

## GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 928.358/1998-4 (com 13 volumes)

Apensos TC 001.791/1997-4, TC 004.556/1998-4 e TC 007.912/1999-4

Natureza: Pedido de Reexame

Entidade: Banco Central do Brasil - Bacen

Interessados: Gustavo Henrique de Barroso Franco, ex-Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen, José Maria Ferreira de Carvalho, ex-Chefe do Departamento de Câmbio do Bacen

Advogado constituído nos autos: não há

**Sumário:** PEDIDO DE REEXAME. AUDITORIA OPERACIONAL. IRREGULARIDADES NA SISTEMÁTICA DE OPERAÇÃO DAS CONTAS CC5. CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS. ACOLHIMENTO DE DEPÓSITO EM ESPÉCIES. MULTAS. JUSTIFICACAÇÃO PARA A PRÁTICA DO ATO, CONTEÚDO E FORMA ADOTADAS. EXCEPCIONALIDADE DAS CIRCUNSTÂNCIAS ENTÃO PRESENTES. MOTIVAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE NEXO CAUSALIDADE ENTRE O ATO PRATICADO E A EVASÃO DE DIVISAS APONTADA. AFASTAMENTO DAS MULTAS APLICADAS. PROVIMENTO.

Dá-se provimento aos recursos, quando, em face da apresentação de novos argumentos e elementos, é demonstrada a justificação e a motivação para a prática do ato inquinado aos responsáveis, atribuindo-se, por consequência, nova valoração às circunstâncias fáticas e jurídicas então presentes.

Tratam os autos de Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, respectivamente, ex-Diretor de Assuntos Internacionais e ex-Chefe do Departamento de Câmbio do Banco Central do Brasil - Bacen, contra o Acórdão 130/2001 – TCU – Plenário, que aplicou multa no valor de R\$ 20.267,51 ao primeiro e de R\$ 8.107,00 ao segundo.

A gênese do presente processo está na auditoria operacional realizada na referida instituição com vistas a apurar denúncias de utilização irregular das Contas CC5, conforme Solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Consoante a deliberação recorrida, restou configurada a violação à Lei n.º 9.069/95, à Resolução CMN n.º 1.946/92 e, especificamente, aos arts. 8º e 9º da Circular/BCB n.º 2.677/1996, consistente na concessão de “autorizações especiais” a determinadas agências de cinco bancos localizados na cidade de Foz de Iguaçu/PR, para que pudessem acolher nas contas CC5, ou seja, contas de não-residentes, depósitos em espécie em valores superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a partir do final de abril de 1996, sem a obrigatoriedade de identificação da proveniência e destinação dos recursos e da natureza dos pagamentos.

Assim, segundo o Acórdão guerreado, da prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico teria resultado injustificado dano ao Erário, decorrente da evasão de divisas e do prejuízo relativo aos tributos que deixaram de ser arrecadados após a concessão das “autorizações especiais”.

No âmbito da Secretaria de Recursos - Serur, o Sr. Analista responsável pela instrução do feito conclui pelo provimento dos recursos, entendimento este que foi acolhido pelos Dirigentes da unidade técnica. A propósito, reproduzo abaixo, em seu inteiro teor, a instrução constante das fls. 74/85 do vol. 12:

### *“HISTÓRICO*

*2. O presente processo de Relatório de Auditoria Operacional originou-se de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Requerimento 331/98, de 21/05/98 (fls. 2/5, TC-004.556/1998-4, juntado), de iniciativa do Deputado Arlindo Chinaglia.*

3. Concluída a auditoria, foi encaminhada minuta do seu Relatório ao Banco Central do Brasil (fl. 19, v. p.), com a finalidade de obter-se os comentários dos gestores envolvidos, como previsto no item 2.3.3.5 do Manual de Auditoria deste Tribunal.

4. Por meio do Ofício Decam/Gabin-99/023, de 04/02/99 (fl. 3, v. 8), o Departamento de Câmbio registrou a 'existência de impropriedades de ordem técnica' no referido Relatório, sem que as tivesse especificado, motivo pelo qual foi efetuada diligência ao Bacen (fl. 133, v. p.), atendida às fls. 134/159 do volume principal.

5. Foi procedida a análise da resposta à diligência (fls. 160/169, v. p.), tendo a equipe de auditoria procedido às modificações do Relatório que entenderam pertinentes (fls. 170/295, v. p.), concluindo por propor, no seu item 650, a audiência dos ora recorrentes para apresentação das razões de justificativa 'para a concessão de autorizações especiais às agências de Foz do Iguaçu de cinco bancos para o acolhimento de depósitos em espécie, em valores superiores a R\$ 10 mil, sem a identificação da origem dos recursos, contrariando o disposto no art. 65 da Lei nº 9.069/95'.

6. Foram apresentadas razões de justificativa de igual teor (fls. 306/308 e 310/312, v. p.), analisadas às fls. 325/344, concluindo o analista informante por propor a sua rejeição 'considerando que ficou comprovado o descumprimento do art. 65 da Lei nº 9.069/95, do art. 1º da Resolução CMN nº 1.946/92 e do art. 8º da Circular/Bacen nº 2.677/96, quando da concessão de autorizações especiais a agências de cinco bancos situadas em Foz do Iguaçu, para acolherem depósitos em espécie de recursos provenientes do Paraguai, superiores a R\$ 10.000,00, em contas de não-residentes, sem identificação.'

7. O Plenário deste Tribunal acolheu a proposta alvitrada, proferindo o Acórdão nº 130/2001 (fls. 540/541, v. p.) que foi objeto de Embargos de Declaração interpostos pelos responsáveis (fls. 1/5, v. 9 e 1/5, v. 10). Por meio do Acórdão nº 205/2001 (fl. 604, v. p.), o Plenário conheceu dos embargos, dando-lhes parcial provimento. Irresignados com as decisões, os responsáveis apresentam Pedidos de Reexame que passaremos a analisar.

### **ADMISSIBILIDADE**

8. Efetuado o exame preliminar de admissibilidade (fl. 63, v. 12), Despacho do Ministro-Relator (fl. 65, v. 12) considera admissível o Pedido de Reexame do Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco. Não consta nos autos despacho do Ministro-Relator quanto ao recurso do Sr. José Maria Ferreira de Carvalho. Entretanto, como encontra-se na mesma situação do primeiro recorrente e, considerando ainda, que foi efetuado o exame de admissibilidade do seu recurso propondo que seja o mesmo conhecido (fl. 65, v. 11), vamos dar prosseguimento à análise de ambas as peças recursais.

### **MÉRITO**

9. Inicialmente, deve ser registrado que o recurso do Sr. Gustavo está integralmente contido no do Sr. José Maria. Por este motivo, em nossa análise faremos referência apenas a este último, e quando tratar-se de argumento contido apenas no recurso do Sr. José Maria, faremos destaque deste fato.

10. Sob o título 'síntese fática', os recorrentes alegam que 'os fundamentos da apenação permanecem obscuros', mas permitem-se inferir que este Tribunal entendeu que as autorizações a determinadas agências de certos bancos, situadas em Foz do Iguaçu, para que pudessem acolher, em contas de domiciliados no exterior, depósitos em espécie em valores superiores a R\$ 10.000,00, a partir de 1996, 'configurariam 'ato de gestão ilegítimo', por pretensamente contrariarem normativos vigentes à época, como o art. 65 da Lei nº 9.069/95, o art. 1º da Resolução CMN nº 1.946/92 e os arts. 8º e 9º da Circular do BCB nº 2.677/96, que são os referidos pela equipe técnica no Relatório da decisão'.

11. Inferem, ainda, que 'também seriam essas autorizações atos antieconômicos, já que teriam causado elevadas perdas ao Erário, ao menos do ponto de vista tributário, em decorrência da evasão de divisas, sem que soubesse sua origem [...]. Não obstante, no Voto condutor do primeiro Acórdão (nº 131/2001), o i. Ministro-Relator fixa-se, tão-somente, no suposto descumprimento dos arts. 8º e 9º da Circular BCB nº 2.677/96, em vista, especificamente, da pretensa falta de homologação pela Diretoria do Banco Central do ato praticado pelo então Diretor de Assuntos Internacionais, não tendo havido, por conseguinte, decisão válida da Diretoria sobre as exceções concedidas'.

12. Concluem afirmando que demonstrarão 'a inexistência de violação a qualquer dos normativos mencionados, bem como a inocorrência de prejuízo ao patrimônio público decorrente das autorizações especiais...'

12.1. Este Tribunal considerou violados todos os dispositivos da Resolução nº 1.946/92, da Lei nº 9.069/95 e da Circular Bacen nº 2.677/96 relacionados à restrição de depósitos em espécie nas contas CC5, excepcionados pela Comunicação BCB nº 197/96, de 08/05/96 (fls. 29/31, v. 11). Ressalte-se, sem maiores aprofundamentos teóricos, que este é um entendimento corriqueiro, isto é, que os dispositivos, legais e/ou infra-legais, devem ser interpretados sistematicamente e no conjunto dos preceitos relacionados à matéria que esteja sendo tratada, motivo pelo qual não vislumbramos a alegada 'obscuridade dos fundamentos da apenação'. E mais, o fato do Voto condutor do Acórdão nº 130/2001 ater-se apenas a certos dispositivos violados não significa que excluiu os demais que constaram no Relatório que integra o mesmo Acórdão. Pelos motivos aqui expostos, resumiremos abaixo toda argumentação dos recorrentes quanto à infringência dos dispositivos mencionados, para só depois passarmos a sua análise em conjunto.

13. Sob o título 'inexistência de infração a norma legal' os recorrentes transcrevem trecho da Comunicação BCB nº 197/96 e de um dos ofícios aos bancos de Foz do Iguaçu informando sobre a autorização especial (fls. 32/34, v. 11), concluindo que tais autorizações 'nunca trouxeram exceções relativas à identificação de movimentações financeiras, nem trataram da origem dos recursos movimentados, como erroneamente, **data venia**, entendido por este c. Plenário. Conseqüentemente, não é sobre esse ponto que deve ser analisada a controvérsia'.

14. Em seguida, examinam 'as normas legais tidas por violadas [...], para que dúvida não reste sobre a completa legitimidade das autorizações especiais...'. Começam por tratar da 'não violação do art. 1º da Resolução CMN nº 1.946/92: distinção entre 'identificação de depósito em espécie' e 'restrição de depósito em espécie', afirmando que:

'13. Da simples leitura desse artigo vê-se de forma clara que ele disciplina matéria totalmente diversa daquela envolvida nas 'autorizações especiais'. O presente artigo trata somente da **identificação** de depósitos em espécie acima dos valores que estabelece, nada mais. Não há, note-se, imposição de nenhuma **restrição**, seja de forma, seja de valor, a que esses depósitos em espécie sejam acolhidos pelas instituições habilitadas para tanto.

14. Portanto, o art. 1º ora examinado trouxe inovação tão-somente quanto à identificação de depósitos em espécie, acima de determinados valores [...].

15. Assim, se o referido art. 1º não trazia nenhuma restrição ao depósito em espécie [...] ele jamais poderia ser 'excepcionado' por uma autorização especial [...]. Conclui-se, pois, pela impossibilidade de descumprimento do art. 1º. (grifos do original)

15. Prosseguem tratando da 'não violação do art. 65 da Lei nº 9.069/95: sua correspondência com os arts. 4º e 5º da Resolução CMN nº 1.946/92 e a exata compreensão do termo 'transferência bancária'. Transcrevem o mencionado art. 65 e asseveram que a disciplina nele contida 'não é nova', pois 'já em 1992, os arts. 4º e 5º da Res. CMN nº 1.946 traziam determinações semelhantes' e transcrevem tais artigos para comparação.

16. Os recorrentes argumentam que 'outra vez mais, percebe-se da leitura dos artigos transcritos que eles não guardam pertinência com as ditas 'autorizações especiais', razão por que não poderiam ter sido por elas desrespeitados. Nenhum desses artigos restringiu o depósito em espécie em contas de não domiciliados, pois eles apenas dispuseram adicionalmente sobre identificação'.

17. Passam os responsáveis a esclarecer que 'depósito em espécie em contas de não domiciliados no país' constitui 'transferência bancária'. Para tanto afirmam que quando os referidos art. 65 da Lei nº 9.069/95 e art. 5º da Resolução CMN nº 1.946/92 obrigam que os depósitos nas contas CC5, conceituados como 'saída de recursos do País' pela Circular BCB nº 2.242/92, 'fossem processados exclusivamente por meio de 'transferência bancária' ou 'transferência interbancária' referiam-se 'não à utilização de documentos bancários formais no momento do depósito, mas sim à necessidade de intermediação de uma instituição bancária na realização de operação financeira. Isso quer dizer que a saída de recursos do País somente pode ser feita com a intermediação de um banco, vedando-se, por conseguinte, a entrada e a saída de dinheiro em espécie por agentes não-bancários, mas nunca o depósito em espécie desses valores em uma conta bancária qualquer'.

