



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

**URGENTE**

**PARECER**

**PGFN/CAF/Nº 2504/2007**

Conflito entre entendimentos exarados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pelo Banco Central do Brasil. Devolução, ao Banco do Brasil S/A, de multa de importação aplicada à Marinha pelo Banco Central do Brasil. Leis nºs 9.817, de 23 de agosto de 1999, e 10.755, de 3 de novembro de 2003. Retroação da lei, sem afronta ao ato jurídico perfeito. Revisão de processo autorizado pelo art. 65, *caput*, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Inadequação da sanção aplicada. Parecer PGFN/CAF/Nº 698/2006. Ausência de ofensa ao inciso XXXVI do art. 5º da Constituição. Aprovação do parecer na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007.

O Dr. Sérgio Augusto G. Pereira de Souza, Procurador da Fazenda Nacional que atua junto ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, por meio do Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007, requer providências para solucionar o conflito existente entre o entendimento defendido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer PGFN/CAF/Nº 698/2006, e aquele esposado pelo órgão jurídico do Banco Central do Brasil, no Parecer PGBC-236/2006, sobre a devolução ao Banco do Brasil S/A do montante de R\$ 2.068.038,42 (dois milhões, sessenta e oito mil e trinta e oito reais e quarenta e dois centavos), debitado em sua conta Reservas Bancárias, em razão de aplicação à Marinha de multa de importação prevista na Lei nº 9.817, de 23 de agosto de 1999.

*EDIME*



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

2

2. A matéria foi assim tratada no referido parecer desta Procuradoria-Geral, que não merece nenhum reparo:

“A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Nota nº 1868 STN/CODIV/GAB, de 6 de outubro de 2005, submete a esta Procuradoria-Geral o seguinte caso, envolvendo o Banco do Brasil S/A e Banco Central do Brasil:

*‘Foram celebradas operações de câmbio entre o Banco do Brasil e o ex-Ministério da Marinha, atual Ministério da Defesa, relativas a importações no período de 1998 a 2001, que, à época, geraram a imputação de multas significativas, previstas na Lei nº 9.817/99 e estabelecidas na Circular nº 2.876/99 (fls. 16 a 22), em virtude, principalmente, de problemas relacionados à geração de DI – Declaração de Importação, ocasionando fechamento de câmbio em data posterior à estipulada à citada circular. Esses prazos, que em alguns casos antecipavam o fechamento de câmbio em até 6 meses, inviabilizavam seu cumprimento por entidades do setor público, em razão de restrições legais e orçamentárias.*

2. *Como a falta de pagamento de obrigações da dívida externa traria repercussões danosas à classificação do risco País, foi solicitado ao Banco do Brasil que, na qualidade de agente operador de câmbio, realizasse os fechamentos, arcando, naquele momento, com o débito automático das multas em sua conta de Reservas Bancárias, pois a Unidade responsável (Marinha), não dispunha de autorização orçamentária.*

3. *A Lei nº 9.817/99 enquadrava-se em uma conjuntura econômica específica, e tinha como intuito eliminar ou reduzir as assimetrias das condições de competição, no mercado doméstico, entre produtores nacionais e estrangeiros, evitando o desequilíbrio em relação à produção nacional competitiva. A multa funcionava como encargo financeiro, cuja fórmula representa, ao final, por ocasião da cobrança, um montante a ser recolhido ao Banco Central do Brasil, compreendendo a remuneração que seria obtida caso houvesse aplicação dos reais correspondentes no mercado financeiro desde a data em que se verificou o atraso, deduzida a correção cambial (ver EM nº 20, de 28/01/2002, fls. 105 a 109). As exigências de contratação prévia de câmbio abrangeram também os órgãos e entidades da administração pública, sem exceção, que, por não*



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

3

*disporem antecipadamente de dotação orçamentária, ficaram impedidos de atender às exigências da regulamentação cambial.*

4. *Com o entendimento que a penalidade em questão não deveria atingir importações de interesse do setor público, a STN levou o assunto à consideração do Banco Central, resultando na proposta de mudança na legislação, com o intuito de excluir a incidência da referida multa nos pagamentos em que o importador fosse a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, ou suas fundações e autarquias, inclusive com efeito retroativo.*

