêa também sustentou, afirmando que: “No Brasil, o Congresso deve regular; apenas, o art. 62 não previu a forma dessa disciplina legal”.⁶⁰

É semelhante a posição do Des. Edilson Pereira Nobre Jr.:

“A melhor exegese do art. 62, parágrafo único, parte final, da CF é aquela a recomendar, ante a não validade das normas da medida não convertida, a qualidade de inválidos dos atos perpetrados no decorrer de sua aplicação. No entanto, permite-se ao Congresso Nacional regular – e com força retroativa, advirta-se – as consequências da medida provisória, reconhecendo-lhe, no todo ou em parte, validade. Pode, assim, o Legislativo conferir validade a atos praticados com fulcro em medida provisória não aprovada”.⁶¹

Ainda, para Saulo Ramos, ex-Consultor-Geral da República, as normas que tiveram sua eficácia suspensa pela medida provisória a têm restaurada quando não houver conversão da mesma em lei:

“Não se operando, porém, a conversão legislativa, restaurar-se-á a eficácia jurídica, até então meramente suspensa, dos diplomas afetados pela edição do ato normativo provisório”.⁶²

O STF adota a posição de que a medida provisória não transformada em lei após o prazo legal perde sua eficácia desde o momento de sua edição, consoante a disposição do art. 62, § 3º, da CF.⁶³

Trimestral de Direito Público/RTDP 16/167, São Paulo, Malheiros Editores, 1996.

60. Oscar Dias Corrêa, *A Constituição de 1988: Contribuição Crítica*, 1ª ed., São Paulo, Forense Universitária, 1991, p. 132.

61. Edilson Pereira Nobre Jr., “O Supremo Tribunal Federal e a disciplina da eficácia das medidas provisórias não convertidas”, *Revista de Direito Administrativo/RDA* 226/169, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

62. S. Ramos, “Medidas provisórias, Parecer n. SR-92”, *Repertório IOB de Jurisprudência* 9, Suplemento Especial, São Paulo, IOB, 23.6.1989, p. 5.

63. CF, § 3º do art. 62: “§ 3º. As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão

Em decisão de 7.11.1990 o Min. Celso de Mello afirmou que todos os atos praticados com fundamento na medida provisória rejeitada deverão ser destituídos de validade.⁶⁴ Consoante trecho desse acórdão, restou estabelecido que operam

“(…) efeitos extintivos radicais e genéricos, de modo a afetar todos os atos que estejam, de qualquer modo, causalmente vinculados à medida provisória rejeitada ou não transformada em lei, especialmente aqueles que, editados pelo próprio Poder Público, com ele mantinham – ou deveriam manter – estrita relação de dependência normativa e de acessoriedade jurídica, tais como as instruções normativas”.⁶⁵

Da mesma forma, no julgamento da ADI 293 posicionamento idêntico foi exarado:

“A rejeição parlamentar de medida provisória – ou de seu projeto de conversão, — além de desconstituir-lhe *ex tunc* a eficácia jurídica, opera uma outra relevante consequência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase legislativo, de natureza cautelar”.⁶⁶

Confirmam-se, ainda, outros julgados que indicam a adoção da mesma teoria: ACi 0010763-61.2012.8.26.0577/TJSP⁶⁷ e EDv no RESp 450.809/STJ.⁶⁸

Desta posição partilha o professor Nacoul Badoui Sahyoun:

“A rejeição, ou a igual não conversão, da medida provisória despoja-a de eficácia

eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”.

