

RECURSO DE OFÍCIO

RECORRENTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL

RECORRIDO: MOVESA MÁQUINAS LTDA.

EMENTA: RECURSO DE OFÍCIO – Câmbio - Importação - Falta de comprovação do desembaraço aduaneiro das mercadorias no prazo regulamentar - Irregularidade não configurada - Recurso conhecido e improvido.

ACÓRDÃO/CRSFN 6949/05: A empresa Movesa Máquinas Ltda. foi regularmente intimada no presente processo administrativo pelo pagamento de importações, no montante de USD 132.540,61 (cento e trinta e dois mil, quinhentos e quarenta dólares dos Estados Unidos e sessenta e um centavos), sem a comprovação do desembaraço de mercadorias no prazo regulamentar, caracterizando infringência ao artigo 23, § 3º, da Lei n.º 4.131/62, sujeitando-se às penalidades previstas nesse diploma legal.

Em suas razões de defesa, a empresa apresentou esclarecimentos a respeito das declarações de importações com saldos não pagos vencidos há mais de 60 (sessenta) dias e que se encontram relacionadas no anexo da intimação inicial, e, no que se refere especificamente ao objeto do presente processo, esclareceu o seguinte sobre os contratos de câmbio de importação com valores liquidados pendentes de aplicação à declarações de importação:

- os contratos 97/000864 e 97/001012, respectivamente, com valores de US\$1.027,16 e US\$18.297,44, referem-se ao processo de importação da DI 97/0116308-7, composta de 14 empilhadeiras, dentre as quais algumas sofreram avarias, sendo que uma com perda total, a qual foi indenizada pela seguradora. No vencimento das faturas, foram efetuados os pagamentos do valor integral, já que houve o ressarcimento do valor de sinistro;
- contrato 97/000938, no valor de US\$5.013,91: valor referente às declarações de importação 97/0029241-0 e 97/0029280, havendo processo protocolado junto à Receita Federal, solicitando a retificação dessas declarações para a inclusão dos fretes;
- os contratos 97/001564 e 97/001565, respectivamente, com valores de US\$17.483,39 e US\$61.315,28, foram fechados como se fossem Tipo 02, mas o correto seria Tipo 04, referente a fretes, conforme correio eletrônico enviado para o Bacen pelo Banco HSBC, reconhecendo o erro na operação. A Documentação já foi encaminhada ao Banco Central;
- o contrato 97/001639, no valor de US\$5.809,00, refere-se à declaração de importação 97/0052740-9, no valor de US\$6.377,74, já regularizada com vinculação ao contrato de câmbio, restando um saldo de US\$568,74, liquidado conforme

- contrato de câmbio 02/001321;
- o contrato 98/004264, no valor de US\$1.911,62, foi cancelado e o valor regularizado no contrato de câmbio 02/1436, cuja operação foi realizada pelo Banco do Brasil, no sentido de regularização da pendência; e
- o contrato 98/005130, no valor de US\$149,56, refere-se à DSI 98/0643, de maneira que o banco não tem possibilidades de efetuar essa vinculação, solicitando-se efetuarem a devida baixa.

Na Decisão Decif/GTBHO-2004/0115 (fls. 315-317), o Banco Central observou, preliminarmente, que os contratos de câmbio 97/001564, 97/001565 e 97/001639 foram aplicados regularmente. No mais, esclareceu o seguinte:

- contratos 97/000864 e 97/001012: houve aplicação, conforme alegado na defesa, permanecendo saldo a aplicar em ambos os contratos nos valores da inicial, o que ocorreu devido ao fato de parte da mercadoria ter sofrido avarias e as perdas terem sido ressarcidas pela seguradora. Assim, os contratos foram liquidados para atender às faturas e, quando aconteceu o desembarço aduaneiro, o valor da DI era inferior à soma dos dois contratos de câmbio, impossibilitando que a aplicação fosse feita integralmente, por não haver saldo na DI;
- contrato 97/000938: permanece saldo líquido a aplicar, mas as informações prestadas na defesa indicam que houve a importação, persistindo a pendência devido ao fato de o contrato ser para pagamento à vista e as declarações de importação serem a prazo;
- contrato 98/004264: foi aplicado à DI 98/0809577-1, tendo sido anulado e substituído pelo contrato 02/001436, que foi aplicado à citada DI;
- contrato 98/005130: a indiciada apresentou documentação comprovando tratar-se de Declaração Simplificada de Importação-DSI, restando comprovada a relação entre a operação de importação e o referido contrato, permanecendo o saldo líquido a aplicar de US\$149,56; e
- contrato 97/000989: pesquisa no Sisbacen indica que do valor total da DI 97/0048555-2 (US\$86.132,99) houve aplicação, por meio do contrato 97/006179, de US\$64.599,75, sendo que o saldo a aplicar, que ainda permanece, no valor de US\$21.533,24, com vínculo à mesma DI, refere-se ao contrato ora em análise, 97/000989, estabelecendo-se, dessa forma, relação entre a operação de importação e o contrato de câmbio.