18. Concluem firmando que as 'autorizações especiais' não poderiam ter violado os dispositivos acima referidos 'pois esses normativos não traziam nenhuma restrição à realização de depósitos em espécie em contas de não residentes, como se demonstrou', não havendo, portanto, 'o que ser excepcionado pelas mencionadas autorizações...'

19. *Mais um aspecto abordado pelos recorrentes é ‘a inoportunidade de descumprimento do art. 8º da Circular BCB nº 2.677/96: enquadramento errôneo da conduta ao dispositivo’. Sustentam os responsáveis que tal artigo ‘não apresenta relação com o conteúdo’ das autorizações especiais porque ‘trata somente da identificação de movimentações acima de determinado valor’, não contemplando ‘imposição de nenhuma restrição, seja de forma, seja de valor, à efetuação de depósitos em espécie nas contas de não-residentes, tratando, genericamente, de ‘movimentações’. Portanto, não havia necessidade de se criar exceção a esse artigo’.*

20. *O próximo assunto abordado pelos recorrentes é a ‘exceção ao art. 9º, I, da Circular BCB nº 2.677/96: inexistência de descumprimento, conceito que não se confunde com o de exceção, criada para solucionar situação singular e emergencial’. Sobre ele afirmam que ‘a exceção introduzida pelas autorizações especiais dizia respeito, verdadeiramente’, ao artigo supra citado que “especificava a forma de efetivação das ‘movimentações’, especificando também a forma de identificação a ser observada...’. Prosseguem afirmando que:*

*‘45. Todavia, é justamente no art. 9º da Circular BCB nº 2.677/96, e não em seu art. 8º nem no art. 65 da Lei nº 9.069/95 ou no art. 1º da Resolução CMN nº 1.946/92, que passou a residir uma nova restrição que ensejou problemas econômicos sérios, e, em consequência, a exceção veiculada pelas ‘autorizações especiais’. Isso porque ele passava a exigir que os créditos superiores a R\$ 10.000,00, efetuados em contas tituladas por não residentes, i.e., as saídas de recursos do País, somente poderiam ser efetuados por meio de cheques emitidos pelo próprio depositante, cruzado, nominativo e contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferência.*

*46. Indubitavelmente, o art. 9º acabava com a possibilidade de se fazer depósitos em espécie, nas contas de domiciliados no exterior, em valores iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 o que, logo se viu, não era necessário – em vista do art. 65 da Lei nº 9.069/95 – nem conveniente. Essa nova regra trazida pela Circular BCB nº 2.677/96 causou a abrupta elevação do ágio no mercado paralelo à época, uma vez que se tornou impossível a repatriação dos reais gastos no comércio de fronteira, em particular o do Paraguai’.*

21. *Arrematam asseverando que as ‘autorizações especiais’ não descumpriram o art. 9º multicitado, tendo sido, ‘excepcionado, vale dizer, reinterpretado dentro de seus próprios termos em função de circunstâncias imprevistas e urgentes’, no exercício da competência cometida aos Diretores do Bacen, assunto tratado a partir do item 22.*

21.1. *Em apertada síntese, o que se discute é se a impossibilidade de depósitos em espécie, em montante igual ou superior a R\$ 10.000,00, nas contas CC5, prevista no art. 9º da Circular Bacen nº 2.677/96, já existia na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1.946/92 e/ou na Lei nº 9.069/95. Caso já existisse, não poderia um Diretor do Bacen excepcionar o seu cumprimento face à precedência hierárquica dessas últimas normas sobre a circular do Bacen. Caso não existisse, restaria discutir a competência e a forma de tal exceção, o que será feito, como dito, a partir do item 22.*

21.2. *Ainda em síntese, este Tribunal entendeu que a restrição acima mencionada existia, tendo em vista que tanto a Resolução como a Lei previam que os depósitos em contas CC5 iguais ou superiores a determinado valor (Cr\$ 45.000.000,00 ou US\$ 10.000,00 no caso da Resolução e R\$ 10.000,00 ou equivalente em moeda estrangeira no caso da Lei) deveriam ser feitos por meio de ‘transferência interbancária’ ou ‘transferência bancária’, respectivamente, significando que essas transferências não poderiam envolver depósitos em espécie (ver itens 29 e 30 da análise citada no item 5 desta instrução, item 136 e 157 ao 163 do Relatório de Auditoria, e itens 69 a 72 da análise da razões de justificativa mencionada no item 6 desta instrução). Já os recorrentes defendem a tese de que tais termos não excluem a possibilidade dos depósitos em espécie.*

21.3. *De início impende registrar que toda argumentação contida nos presentes Pedidos de Reexame em defesa da tese de que os termos ‘transferência interbancária’ ou ‘transferência bancária’ não excluem a possibilidade dos depósitos em espécie, motivo pelo qual a exceção concedidas a determinados bancos de Foz do Iguaçu não configura descumprimento de dispositivos da circular nº 2.677/96, já foi apresentada a este Tribunal nos memoriais de fls. 408/422 e 437/447, vol. principal.*

21.4. *No nosso entendimento, e de forma simplificada, existem dois momentos distintos na operação de câmbio propiciada pelas contas CC5. O primeiro momento refere-se ao depósito de moeda nacional, em espécie ou não, na conta. É a chamada saída de recursos do país. O segundo momento é o envio pelo banco situado em Foz do Iguaçu, onde está a conta CC5, para o banco titular da conta, situado em **Ciudad del Este**, dos dólares resultantes da operação de câmbio propriamente dita. A operação completa e detalhada está descrita no item 168 do Relatório de Auditoria (fls. 204;205, v. p.).*

21.5. Nossa discussão refere-se ao primeiro momento e, especificamente, trata de depósito em espécie. Nele pode-se admitir duas situações. A primeira é que o depósito na conta CC5 seja feita por um banco. A segunda é que seja realizado por pessoa física, ou mesmo jurídica mas que não seja banco. Trataremos de interpretar o que cada um dos normativos dispõe a respeito de cada uma dessas duas situações.

21.6. A Resolução nº 1.946, de 29/07/92, dispõe:

*‘O Banco Central do Brasil [...], torna público que o Conselho Monetário Nacional [...], resolveu:*

*Art. 1º Determinar que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e as instituições autorizadas credenciadas a operar em câmbio identifiquem as pessoas responsáveis por pagamentos ou recebimentos, em espécie, sempre que o valor da operação seja igual ou superior a:*

*I – Cr\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de cruzeiros), quando realizada em moeda nacional;*

*II – US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos) ou seu equivalente em outra moeda, quando realizada em moeda estrangeira.*

*Art. 4º Estabelecer que a entrada e saída do País de recursos em moeda nacional ou estrangeira, acima dos valores a que se refere o art. 1º desta Resolução, deverão ser objeto de declaração, na forma a ser fixada pelo Banco Central do Brasil.*

*Art. 5º Determinar que a saída do País de recursos, em moeda nacional ou estrangeira seja processada através de transferência interbancária.*

*Parágrafo Único. Excetua-se do disposto no ‘caput’ deste artigo o porte, em espécie, dos valores:*

*a – quando em moeda nacional, até Cr\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de cruzeiros);*

*b – quando em moeda estrangeira, a quantidade definida em regulamento específico;*

*c – quando comprovada a sua entrada no País, na forma prevista no artigo anterior.*

*Art. 6º As operações em moeda estrangeira acima dos valores previstos no art. 1º desta Resolução, bem como as transferências interbancárias indicadas no artigo anterior, são privativas das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, credenciadas a operar em câmbio’.*

21.7. Já a Lei nº 9.069/96 estatui, verbis:

*‘Art. 65 O ingresso no País e a saída do País, de moeda nacional e estrangeira, serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.*

*§ 1º Excetua-se do disposto no ‘caput’ deste artigo o porte, em espécie, dos valores:*

*I) quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);*

*II) quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);*

*III) quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente’.*

21.8. Dos normativos acima inferimos que cabe razão aos recorrentes quando dizem que não trazem restrição ao depósito em espécie nas contas CC5 (como já dito, consideradas saídas de recursos do País pela Circular nº 2.242, de 07/10/92) em valores superiores a R\$ 10.000,00 (Cr\$ 45.000.000,00 na Resolução). Por outro lado, é difícil admitir que tais depósitos em espécie possam ser realizados por pessoa física, ou jurídica não bancária, como entendem os recorrentes, inclusive oferecendo o exemplo abaixo transcrito:

*‘Imagine-se que uma pessoa, brasileira ou não, tivesse a intenção de depositar, em espécie, o equivalente a US\$ 1,000,000.00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos) na conta de outra pessoa que detivesse conta corrente de qualquer espécie num banco brasileiro. Qual a restrição imposta pelo art. 1º da Res. CMN 1.946/92 ao depositante ou ao beneficiário? Nenhuma! Desse depósito hipotético somente decorreria a obrigação para a instituição financeira de identificar os responsáveis pelo pagamento e pelo recebimento’.*

21.9. Antes de tratarmos dos motivos da nossa resistência em aceitar tal interpretação, gostaríamos de explicitar a posição que expressamos no item 12.1. Lá dissemos que os dispositivos legais e/ou infra-legais devem ser interpretados sistematicamente e no conjunto dos preceitos relacionados à matéria que esteja sendo tratada. É o caso. O art. 1º, isoladamente, até poderia conduzir ao exemplo citado. Entretanto, conjugando-se este dispositivo, que trata apenas de identificação, com o art. 5º e seu parágrafo único da Resolução nº 1.946/92, e, evidentemente, aplicando-os às circunstâncias de que

estamos tratando, a conclusão é, necessariamente, que tal depósito não poderia ser efetuado. Senão vejamos.

21.10. Em primeiro lugar vamos delimitar a 'situação de que estamos tratando', transcrevendo a descrição feita pelos próprios recorrentes da circunstância ensejadora das 'autorizações especiais':

*'47. Nas condições que vigiam antes da referida Circular [nº 2.677/96], os comerciantes paraguaios aceitavam reais nas compras efetuadas por brasileiros em viagem, pois poderiam repatriá-los ao Brasil por meio de depósitos em uma conta de não-residente, do lado brasileiro, e, a partir desta conta, converter os reais em dólares pelo mercado de câmbio de taxas flutuantes. Havia, portanto, naquela época, como hoje, certa 'convertibilidade' internacional para a moeda brasileira, não apenas na fronteira para o Paraguai, mas em alguns outros destinos habituais de viajantes brasileiros. Essa 'aceitabilidade' de reais fora de nosso território baseava-se, exclusivamente, na confiança dos comerciantes dessas cidades em poder repatriar os reais para o Brasil, via conta de não-residentes. Caso esse circuito fosse interrompido, como de fato e inadvertidamente sucedeu com a publicação da Circular BCB nº 2.677/96, a esses comerciantes restariam duas alternativas, ambas indesejáveis: (i) recusar os reais dos viajantes brasileiros; e/ou (ii) repatriar os reais para o Brasil através de 'doleiros' e canais irregulares. Na prática, ambos os problemas foram observados, sendo que o segundo com mais nitidez, diante do ágio no mercado paralelo de câmbio. Por isso as 'autorizações especiais' tornaram-se urgentes e imprescindíveis'.*

21.11. Em síntese, os comerciantes com negócios em **Ciudad del Leste**, para aceitarem pagamentos em reais precisavam de um mecanismo que lhes garantisse que poderiam trocar essa moeda por dólares. O mecanismo vigente eram as contas CC5. Entretanto, poderia o citado comerciante colocar seus reais em um carro forte, vir à Foz do Iguaçu e efetuar o depósito dos mesmos em uma conta CC5 titulada por um banco paraguaio em uma agência bancária de Foz do Iguaçu? À luz da Resolução nº 1.946/92 e da Lei nº 9.069/95 acreditamos que não, pelo fato de que tais dispositivos não permitem a entrada em território nacional portando reais em espécie em valores superiores a 10.000,00 (ou Cr\$ 45.000.000,00 no caso da Resolução).

21.12. Nesse caso a operação que deveria ser realizada é o dito comerciante depositar os reais, em espécie, em um banco de **Ciudad del Leste** e este, por sua vez, transportar os reais, em espécie, para depósito na conta CC5 de que é titular em uma agência bancária de Foz do Iguaçu. Este realizaria a operação de câmbio, devolvendo os dólares americanos equivalentes ao banco de **Ciudad del Leste**, que entregaria ao comerciante.