64. STF, AgR na ADI 365-DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 7.11.1990, publ. 15.3.1991.

65. Idem.

66. STF, ADI 293-DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 6.6.1990, publ. 16.4.1993.

67. TJSP, ACi 0010763-61.2012.8.26.0577, rel. Des. Nuncio Théophilo Neto, j. 31.5.2016, publ. 20.6.2016.

68. STJ, EREsp 450.809-RS, rel. Min. Franciscaulli Netto, j. 23.10.2003, publ. 9.2.2004.

jurídica desde o momento de sua edição. Na medida em que a rejeição da medida provisória opera retroativamente, anulando os atos praticados no curso de sua temporária eficácia, a Constituição Federal defere ao Congresso o poder-dever de editar norma regulando as relações jurídicas que se tenham constituído no interregno”.⁶⁹

Esta visão, contudo, não é unânime na doutrina brasileira. Primeiramente, sustenta-se que, de acordo com o próprio § 3º do art. 62 da CF, o Congresso Nacional deverá disciplinar as relações jurídicas decorrentes de medida provisória rejeitada ou não aceita, por meio de decreto legislativo.

Por esse motivo, alega-se que o dispositivo legal sustenta a sobrevivência das relações. É esta a posição, por exemplo, de Hugo de Brito Machado,⁷⁰ para quem, ainda que não se editem normas para este fim, não há o desfazimento puro e simples das relações jurídicas.

O art. 62 também dispõe de forma contrária ao entendimento do STF em seu § 11,⁷¹ incluído pela Emenda Constitucional 32/2001.

De acordo com a norma, caso não seja editado o decreto legislativo até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, manter-se-ão regidas por ela as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

O que ocorre, portanto, é que, nas situações em que o Congresso Nacional

69. N. Badoui Sahyoun, “As medidas provisórias à luz da jurisprudência”, in C. A. M. de Souza (coord.), *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*, 1ª ed., São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 461.

70. Hugo de Brito Machado, “Efeitos de medida provisória rejeitada”, *RT* 700/46-47, São Paulo, Ed. RT, 1994.

71. CF, § 11 do art. 62: “§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas”.

não cumpre seu dever de edição de decreto legislativo, os efeitos da medida provisória continuam vigentes. Assim, bem observou Oscar Dias Corrêa:

“A ausência do disciplinamento dos efeitos da medida provisória que perdeu eficácia ou foi rejeitada conduz, surpreendente e contraditoriamente, à sua eficácia e validade: as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas e, portanto, como se aprovadas!”.⁷²

Tampouco é pacífica, todavia, esta posição, havendo quem defenda que o silêncio do Congresso Nacional importa rejeição à medida provisória analisada. Assim pensa Damous Filho, para quem, quando o Congresso se abstém de deliberar, “é porque entendeu, tacitamente, não estar configurada matéria urgente e relevante”.⁷³

A tese da rejeição tácita de medida provisória pelo Congresso também é adotada por Júlio César Rossi e Maria Paula Cassone Rossi:

“Assim, persistindo o Poder Legislativo na inércia em examinar o conteúdo da medida provisória durante o prazo constitucionalmente estabelecido, verifica-se a *rejeição tácita*”.⁷⁴

4. O momento da publicação: por que agora?

A medida provisória analisada foi editada, como se sabe, em momento de elevadíssima turbulência política no País. O Projeto estava parado na Casa Civil desde

2015⁷⁵ e avançou na esteira das delações dos irmãos Joesley e Wesley Batista, da JBS, que aumentaram o já alto grau de instabilidade no Brasil, e na expectativa da delação de Antônio Palocci, Ministro da Fazenda durante o governo Lula e Ministro-Chefe da Casa Civil de Dilma Rousseff.

Dessa maneira, há que se questionar o cenário em que se escolheu editar a medida provisória, haja vista a instauração de investigações para averiguar o cometimento de crimes de *insider trading* pela JBS e por seus controladores. Tais investigações desenvolvem-se sobre as transações de compra de Dólar futuro e venda de ações realizadas pouco antes da divulgação do conteúdo das delações da JBS, que levantaram suspeitas de uso de informação privilegiada.