5. *A alteração da referida legislação ocorreu a partir da sanção da Lei nº 10.755, de 03/11/2003, que foi regulamentada pelo Banco Central do Brasil através da Circular BACEN nº 3.231, de 02/04/2004 (fls. 205 a 207), isentando de multa as importações de responsabilidade da União, inclusive aquelas efetuadas em data anterior à publicação da mesma -art. 2º, inciso VI: 'A multa não se aplica..... às importações, financiadas ou não, cujo pagamento seja de responsabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do DF....., inclusive aquelas importações efetuadas em data anterior à publicação desta Lei.'*

6. *Com a promulgação da nova Lei, o Banco do Brasil solicitou ao Banco Central do Brasil a devolução do valor de R\$ 2.068.038,42 (valor histórico) relativo a todas as multas aplicadas à Marinha e debitadas em sua conta Reserva Bancária (fl. 204). O Banco Central do Brasil indeferiu o pleito entendendo estar esgotada a possibilidade de nova análise no âmbito administrativo, pelas seguintes razões (fl. 217):*

- *Nos termos da Lei 9.817, vigente à época, a multa era devida, figurando como responsável pelo seu recolhimento a instituição na qual a operação de câmbio foi contratada (no caso, Banco do Brasil);*
- *A Lei nº 10.755 não determinou a devolução das multas devidas e pagas no período de vigência da Lei nº 9.817;*
- *O pagamento de multas no período de vigência da Lei nº 9.817 constitui ato jurídico perfeito.*

7. *Para tentar equacionar esse impasse, o Tesouro Nacional promoveu, em 15/09/2005, reunião com o Banco do Brasil, Marinha,*



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

4

*Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, Secretaria de Orçamento Federal - SOF e a STN, representada por esta Coordenação (Ata de Reunião – fls.231 a 240), oportunidade em que, segundo o consenso, o entendimento exposto pelo BACEN seria passível de discussão, merecendo ser mais bem analisado sob a ótica jurídica, em especial se consideradas as razões que fundamentaram a alteração na lei, exposta na EM Nº 20, acima mencionada, a saber:*

*'11. Dessa forma, no entendimento de que a penalidade em questão não deveria ter alcançado as importações de interesse do setor público, proponho que seja editada Lei com o objetivo de revogar a Lei nº 9.817, de 1999, estabelecendo nova sistemática para a apuração das multas aqui tratadas, bem como excluir da incidência da referida multa os pagamentos de importação em que o pagador seja a União, Estados, Municípios, Distrito Federal ou suas fundações e autarquias, inclusive aqueles efetuados em data anterior à edição do instrumento legal ora proposto.*

*12. Com essa providência seriam eliminadas as dificuldades que referidas multas têm acarretado para órgãos e entidades da administração pública, notadamente no âmbito federal. Além disso, seriam solucionados os casos que já foram objeto de cobrança da multa por débito na reserva bancária do Banco do Brasil S.A., devolvendo o Banco Central do Brasil os valores das multas dessa forma recolhidos' (grifo nosso, pg. 107/108).*

*8. Estava implícita a intenção de que, além de casos futuros, seriam solucionados os casos que foram anteriormente objeto dessa cobrança por parte do Banco Central; o objetivo esperado, com a adoção da lei, era seu efeito retroativo às importações já ocorridas, permitindo a devolução dos valores das multas do setor público. A possibilidade de devolução das multas pelo BACEN evitaria a necessidade de repasse à Marinha de recursos financeiros específicos para a quitação do referido débito através da suplementação orçamentária, uma alternativa para o equacionamento do débito que traria impacto ao déficit público, o que deve ser evitado.*

*Dessa forma, propomos que esta Nota seja encaminhada à PGFN, para apreciação e análise.'*

2. Como facilmente se pode observar, a questão central a ser enfrentada neste parecer consiste em saber se é possível, juridicamente, o Banco Central do Brasil devolver ao Banco do Brasil S/A o montante de R\$



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

5

2.068.038,42 (dois milhões, sessenta e oito mil e trinta e oito reais e quarenta e dois centavos), debitado em sua conta Reservas Bancárias em razão de aplicação de multa de importação à Marinha.