Diante de tais constatações, concluiu o Banco Central do Brasil que (i) foram integralmente aplicados os contratos 97/001564, 97/001565 e 97/001639; (ii) não foram aplicados devido à não nacionalização da mercadoria, em razão de avaria, tendo sido indenizada pela seguradora, os contratos 97/00864 e 97/001012; (iii) o contrato 97/00938 permanece sem aplicação em função da divergência no prazo de pagamento entre contrato e DI, impossibilitando a sua vinculação; (iv) o contrato 97/004264 foi anulado e substituído; (v) o contrato 98/005130 não foi aplicado porque a importação foi efetuada na modalidade simplificada; e (vi) o contrato 97/00989 não foi aplicado devido a erro de crítica na

DI, impossibilitando a sua vinculação.

Decidiu, ao final, arquivar o presente processo administrativo, recorrendo-se de ofício ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, uma vez que descaracterizada a infração ao art. 23, § 3º, da Lei n.º 4.131/62, pois, com exceção das mercadorias que foram avariadas e indenizadas pela seguradora (contratos 97/000864 e 97/001012), as importações pagas por meio dos contratos de câmbio relacionados na inicial foram desembaraçadas no prazo regulamentar.

A Procuradoria da Fazenda Nacional opinou pelo improvimento do recurso de ofício, mantendo-se a decisão recorrida, com o arquivamento do processo.

É o Relatório. São Paulo, 20 de outubro de 2005. Silvânio Covas -
Conselheiro Relator.

Despacho do Revisor.

Nada a acrescentar. Marcos Galileu Lorena Dutra - Conselheiro Revisor.

V O T O

Trata-se de recurso de ofício à decisão de arquivamento em razão da descaracterização de prestação de falsa declaração em contrato de câmbio.

I – Preliminarmente - Da impossibilidade de interposição do recurso de ofício

Conforme se passará a expor, para que seja possível a interposição do recurso de ofício, necessário se faz a descaracterização do ilícito, uma vez que não é tudo o que passa pela área técnica que deve ser submetido à revisão do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, via remessa obrigatória. Quando a área técnica entende que não se está diante de irregularidade nenhuma, e essa conclusão for contemplada na decisão autárquica, não há que se falar em recurso de ofício.

O recurso de ofício é instituto que remonta ao direito penal lusitano, recebendo também a denominação de “apelação *ex officio*”, que se originou com a consagração do processo inquisitório penal, *segundo o qual o juiz tinha a faculdade de iniciativa, de colheita de provas e de julgamento, motivo pelo qual sua decisão tinha que ser revista por outro órgão julgante, a fim de evitar a utilização do processo como “...um perigoso instrumento de perseguição a inocentes...”*¹. No processo civil, foi introduzido sem muita justificativa e, com a Lei de 4 de outubro de 1831, art. 90, o instituto surgiu no ordenamento jurídico brasileiro. Hoje, encontra previsão legal tanto no processo civil (art. 475 do CPC), penal (art. 574 do CPP) como também administrativo (por exemplo, art. 4º, inc. II, do Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional).

O recurso de ofício devolve, ao Tribunal *ad quem*, a matéria

¹ Cf. Cláudia A. Simardi, citando Alfredo Buzaid, *Remessa Obrigatória*, “in” *Aspectos Polêmicos e Atuais dos Recursos*, Coord. Eduardo Pellegrini de Arruda Alvim, Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2000, p. 123.

ventilada na decisão de primeira instância. Questionável na doutrina, entretanto, é a natureza dessa remessa obrigatória. Para alguns doutrinadores, como Rogério Lauria Tucci², o art. 475 do Código de Processo Civil passou a retratar o recurso de ofício como requisito à eficácia da sentença; para outros poucos doutrinadores, a obrigatoriedade de reexame nada mais é que uma apelação *ex officio* e, portanto, espécie de recurso, ainda que o atual CPC não traga essa denominação.

O entendimento que prevalece na doutrina e que entendemos como o mais acertado é o de que a remessa obrigatória não tem natureza jurídica de recurso, mas de **condição à eficácia da sentença**, sendo que esta, enquanto não submetida ao reexame, não se torna definitiva e não produz efeitos³. Afasta-se a natureza jurídica de recurso pois o reexame necessário carece de várias características e pressupostos dos instrumentos recursais, tais como: voluntariedade, preparo, tempestividade.