Na CVM o principal inquérito sobre a JBS trata de operações com derivativos cambiais no pregão anterior à divulgação de informações sobre a gravação, feita por Joesley Batista, de conversa com o Presidente Michel Temer.⁷⁶ Logo em seguida, por conta da alta do Dólar, o ganho potencial com a posição chegou a 700 milhões de Reais. Além disso, a autarquia investiga a venda de 330 milhões de Reais em ações do frigorífico pelos controladores.

Não obstante, a mudança nas sanções previstas nos processos administrativos do BACEN já vinha sendo discutida antes da instauração da “Operação Lava-Jato”. Com base nesse argumento, o BACEN e o Gover-

72. Oscar Dias Corrêa, *Estudos de Direito Político-Constitucional*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2010, p. 540.

73. Leomar Barros Amorim de Sousa, “Medidas provisórias: a experiência brasileira”, *Cartilha Jurídica* 46/32, Distrito Federal, 1997.

74. Júlio César Rossi e Maria Paula Cassone Rossi, “Medidas provisórias – Conversão em lei”, cit., in C. A. M. de Souza (coord.), *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*, 1ª ed., p. 517.

75. Fabrício de Castro, Fernando Nakagawa e Irany Tereza, “‘A incerteza aumentou, mas o que me interessa são as reformas e o ajuste’”, diz Ilan Goldfan”, *O Estado de S. Paulo* 19.6.2017, disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-incerteza-aumentou-mas-o-que-me-interessa-sao-as-reformas-e-o-ajuste-diz-ilan-goldfan,70001847727> (acesso em 29.6.2017).

76. “O Globo. Áudios: ouça as gravações feitas pelo dono da JBS com Temer”, *O Globo* 18.6.2017, disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/audios-ouca-as-gravacoes-feitas-pelo-dono-da-jbs-com-temer-21360751> (acesso em 28.6.2017).

no tentam dissociar a edição da medida do panorama político atual. Para o Presidente do Banco Central, Ilan Goldfajn,⁷⁷ a razão da urgência é tão somente a iminência de nova avaliação do FSAP, que poderia ser desastrosa, pelos já elencados motivos.

Em nota, Ilan disse que a proposta de atualização da legislação foi amplamente anunciada e divulgada no escopo da “Agenda BC+”⁷⁸ e que, com isso, não caberia traçar relação entre a norma e as delações.

Pablo Renteria ressaltou, novamente,⁷⁹ que a necessidade de revisão das normas administrativas era consenso e que nada foi feito “no afogadilho”, tendo sido realizada exaustiva discussão sobre a matéria. Para ele, a medida provisória é fruto de esforço de mais de cinco anos, com amplo debate acerca das possibilidades de melhoria do trabalho de *enforcement* dos reguladores.

No mesmo sentido pronunciou-se o Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, que afirmou que as medidas já estavam em discussão havia anos, rechaçando qualquer motivação ligada à situação política nacional.⁸⁰

77. C. Safatle e E. Campos, “Para abranger conduta criminal, MP 784 necessitará de emenda”, cit., *Valor Econômico* 13.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002066/para-abranger-conduta-criminal-mp-784-necessitaria-de-emenda> (acesso em 28.6.2017).

78. A *Agenda BC+* é agenda de trabalhos do BACEN, focada em questões estruturais do BACEN e do Sistema Financeiro Nacional. A Agenda foi estruturada em quatro pilares temáticos: (i) mais cidadania financeira; (ii) uma legislação mais moderna; (iii) um sistema financeiro mais eficiente; e (iv) crédito mais barato (v. mais em http://www.sicredinatal.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Presidente_Ilan_Goldfajn_Agenda_BC_Mais_20122016.pdf).

79. Graziella Valenti e Juliana Schincariol, “CVM quer debate público sobre MP 784”, cit., *Valor Econômico* 20.6.2017, disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5010118/cvm-quer-debate-publico-sobre-mp-784> (acesso em 28.6.2017).