3. Quanto da aplicação da multa à Marinha, vigia em nosso ordenamento jurídico a Lei nº 9.817, de 23 de agosto de 1999, que não isentava do pagamento dessa sanção pecuniária, por descumprimento do prazo estabelecido pelo Banco Central do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

4. Posteriormente, a Lei nº 10.755, de 3 de novembro de 2003, modificou tal situação. Além de revogar a Lei nº 9.817, de 1999, essa nova legislação, em seu art. 2º, inciso VI, preceituou que a multa pela não contratação de operação de câmbio no prazo fixado pelo Banco Central do Brasil “*não se aplica (...) às importações, financiadas ou não, cujo pagamento seja de responsabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, suas fundações e autarquias, inclusive aquelas importações efetuadas em data anterior à publicação desta Lei*”.

5. A exclusão expressa da incidência da multa nas hipóteses de importação realizadas pelos entes da Federação, introduzida pela Lei nº 10.755, de 2003, veio a tornar claro o que antes já poderia ser deduzido pela impossibilidade jurídica de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprirem o prazo estabelecido pelo Banco Central do Brasil no que se refere à contratação de operação de câmbio, tendo em vista as restrições constitucionais e legais em matéria orçamentária impostas a essas pessoas jurídicas de direito público.

6. Essa circunstância peculiar foi muito bem explicitada na exposição de motivos do projeto que deu origem à referida lei de 2003. Assim consignou o Senhor Ministro de Estado da Fazenda no documento encaminhado à apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

*‘8. As exigências de contratação prévia de câmbio acima descritas alcançaram também os órgãos e entidades da administração pública, sem exceção, os quais, por não disporem antecipadamente de dotação orçamentária, ficaram impedidos de atender às exigências da regulamentação cambial. Além disso, há que ser considerado que as importações efetuadas por esses órgãos e entidades devem ter como propósito o atendimento ao interesse público, não se enquadrando, portanto, nas situações que se pretendeu alcançar com a edição da Medida Provisória nº 1.569, de 1997.*



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

6

9. *Em consequência dessa não distinção quanto ao alcance da Medida Provisória, foram feitas sucessivas cobranças de multas a esses órgãos e entidades que, inclusive, pelas restrições existentes quanto a disponibilidades orçamentárias em momento adequado, deixaram de efetuar a contratação de câmbio nos prazos previstos na regulamentação para pagamento das importações, só o fazendo em data posterior, com incidência de multa.*

10. *Como previsto na regulamentação da matéria, essas multas foram levadas a débito da conta Reservas Bancárias do banco interveniente. No caso do setor público, as operações têm sido conduzidas pelo Banco do Brasil S.A., que agora busca ressarcimento junto aos órgãos e entidades contratantes e se recusa a fazer novas contratações de câmbio nas situações que ainda se sujeitam à cobrança desse encargo.*

11. *Dessa forma, no entendimento de que a penalidade em questão não deveria ter alcançado as importações de interesse do setor público, proponho que seja editada Lei com o objetivo de revogar a Lei nº 9.817, de 1999, estabelecendo nova sistemática para a apuração das multas aqui tratadas, bem como excluir da incidência da referida multa os pagamentos de importação em que o pagador seja a União, Estados, Municípios, Distrito Federal ou suas fundações e autarquias, inclusive aquelas efetuadas em data anterior à edição do instrumento legal ora proposto.*

12. *Com essa providência seriam eliminadas as dificuldades que referidas multas têm acarretado para órgãos e entidades da administração pública, notadamente no âmbito federal. Além disso, seriam solucionados os casos que já foram objeto de cobrança da multa por débito na reserva bancária do Banco do Brasil S.A., devolvendo o Banco Central do Brasil os valores das multas dessa forma recolhidos.'*

7. Com a entrada em vigor da Lei nº 10.755, de 2003, além de a não-aplicação da multa retroagir, de forma expressa, para alcançar as "importações efetuadas em data anterior à publicação desta Lei", ficou patente a inadequação da incidência daquela sanção na hipótese de contratação extemporânea de operação de câmbio em importações realizadas pelo setor público. A imposição dessa multa aos órgãos e às entidades da administração pública não atendia e nem atende ao interesse público e, por essa razão, foi retirada da nossa legislação.