Com efeito, os casos de remessa *ex officio* independem da vontade da parte, pois a autoridade julgadora tem a obrigatoriedade de remeter os autos à superior instância, sendo que a decisão somente se tornará definitiva e eficaz após à sua revisão pelo órgão superior. Não há prazo para a efetiva remessa dos autos ao Tribunal, o qual deve avocá-los, se assim não determinar a autoridade de primeira instância. Além disso, esse instituto não está sujeito ao juízo de admissibilidade a que todos os recursos são submetidos.

Diante da ausência dessas características é que se conclui que o chamado “recurso de ofício” não se trata, propriamente, de um instituto recursal, mas de condição de eficácia da sentença, ainda que a sua tramitação na instância superior se dê da mesma forma que um recurso (voluntário).

Como procedimento condicionante à eficácia da decisão, não há que se falar em efeito devolutivo propriamente dito, pois ocorre o reexame completo da decisão, por força de disposição legal, sem o qual ela não se torna definitiva. *O tribunal deve cumprir o requisito da reanálise das matérias julgadas em grau inferior de jurisdição, sem que fiquem estas estremadas por ato da parte vencida, de levar à revisão do juízo superior o que pretende ter reformado. Na ausência de provocação da parte interessada, e de respectivos fundamentos de rejuízo, impõe-se que o tribunal reveja todas as matérias que foram apreciadas pelo órgão sentenciante.*⁴ Assim, os limites da devolutividade na remessa obrigatória são os da matéria debatida e ventilada em primeira instância.

O recurso de ofício decorre da própria lei, sendo *ex lege* a remessa do processo à instância superior, independentemente de interposição. Dessa forma, ainda que a autoridade julgadora não o tenha interposto, poderá o tribunal recorrido julgar a matéria de imediato, sem a necessidade de devolução do processo à primeira instância para que ela o interponha. Nesse sentido, é a Súmula n.º 423, do Supremo Tribunal Federal:
Não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso ‘ex officio’, que se considera interposto ‘ex lege’.

² *Problemas Processuais decorrentes da abolição da denominada apelação “ex officio”*, RF 254/132.

³ Cf. Luiz Rodrigues Wambier e Teresa Arruda Alvim Wambier, *Breves Comentários à 2ª Fase da Reforma do Código de Processo Civil*, Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, São Paulo, 2002, p. 120.

⁴ Cf. Cláudia A. Simardi, “in” op. cit., p. 131.

No que se refere aos processos administrativos, a lei geral, n.º 9.874/99, não prevê expressamente, a remessa *ex officio*. Mas, em legislações específicas, é possível destacar a sua existência na instância administrativa. Com efeito, o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, criado pelo Decreto n.º 91.152/85, tem, em seu Regimento Interno (Decreto n.º 1.935/96), a previsão do recurso de ofício, em seu art. 4º, inc. II, c/c art. 9º, inc. II, *verbis*:

Art. 4º Compete, ainda, ao Conselho:

(...)

II - apreciar os recursos de ofício, dos órgãos e entidades competentes, contra decisões de arquivamento dos processos que versarem sobre as matérias relacionadas no inciso I e nas alíneas "a" a "c" do inciso II do art. 3º;

(...)

Art. 9º Observados os prazos e efeitos previstos na legislação pertinente, o recurso será interposto:

(...)

II - de ofício, por despacho no próprio ato que deixar de aplicar a penalidade. g.n.

Analisando sistematicamente a dicção desses dois artigos, infere-se que o recurso de ofício em processo administrativo perante esse Colegiado tem cabimento sobre as decisões que concluem pela não aplicação de penalidades. Por vezes, entretanto, a entidade autárquica prolatora do *decisum* deixa de interpô-lo, em despacho, ou no seu próprio ato que deixou de aplicar a penalidade. É o que ocorre no presente caso.

Por tal motivo, foi editada, pelo Presidente do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, em 25 de setembro de 2002, a Portaria n.º 4, determinando que, *por constituir o reexame de ofício decorrência lógica do princípio inquisitório, diante do qual o colegiado do órgão de segundo grau obriga-se a examinar na integralidade a decisão primitiva, podendo modificá-la no todo ou em parte, os representantes da Procuradoria da Fazenda Nacional, o conselheiro-relator e o conselheiro-revisor têm o dever de devolver, via Secretaria-Executiva, à primeira instância, os processos em que as autarquias afastaram ocorrência de irregularidade apontada na peça intimatória mas não interuseram correspondente recurso de ofício.*

Algumas incorreções se extraem dessa Portaria, em especial, no que diz respeito à competência do Presidente do CRSFN para determinar regras procedimentais aos órgãos de primeira instância (no caso, o Banco Central do Brasil). Por óbvio, esse diploma normativo padece do vício de inconstitucionalidade e de ilegalidade. É inconstitucional porque o art. 192 da Carta Federal dispõe que o sistema financeiro nacional deve ser regulado por leis complementares. Por sua vez, a Lei n.º 4.595/64, recepcionada com *status* de lei complementar, enuncia que é competência do Conselho Monetário Nacional, segundo as diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República, aprovar o regimento interno do Banco Central do Brasil (art. 4º, inc. XXVII), o qual deve cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (art. 9º). Assim, o estabelecimento de regras procedimentais para a entidade autárquica são de competência exclusiva do Conselho Monetário Nacional.