21.13. Ressaltamos, neste ponto, que, compulsando os autos, a operação que descrevemos não está explicitada, mas apenas subentendida, bem assim a operação ilegal responsável pela evasão de divisas do País. Nesse sentido é o excerto dos recursos, abaixo reproduzido: (fl.009, v. 11)

*'32. Ademais, de se ressaltar que um dos objetivos da Circular BCB nº 2.677/96 foi assegurar [...] a identificação dos depositantes em contas de não-residentes mantidas em moeda nacional. Nesse particular, tal objetivo regulamentar foi preservado, pois os depositantes eram os próprios bancos estrangeiros, titulares das contas [CC5] em bancos nacionais...' (grifos nossos).*

21.14. Outro trecho que reforça nosso entendimento de que a operação descrita no item 21.12 seria a correta está no Ofício PRESI-97/01048, de 24/04/97, dirigido pelo então Presidente do Banco Central ao Procurador-Geral da República, dando conta das irregularidades constatadas por aquele Banco na utilização das contas CC5. Nele é descrito um 'esquema destinado a promover evasão de divisas do País' (fls. 23/24, v. 5) no qual consta:

*'3 – Os reais em Ciudad del Leste são trocados por dólares junto às agências de bancos sediados no Paraguai, que enviam, através das transportadoras de valores, os reais, em espécie, para depósito às suas contas 'de domiciliados no exterior' junto aos bancos brasileiros em Foz do Iguaçu, para posterior conversão a dólares. Em dois dias da passagem de carros-forte pela Ponte da Amizade, verificou-se a travessia, do Paraguai para o Brasil de nove e dez carros, respectivamente. Pode-se deduzir, portanto, que o volume transportado chegaria, no máximo, a R\$ 9 e 10 milhões/dia...*

*4 - São fortes as evidências de que os reais, sacados em espécie, das contas de correntistas brasileiros retornam como oriundos do comércio de Ciudad del Leste. No dia 23/07/96, por exemplo, o volume em espécie*

depositado às contas de 'domiciliados no exterior' atingiu R\$ 36,5 milhões, enquanto nove travessias de carros-forte corresponderiam a volume não superior a R\$ 10 milhões...'

21.15. Mais uma vez tentando ser sintético em assunto de tal complexidade, podemos deduzir que a operação 'normal' para troca de reais, aceitos pelo comércio de **Ciudad del Leste**, por dólares, é a descrita no item 21.12. É de se observar que a evasão de divisas se dava pela simulação dessa operação, quando, na verdade, os reais não provinham do comércio de **Ciudad del Leste** mas sim da própria praça de Foz do Iguaçu.

21.16. Firmando-se que a operação descrita no item 21.12 estava em conformidade com a Resolução nº 1.946/92 e com a Lei nº 9.069/95 conclui-se que esses **dispositivos legais admitiam o depósito de reais em espécie, em valores superiores a R\$ 10.000,00 (Cr\$ 45.000.000,00 na Resolução)**, feitos pelos bancos de **Ciudad del Leste** em suas contas CC5, nas agências bancárias de Foz do Iguaçu, ressalvando-se, no entanto, que não concordamos que tal depósito pudesse ser efetuado pelos próprios comerciantes.

21.17. Considerando-se a conclusão acima, é inevitável admitirmos que a Circular BCB nº 2.677/96 trouxe uma restrição não prevista na Resolução nº 1.946/92 e na Lei nº 9.069/95, qual seja, a comando contido em seu art. 9º de que os depósitos nas contas CC5 em valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 só poderiam ser efetuados a débito em conta mantida pelo pagador no próprio banco, ou por meio de cheque de emissão do pagador. Eliminava, assim, a possibilidade de depósitos em espécie nas movimentações acima de R\$ 10 mil.

21.18. Respondida está, portanto, a questão colocada no item 21.1, qual seja, não havendo a impossibilidade de depósitos em espécie, em montante igual ou superior a R\$ 10.000,00, nas contas CC5, prevista no art. 9º da Circular Bacen nº 2.677/96, quer na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1.946/92, quer na Lei nº 9.069/95, não houve desrespeito a esses dispositivos legais por parte do Diretor do Bacen quando excepcionou o seu cumprimento. Resta agora, como dito no mesmo item 21.1, discutir a competência do Diretor e a forma como foi procedida tal exceção, o que será feito a seguir.

22. Os responsáveis passam a tratar da competência do Diretor de Assuntos Internacionais para decidir individualmente: validade da comunicação e existência de homologação da Diretoria Colegiada do Banco Central. Argumentam que tal competência está fixada no art. 15, I a, do regimento Interno do Bacen, aprovado pela portaria BCB nº 267, de 04/03/96, verbis:

*'Art. 15 É da competência de Diretor:*

*I – comum a todos:*

*a) decidir, na área de atuação das Unidades que lhe são subordinadas, sobre casos singulares, revestidos de caráter de exceção ou não previstos nos normativos, submetendo a decisão a homologação da Diretoria Colegiada;'*

23. Continuam asseverando que, 'com base nessa competência expressa, abre-se a possibilidade para que cada Diretor da Autarquia possa resolver, independente de reunião prévia da diretoria colegiada, as questões prementes e singulares que surgem no âmbito das áreas que lhe estão submetidas, a bem da celeridade e da eficácia da execução das atribuições institucionais do Banco Central, observando-se a oportunidade que deve revestir suas ações, mormente as de cunho emergencial'.

24. Quanto à homologação do ato explicitam que:

*'62. Na prática do Banco Central do Brasil, as decisões individuais tomadas com amparo no referido art. 15, I, 'a', são levadas à Diretoria Colegiada por intermédio de Comunicação do Diretor que a emitiu, gerando apenas o registro de Ciente da Diretoria na respectiva Ata da Sessão (v. exemplos destacados nas atas juntadas – doc. 3) [no caso em questão, fl. 054, v. 11]. Essa ciência, por óbvio, tem efeito de homologação, pois se o Colegiado, responsável pela Circular BCB nº 2.677/96 e plenamente dotado de poderes para revogá-la ou para alterá-la, ao tomar conhecimento da decisão do Diretor e das circunstâncias excepcionais que a ensejavam, não a rejeita nem determina que seus efeitos sejam, ao menos, suspensos, está, evidentemente, com ela concorde, valendo a homologação tácita por ausência de manifestação em contrário. Havendo discordância, a Diretoria pronunciar-se-ia expressamente, repelindo o ato individualmente praticado, ao invés de homologá-lo tacitamente.*

*(...)*

66. Não reflete a verdade, destarte, afirmar-se que a 'exceção fora decidida sem o conhecimento da Diretoria do Banco Central do Brasil, em descumprimento à aludida Lei [arts. 11, III, da Lei nº 4.595/64 e 15, I, a, do Regimento Interno do Banco Central do Brasil]'. A Diretoria teve, sim, conhecimento das autorizações

*especiais exatamente na forma prevista pelos normativos erroneamente tidos por infringidos, isto é, em momento posterior à efetivação da decisão individual, e não em momento anterior, por ser isso absurdo, conforme explicitado’.*

25. *Reforçam a argumentação acima transcrita asseverando que a mesma ‘não fica prejudicada pelo fato de as autorizações especiais terem sido revogadas por Voto da Diretoria Colegiada do Banco Central, o que, pretensamente estaria a demonstrar a irregularidade do procedimento’, como inferem que entendeu o Ministro-Relator no Voto condutor do Acórdão nº 130/2001. ‘Na verdade, do ponto de vista formal, a edição desse Voto [da Diretoria Colegiada do Bacen] vem, de plano, corroborar a tese acima exposta [...], pois não seria necessário um ato revogador da Diretoria se o ato a ser revogado não tivesse sido por ela produzido’.*

25.1. *Anexo aos recursos consta a ‘Ata da Milésima Septuagésima Décima Segunda Sessão da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil’, realizada em 08/05/96 (fls. 51/56, v. 11). Nela está consignado:*

*‘Procedimentos Relativos à abertura e movimentação das contas de depósitos de domiciliados no exterior – Circular nº 2.677, de 10/04/96 – cadastramento no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) (Comunicação BCB nº 197/96, anexada a fls. 28/30).*

***A Diretoria ficou ciente do contido na Comunicação’ (grifo nosso).***

25.2. *Inexorável a constatação de que a Diretoria do Bacen tomou conhecimento das ‘autorizações especiais’, objeto da Comunicação BCB nº 197/96. Dessa constatação decorrem, s.m.j., três conclusões. A primeira é que reconheceu a competência do Diretor de Assuntos Internacionais, Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco, para praticar o ato. A segunda que acatou a forma pela qual foi procedido. A terceira que, por falta de manifestação contrária, tacitamente o aprovou. Assim, entendemos que os questionamentos quanto aos elementos mencionados - competência, forma e aprovação – perdem o sentido quando feitos aos recorrentes, quando, na verdade, deveriam ter sido feitos, no momento adequado, à Diretoria do Bacen.*

25.3. *Também concordamos com os recorrentes quando dizem que a revogação posterior não retira os fundamentos das ‘autorizações especiais’. É pacífico, e para não estender ainda mais esta instrução evitaremos citações, o entendimento de que só são revogados os atos válidos, por motivo de oportunidade e conveniência de quem detém a competência para editá-los. Jamais os atos eivados de vício.*

26. *Os recorrentes passam a discutir a ‘inocorrência de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que tenha ocasionado injustificado dano ao Erário’, afirmando que ‘não há nenhuma demonstração fática nos presentes autos, mesmo depois de exaustivo exame sobre o assunto realizado pelas equipes técnicas dessa c. Corte desde 1998, sobre a existência de prejuízo tributário decorrente das autorizações especiais. Além disso, não há mínimo indício nos autos que leve, ainda que por suposição, a se imaginar que as Contas CC5 tenham funcionado como óbice à cobrança de tributos, o que nega, nesse sentido, a possível perda de receita pelo Erário do ponto de vista tributário’.*

26.1. *Quanto à inferência dos recorrentes de que este Tribunal tenha considerado as contas CC5 um ‘óbice à cobrança de tributos’, certamente trata-se de um equívoco. Como trataremos mais adiante, foi o uso irregular dessas contas, propiciado pelas “autorizações especiais”, que ensejaram a evasão de divisas do País, oriundas de atividades ilegais, e, também, a sonegação dos tributos devidos mesmo nessas circunstâncias.*

26.2. *Como visto até o momento, consideramos afastados os fundamentos das penalidades aplicadas aos recorrentes, qual seja, o descumprimento dos normativos citados no item 12.1, motivo pelo qual torna-se desnecessário argumentar a respeito das conseqüências que adviriam de um entendimento diverso, qual seja, a ‘inocorrência de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que tenha ocasionado injustificado dano ao Erário’.*

26.3. *No entanto, a título de comentário, e complementando o item 26.1, acima, importa ressaltar que, inequivocamente, se a Circular BCB nº 2.677/96 fosse cumprida pelos agentes a quem se destinava, sem ter dispositivos excepcionados pelas ‘autorizações especiais’, não teria ocorrido a evasão de divisas por meio das contas CC5 das agências bancárias de Foz do Iguaçu. Essa afirmativa fica patente no trecho abaixo transcrito do Voto acolhido pela Diretoria Colegiada do Bacen (fl. 63, v. 11), e que resultou na revogação das multicitadas autorizações.*



*‘33. Por todo o exposto, não obstante o reconhecimento do mérito das autorizações especiais concedidas, que tiveram por objetivo evitar os efeitos nocivos que a elevação do ágio traz para a economia e a sociedade, é forçoso reconhecer que a sua manutenção tem sido bastante onerosa ao País, principalmente porque em todo esse período a iniciativa do Banco Central não foi acompanhada por ações de outros órgãos do governo em razão das dificuldades operacionais encontradas para tratar da questão’ (grifo nosso)*

*26.4. Esse é o ponto crucial de toda a questão tratada na Auditoria. Embora tenhamos concluído pela licitude de tais autorizações, fica patente que, se por um lado atenderam aos objetivos de normalização do mercado de câmbio, por outro lado perdeu-se a oportunidade de exercer um controle efetivo das transações efetuadas por meio das contas CC5, favorecendo a evasão de divisas oriundas de atividades ilícitas.*

*26.5. Concluímos esses comentários constatando que, embora agindo licitamente, o então Diretor de Assuntos Internacionais, como que colocando antolhos que limitaram-lhe o âmbito de visão apenas aos seus problemas imediatos na área de câmbio, abriu as contas CC5 das agências bancárias excepcionadas do cumprimento de dispositivos da Circular BCB nº 2.677/96 a um dos maiores esquemas de lavagem de dinheiro de que se teve notícia, isentando-se da responsabilidade de coibir tal prática e transferindo integralmente para outros órgãos (Polícia Federal, Ministério Público e Secretaria da Receita Federal) a sua repressão. Portanto, no nosso entender cabe razão ao representante do Ministério Público, Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, quando questionou não apenas a legalidade do ato praticado, mas o seu mérito (fls. 347/349, v. p.), o que não cabe tratar nesta etapa processual.*