80. G. Valenti, J. Schincariol e Daniela Fernandes, “Novas penas da MP podem não servir para JBS”, cit., *Valor Econômico* 9.6.2017, disponível

5. Conclusão

Não é possível, hoje, traçar panorama detalhado de quais serão as consequências da medida provisória em análise. Se, por um lado, seu tom – de punições mais rígidas e maior instrumentalização das autarquias no que tange à regulação do Sistema Financeiro Nacional – é claro, por outro, a miríade de críticas torna difícil prever as alterações ao texto publicado.

Todavia, ainda que represente esforço até certo ponto louvável, foi cometido erro substancial na publicação do texto: a escolha da espécie normativa. Parece-nos claro que a medida provisória não era o instrumento mais adequado às especificidades do tema. Conforme já debatido ao longo do artigo, falta preenchimento de um dos requisitos à Medida Provisória 784, qual seja, a urgência, que não se caracteriza simplesmente pelo decurso de tempo para aprovação das leis.

Nas palavras de José Eduardo Carneira Alvim:

“O que a ordem constitucional não tolera é que a lentidão do legislador ordinário sirva de pretexto à edição de medida provisória, porquanto a ‘relevância e urgência’ a que se refere o art. 62, *caput*, não tem a conotação que se lhe tem amiúde reconhecido”.⁸¹

Em razão de a legislação ser notadamente obsoleta já há muitos anos e, principalmente, de o Projeto ter ficado parado na Casa Civil durante longo período, não há como sustentar potencial dano tamanho que não permitisse a discussão aprofundada do tema, como proporcionam outras espécies normativas.

em <http://www.valor.com.br/agro/4998818/novas-penas-da-mp-podem-nao-servir-para-jbs> (acesso em 28.6.2017).

81. J. E. Carneira Alvim, “Medida provisória como mecanismo de veiculação da lei temporária”, *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 16/141, São Paulo, Ed. RT, 1996.

A urgência é requisito que justifica o instituto da medida provisória, já que se trata de situação em que a demora, que inevitavelmente ocorre na aprovação de outras espécies normativas, pode causar danos graves.

Como leciona Fábio Konder Comparato:

“O chefe do Poder Executivo só pode intervir na área própria de atribuições do Congresso Nacional quando se tratar de problema imprevisível, de reconhecida importância, cuja solução pode ficar comprometida caso se venha a utilizar o processo legislativo normal. Se a questão a regular não é de excepcional relevância não há, logicamente, urgência alguma em se baixar um decreto com força de lei”.⁸²

Assim, embora consideremos as disposições em grande parte corretas e adequadas à realidade, o grave equívoco cometido quando da escolha da medida provisória prejudica sua possibilidade de aprovação.

Ademais, por força desta escolha normativa, há curto período destinado às discussões, criando dúvidas inclusive a respeito da possibilidade de que as 97 emendas sejam satisfatoriamente analisadas e, depois, aprovadas ou rejeitadas. Decerto, embora as posições oficiais tentem negar, parece razoável desenhar relação entre a edição da norma e os recentes acontecimentos político-econômicos – em especial, a esperada delação de Palocci e o caso JBS –, o que leva a discussões mais acaloradas a respeito da medida provisória.

Com relação à arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos sobre os acordos de leniência, não nos parece correto o argumento. Considerar tais acordos matéria de direito penal ou processual penal em qualquer situação, sem que se analise o conjunto normativo em que se inserem, leva a uma noção demasiado abrangente dos termos. Como as questões a se abordar no âmbito

dos processos administrativos sancionadores não se confundem com aquelas de responsabilidade do Ministério Público Federal, na maneira numerosas vezes destacada pela CVM, pelo BACEN e pelo Poder Executivo, não há que se considerar a existência de ilegalidade nestes dispositivos.

De qualquer sorte, é certo que as reformas ao Sistema Financeiro Nacional indicam novo caminho ao processo administrativo sancionador no Brasil, mesmo que sejam contidas pelas propostas de emendas apresentadas. Ainda, sem dúvida, pode-se dizer que o País se direciona – como quer o Governo, com o “Banco Central +”, e na esteira do Novo Mercado – para cenário de maior concentração de poder regulador nas autarquias e, o que é mais relevante, maior concentração do poder punitivo.