A Portaria CRSFN n. 04, embora não determine, expressamente, a devolução dos autos para a interposição do recurso de ofício, preconiza que a

obrigatoriedade de devolução dos autos à autarquia quando da inexistência desse recurso é uma decorrência lógica do princípio inquisitório. Ora, como é cediço, esse diploma normativo apresenta-se como inconstitucional e ilegal. Isso porque a competência do Colegiado é a de “apreciar o recurso de ofício”, e não de tomar providências ativas. Portanto, a Portaria extravasa a competência legal, em razão da possibilidade de infração ao princípio da não *reformatio in pejus*.

Dessa forma, pode-se dizer que a mencionada Portaria tem dois aspectos delicados:

- o seu uso para o processo: para recursos voluntários propostos antes de sua edição, sua aplicação viola o princípio da irretroatividade da lei;
- hierarquia e escopo: visa a alcançar a disciplina interna dos órgãos públicos, não podendo alcançar direitos dos jurisdicionados, notadamente para prejudicar seus interesses.

A Portaria em tela foi editada com base na competência que o Presidente do Conselho tem para praticar atos administrativos, de caráter normativo, nos assuntos de competência do Conselho (art. 5º, inc. II, do RICRSFN), dentre os quais, não se encontra o estabelecimento de regras procedimentais ao Bacen. Diante desse quadro, não resta outra conclusão senão a de ausência de constitucionalidade e de legalidade à Portaria, devendo ser afastada a sua aplicabilidade.

Como o recurso de ofício é *ex lege* e, em atendimento aos princípios da eficiência e da economia processual, ao constatar que a autoridade autárquica não o interpôs quando deveria fazê-lo, pode a instância superior avocar os autos para o reexame necessário, considerando o recurso de ofício como interposto, ainda que ausente a formalidade de sua interposição.

Não obstante, a remessa obrigatória não ocorre em quaisquer casos, motivo pelo qual impõe-se a delimitação das matérias que dela são objeto. No caso do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, é preciso que a primeira instância, em decisão, descaracterize o ilícito que fora imputado ao indiciado. Quando a decisão concluir pela não aplicação de penalidades, portanto, cabe o reexame *ex officio* (v. art. 9º, inc. II, do RICRSFN).

Para dar ensejo ao recurso de ofício, o regimento interno em tela refere-se à descaracterização do ilícito, pressupondo que a violação ao direito esteja caracterizada nos autos.

Sabe-se que, antes da decisão condenatória de primeira instância, têm-se:

- 1 – o teor da intimação, que provoca o fiscalizado a prestar esclarecimentos;
- 2 – o parecer da área técnica, que analisa os fatos e as circunstâncias, conclui pela materialidade e autoria do ilícito e recomenda a pena a ser aplicada; e
- 3 – a decisão da autarquia que se baseia em parecer da sua assessoria técnica e aplica a sanção.

Indaga-se qual o momento da caracterização do ilícito sujeito à

sanção? À evidência, não é por ocasião da intimação inicial, eis que, nessa fase prematura do procedimento administrativo, a Administração carece de certeza jurídica sobre a materialidade e autoria do ilícito. O parecer da área técnica se nos afigura como ato que, após as fases da instrução e do contraditório, dispõe de todos os elementos caracterizadores do ilícito. Com o parecer, a área técnica dimensiona as questões de fato e de direito que serão julgadas pela decisão autárquica de primeira instância, estabelecendo os limites do *thema decidendum*. É com ele, portanto, que ocorre a “caracterização do ilícito”.

A decisão de primeira instância confirma ou não a recomendação contida no parecer da área técnica. Nesse compasso, pode a decisão de primeira instância julgar aquém, nos limites, ou além da recomendação técnica. Somente se cogitará de “descaracterização do ilícito” quando a decisão desprezar a recomendação técnica e julgar aquém do que foi sugerido. Nem quando decidir nos limites ou quando decidir além da recomendação pode se cogitar de “descaracterização do ilícito”.

No caso dos autos, não se pode falar em descaracterização porque a área técnica recomendou o arquivamento do processo (fls. 311-314), o que foi ratificado, em todos os seus termos, na decisão autárquica (fls. 315-317), havendo mera confirmação da solução sugerida.

Com efeito, não havendo descaracterização do ilícito, descabida qualquer aplicabilidade do instituto do recurso “ex officio”.