*27. No item ‘impossibilidade de descumprimento do art. 7º da Lei nº 9.779/99 ou do art. 685 do Decreto nº 3.000/99’ alegam ‘que os dois artigos mencionados jamais poderiam ter sido desrespeitados com a concessão das autorizações especiais. Há, no caso, diversidade temporal inconciliável entre o ato tido por ilícito e a norma que supostamente fixaria a conduta inadequada e que teria sido atacada [...]. Não bastasse esse argumento simples, porém decisivo, há mais. As normas ora examinadas não guardam nenhuma pertinência temática com o objeto, mediato ou imediato, das autorizações especiais. Ambos os artigos supramencionados referem-se a matéria tributária, estranha à competência e às funções do Banco Central do Brasil’.*

*27.1. Entendemos que os recorrentes, mais uma vez, cometeram um equívoco inferindo que este Tribunal lhes tenha imputado o descumprimento dos dispositivos acima mencionados. Na verdade o que constou no Voto condutor do Acórdão nº 130/2001 é que as ‘autorizações especiais’ deram ‘abertura para o descumprimento’ dos referidos normativos, não pelos recorrentes, mas por aqueles que utilizaram as ‘autorizações especiais’ para evadir divisas sem o devido pagamento de tributos.*

*28. Os pontos em comum a ambos os recursos são finalizados com a apresentação de ‘razões de conveniência e de oportunidade para as ‘autorizações especiais’ e a atuação do Banco Central do Brasil’, assunto que não influi no mérito dos recursos e que consideramos ter sido abordado no item 26 e seus subítens.*

*29. O argumento contido apenas no recurso do Sr. José Maria refere-se a ‘inexistência de ‘ordem manifestamente ilegal’: legitimidade da conduta do então chefe do Departamento de Câmbio’. Alega o recorrente que ‘as autorizações especiais somente poderiam ter sido decididas no âmbito da Diretoria do Banco Central, como ocorreu, e nunca pelo então Chefe do Departamento de Câmbio – Decam da Autarquia, agente incompetente para o ato em exame e que somente comunicou aos bancos a autorização concedida, mediante a expedição de ofícios’.*

*29.1. Como exposto nos itens 21.1 a 21.18, não houve ilegalidade nas ‘autorizações especiais’. Como corolário tem-se que os ofícios dirigidos pelo Sr. José Maria aos bancos cujas agências em Foz do Iguaçu foram excepcionadas de cumprir dispositivos da Circular BCB nº 2.677/96 não constituíram ordem manifestamente ilegal.*

## CONCLUSÃO

*30. Pelo exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que:*

*I) sejam conhecidos os presentes Pedidos de Reexame por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 48, caput, e parágrafo único, c/c o artigo 33 da Lei nº 8.443/92,*

para, no mérito, dar-lhes provimento, tornando insubsistentes os itens 8.1 e 8.2 do Acórdão n.º 130/2001 – TCU – Plenário;

II) dê-se ciência aos recorrentes da decisão que vier a ser proferida.”

Por seu turno, o Representante do Ministério Público junto ao TCU, o ilustre Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, dissentiu do posicionamento da unidade técnica, declinando suas razões no parecer de fls. 90/96, nos termos a seguir transcritos:

“Nesta oportunidade, examinam-se os Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, respectivamente Diretor de Assuntos Internacionais e Chefe do Departamento de Câmbio, ambos do Banco Central do Brasil (Bacen), em face do Acórdão n.º 130/2001-Plenário, por meio do qual lhes foi cominada multa com supedâneo no art. 58, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, fixada no valor de R\$ 20.267,51 para o Sr. Gustavo Franco, e R\$ 8.107,00 para o Sr. José Maria.

Foram os recorrentes apenados pelo Pleno deste Tribunal em decorrência da comprovada responsabilidade de ambos na concessão de autorizações especiais a agências instaladas na cidade de Foz do Iguaçu/PR, pertencentes a cinco Bancos, para o acolhimento, a partir do final de abril de 1996, de depósitos em espécie nas contas CC5 – contas de não residentes mantidas em bancos brasileiros –, em valores superiores a R\$ 10.000,00. Com essa medida, restou impossibilitada a identificação da origem e da destinação dada aos recursos depositados, bem como a identificação da natureza dos pagamentos porventura realizados.

Diante dos argumentos expendidos pelos recorrentes nas peças recursais apresentadas, entendeu a Serur que, para o deslinde da matéria, far-se-ia necessário:

I) Verificar se, de fato, detinha o Diretor de Assuntos Internacionais, Sr. Gustavo Franco, competência para conceder as sobreditas autorizações especiais, bem assim se o instrumento jurídico por ele utilizado para dar efetividade à sua decisão teria sido o mais adequado, e, por fim, se essa decisão fora homologada pela Diretoria Colegiada do Bacen, requisito para a sua eficácia;

II) Perquirir se a vedação à realização de depósitos em espécie nas contas CC5, em montante igual ou superior a R\$ 10.000,00, prevista no art. 9º da Circular Bacen n.º 2.677, de 22.04.96, já estaria contemplada na Resolução CMN n.º 1.946, de 29.07.92, e/ou na Lei n.º 9.069, de 29.06.95. Caso a resposta fosse afirmativa, não poderia, no entender da Unidade Instrutiva, ‘um Diretor do Bacen excepcionar o seu cumprimento face à precedência hierárquica dessas últimas normas sobre a circular do Bacen’.

## II

Quanto ao primeiro aspecto – competência do Diretor de Assuntos Internacionais para conceder autorizações especiais, forma por ele utilizada e homologação da Diretoria Colegiada –, entende a Unidade Técnica que, simplesmente pelo fato de haver tomado conhecimento de tais autorizações, objeto da Comunicação BCB n.º 197/96, a Diretoria Colegiada do Bacen ‘reconheceu a competência do Diretor de Assuntos Internacionais, Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco, para praticar o ato’, ‘acatou a forma pela qual foi procedido’ e, ‘por falta de manifestação contrária, tacitamente o aprovou’.

Com efeito, da leitura do contido no art. 15, inciso I, alínea a, do Regimento Interno do Bacen, aprovado pela Portaria BCB n.º 267, de 04.03.96, depreende-se ser da competência do Diretor de Assuntos Internacionais decidir, na área de atuação das unidades que lhe são subordinadas, sobre casos singulares, revestidos de caráter de exceção, não lhe sendo exigida, é verdade, nenhuma forma específica para a prática do ato.

No entanto, esse mesmo dispositivo regimental prevê a necessidade de a decisão do Diretor ser submetida à homologação da Diretoria Colegiada, a quem compete, portanto, ratificar a decisão tomada individualmente por aquela autoridade monetária. E essa homologação, entendendo, não pode dar-se de forma tácita, implícita, devendo, ao revés, ser formalmente externada, para o precípua fim a que se destina, isto é, explicitada, nos seus exatos termos, por quem de direito. No caso em apreço, o silêncio da Diretoria Colegiada após de ter sido comunicada da decisão do Sr. Gustavo Franco, ao contrário do que se sustenta, não pode dar azo à conclusão de que ela tenha prontamente anuído à deliberação do Diretor de Assuntos Internacionais. A simples ciência, por óbvio, não tem o condão de operar efeitos de uma

*Ad argumentandum tantum*, não se pode concluir que, em determinado procedimento licitatório, em que também se exige a homologação da autoridade competente para que os atos praticados pela comissão de licitação se aperfeiçoem (art. 43, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93), o silêncio daquela autoridade venha a significar o acolhimento, **in totum**, das deliberações da comissão. Para que o certame seja considerado válido, é mister que conste dos autos a homologação da autoridade competente, de forma explícita, não havendo espaço no ordenamento jurídico para se cogitar de uma possível aprovação tácita.

Nesse contexto, delinea-se também a responsabilidade do Sr. José Maria, então Chefe do Departamento de Câmbio do Bacen, autoridade que, pelo pleno conhecimento do teor dos normativos em vigor, não poderia jamais efetivar qualquer comunicação aos bancos, oferecendo-lhes condições diferenciadas para operar contas CC5, sem que antes houvesse a prévia manifestação formal da Diretoria Colegiada, nada obstante as autorizações especiais terem sido concebidas pelo Diretor de Assuntos Internacionais.

### III

Quanto ao segundo aspecto – realização de depósitos em espécie nas contas CC5 –, concluiu a Serur que o art. 9º da Circular Bacen n.º 2.677/96, ao disciplinar que os depósitos nas contas CC5 em valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 só poderiam ser efetuados a débito de conta mantida pelo pagador no próprio banco depositário, ou por meio do acolhimento de cheques de emissão ao pagador, trouxe, de fato, uma restrição não prevista na Resolução n.º 1.946/92 nem na Lei n.º 9.069/95. Assim sendo, consoante a Unidade Técnica, não haveria falar em ‘desrespeito a esses dispositivos legais por parte do Diretor do Bacen quando excepcionou o seu cumprimento.’

Deveriam, por conseguinte, ser acolhidos os argumentos dos recorrentes no sentido de que ‘quando os referidos art. 65 da Lei n.º 9.069/95 e art. 5º da Resolução CMN n.º 1.946/92 obrigam que os depósitos nas contas CC5, conceituados como saídas de recursos do País pela Circular BCB n.º 2.242/92, fossem processados exclusivamente por meio de ‘transferência bancária’ ou ‘transferência interbancária’ referiam-se não à utilização de documentos bancários formais no momento do depósito, mas sim à necessidade de intermediação de uma instituição bancária na realização de operação financeira. Isso quer dizer que a saída de recursos do País somente poderia ser feita com a intermediação de um banco, vedando-se, por conseguinte, a entrada e a saída de dinheiro em espécie por agentes não bancários, mas nunca o depósito em espécie desses valores em uma conta bancária qualquer.’

Ainda que, por hipótese, viéssemos a concordar com as ponderações dos recorrentes, já acolhidas pela Unidade Instrutiva, mais relevante, a meu ver, do que o fato de já existir ou não, antes da decisão proferida pelo Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen – excepcionando o preconizado na Circular n.º 2.677/96 –, vedação à efetivação de depósitos em espécie nas contas CC5 é a questão atinente à imprescindibilidade da identificação da origem e dos beneficiários das transferências efetuadas, assunto perfeitamente disciplinado nos normativos precedentes, senão vejamos.

A Resolução n.º 1.946/92 assim disciplinava a matéria, **verbis**:

‘Art. 1º Determinar que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e as instituições autorizadas ou credenciadas a operar em câmbio identifiquem as pessoas responsáveis por pagamentos ou recebimentos, em espécie, sempre que o valor da operação seja igual ou superior a:

I – Cr\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de cruzeiros), quando realizada em moeda nacional;

II – US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos) ou seu equivalente em outra moeda, quando realizada em moeda estrangeira.

Parágrafo único. A instituição deverá identificar, na forma a ser definida pelo Banco Central do Brasil, o correntista cuja conta-corrente tenha acolhido créditos ou débitos que, pela habitualidade, valor e forma, configurem artifício que objetive burlar os mecanismos de informação de que trata este normativo.’

Na Lei n.º 9.069/95, o tema estava assim estatuído, **verbis**:

‘Art. 65 O ingresso no País e a saída do País, de moeda nacional e estrangeira, serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.

§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

I) quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

II) quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III) quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente’.