Referências bibliográficas

- ARCOVERDE, L., BRIGATTO, G., e VALENTI, G. “Marcelo Odebrecht acertou R\$ 64 milhões com Palocci por linha a Angola”. *Valor Econômico* 12.4.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4936682/marcelo-odebrecht-acertou-r-64-milhoes-com-palocci-por-linha-angola> (acesso em 22.6.2017).
- BORGES, J. “Banco Central vai ao Ministério Público para explicar MP da leniência”. *G1* 12.6.2017. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/banco-central-vai-ao-ministerio-publico-explicar-mp-da-leniencia.html> (acesso em 20.6.2017).
- BRANDT, R., COUTINHO, M., e MACEDO, F. “Ao depor em 2016, Eike disse que BNDES ‘é uma área crítica’”. *O Estado de S. Paulo* 31.1.2017. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ao-depor-em-2016-eike-disse-que-bndes-e-uma-area-critica> (acesso em 26.6.2017).
- BRIGATTO, G., ARCOVERDE, L., e VALENTI, G. “Marcelo Odebrecht acertou R\$ 64 milhões com Palocci por linha a Angola”. *Valor Econômico* 12.4.2017. Disponível em

82. F. Konder Comparato, “A ‘questão política’ nas medidas provisórias: um estudo de caso”, *RTDP* 31/167, São Paulo, Malheiros Editores, 1996.

- <http://www.valor.com.br/politica/4936682/marcelo-odebrecht-acertou-r-64-milhoes-com-palocci-por-linha-angola> (acesso em 22.6.2017).
- CALDEIRA, A. P. Terra, e CARVALHO, L. Margotti de. “CVM e Banco Central ganham maior força punitiva com a Medida Provisória 784”. *Azevedo Sette Advogados*. Junho/2017. Disponível em http://www.azevedosette.com.br/pt/noticias/cvm_e_banco_central_ganham_maior_forca_punitiva_com_a_medida_provisoria_784/4510 (acesso em 26.6.2017).
- CAMPOS, E., e SAFATLE, C. “Para abranger conduta criminal, MP 784 necessitará de emenda”. *Valor Econômico* 13.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002066/para-abranger-conduta-criminal-mp-784-necessitaria-de-emenda> (acesso em 28.6.2017).
- CARREIRA ALVIM, J. E. “Medida provisória como mecanismo de veiculação da lei temporária. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 16. São Paulo, Ed. RT, 1996.
- CARVALHO, L. Margotti de, e CALDEIRA, A. P. Terra. “CVM e Banco Central ganham maior força punitiva com a Medida Provisória 784”. *Azevedo Sette Advogados*. Junho/2017. Disponível em http://www.azevedosette.com.br/pt/noticias/cvm_e_banco_central_ganham_maior_forca_punitiva_com_a_medida_provisoria_784/4510 (acesso em 26.6.2017).