Assim, três situações podem ser possíveis:

- 1) quando a decisão for igual ao parecer técnico, não haverá remessa oficial;
- 2) quando o parecer técnico não sugerir o apenamento e o órgão decisório condenar, não haverá remessa oficial e só caberá o recurso voluntário; e
- 3) quando o parecer técnico sugerir o apenamento e a decisão absolver, total ou parcialmente, caberá remessa de ofício.

Ainda, o cabimento do recurso de ofício, conforme se pode inferir do art. 4º, inc. II, do Regimento Interno do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional não ocorre simplesmente diante da ausência de penalidade. É necessária a presença de determinados requisitos:

- que haja fiscalização;
- que haja recomendação para a aplicação de penalidade; e
- que a decisão não aplique, parcial ou integralmente, a penalidade proposta.

No processo civil (v. art. 475 do CPC), exige-se que a sentença tenha sido proferida contra a Fazenda Pública para que a remessa de ofício tenha cabimento; no processo administrativo, por sua vez, o pressuposto é a não-condenação do administrado.

As condições do processamento da remessa obrigatória no presente Colegiado assemelham-se ao caso da absolvição sumária no processo penal, a ser reexaminada pelo tribunal. Com efeito, o art. 574 do Código de Processo Penal, dispõe que, nos casos em que a sentença conceder *habeas corpus* (inc. I) ou, ainda, que absolver desde logo o réu com fundamento na existência de

circunstância que exclua o crime ou isente o réu de pena, nos termos do art. 411 (inc. II), o recurso será interposto, de ofício, pelo juiz. É dessa segunda situação que falamos acima.

Quando, em processo penal, o juiz se convencer da existência de circunstância que exclua o crime ou isente de pena o réu, deverá absolver desde logo, recorrendo, de ofício da decisão ao Tribunal de Apelação (v. art. 411 do CPP). Requisito essencial, portanto, é a absolvição, a descaracterização do ilícito, para que se processe a subida dos autos, de ofício, à instância superior.

Assim, no caso da absolvição sumária, o trâmite processual ocorre da seguinte forma: inicia-se com o inquérito policial, o qual resulta em relatório que servirá de base para a denúncia a ser oferecida pelo Ministério Público, o qual sugere o apenamento. É nesta “sugestão” que ocorre a caracterização do ilícito. Após, respeitando-se o devido processo legal, é prolatada a decisão judicial, e, caso ocorra a absolvição total ou parcial, haverá a remessa de ofício ao tribunal.

À semelhança, o processo administrativo que chega ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, inicia-se com o inquérito administrativo, no qual há a intimação para que o indiciado preste esclarecimentos. A área técnica elabora um relatório no qual sugere o apenamento. É nesta fase que ocorre a caracterização do ilícito. Após, é prolatada a decisão autárquica a qual, se absolver total ou parcialmente, ocasionará a remessa de ofício dos autos à instância superior.

Claro está, portanto, que, para o reexame de ofício da decisão autárquica no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, necessária se faz a descaracterização total ou parcial do ilícito, caracterizado anteriormente pela assessoria técnica, em seu parecer técnico. Do contrário, não caberá a remessa de ofício, como é o caso presente.

II - MÉRITO

Caso a preliminar não seja acolhida pelo Colegiado, no mérito, pela documentação acostada aos autos, bem como pela pesquisa efetuada no Sisbacen, não há que se falar em falsa declaração em contratos de câmbio. Da relação anexa à intimação inicial, como bem demonstrado no Parecer/Decif/GTBHO/Copad-2004/0149 (fls. 311-314), há contratos que já foram integralmente aplicados e contratos que não foram aplicados (i) devido à não nacionalização da mercadoria, em razão de avaria indenizada pela seguradora; (ii) em razão da divergência no prazo de pagamento entre contrato e DI, impossibilitando sua vinculação; (iii) pois foi anulado e substituído; (iv) uma vez que a importação foi efetuada na modalidade simplificada; e (v) devido a erro de crítica na DI, impossibilitando a sua vinculação.

Ora, se o recorrido foi intimado por cometer a infração capitulada no art. 23, § 3º, da Lei n.º 4.131/62, qual seja, declaração de falsa informação em contrato de câmbio, e comprovado que, de fato, ocorreram as importações relativas aos respectivos contratos, não havendo a aplicação e/ou vinculação de alguns deles por motivos que se justificam, o ilícito não se encontra configurado.

Pelo exposto, nada a divergir quanto à decisão da Autarquia, no sentido de ARQUIVAR o presente processo, pelo que nego provimento ao Recurso de Ofício.