*Não se pode perder de perspectiva que, na fase de implantação da sistemática das contas CC5, não havia a devida preocupação com o aspecto do controle de tais contas, mormente com a questão da segurança, da necessidade de identificação da origem e do destino dos recursos transferidos. Nesse sentido, como bem assinalam os Analistas da 5ª Secex responsáveis pela auditoria realizada no Bacen, cujos resultados deram ensejo ao acórdão ora recorrido, ‘a grande porta de entrada e saída de moeda estrangeira, para a qual não havia necessidade de comprovação documental, eram as contas de não-residentes mantidas em bancos brasileiros por instituições financeiras do exterior.’*

*Somente em 1992, veio a ser editada uma norma restritiva (Resolução CMN n.º 1.946/92), que, como visto, estabeleceu a obrigatoriedade de que fossem identificados os depositantes e os sacadores de moeda nacional em espécie nas contas CC5, acima de determinado valor. A questão atinente à identificação das partes nessas transações restou devidamente pacificada com o advento da Lei n.º 9.069/95.*

*Nesse diapasão, foi editada a Circular n.º 2.677/96, que, em seu art. 8º, evidencia a importância da matéria:*

*‘Art. 8º Nas movimentações de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é obrigatória a identificação da proveniência e destinação dos recursos, da natureza dos pagamentos e da identidade dos depositantes de valores nestas contas, bem como dos beneficiários das transferências efetuadas, devendo tais informações constar do dossiê da operação.’*

*Destarte, o Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen, ao estabelecer exceções ao referido dispositivo, mesmo sabendo que o depósito em espécie não produzia documentação apta à comprovação da origem dos valores transferidos, teria alcançado não apenas essa espécie normativa (Circular Bacen n.º 2.677/96), mas também os outros diplomas legislativos – em sentido lato – que a precediam (Lei 9.069/95 e Resolução CMN n.º 1.946/92), e cuja observância jamais poderia ter sido excepcionada sem o devido processo legislativo.*

*Poder-se-ia argumentar, no entanto, que, quando da concessão de autorizações especiais a agências instaladas na cidade de Foz do Iguaçu/PR para o acolhimento de depósitos em espécie nas contas CC5 em valores superiores a R\$ 10.000,00, teria sido desconsiderada ‘tão-somente’ a identificação da proveniência e da destinação dos recursos, bem como a identificação da natureza dos pagamentos, mas não a identificação dos beneficiários das transferências efetuadas – como se esse fosse o principal objeto da Lei n.º 9.069/95 –, não devendo, assim, prosperar a tese da ilegalidade dos atos praticados pelos recorrentes.*

*Com efeito, se analisarmos o estrito teor do contido nos termos de concessão das referidas autorizações especiais, prendendo-nos à literalidade do conteúdo da decisão do Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen, abstraindo-nos, para tanto, de conceitos hermenêuticos já tão consagrados, é possível que cheguemos a essa mesma conclusão, qual seja, à da inexistência de contrariedade a dispositivo legal. Todavia, o bom direito recomenda não apenas a observância ao princípio da legalidade estrita, mas também a outros de mesma hierarquia, ínsitos no ordenamento jurídico, e cuja inobservância implica, de igual forma, a insubsistência do ato perpetrado, justamente o que se depreende da análise do caso em comento, senão vejamos.*

*Sob a alegação de que a entrada em vigor da Circular n.º 2.677/96 tornar-se-ia um óbice intransponível a que os reais recebidos pelos comerciantes paraguaios de **Ciudad del Leste** nas compras efetuadas por brasileiros em viagem àquele país pudessem, a partir de depósitos em uma conta de não residente em Foz do Iguaçu/PR, ser repatriados ao Brasil e, posteriormente, convertidos em dólares pelo mercado de câmbio de taxas flutuantes – e não por meio de doleiros e outros canais irregulares, como supostamente iria acontecer com a edição do supracitado normativo –, foi tomada a surpreendente decisão do Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen no sentido de conceder autorizações especiais a agências instaladas naquela praça para o acolhimento de depósitos em espécie nas contas CC5, em valores superiores a R\$ 10.000,00.*

*Digo surpreendente porque essa decisão individual do Sr. Gustavo Franco acabou por facilitar, ainda que inconscientemente, a evasão de divisas do país mediante a simulação de depósitos supostamente provenientes de **Ciudad del Leste**, mas que, na verdade, não eram oriundos do comércio lá*

*praticado, e sim de outras praças do Brasil. Os recursos passaram a se esvaír, como bem assinala o Voto do Ministro Adylson Motta, Relator do acórdão vergastado, 'pela enorme porta deixada aberta, e frise-se, por autorização do Departamento de Câmbio do Banco Central do Brasil, o que acabou por 'legalizar' as remessas para o exterior sem a devida identificação de suas origens e destino'.*

*Ainda na esteira do entendimento perfilhado pelo Relator do acórdão guerreado, '...uma vez transferidos para o exterior tais recursos, ainda que identificados os correntistas, não se tinha noção de sua origem e muito menos de seu destino, facilitando-se, dessa forma, a prática da 'lavagem de dinheiro' de toda espécie... Abriu-se a concessão para entrada de dinheiro de proveniência desconhecida que, somado às divisas internas, também de origem desconhecida, fossem repatriados ou enviados ao exterior de forma aparentemente legal, tendo em vista que passariam pelos Bancos que receberam as autorizações especiais.'*

*Donde se conclui ser mais importante do que a simples ausência de identificação dos correntistas responsáveis pelas movimentações financeiras excepcionadas a ausência de identificação da proveniência dos recursos e de sua destinação, à luz do estatuído no art. 8º da Circular Bacen n.º 2.677/96, indevidamente excepcionado pelo Diretor de Assuntos Internacionais.*

*Ainda que viesse a ser alegado o sucesso econômico da operação de controle da elevação do ágio do mercado paralelo do dólar, atendendo-se às peculiaridades do comércio regional de fronteira, de Foz do Iguaçu com **Ciudad del Leste**, há notórias evidências, como bem evidenciou o Voto do Relator, 'de que o Banco Central tinha conhecimento de que o volume movimentado pela praça de Foz do Iguaçu era muito superior ao esperado para o comércio da região com o Paraguai e, também, que isso se devia a um esquema envolvendo dinheiro de proveniência pouco recomendável.'*

*Todavia, somente em abril de 1997, com os resultados da CPI dos Precatórios, ao constatar que boa parte dos recursos irregulares escoavam para fora do país via Foz do Iguaçu/PR, o Banco Central resolveu dar ciência dos fatos ao Ministério Público Federal, tendo as autorizações ora inquinadas sido finalmente desconstituídas apenas em dezembro de 1999.*

*Informação extremamente significativa, e que também está contemplada no Voto do Relator do acórdão recorrido, diz respeito ao fato de que 'o banco de dados de operações CC5 fornecido pelo Banco Central, contendo todas as operações de valor superior a R\$ 500 mil, realizadas no período de 01/07/96 a 27/11/98 (29 meses), evidenciou que a praça de Foz do Iguaçu sozinha foi responsável por R\$ 15,5 bilhões em saídas líquidas de moeda estrangeira do país, representando mais da metade do movimento de todo o Estado de São Paulo, e o triplo de todo o Estado do Rio de Janeiro.'*

*Como visto, ainda que, por hipótese, pudesse ser atestada a legalidade estrita do ato praticado pelo então Diretor de Assuntos Internacionais, não se podem olvidar as enormes perdas causadas à economia brasileira. Perdeu-se, acima de tudo, a oportunidade de se exercer efetivo controle sobre as transações efetuadas por meio das contas CC5, restando favorecida, pela via oblíqua, a evasão de divisas oriundas de atividades ilícitas. Alie-se a tudo isso a sonegação de tributos devidos mesmo nessas circunstâncias, à evidência de dano ao erário, no mínimo sob a ótica tributária.*

*Resta incontestemente, diante da 'simples' concessão de autorizações especiais para a realização de vultosos depósitos em espécie sem necessidade de se identificar a origem e a natureza de tais depósitos, a inobservância dos princípios da moralidade, da razoabilidade, da eficiência e da economicidade – que devem igualmente nortear a gestão dos administradores públicos –, o que revela, necessariamente, a ilicitude do ato praticado no âmbito do Bacen.*

*O legislador, é cediço, não consegue prever e alcançar, especificamente, todos os casos concretos, podendo o agente público deparar-se com situações – não previstas objetivamente em lei – que venham a exigir solução interpretativa-integrativa, fundada no ordenamento jurídico considerado em sua totalidade. Na verdade, exige-se do administrador público a sensibilidade de aplicar a lei com a inquietação de buscar no ordenamento jurídico a interpretação sistêmica das normas, porquanto a restringir-se em dispositivo isolado, como se fosse o Direito ciência dos números, aumentada estará, significativamente, a possibilidade do desacerto.*

*Tem-se, assim, como pretensão básica a consecução do objetivo exegético delineado por Carlos Maximiliano, no sentido de que o Direito deve ser interpretado inteligentemente, 'não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis.' (Hermenêutica e Aplicação do Direito, p. 166)*

*Em alguns casos, a pura e simples aplicação do positivismo legalista poderá significar menoscabo ao interesse público. Donde se conclui que os deveres do administrador público não são*

somente os expressos em lei, mas também os exigidos pelo interesse da coletividade e, via de consequência, os impostos pela moral administrativa.

Alguns doutrinadores consagrados apelam também para o princípio da razoabilidade para daí inferir que a valoração subjetiva da decisão a ser tomada no caso concreto tem que ser feita dentro do razoável, ou seja, em consonância com aquilo que, para o senso comum, seria aceitável perante a lei, intimamente associada, portanto, a um padrão ético. Reforça-se, aqui, a tese de que a lei não deve ser aplicada cegamente, cabendo ao intérprete aperfeiçoá-la ao senso comum.

Conforme nos ensina Lúcia Valle Figueiredo, 'não se pode conceber a função administrativa, o regime jurídico administrativo, sem se inserir o princípio da razoabilidade. É por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderão contrastar atos administrativos e verificar se estão dentro da moldura comportada pelo Direito.' (Curso de Direito Administrativo, p. 42)

Há determinados atos, como o ora apreciado, que são manifestamente contrários ao interesse público. Não há sequer falar em discricionariedade, posto que não cabe ao administrador que não a conduta que seja conforme o interesse público tutelado pela lei. A liberdade concedida ao agente público muitas vezes se reduz diante do caso concreto, de maneira que em algumas situações os fatos permitem apenas uma solução compatível com o interesse público e a finalidade legal.

Nesse sentido, não serão apenas inconvenientes e inoportunas, mas também ilegítimas, as decisões administrativas desarrazoadas, bizarras, praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento aos fins perseguidos pela lei.

No caso em comento, é evidente que a concessão de autorizações especiais a determinadas instituições financeiras para o acolhimento de significativos depósitos em espécie, prescindindo da identificação da origem e da destinação a ser dada aos recursos transferidos, ofende noções de moralidade e de razoabilidade.

#### IV

Compulsando, ainda, o rol dos princípios violados nesse episódio, destacamos agora o da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/98 no elenco dos princípios balizadores da Administração Pública direta e indireta, ao modificar o teor do caput do artigo 37 da Lei Maior.

Hely Lopes Meirelles, por seu turno, faz referência à eficiência como um dos deveres da Administração Pública, conceituando tal princípio como 'o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.' (Direito Administrativo Brasileiro, 20ª ed., São Paulo, Malheiros, 1995, p. 90).

Eficiência, aliás, diz respeito tanto à otimização dos recursos e meios disponíveis quanto à qualidade do agir final. Na concepção de Juarez Freitas (O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999, pp. 85-86), o administrador público está obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado para a Administração. Cuida-se, assim, da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comuns ao princípio.

Intrínseco à noção de eficiência, impõe-se como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de recursos e bens públicos o respeito ao princípio da economicidade, não obstante o princípio em tela não se encontrar formalmente entre aqueles constitucionalmente previstos para a Administração Pública (artigo 37, caput).

Ricardo Lobo Torres, em artigo intitulado 'O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade' (Rio de Janeiro, Revista do TCE/RJ, n.º 22, jul/1991, pp. 37-44), afirma que 'o conceito de economicidade, originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça'. Traduzida 'na eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação', a economicidade representa 'sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas.'

Não é possível conceber a idéia da maximização da arrecadação quando se está diante de ato perpetrado por autoridade monetária que propiciou indesejável evasão de divisas, oriunda, muitas vezes, de atividades ilícitas, aliada, ainda, à sonegação de tributos devidos mesmo nessas situações.