- CARVALHO, T. J. M. Muniz de. “A legalidade, o processo administrativo sancionador e a MP 784”. *Migalhas* 21.6.2017. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI260711,31047-A+legalidade+o+processo+administrativo+sancionador+e+a+MP+78417> (acesso em 26.6.2017).
- CASTRO, F. de. “BC nega que MP da leniência dos bancos tenha a ver com delações”. *O Estado de S. Paulo* 12.6.2017. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bc-nega-que-mp-da-leniencia-dos-bancos-tenha-a-ver-com-delacoes,70001837738> (acesso em 25.6.2017).
- CASTRO, F. de, NAKAGAWA, F., e TEREZA, I. “‘A incerteza aumentou, mas o que me interessa são as reformas e o ajuste’, diz Ilan Goldfan”. *O Estado de S. Paulo* 19.6.2017. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-incerteza-aumentou-mas-o-que-me-interessa-sao-as-reformas-e-o-a-juste-diz-ilan-goldfajn,70001847727> (acesso em 29.6.2017).
- COMPARATO, F. Konder. “A ‘questão política’ nas medidas provisórias: um estudo de caso”. *RTDP* 31/5-16. São Paulo, Malheiros Editores 1996.
- CORRÊA, O. Dias. *A Constituição de 1988: Contribuição Crítica*. 1ª ed. São Paulo, Forense Universitária, 1991.
- . *Estudos de Direito Político-Constitucional*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2010.
- COUTINHO, M., BRANDT, R., e MACEDO, F. “Ao depor em 2016, Eike disse que BNDES ‘é uma área crítica’”. *O Estado de S. Paulo* 31.1.2017. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ao-depor-em-2016-eike-disse-que-bndes-e-uma-area-critica> (acesso em 26.6.2017).
- DANTAS, I., e PIMENTA, G. “Acordos de leniência com BC serão ‘sempre públicos’”. *Jota* 19.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/acordos-de-leniencia-com-bc-serao-sempre-publicos-19062017> (acesso em 28.6.2017).
- DANTAS, I., MOURA, B. H. de, e PIMENTA, G. “MP 784 consolida infrações, mas dificulta aplicação”. *Jota* 26.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/mp784-consolida-infracoes-mas-dificulta-aplicacao-26062017> (acesso em 26.6.2017).
- DOTTI, R. A. e ZARDO, F. “Punições no sistema financeiro: MP 784”. *Valor Econômico* 21.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/legislacao/5011598/punicoes-no-sistema-financeiro-mp-784> (acesso em 26.6.2017).
- EIZIRIK, N., e VERZOLA, A. C. “Tropeços normativos: MP 784 peca pelo excesso de rigor das sanções e pela restrição aos direitos dos acusados”. *Capital Aberto* junho/2017. Disponível em capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/tropecos-normativos (acesso em 26.6.2017).
- FERNANDES, D., SCHINCARIOL, J., e VALENTI, G. “Novas penas da MP podem não