É o voto. Silvânio Covas - Conselheiro Relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Sem prejuízo do muito bem lançado voto do Conselheiro Relator, manifesto aqui minha divergência quanto a alguns pontos por ele abordados, especificamente no que tange à questão prefacial do não cabimento do recurso de ofício. Apesar de, em linhas gerais, partilhar da mesma interpretação quanto à natureza do “recurso de ofício”, no tocante à aplicação do instituto aos processos sob o escrutínio deste Conselho, tenho interpretação divergente quanto à necessidade de revisão das decisões autárquicas de absolvição.

2. No que se refere à Portaria CRSFN n.º 4, de 25 de setembro de 2002, cumpre lembrar que esta não instituiu a obrigatoriedade do recurso de ofício – este já era previsto na regulamentação anterior a sua edição, e.g., na seção XVI, item VI da Resolução CMN n.º 1.065/85, no art. 3º do Decreto 1.935/96 e no próprio Regimento deste Conselho, nos arts. 4º, inciso II e 9º, inciso II.

3. Neste particular, como bem apontado pelo Conselheiro Relator, convém registrar que a própria natureza do “recurso de ofício” aqui referido é longamente discutida na doutrina, visto que os recursos, enquanto meios voluntários de impugnação, dependem sempre de iniciativa das partes. Mas não é o que acontece com o reexame necessário, pois neste caso o ordenamento exige que, para ser considerada definitiva, a decisão de primeiro grau seja necessariamente submetida à revisão pelo segundo. Nesta medida, em matéria penal o recurso de ofício é considerado condição de eficácia da sentença⁵.

4. Posicionamento semelhante é apresentado em matéria cível por Nelson Nery Junior, em comentário ao art. 475 do CPC, a respeito da remessa obrigatória ao tribunal de sentenças em matéria cível desfavoráveis a entes estatais: “Essa medida não tem natureza jurídica de recurso. Faltam-lhe a voluntariedade, a tipicidade, a dialeticidade, o interesse em recorrer, a legitimidade, a tempestividade e o preparo, características e pressupostos de admissibilidade dos recursos”⁶. Continua o autor: “A doutrina dominante entende como nós, no sentido de não atribuir à remessa obrigatória a qualidade de recurso. Em nosso sentir esse instituto tem a natureza jurídica de condição de eficácia da sentença”⁷.

5. Como visto, o recurso de ofício previsto na regulamentação em vigor é condição de eficácia da decisão de primeiro grau, que não poderia ser considerada definitiva enquanto não apreciada a absolvição em segunda instância. Aliás, como também registrou o Conselheiro Relator, a matéria encontra-se pacificada desde a década de sessenta, quando foi editada pelo Supremo Tribunal Federal a Súmula 423, que estabelece que “não transita em

⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. GOMES Fº, Antônio Magalhães e FERNANDES, Antônio Scarance. *Recursos no Processo Penal*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 34-35.

⁶ NERY Jr., Nelson. *Teoria Geral dos Recursos*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 76-77.

⁷ Op. Cit., p. 78.

julgado a sentença por haver omitido o recurso *ex officio*, que se considera interposto *ex lege*".

6. Não obstante, ao contrário do ilustre Relator, considero que caberá o recurso de ofício sempre que houver decisão de absolvição em primeira instância na apreciação das matérias referidas no art. 4º, inciso II do Regimento deste CRSFN. No meu entender a regulamentação em vigor é de uma clareza meridiana: caberá a remessa obrigatória nos casos em que a autarquia *a quo* decidir pelo arquivamento, devendo ser interposto o recurso de ofício por despacho no próprio ato que deixar de aplicar a penalidade.

7. Quanto à questão do momento de "caracterização" do ilícito, também registro aqui leve divergência. Entendo que a Administração só deve proceder à intimação do acusado após reunir elementos suficientes de autoria e materialidade, que constituam motivação suficiente para a abertura do processo administrativo. Aliás, tanto as regras aplicáveis ao Banco Central do Brasil quanto à Comissão de Valores Mobiliários prevêm que a abertura do processo administrativo ocorre com a intimação – vide a respeito a Seção XII, item 3 da Resolução CMN n.º 1.065, bem como o art. 8º da Resolução CMN n.º 454 (com redação dada pela Resolução CMN n.º 2.785).

8. Em homenagem a diversos princípios do Direito Administrativo, não se espera que estas autarquias estejam a abrir processos administrativos completamente desprovidas de suspeitas mínimas de ocorrência de ilícitos. Até porque é razoável se exigir que medidas pré-processuais de investigação tenham sido levadas a cabo (antes de se inaugurar o contraditório), com o fito de formar a convicção das áreas responsáveis pela fiscalização. Mais ainda, a intimação para a apresentação de defesa, enquanto peça inaugural do processo administrativo, deverá conter uma descrição dos fatos e fundamentos legais com suficiente especificidade, de modo a delimitar o objeto do processo administrativo e a permitir a plenitude da defesa. Nesta medida, a intimação só deve ocorrer se a Administração tiver motivos suficientes para a abertura do processo administrativo sancionador.