*Ainda no que se refere ao sentido de justiça, e até mesmo ao sentido de equidade, inerentes à própria realização plena do Direito, Hermes Lima, em obra intitulada 'Introdução à Ciência do Direito', assinala que 'a idéia de justiça é uma idéia-força de natureza ético-psicológica que, atravessando a esfera do Direito, o põe em contato com as reivindicações, os protestos, o desejo do melhor que agitam e inquietam a alma humana'.*

*Enquanto o Direito se atém ao que está previamente estabelecido, a idéia da justiça, a um só tempo crítica e reivindicadora, preocupa-se com algo mais além, com o que deveria estar estabelecido, ou em como a coisa deveria ser, sob o ângulo do justo. Em outras palavras, ainda que Direito e justiça devam caminhar lado a lado, pode ocorrer que o juridicamente estabelecido não seja, necessariamente, o mais justo.*

*No que concerne à aplicação da equidade, não é despidendo lembrar que, no mundo jurídico, o termo é empregado sob dois enfoques. A equidade pode ser simplesmente sinônimo de justiça, mas pode também ser usada no sentido da boa aplicação da lei. Nesse sentido, adquire a equidade a conotação de justiça do caso particular ou, ainda, a justiça em termos concretos, individualizada.*

*Dito isso, evidencia, a meu ver, insuperável violação à noção de eficiência e de economicidade, e ainda, por via reflexa, ao sentido de justiça e de equidade, a concessão de autorizações especiais a cinco bancos para o acolhimento de vultosos depósitos em espécie em contas CC5 sem a identificação de sua proveniência e, tampouco, do seu destino.*

## V

*Por fim, a reforçar a reprovabilidade da conduta dos responsáveis no episódio em tela, julgo oportuno invocar a chamada Teoria da Imputação Objetiva, eis que, por se estar diante de pretensão punitiva, incide, na espécie, a analogia com o Direito Penal. A finalidade da imputação objetiva, cabe esclarecer, é justamente analisar o sentido social de determinado comportamento, fundamentando-se a culpa na inobservância do dever de cuidado, ou melhor, do cuidado objetivo exigível do agente ante as circunstâncias em que determinado fato ocorreu.*

*A todos os indivíduos é exigível a obrigação de realizar condutas que não acarretem danos a terceiros, isto é, exige-se-lhes, nas relações jurídicas que estabelecem, o denominado cuidado objetivo. Exsurge, então, o que se denomina previsibilidade objetiva, a que Welzel faz alusão em seu trabalho 'Culpa e Delitos de Circulação', ao asseverar que 'é exigível o cuidado objetivo quando o resultado era previsível para uma pessoa razoável e prudente, nas condições em que o agente atuou'.*

*A conduta do agente não deve fazer abstração do contexto dentro do qual a sua ação está inserida, enfocando-a, portanto, objetivamente, o que transcende a idéia de simples caráter intencional, este sim visto sob uma ótica puramente subjetiva.*

*A previsibilidade objetiva nada mais é do que a possibilidade de antevisão do resultado, do ponto de vista de um homem zeloso, prudente. O resultado era previsível, mas não foi previsto pelo agente. Evidencia-se a conduta culposa quando o sujeito, não empregando a atenção e o cuidado exigidos pelas circunstâncias, não prevê o resultado de seu comportamento, ou, mesmo o prevendo, levemente pensa que ele não acontecerá.*

*Assim sendo, devemos examinar, num primeiro momento, diante do caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, qual seja, à sua culpabilidade.*

*E essa pessoa prudente e de discernimento, a ser tomada como parâmetro para balizar a conduta no caso concreto, deve ser identificada, em situações como a que ora se examina, em que se exige saber técnico mais abalizado, dentro do universo de indivíduos que detenham a mesma especialização naquela área do conhecimento, ou seja, o mesmo grau de cognição acerca do assunto sobre o qual se versa. São os chamados profissionais da área.*

*E é justamente nesse contexto que se insere o seguinte questionamento oferecido pelo Relator da deliberação recorrida: 'Seria possível que houvesse desconhecimento por parte dos especialistas do BACEN, que as autorizações especiais permitiriam o aparecimento de um vertedouro, em Foz do Iguaçu, de dinheiro de origem discutível, não obstante a intenção alegada de forçar a queda da cotação do dólar no mercado paralelo, ou 'black'?'. Pelos notórios conhecimentos técnicos que detinham, obviamente que*

*Os tempos mudaram e a sociedade já não mais tolera o abuso de direito ou a conduta desarrazoada, por vezes ocultada pela escusa da ignorância ou crença errônea acerca de uma situação regular. O direito não pode caminhar divorciado dos princípios morais e éticos que imperam na sociedade, que, por seu turno, está a exigir, cada vez mais, a responsabilidade na gestão da coisa pública.*

*Pelo exposto, e considerando o significativo valor dos prejuízos impingidos à União em decorrência dos fatos já exaustivamente abordados, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se por que seja negado provimento aos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, devendo ser mantidas as penalidades que lhes foram cominadas.”*

É o Relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada no Banco Central do Brasil – Bacen, no período de 19/10/1998 a 29/1/1999, em decorrência de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, visando a apuração de irregularidades na sistemática de operação das Contas CC5.

Nesta faSE processual apreciam-se os Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, respectivamente, ex-Diretor de Assuntos Internacionais – DIREX e ex-Chefe do Departamento de Câmbio – DECAM, em face do Acórdão 130/2001 – TCU – Plenário, que aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei n.º 8.443/1992.

Quanto à admissibilidade, preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie, entendo que os recursos devam ser conhecidos.

No mérito, vejo que a motivação essencial para a aplicação de multa aos recorrentes está no fato de terem concedido “autorizações especiais” a agências de cinco bancos localizadas na cidade de Foz de Iguaçu/PR, para que pudessem acolher nas contas CC5, ou seja, contas de não-residentes, depósitos em espécie em valores superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a partir do final de abril de 1996, sem a obrigatoriedade de identificação da proveniência e destinação dos recursos e da natureza dos pagamentos.

Ainda, consoante o Voto condutor da deliberação **a quo**, teria ocorrido violação da legislação regente, em especial dos art. 8º e 9º da Circular/BCB n.º 2.677/1996, tendo em vista que o ato dos responsáveis não seguiu os trâmites regulares junto ao Banco Central do Brasil, restando, também, configurado dano erário, decorrente de tributos que deixaram de ser arrecadados com a evasão de divisas.

Segundo o Acórdão 130/2001 - Plenário, o ato dos responsáveis propiciou a evasão de divisas do País, estimada no montante de R\$ 15,5 bilhões, no período de 1º/7/1996 a 27/11/1998, decorrente de um esquema de “lavagem de dinheiro” ocorrido na cidade de Foz de Iguaçu/PR, no qual simulava-se depósitos em espécie supostamente oriundos de **Ciudad del Leste**, quando, na verdade, não eram provenientes do comércio local paraguaio, mas sim de outras cidades brasileiras, recursos estes em sua maior parte provavelmente de origem ilícita, vindo esse caso à tona por meio da conhecida “CPMI do BANESTADO”.

Analisando detidamente as considerações expendidas pela zelosa Secretaria de Recursos – Serur e pelo ilustre Procurador-Geral, pode-se depreender que a discussão acerca do ato inquinado aos responsáveis reside em três pontos principais, quais sejam: o conteúdo, a forma e a justificação para as referidas “autorizações especiais”.

Para melhor compreensão da matéria, entendo, primeiramente, que se faça necessário tecer algumas considerações sobre as principais circunstâncias fáticas e jurídicas que cercaram a prática da conduta reprovada por este Tribunal.

Resumidamente, as contas CC5 foram criadas, por meio da Carta-Circular n.º 005, de 27/2/1969, do Banco Central do Brasil (daí a sua usual denominação), com o objetivo de acolher recursos de não-residentes no País, recursos estes, após convertidos em moeda nacional, eram depositados em contas correntes comuns, movimentadas por cheques e constituídas por depósitos à vista.



Objetivando maior controle do trânsito de valores, tendo em vista a abertura e o incremento do mercado cambial, o Conselho Monetário Nacional – CMN editou a Resolução n.º 1.946, de 29/7/1992, no sentido de determinar a identificação dos depositantes e sacadores de moeda nacional em espécie nas contas CC5, em valor superior aos abaixo indicados, nos seguintes termos:

*“Art. 1º Determinar que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e as instituições autorizadas credenciadas a operar em câmbio identifiquem as pessoas responsáveis por pagamentos ou recebimentos, em espécie, sempre que o valor da operação seja igual ou superior a:*

*I – Cr\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de cruzeiros), quando realizada em moeda nacional;*

*II – US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos) ou seu equivalente em outra moeda, quando realizada em moeda estrangeira.*

*(...)*

*Art. 4º Estabelecer que a entrada e saída do País de recursos em moeda nacional ou estrangeira, acima dos valores a que se refere o art. 1º desta Resolução, deverão ser objeto de declaração, na forma a ser fixada pelo Banco Central do Brasil.*

*Art. 5º Determinar que a saída do País de recursos, em moeda nacional ou estrangeira seja processada através de transferência interbancária.*

*Parágrafo Único. Excetua-se do disposto no ‘caput’ deste artigo o porte, em espécie, dos valores:*

*a – quando em moeda nacional, até Cr\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de cruzeiros);*

*b – quando em moeda estrangeira, a quantidade definida em regulamento específico;*

*c – quando comprovada a sua entrada no País, na forma prevista no artigo anterior.*

*Art. 6º As operações em moeda estrangeira acima dos valores previstos no art. 1º desta Resolução, bem como as transferências interbancárias indicadas no artigo anterior, são privativas das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, credenciadas a operar em câmbio.*

*Parágrafo único. A instituição deverá identificar, na forma a ser definida pelo banco central do Brasil, o correntista cuja conta-corrente tenha acolhido créditos ou débitos que, pela habitualidade, valor e forma, configurem artifício que objetive burlar os mecanismos de informação de que trata este normativo.”*

No intuito de regulamentar essa norma do Conselho Monetário Nacional, a Diretoria do Banco Central editou inicialmente a Circular n.º 2.208, de 30 de julho de 1992, seguida da Carta-circular n.º 2.307, de 26 de agosto de 1992, as quais foram posteriormente revogadas pela Circular n.º 2.242, de 07 de outubro de 1992, da qual reproduzo o seguinte excerto:

*“Art. 2º As transferências internacionais de recursos em cruzeiros podem ser cursadas livremente e independentemente de valor, observados, no entanto, os seguintes procedimentos e condições:*

*I – sejam efetuadas entre ou por intermédio de bancos no país e bancos no exterior;*

*II – as transferências em cruzeiros, de valor igual ou superior ao equivalente a US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos estados unidos), somente podem ser efetuadas por ordem de pagamento, cheque administrativo, nominativo, não endossável (não à ordem), ou documento de crédito (Doc – ‘c’).” (grifo nosso)*

Embora essa última norma, como se destacou no Voto condutor da deliberação recorrida, tivesse por desiderato estabelecer um maior controle do fluxo de divisas estrangeiras, observo que, na verdade, não inviabilizava que valores fossem objeto de depósitos em espécie, ao se permitir, por exemplo, que a transferência se desse por meio de “ordem de pagamento”, já que um não-residente poderia, com “dinheiro em mão”, dirigir-se a determinado banco e ordenar fosse feita a transferência, bastando, para tanto, identificação do depositante.

Note-se que, diversamente da Circular n.º 2.242/1992, a Circular n.º 2.208/1992 admitia somente a transferência por meio de lançamento em conta-corrente mantida junto ao estabelecimento bancário, senão vejamos:

*“Art. 1º As transferências interbancárias de recursos em cruzeiros realizadas entre instituições financeiras no país e bancos no exterior poderão ser cursadas, independentemente de valor, desde que:*

*I – realizadas exclusivamente por **lançamentos em conta-corrente** mantida pelo cliente (remetente/beneficiário junto ao estabelecimento).”* (grifei)

Com efeito, a Circular n.º 2.242/1992 teve, de fato, o objetivo de estabelecer um maior controle do fluxo, contudo não estabelecia a necessidade de manutenção de conta-corrente junto ao estabelecimento responsável pela transferência, o que faz muita diferença em termos de controle dos recursos e identificação dos depositantes/beneficiários.

Posteriormente, foi editada a Lei n.º 9.069/1995, que estabeleceu a transferência bancária como o único meio de ingresso e saída de recursos do País, bem assim a necessidade da perfeita identificação do cliente ou beneficiário do estabelecimento bancário. Transcrevo, a propósito, o art. 65 do aludido diploma legal:

*“Art. 65. O ingresso no País e a saída do País, de moeda nacional e estrangeira serão processados exclusivamente através de transferência bancária, cabendo ao estabelecimento bancário a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.”*

Já no ano de 1996, mais precisamente na data de 9 de abril, o então Diretor de Assuntos Internacionais do Bacen - DIREX, o ora recorrente, Sr. Gustavo Henrique de Barroso Franco, juntamente com o Diretor de Normas e Organização - DINOR, apresentou a minuta de circular n.º 141/96 (fls. 101/104, vol. 2) à diretoria do Banco Central, visando melhor adequar a regulamentação das transações por meio das contas CC5.