- servir para JBS". *Valor Econômico* 9.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/agro/4998818/novas-penas-da-mp-podem-nao-servir-para-jbs> (acesso em 28.6.2017).
- G1. "JBS pagou para conseguir aportes e financiamentos do BNDES, diz delação de Joesley Batista". 20.5.2017. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/jbs-pagou-para-conseguir-aportes-e-financiamentos-do-bndes-diz-delacao-de-joesley-batista.ghtml> (acesso em 22.6.2017).
- MACEDO, F., COUTINHO, M., e BRANDT, R. "Ao depor em 2016, Eike disse que BNDES 'é uma área crítica'". *O Estado de S. Paulo* 31.1.2017. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ao-depor-em-2016-eike-disse-que-bndes-e-uma-area-critica> (acesso em 26.6.2017).
- MACHADO, H. de Brito. "Efeitos de medida provisória rejeitada". *RT* 700. São Paulo, Ed. RT, 1994.
- MONTEIRO, V. C. Caspari. "Medida provisória: panorama doutrinário e jurisprudencial". *RTDP* 16/141-177. São Paulo, Malheiros Editores, 1996.
- MOURA, B. H. de, DANTAS, I., e PIMENTA, G. "MP 784 consolida infrações, mas dificulta aplicação". *Jota* 26.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/mp784-consolida-infracoes-mas-dificulta-aplicacao-26062017> (acesso em 26.6.2017).
- NAKAGAWA, F., CASTRO, F. de, e TEREZA, I. "A incerteza aumentou, mas o que me interessa são as reformas e o ajuste", diz Ilan Goldfan". *O Estado de S. Paulo* 19.6.2017. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-incerteza-aumentou-mas-o-que-me-interessa-sao-as-reformas-e-o-a-juste-diz-ilan-goldfajn,70001847727> (acesso em 29.6.2017).
- NOBRE JR., E. Pereira. "O Supremo Tribunal Federal e a disciplina da eficácia das medidas provisórias não convertidas". *RDA* 226. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.
- "O Globo. Áudios: ouça as gravações feitas pelo dono da JBS com Temer". *O Globo* 18.6.2017. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/audios-ouca-as-gravacoes-feitas-pelo-dono-da-jbs-com-temer-21360751> (acesso em 28.6.2017).
- OSÓRIO, F. Medina. "Qual o alcance do marco punitivo da MP 784?". *Estadão* 21.6.2017. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,qual-o-alcance-do-marco-punitivo-da-mp-784,70001854531> (acesso em 26.6.2017), e *Migalhas* 27.6.2017. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI260940,81042-Qual+o+alcance+do+marco+punitivo+da+MP+784> (acesso em 28.6.2017).
- PIMENTA, G., DANTAS, I., e B. H. de Moura. "Leniência sem MPF desestimula acordos na MP 784". *Jota* 26.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/leniencia-sem-mpf-desestimula-acordos-na-mp-784-26062017> (acesso em 26.6.2017).
- . "MP 784 consolida infrações, mas dificulta aplicação". *Jota* 26.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/mp784-consolida-infracoes-mas-dificulta-aplicacao-26062017> (acesso em 26.6.2017).
- PIMENTA, G., e DANTAS, I. "Acordos de leniência com BC serão 'sempre públicos'". *Jota* 19.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/acordos-de-lenienca-com-bc-serao-sempre-publicos-19062017> (acesso em 28.6.2017).
- . "MP 784 permite leniência com BNDES e multa de R\$ 2 bi: Banco é citado em esquemas de corrupção; pessoa física está sujeita à punição pecuniária". *Jota* 26.6.2017. Disponível em <https://jota.info/justica/mp-784-permite-lenienca-com-bndes-e-multa-de-r-2-bi-26062017> (acesso em 26.6.2017).
- PINHEIRO, V., e ROSA, S. "Bancos consideram valor de multa 'excessivo'". *Valor Econômico* 13.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002068/bancos-consideram-valor-de-multa-excessivo> (acesso em 28.6.2017).
- RAMOS, S. "Medidas provisórias, Parecer n. SR-92". *Repertório IOB de Jurisprudência* 9. Suplemento Especial. São Paulo, IOB, 1989.
- ROCHA, L., e VIEIRA, L. H. "Medida Provisória 784 pode ser considerada inconstitucional". *Consultor Jurídico* 26.6.2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jun-26/opinio-mp-784-considerada-inconstitucional2> (acesso em 26.6.2017).