9. Adicionalmente, também gostaria de manifestar minha discordância quanto à existência de "três situações possíveis" na questão da aplicabilidade do recurso de ofício e que, em apenas uma delas, caberia a remessa obrigatória. Não há referência na regulamentação à necessidade de eventual divergência entre as áreas responsáveis pela condução do processo administrativo (áreas responsáveis pelo "parecer técnico") e a autoridade que profere a decisão absolutória. Estas podem ter o mesmo entendimento quanto à não ocorrência da irregularidade, sem que isto retire a necessidade de revisão da decisão pela instância imediatamente superior, na forma prevista na regulamentação.

10. Atentemos para a natureza do "parecer". Diz-nos com clareza José dos Santos Carvalho Filho que "pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação".⁸ Podem ser facultativos, quando redigidos sem que tenha a Administração a obrigação de fazê-lo, ou obrigatórios quando há para algum ente tal obrigação. Entretanto, em hipótese alguma, alerta-nos o jurista, será vinculante

⁸ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 103.

para a autoridade administrativa que o requisitou⁹. Ora, o que daí resulta é que a concordância ou não da decisão prolatada pela autoridade em sede de processo administrativo com o parecer que houvera requisitado, ainda que a funcionário do mesmo órgão, não é necessária, da mesma forma que, em sendo similares as conclusões, tanto do parecer, quanto da decisão, isso não importará em prejuízo ao recurso de ofício quando em ambos for consubstanciada a absolvição. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari assim sintetizam a questão: “Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide”¹⁰.

11. Repare-se que as autarquias devem se estruturar internamente de forma a atender ao seu dever legal, da forma mais eficiente possível. Aliás, em relação ao Princípio da Eficiência acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98, Alexandre de Moraes destaca uma de suas características básicas, a necessidade de *eficácia*, seja na dimensão material, seja na formal: é dever da administração adimplir suas obrigações ante a obrigatoriedade de impulso oficial no curso de um procedimento administrativo¹¹.

12. Assim, o parecer que foi produzido pelo órgão competente do Banco Central atende a esse preceito, nas dimensões da transparência e da eficácia, no sentido de que confere maior confiabilidade à decisão tomada no processo administrativo instaurado. E não havendo nenhuma regulamentação que obrigue o Banco Central a produzir semelhante peça, em nada poderá ela vincular a decisão que será tomada, tampouco no cabimento ou não do recurso de ofício. A opção pela elaboração de um parecer que preceda a decisão final da Autarquia é questão organizacional interna ao Banco Central do Brasil, com o objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho de suas atividades legalmente estabelecidas.

13. Apenas à guisa de comparação, os processos administrativos sancionadores conduzidos no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários não possuem este mesmo rito procedimental, em que uma manifestação da Superintendência perante a qual tramita o processo precede o julgamento autárquico. Em certos casos, é suficiente a apresentação de uma peça acusatória – o “termo de acusação” – na forma prevista no art. 4º da Resolução CMN n.º 454 (com redação dada pela Resolução CMN n.º 2.785, de 18 de outubro de 2000), sendo que o processo administrativo é aberto com a defesa do acusado (segundo o art. 8º do mesmo normativo).

14. Por fim, lembro aqui que na exposição de motivos da lei paulista de processo administrativo (Lei 10.177, de 30 de dezembro de 1998), os autores do anteprojeto - Carlos Ari Sundfeld, Clóvis Beznos e Ruy Homem de Mello Lacerda - apresentam manifestação no sentido de que o recurso de ofício está justificado como forma de conferir imparcialidade, objetividade e segurança jurídica às decisões administrativas e, também, manter a integridade do princípio da hierarquia dentro da Administração. Sem esse instrumento de controle decisões esdrúxulas favoráveis ao particular se tornariam definitivas, já que este, obviamente, não iria recorrer.

⁹ Op. Cit., p. 103

¹⁰ FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 140.

¹¹ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 111.

15. Isto posto, voto pelo conhecimento do recurso de ofício, que foi interposto de forma correta e oportuna pelo Banco Central do Brasil, em estrita obediência à regulamentação em vigor.

16. No tocante à questão de mérito, eu acompanho o voto do douto Conselheiro Relator e voto pela manutenção do julgamento da autarquia, nos termos da Decisão Decif/GTBHO-2004/0115 de fls. 315 e segs.