A par de contextualizarem o mercado de câmbio, em especial o crescimento das transações internacionais em moeda nacional, os signatários da minuta formularam as seguintes justificativas para adoção da nova circular, conforme os excertos abaixo reproduzidos:

*“9. Paralelamente, e com vistas a preservar as diretrizes que têm norteado a atuação do Banco Central na área externa e o estágio já alcançado na liberalização das relações comerciais e financeiras com o exterior, **algumas salvaguardas devem ser adotadas para resguardar o mecanismo e reduzir a possibilidade de sua utilização como canal de transferência de recursos ilícitos.***

*10. Assim, trazemos ao conhecimento de V. Sas, minuta de Circular que tem como objetivos:*

- aperfeiçoar a qualidade dos registros do SISBACEN, atualmente realizados com expressiva quantidade de erros;*
- tornar efetivo o cumprimento da exigência de registro das transferências internacionais em moeda nacional, ainda não atendida integralmente pelos bancos;*
- **dotar esta autarquia de instrumentos mais efetivos de monitoramento sobre as transferências em reais, facilitando o rastreamento de recursos e a perfeita vinculação entre o registro no sistema e os lançamentos efetuados nas contas de recursos e a perfeita vinculação entre o registro no sistema e os lançamentos efetuados nas contas de domiciliados no exterior;** e*
- delimitar o universo das instituições financeiras do exterior às quais é facultada ampla liberdade de movimentação de fluxos.*

*11. São as seguintes as principais modificações da movimentação propostas à sistemática hoje em vigor:*

- *o impacto em moeda estrangeira decorrente da movimentação destas contas quando ocorrer, passa ter reflexo, exclusivamente, na posição de câmbio dos bancos no mercado de taxas flutuantes;*
- *as operações de câmbio realizadas a débito ou a crédito dos subtítulos Provenientes de Vendas de Câmbio, ou a débito das contas de Instituições Financeiras, passam a ser realizadas, exclusivamente, com a instituição bancária depositária dos recursos;*
- (...)
- *os bancos depositários dos recursos passam, em qualquer hipótese, a ser os responsáveis pelos registros de movimentação no SISBACEN;*
- *os créditos às contas de que se trata, de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00, passam a ser efetuados somente em contrapartida a débito em conta mantida pelo pagador junto ao banco depositário, ou em acolhimento de cheque de emissão do pagador, cruzado, nominativo ao banco depositário, contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferências;*
- *os débitos, de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00, passam a ser efetuados somente para crédito em conta titulada pelo beneficiário no País, por meio de ordens de crédito, documentos de crédito, cheques administrativos ou de emissão do depositante, nominativos ao beneficiário e cruzados, contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferência;*
- (...)." (grifos nossos)

Mais adiante, os signatários da minuta, entre eles, frise-se mais uma vez, o recorrente Gustavo Henrique de Barroso Franco, ao submeterem a matéria à apreciação da Diretoria Colegiada, solicitaram ainda autorização para que, **em caso de excepcionalidade**, o Departamento de Câmbio, ouvida a Diretoria de Assuntos Internacionais – DIREX, pudessem adotar procedimentos diversos dos previstos na Circular, senão vejamos:

*“Isto posto, submetemos à apreciação de V. Sas. A anexa minuta de Circular sobre a matéria, propondo ainda que o Departamento de Câmbio, ouvida a DIREX, possa autorizar procedimentos distintos dos previstos nesta Circular, em caráter de excepcionalidade, a fim de atender situações específicas que lhe venham ser apresentadas, bem como promover alterações de cunho operacional.”* (grifo nosso)

Por conseguinte, em Sessão de 10 de abril de 1996, a Diretoria Colegiada acolheu na íntegra o Voto e a minuta proposta pela DIREX e DINOR, sendo editada a Circular N.º 2.677/1996, que estabeleceu procedimentos e condições para abertura, movimentação e cadastramento no SISBACEN das Contas CC5, da qual transcrevo os arts. 8º e 9º, **in verbis**:

*“Art. 8º Nas movimentações de valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é obrigatória a identificação da proveniência e destinação dos recursos, da natureza dos pagamentos e da identidade dos depositantes de valores nestas contas, bem como dos beneficiários das transferências efetuadas, devendo tais informações constar da dossiê da operação.*

*Art. 9º As movimentações de que trata o item anterior devem ser efetuadas:*

*I – nos créditos – a débito de conta mantida pelo pagador no próprio banco depositário, ou por meio do acolhimento de cheques de emissão do pagador, cruzados, nominativos ao banco depositário ou a titular da conta, contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferência;*

*II – nos débitos – exclusivamente para crédito em conta titulada pelo beneficiário no País, por meio de ordens de crédito, documentos de crédito (DOC), cheques administrativos ou de emissão do titular da conta quanto se tratar de depósito à vista, nominativos ao beneficiário e cruzados, contendo no verso a destinação dos recursos e a natureza da transferência.”* (grifos nossos)

Nota-se que essa norma restringiu ainda mais os meios de transferência à disposição dos não-residentes, fixando os critérios para débito e crédito das movimentações, retomando em parte a idéia inicial contida na Circular n.º 2.208/1992, relativamente à necessidade de manutenção de contas correntes junto aos estabelecimentos bancários, contudo o fez com mais aperfeiçoamento.

Então, bem de ver que a Carta-Circular n.º 2.677/1996 eliminou de vez a possibilidade de depósitos em espécie nas contas CC5, impossibilitando esta que, em momento limiar à sua vigência, não existia, nada obstante os mecanismos de controle então presentes, como a obrigatoriedade de que fosse declarada a finalidade da transferência internacional.

No entanto, menos de 1 (um) mês após a edição da Circular n.º 2.677/1996, e sob a justificativa da elevação abrupta do ágio do mercado paralelo do dólar, decorrente de uma situação específica observada no comércio de **Ciudad del Leste**, a Diretoria de Assuntos Internacionais – DIREX, na pessoa de seu titular, por meio do expediente n.º 197/96 (fls. 29/31, vol. 11), de 8 de maio de 1996, comunicou à Diretoria Colegiada do Bacen que havia concedido autorização para o Departamento de Câmbio permitir que determinados bancos, sob exclusiva responsabilidade dos bancos depositários, em agências localizadas na cidade de Foz do Iguaçu/PR, pudessem acolher depósitos, em espécie, de moeda nacional, no seguintes termos:

*“Assim, na convicção de que é nefasta a ampliação do ágio entre o mercado flutuante e o paralelo, e de que a situação do comércio fronteiriço com o Paraguai precisa encontrar solução em outras esferas da administração pública, comunico a V. Sas. **que autorizei o Departamento de Câmbio [DECAM] a permitir que, sob exclusiva responsabilidade dos bancos depositários, pudessem ser acolhidos depósitos de moeda nacional em espécie em contas especificamente indicadas e aprovadas pelo Banco Central, quando proveniente do exterior.**”*(grifei)

Em decorrência, o então Chefe do DECAM, Sr. José Maria Ferreira de Carvalho, deu conhecimento aos bancos interessados quanto à autorização acima, informando, entre outras coisas, dos procedimentos a serem observados no preenchimento dos dados no SISBACEN, sendo a decisão do DIREX submetida à apreciação da Diretoria Colegiada na Sessão de 8 de maio de 1996, cuja ata foi assim lavrada:

*“Procedimentos relativos à abertura e movimentação das contas de depósitos de domiciliados no exterior – Circular n.º 2.677, de 10/4/1996 – Cadastramento no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) (Comunicação BCB n.º 197/96, anexada a fls. 28/30)  
**A Diretoria ficou ciente do contido na Comunicação.**”* (grifo nosso)

Feitas essas considerações, passo a analisar aqueles pontos inicialmente mencionados acerca das referidas “autorizações especiais”, ou seja, o conteúdo, a forma e a justificação para a prática do ato.

Quanto ao primeiro aspecto, qual seja, o conteúdo do ato, observo que, diferente do que foi asseverado no Acórdão recorrido, em nenhum momento **as autorizações concedidas dispensaram a obrigatoriedade de identificação da proveniência e destinação dos recursos e da natureza dos pagamentos, tão-somente autorizaram o acolhimento em espécie de depósitos em espécie nas Contas CC5**. Para melhor ilustrar isso, reproduzo mais uma vez o teor da comunicação expedida pelo Sr. Gustavo Franco:

*“(...), comunico a V. Sas. **que autorizei o Departamento de Câmbio a permitir que, sob exclusiva responsabilidade dos bancos depositários, pudessem ser acolhidos depósitos de moeda nacional em espécie em contas especificamente indicadas e aprovadas pelo Banco Central, quando proveniente do exterior.**”*(grifei)

Poder-se-ia indagar, como faz o MP/TCU, acerca da circunstância de os depósitos em espécie impossibilitarem a identificação da origem e dos beneficiários das transferências efetuadas, o que, em tese, importaria violação à Resolução CMN n.º 1.946/1992 e da Lei n.º 9.069/1995 e em **ultima ratio** da própria Circular n.º 2.677/1996.

Ocorre, no entanto, que tal conclusão não me parece a mais acertada em face da própria disposição da Resolução CMN n.º 1.946/1992 que, ao admitir os depósitos em espécie, estabelecia a obrigatoriedade da identificação da origem e dos beneficiários das transferências, senão vejamos:

*“Art. 1º Determinar que as instituições integrantes do sistema financeiro nacional e as instituições autorizadas ou credenciadas a operar em câmbio identifiquem as pessoas responsáveis **por pagamentos ou recebimento, em espécie, sempre que o valor da operação seja igual ou superior a:***

*(...)*

*Parágrafo único. A instituição deverá identificar, na forma a ser definida pelo Banco Central do Brasil, o correntista cuja conta-corrente tenha acolhido créditos ou débitos que, pelo habitualidade, valor e forma, configurem artifício que objetive burlar os mecanismos de informação de que trata este normativo.*

*Art. 2º Na identificação a que se refere o art. 1º desta resolução deverão constar, no mínimo, os seguintes elementos:*

*I – A denominação ou razão social, o endereço e o número de inscrição no cadastro geral de contribuintes (CGC), em se tratando de pessoa jurídica;*

*II – O nome, o endereço, o número da carteira de identidade ou equivalente e o número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF), se aplicável, no caso de pessoa física:*

*III – o valor, a origem e o destino declarado dos recursos.”* (grifos nossos)

Ora, vê-se claramente que os depósitos em espécie não constituíam óbice à perfeita identificação dos pagamentos e recebimentos das transferências, já que a Resolução do CMN estabelecia, como condição necessária para a realização dos mesmos, a indicação do valor, a origem e o destino declarado dos recursos. Por decorrência lógica, afigura-se também equivocada a conclusão de que os depósitos em espécie não produziam a documentação apta à comprovação dos valores transferidos.

Aqui, entendo que o fato de terceiros terem prestado informações falsas ou inverídicas à Secretaria da Receita Federal, para fins de simulação de depósitos em espécie de recursos supostamente provenientes de **Ciudad del Leste**, não permite concluir taxativamente que as autorizações concedidas tenham sido a causa da evasão de divisas, já que o apurado até aqui indica que foi a ausência de fiscalização na fronteira e a conivência de agentes das instituições bancárias que contribuíram para sua ocorrência.

Faço a ressalva, ainda, de que, embora o “dossiê informações” exigido nas operações de transferência fosse, a rigor, aquele destinado a viajantes, e não a carros-fortes, como afirmado na deliberação **a quo**, as informações requeridas na Portaria n.º 61/1994 do Ministério da Fazenda eram as mesmas constantes da Resolução CMN n.º 1.946/1992, quais sejam: valor; procedência; e o destino das transferências. Isso reforça a tese de que as causas acima citadas (ausência de fiscalização e conivência das instituições bancárias) teriam sido as determinantes para a ocorrência das irregularidades apontadas.

Logo, é de se concluir que as “autorizações especiais” concedidas pelos responsáveis não dispensavam, muitos menos impossibilitavam, a identificação estabelecida na legislação regente, apenas permitiam depósitos em espécie nas contas CC5.

A propósito desses depósitos em espécie, assiste razão à Serur quando afirma que a Circular n.º 2.677/1996 criou restrição não prevista tanto na Resolução CMN n.º 1.946/1992 quanto na Lei n.º 9.069/1995, não havendo assim que se falar em violação a essas normas, porquanto tal hipótese – depósitos em espécie – foi nelas contemplada, em especial na norma do CMN que a prevê expressamente no seu art. 1º:

*“Art. 1º Determinar que as instituições integrantes do sistema financeiro nacional e as instituições autorizadas ou credenciadas a operar em câmbio identifiquem as pessoas responsáveis por pagamentos ou recebimento, **em espécie, sempre que o valor da operação seja igual ou superior a:(...)”*** (grifei)

Realmente, como se assinalou em linhas passadas, ao estabelecer que os débitos e os créditos somente poderiam ser feitos por meio de lançamento em conta vinculada ao estabelecimento bancário, a

mencionada Circular limitou as disposições das normas hierarquicamente superiores, inviabilizando, assim, os depósitos em espécie.

Ressalto, ainda, que assiste razão aos recorrentes acerca da correta inteligência dos termos “transferência bancária” ou “transferência interbancária”, empregados pela Lei n.º 9.069/1995 e pela Resolução CMN n.º 1.946/1992, eis que o emprego dos mesmos tinha o objetivo claro de evitar que o ingresso e a saída de valores acima das quantias especificadas se dessem por meio do “porte” em espécie do dinheiro, conforme o § 1º do art. 65 da Lei e do parágrafo único do art. 5º da Resolução, o que não impedia o depósito em espécie na respectiva conta.

Na esteira deste tópico, e passando à análise da forma como foram concedidas as multicitadas “autorizações especiais”, verifico que pesa contra os responsáveis, consoante consta do Voto condutor do Acórdão recorrido, a falta de comunicação expressa acerca da proposta de mudança do normativo, ou seja, da Circular n.º 2.677/1996, e a conseqüente Decisão ou homologação da Diretoria do Bacen.