- ROSA, S., e PINHEIRO, V. “Bancos consideram valor de multa ‘excessivo’”. *Valor Econômico* 13.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002068/bancos-considere-valor-de-multa-excessivo> (acesso em 28.6.2017).
- ROSSI, J. C., e ROSSI, M. P. Cassone. “Medidas provisórias – Conversão em lei”. In: SOUZA, C. A. M. de (coord.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. 1ª ed. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2003.
- ROVER, T. “Por meio de MP, Governo permite que Banco Central faça acordos de leniência”. *Consultor Jurídico* 8.5.2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jun-08/mp-governo-permite-banco-central-faca-acordos-leniencia> (acesso em 27.6.2017).
- SAFATLE, C., e CAMPOS, E. “Para abranger conduta criminal, MP 784 necessitará de emenda”. *Valor Econômico* 13.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002066/para-abranger-conduta-criminal-mp-784-necessitaria-de-emenda> (acesso em 28.6.2017).
- SAHYOUN, N. Badoui. “As medidas provisórias à luz da jurisprudência”. In: SOUZA, C. A. M. de (coord.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. 1ª ed. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2003.
- SCHINCARIOL, J., e VALENTI, G. “CVM quer debate público sobre MP 784”. *Valor Econômico* 20.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5010118/cvm-quer-debate-publico-sobre-mp-784> (acesso em 28.6.2017).
- SCHINCARIOL, J., FERNANDES, D., e VALENTI, G. “Novas penas da MP podem não servir para JBS”. *Valor Econômico* 9.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/agro/4998818/novas-penas-da-mp-podem-nao-servir-para-jbs> (acesso em 28.6.2017).
- SOUZA, L. Barros Amorim de. “Medidas provisórias: a experiência brasileira”. *Cartilha Jurídica* 46. Distrito Federal, 1997.
- SOUZA, C. A. M. de (coord.). *Medidas Provisórias e Segurança Jurídica*. 1ª ed. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2003.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Embargos de Divergência em Recurso Especial N. 450809*. Rel. Min. Franciulli Netto, j. 23.10.2003, publ. 9.2.2004.
- TEREZA, I., CASTRO, F. de, e NAKAGAWA, F. “A incerteza aumentou, mas o que me interessa são as reformas e o ajuste”, diz Ilan Goldfan”. *O Estado de S. Paulo* 19.6.2017. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-incerteza-aumentou-mas-o-que-me-interessa-sao-as-reformas-e-o-ajuste-diz-ilan-goldfajn,70001847727> (acesso em 29.6.2017).
- VALENTI, G. “MP traz debate sobre leniência conjunta”. *Valor Econômico* 13.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5002062/mp-traz-debate-sobre-leniencia-conjunta> (acesso em 20.6.2017).
- . “Temer assina MP que endurece sanções aplicadas por Banco Central e CVM: multa máxima sobe de R\$ 250 mil para R\$ 2 bilhões”. *O Globo* 8.6.2017. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/temer-assina-mp-que-endurece-sancoes-aplicadas-por-banco-central-cvm-21450036> (acesso em 26.6.2017).
- VALENTI, G., ARCOVERDE, L., e BRIGATTO, G. “Marcelo Odebrecht acertou R\$ 64 milhões com Palocci por linha a Angola”. *Valor Econômico* 12.4.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4936682/marcelo-odebrecht-acertou-r-64-milhoes-com-palocci-por-linha-angola> (acesso em 22.6.2017).
- VALENTI, G., e CAMPOS, E. “Governo amplia poderes punitivos da CVM e do BC”. *Valor Econômico* 8.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/4997098/governo-amplia-poderes-punitivos-da-cvm-e-do-bc> (acesso em 26.6.2017).
- VALENTI, G., e SCHINCARIOL, J. “CVM quer debate público sobre MP 784”. *Valor Econômico* 20.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5010118/cvm-quer-debate-publico-sobre-mp-784> (acesso em 28.6.2017).
- VALENTI, G., FERNANDES, D., e SCHINCARIOL, J. “Novas penas da MP podem não servir para JBS”. *Valor Econômico* 9.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/agro/4998818/novas-penas-da-mp-podem-nao-servir-para-jbs> (acesso em 28.6.2017).
- VERZOLA, A. C., e EIZIRIK, N. “Tropeços normativos: MP 784 peca pelo excesso de rigor das sanções e pela restrição aos direitos dos acusados”. *Capital Aberto* junho/2017. Disponível em capitalaberto.com.br/temas/legislacao-e-regulamentacao/tropecos-normativos (acesso em 26.6.2017).

VIEIRA, L. H., e ROCHA, L. “Medida Provisória 784 pode ser considerada inconstitucional”. *Consultor Jurídico* 26.6.2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-jun-26/opiniao-mp-784-considerada-inconstitucional2> (acesso em 26.6.2017).

ZARDO, F., e DOTTI, R. A. “Punições no sistema financeiro: MP 784”. *Valor Econômico* 21.6.2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/legislacao/5011598/punicoes-no-sistema-financeiro-mp-784> (acesso em 26.6.2017).

* * *