É como voto. Brasília, 10 de novembro de 2005. Marcos Galileu Lorena Dutra - Conselheiro Revisor.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Embora o meu voto tenha acompanhado, na essência, a posição dos ilustres Conselheiros Relator e Revisor, isto é, pelo improvemento do presente recurso de ofício, cumpre-me registrar que tanto a empresa (MOVESA) como a Instituição Financeira interveniente incorreram em irregularidades previstas no artigo 23 da Lei 4131/62, ao classificarem incorretamente os contratos de câmbio 97/001564 e 97/001565, já que os “valores de US\$ 17.483,39 e US\$ 61.315,28, respectivamente, foram fechados como se fossem Tipo 02 [Importação], mas o correto seria o Tipo 04 [Financeiro], conforme correio eletrônico enviado para o Bacen pelo Banco HSBC, reconhecendo o erro na operação.”

Isto significa que, tendo sido reconhecidamente cometida uma irregularidade, distinta da que foi objeto deste Recurso de Ofício, tanto a empresa como a instituição financeira deveriam ter sido objeto de apuração de suas respectivas responsabilidades – e eventual punição - por infringência ao mencionado artigo da Lei 4.131/62, cujo teor transcrevemos a seguir:

“Art. 23. As operações cambiais no mercado de taxa livre serão efetuadas através de estabelecimentos autorizados a operar em câmbio, com a intervenção de corretor oficial quando previsto em lei ou regulamento, respondendo ambos pela identidade do cliente, assim como pela **correta classificação das informações por este prestadas**, segundo normas fixadas pela Superintendência da Moeda e do Crédito. **(negritamos)**

....

§ 2º Constitui infração imputável ao estabelecimento bancário, ao corretor e ao cliente, punível com multa de 50 (cinquenta) a 300% (trezentos por cento) do valor da operação para cada um dos infratores, a declaração de falsa identidade no formulário que, em número de vias e segundo o modelo determinado pelo Banco Central do Brasil, será exigido em cada operação, assinado pelo cliente e visado pelo estabelecimento bancário e pelo corretor que nela intervierem. [\(Redação dada pela Lei nº 9.069, de 1995\)](#)

§ 3º Constitui infração, de responsabilidade exclusiva do cliente, punível com multa de 5 (cinco) a 100% (cem por cento) do valor da operação, **a declaração de informações falsas no formulário** a que se refere o § 2º. [\(Redação dada pela Lei nº 9.069, de 1995\)](#) **(negritamos)**

§ 4º Constitui infração, imputável ao estabelecimento bancário e ao corretor que intervierem na operação, punível com multa equivalente de 5 (cinco) a 100% (cem por cento) do respectivo valor, para cada um dos infratores, **a classificação incorreta**, dentro das Superintendência da

Moeda e do Crédito, das informações prestadas pelo cliente no formulário a que se refere o § 2º deste artigo. **(negritamos)**

§ 5º Em **caso de reincidência** poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito cassar a autorização para operar em câmbio aos estabelecimentos bancários que negligenciarem o cumprimento do disposto no presente artigo e propor á autoridade competente igual medida em relação aos corretores. **(negritamos)**

§ 6º **O texto do presente artigo constará obrigatoriamente do formulário a que se refere o § 2º.” (negritamos)**

É o Voto. Brasília, 10 de novembro de 2005. RAUL JORGE DE PINHO CURRO - Conselheiro Suplente.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por unanimidade, conhecer do recurso de ofício interposto, mas negar-lhe provimento, mantida a decisão do órgão de primeiro grau no sentido de arquivar o processo em relação à recorrida, MOVESA MÁQUINAS LTDA. No que se refere à remessa “ex officio”, o CRSFN decidiu pela sua possibilidade, por maioria, conforme declaração de voto vencedor do Conselheiro Marcos Galileu Lorena Dutra, vencido o Conselheiro-Relator, cujo voto, quanto ao mérito, balizou o posicionamento unânime do Plenário, registrando-se declaração de voto também do Conselheiro Raul Jorge de Pinho Curro.

Participaram do julgamento os seguintes Conselheiros: Drs. Edmundo de Paulo, João Cox Neto, Marcos Galileu Lorena Dutra, Pedro Wilson Carrano Albuquerque, Raul Jorge de Pinho Curro, Rita Maria Scarponi, Silvânio Covas e Valdecyr Maciel Gomes. Presentes os Drs. Rodrigo Pirajá Wienskowski e Sérgio Augusto Guedes Pereira de Souza, Procuradores da Fazenda Nacional, e Marcos Martins de Souza, Secretário-Executivo do CRSFN.

Brasília (DF), 09 de novembro de 2005

PEDRO WILSON CARRANO ALBUQUERQUE
Presidente

SILVÂNIO COVAS
Relator

SÉRGIO AUGUSTO GUEDES PEREIRA DE SOUZA
Procurador da Fazenda Nacional

Ata publicada no DOU de 08.12.2005 - Seção 1 - Pags. 16 a 18.