É de se recordar que a Secretaria de Recursos manifestou o entendimento de que, ao tomar conhecimento das referidas “autorizações especiais”, a Diretoria Colegiada do Banco Central homologou tacitamente a decisão do Sr. Diretor da DIREX, reconhecendo a sua competência para tanto, bem assim acolheu a forma como o ato fora praticado.

Por sua vez, o Sr. Procurador-Geral, discordando da unidade técnica, consignou que essa homologação não poderia se dar de forma tácita, implícita, “*devendo, ao revés, ser formalmente externada, para o precípua fim a que se destina, isto é, explicitada, nos seus exatos termos, por quem de direito.*”

Inicialmente, verifico que, de fato, não houve manifestação expressa da Diretoria Colegiada quanto à discordância ou não acerca do teor das “autorizações especiais”, mas tão-somente o seu “ciente”, nos seguintes termos:

*“Procedimentos relativos à abertura e movimentação das contas de depósitos de domiciliados no exterior – Circular n.º 2.677, de 10/4/1996 – Cadastramento no Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen) (Comunicação BCB n.º 197/96, anexada a fls. 28/30)  
A Diretoria ficou ciente do contido na Comunicação.”* (grifo nosso)

Em relação à defendida necessidade de “homologação expressa”, penso que não se pode perder de vista a rotina de funcionamento do Banco Central. Os recorrentes trazem aos autos documentos (fls. 45/54, vol. 12) os quais comprovam que a prática era submeter “Comunicações” à Diretoria Colegiada, apenas para “ciência”, sem maiores discussões, não se constituindo, assim, exceção, mas sim a praxe da Instituição, senão vejamos os exemplos abaixo transcritos:

*“DESSAZONALIZAÇÃO DE ÍNDICES DE PREÇOS (Comunicação BCB n.º 180/96, anexada a fls. 23/25).  
A Diretoria ficou ciente do contido na Comunicação.”* (Ata de 08/5/1996)

*“ATUAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL EM RELAÇÃO À CONCENTRAÇÃO DE INSTITUIÇÕES INTEGRANTES DO SISTEMA FINANCEIRO – CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE) – PARECER DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – COMPETÊNCIA (Comunicação BCB n.º 171/2001, anexado às fls. 247 a 249)  
A Diretoria Colegiada fixou ciente do contido na Comunicação.”* (Ata de 23/05/2001)

Ora, se a Diretoria Colegiada tomou conhecimento do inteiro teor da Comunicação da DIREX, onde estavam expostos os motivos para a adoção das “autorizações”, seguindo a sistemática adotada no âmbito do Banco Central, bem assim não apresentando qualquer manifestação contrária, há que se concordar com a unidade técnica no sentido de que tenha operado a homologação tácita por parte do Colegiado.

Aliás, lembro que o Regimento Interno do Banco Central, à época vigente, não determinava em momento algum que a homologação se desse de forma “expressa”, apenas que a decisão fosse homologada pela Diretoria Colegiada, razão pela qual ser plenamente admissível a forma como se deu, senão vejamos:

*“Art. 15 É da competência de Diretor:*

*I – comum a todos:*

*a) decidir, na área de atuação das Unidades que lhe são subordinados, sobre casos singulares, revestidos de caráter de exceção ou não previstos nos normativos, submetendo a decisão à homologação da Diretoria Colegiada;” (grifei)*

A respeito desse dispositivo, vê-se claramente que competia aos Diretores do Banco Central decidir, em sua área de atuação, nos casos singulares, revestidos de caráter de exceção ou não previstos nos normativos, amoldando-se o presente caso na hipótese do Regimento Interno. Tanto é assim, ou seja, de que as referidas “autorizações especiais” revestiam-se de natureza excepcional, que as mesmas foram concedidas menos de um mês após a edição da Circular n.º 2.677/1996, denotando, dessa forma, uma situação inusitada, fora dos quadrantes da norma regulamentar.

Ademais, é importante registrar que o Voto submetido juntamente com a minuta da Circular n.º 2.677/1996, acolhido integralmente pela Diretoria Colegiada, previa textualmente a hipótese do DECAM, ouvido a DIREX, atuar em casos excepcionais e não previstos na circular, **in verbis**:

*“Isto posto, submetemos à apreciação de V. Sas. a anexa minuta de Circular sobre a matéria, propondo ainda que, o Departamento de Câmbio, ouvida a DIREX, possa autorizar procedimentos distintos dos previstos nesta Circular, em caráter de excepcionalidade, a fim de atender situações específicas que lhe venham ser apresentadas, bem como promover alterações de cunho operacional.” (grifei)*

Portanto, à similitude do que asseverou a Serur, penso que não há se falar em incompetência para a prática do ato, ou seja, concessão de “autorizações especiais”, podendo, assim, ser acolhidos os argumentos dos recorrentes.

No tocante ao aspecto da justificação para a concessão das “autorizações especiais”, haveria de concordar com os valorosos argumentos apresentados pelo **Parquet** quanto à ilicitude do ato praticado pelos responsáveis, mormente a violação aos princípios constitucionais da Administração Pública, se os responsáveis tivessem agido de forma imotivada e ao arrepio de suas atribuições.

Todavia, realmente existia uma situação anormal no mercado cambial, em decorrência da elevação abrupta do ágio do dólar paralelo, que estava a exigir uma ação por parte da autoridade monetária, conforme determina a Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e o Regimento Interno do Banco Central então em vigor:

Lei n.º 4.595/1964

*“Art. 11 - Compete ainda ao Banco Central do Brasil:*

(...)

*III - atuar no sentido de funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos direitos especiais de saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial.”*

Regimento Interno do Banco Central

*“Art. 5º Para atingir seus objetivos e para cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, compete ao Banco Central do Brasil:*

(...)

*XVI – atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativas das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, (...);”*

Ocorre, no entanto, e isso é uníssono nos pareceres constantes dos autos, que, embora agindo de forma inconsciente, os responsáveis possibilitaram, indiretamente, a evasão de divisas mediante a “lavagem de dinheiro” ocorrida em Foz de Iguaçu. Digo, de forma inconsciente, à semelhança de como se expressou o representante do **Parquet**, porque se os responsáveis, em especial o Sr. Gustavo Franco, tivessem o elemento volitivo de propiciar a fraude ou facilitar a evasão de divisas, sequer teriam adotadas as providências no sentido de editar a Circular n.º 2.677/1996, que restringiu os depósitos em espécie.

Penso, contudo, que tal circunstância não retira o mérito da decisão de se atuar no controle da elevação abrupta do ágio do dólar paralelo, a despeito da existência de um mercado oficial, a qual também traria prejuízos à economia nacional, como reconheceu o próprio Banco Central, por meio do Voto BCB n.º 490/99, quando da revogação das “autorizações especiais”:

*“Por todo o exposto, não obstante o reconhecimento do mérito das autorizações especiais concedidas, que tiveram por objetivo evitar os efeitos nocivos que a elevação do ágio traz para a economia e a sociedade, é forçoso reconhecer que a sua manutenção tem sido bastante oneroso ao País, principalmente porque em todo esse período a iniciativa do Banco Central não foi acompanhada por ações de outros órgãos do governo em razão das dificuldades operacionais encontradas para tratar da questão.”* (grifo nosso)

Registre-se que no mesmo documento são explicitadas as situações perniciosas que a elevação do câmbio paralelo traria à economia nacional e que justificavam a intervenção do Banco Central, conforme reproduzo a seguir:

*“2. A existência de restrições no mercado oficial de câmbio fez com que fosse desenvolvido o mercado ‘paralelo’ que, pressionado por demandas de diversas naturezas nem sempre satisfeitas e por tratar-se de operações ilegais, operou em vários períodos com ágios elevados gerando uma série de situações perniciosas, entre as quais cabe destacar:*

- a) prática de fraudes cambiais como superfaturamento de importação, subfaturamento de exportação, viagens fictícias etc.;*
- b) contaminação dos preços da economia pelo preço da moeda estrangeira negociada no mercado paralelo de câmbio (contratos e preços de mercadorias à cotação do mercado ‘paralelo’;*
- c) condenação à ilegalidade de importante segmento da economia voltado para a atividade de turismo receptivo e emisso;*
- d) imposição ao viajante brasileiro, inclusive para tratamento de saúde no exterior, de limite sabidamente insuficiente para cobertura de suas despesas, com o conseqüente constrangimento, já que ele se valia de um mercado ilegal para completar suas necessidades lícitas;*
- e) convivência constante e inconveniente com medidas restritivas na área de câmbio, como por exemplo limites quantitativos e exigências burocráticas para compra de moeda estrangeira no mercado de câmbio, imposição de encargos financeiros sobre passagens áreas, depósitos compulsórios etc.”*

Com isso, vejo que o questionamento que se põe é acerca de qual decisão teria sido a mais adequada ou a menos danosa à economia naquela ocasião: **manter o controle sobre o ágio do câmbio “paralelo” ou fragilizar, ainda que indiretamente, o controle do trânsito de divisas?**

Hoje, entendo seja difícil uma resposta pronta e precisa para essa indagação, mas o fato é que, de fato, existiam diversas razões que justificavam o controle das elevações do ágio no mercado paralelo do dólar, e que hoje não se fazem mais presentes na economia brasileira.

Portanto, o que se conclui aqui é que, diante das circunstâncias então presentes, o ato dos responsáveis mostrou-se motivado e dentro das atribuições conferidas ao Banco Central, nada obstante a maneira como foi perpetrado.



Outro ponto merecedor de abordagem é referente à responsabilidade dos recorrentes quanto à evasão de dívidas ocorridas em Foz de Iguaçu. Ainda que as sanções aplicadas aos jurisdicionados deste Tribunal prescindisse da comprovação de culpa, mesmo assim faltaria o pressuposto básico para a responsabilização, qual seja: a comprovação do nexo causal.

Ora, como disse em linhas passadas, o fato de terceiros terem prestado informações falsas ou inverídicas à Secretaria da Receita Federal, para fins de simulação de depósitos em espécie de recursos supostamente provenientes de **Ciudad del Leste**, não permite concluir que as autorizações concedidas tenham sido a causa da evasão de divisas. Ao revés, o que até aqui se apurou indica que foi a ausência de fiscalização na fronteira e a conivência das instituições bancárias que contribuíram para sua ocorrência.

Por outro lado, poder-se-ia suscitar a possibilidade dos responsáveis terem agido sem a cautela suficiente ao emitir “autorizações especiais”, tendo em vista que detinham conhecimentos suficientes para prever que seu ato poderia resultar a evasão de dívidas. Observo, no entanto, que esse raciocínio esbarra na apuração da própria equipe de auditoria (item 283, fl. 224 do vol. principal) de que nos 5 (cinco) anos anteriores da concessão das “autorizações especiais” outros R\$ 26,8 bilhões de reais de divisas haviam se evadido do País.

Essa constatação apenas comprova que o ato dos responsáveis não foi causa determinante, suficiente e necessária, para a evasão de divisas, mas sim a ação de terceiros, evento autônomo que escapa de suas esferas de responsabilidade. Em verdade, a concentração de depósitos nas Contas CC5 em Foz do Iguaçu apenas tornou evidente o que acontecia em todo País, antes da vigência da Circular n.º 2.677/1996.

Por fim, quanto à ausência de fiscalização, penso desarrazoado atribuir exclusivamente aos responsáveis eventuais falhas na fiscalização, quando, na verdade, diversos outros setores e departamentos do Banco Central e da própria Secretaria da Receita Federal estavam também incumbidos de tal mister.

Além disso, ainda que tenham agido de forma extemporânea, os documentos constantes dos autos demonstram que, até aonde se sabe, os responsáveis contribuíram para as apurações do presente caso, não havendo prova alguma nos autos que tenham subtraído ou omitido elementos a que tiveram conhecimento por força de suas atribuições.

Por essas razões, com as vênias ao Ministério Público junto ao TCU, acompanho o encaminhamento de mérito formulado pela Secretaria de Recursos, no sentido de dar provimento aos recursos, tornando insubsistentes as multas aplicadas.

Em face de todo o exposto, VOTO porque o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de setembro de 2007.

GUILHERME PALMEIRA  
Ministro-Relator

## ACÓRDÃO Nº 1926/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo n.º TC - 928.358/1998-4 (com 13 volumes) Apensados
2. Grupo II – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame
3. Interessados: Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho
4. Entidade: Banco Central do Brasil - Bacen
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão 130/2001 – Plenário, proferido quando da apreciação de relatório de auditoria operacional realizada no Banco Central do Brasil, com vistas a apurar irregularidades na sistemática de operação das Contas CC5.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco e José Maria Ferreira de Carvalho, para, no mérito, dar-lhes provimento, tornando insubsistentes os itens 8.1 e 8.2 do Acórdão 130/2001 – TCU – Plenário;

9.2. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, aos recorrentes.

10. Ata nº 39/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 19/09/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1926-39/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Presidente

GUILHERME PALMEIRA  
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral, em exercício