8. Cumpre lembrar, neste ponto, que a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, reguladora do “*processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*”, é aplicável ao caso e assim dispõe em seu art. 2º, parágrafo único, inciso VI:

*‘Art. 2º .....*

*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*

*VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;’*

9. Tanto pelo texto expresso da Lei nº 10.755, de 2003, como pela exposição de motivos do projeto que culminou com essa legislação, constata-se que a imposição de multa de importação à Marinha brasileira não respeitou o critério legal transcrito e, por conseguinte, não se mostrou adequada, seja porque não atendeu ao interesse público, seja porque não levou em consideração a impossibilidade jurídica de aquele órgão cumprir o prazo de contratação de operação de câmbio estabelecido pelo Banco Central do Brasil.

10. Dúvida não há, portanto, que a vigência da Lei nº 10.755, de 2003, trouxe à luz circunstâncias importantes que revelaram a impropriedade da aplicação da multa pecuniária de importação à Marinha, pelo descumprimento do disposto no art. 1º, inciso I, da revogada Lei nº 9.817, de 1999.

11. Ao disciplinar a revisão, a pedido ou de ofício, de processos que culminam com a imposição de sanções pecuniárias pela Administração Pública federal, o art. 65, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, assim preceitua:

*‘Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.’*

12. Como antes afirmado e considerando o caso concreto, com a entrada em vigor da Lei nº 10.755, de 2003, foi reconhecida, pelo próprio legislador, a inadequação da aplicação de multa à Marinha, imposta a ela



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

8

por não ter cumprido o prazo determinado pelo Banco Central do Brasil para a contratação de operação de câmbio em importações sob sua responsabilidade.

13. E a justificação dessa inadequação foi apresentada com bastante propriedade na exposição de motivos assinada pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, que bem evidencia a impossibilidade jurídica de os órgãos da administração pública observarem o prazo para a celebração do contrato de operação de câmbio, nos moldes como impostos pelos atos normativos infralegais, tendo em vista as restrições orçamentárias às quais estão sujeitos.

14. Ante o exposto e considerando o disposto no art. 65, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, o parecer é favorável à devolução ao Banco do Brasil S/A do montante de R\$ 2.068.038,42 (dois milhões, sessenta e oito mil e trinta e oito reais e quarenta e dois centavos), debitado em sua conta Reservas Bancárias em razão de aplicação à Marinha de multa de importação.”

3. Contra as argumentações transcritas – retroatividade da lei e inadequação da pena aplicada – o órgão jurídico do Banco Central do Brasil diz que a devolução pretendida esbarraria no óbice do “*instituto*” do ato jurídico perfeito.

4. *Data venia*, não há como considerar ato jurídico perfeito, para os efeitos do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, a decisão administrativa que aplica sanção pecuniária e nem tampouco o ato de pagamento que a cumpre. Com efeito, a definição de ato jurídico perfeito pressupõe a existência de vontade ou de acordo de vontades direcionado a criar, modificar ou extinguir direito. Daí ensinar Pontes de Miranda que o “*ato jurídico perfeito, a que se refere o art. 153, § 3º, é o negócio jurídico, ou o ato jurídico stricto sensu*” (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, Tomo V, RT, p. 102), ou seja “*manifestações de vontade que produzem, em virtude da cobertura legal, a aquisição ou a extinção de direitos*” (Orlando Gomes, Introdução ao Direito Civil, Forense, 10ª ed., p. 248/249).





Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

9

5. No caso, houve imposição inadequada de multa à Marinha por conduta contrária à Lei nº 9.817, de 1999, multa essa suportada pelo Banco do Brasil S/A.

6. Diga-se, ademais, que o próprio art. 65, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, seria inconstitucional, por afronta ao ato jurídico perfeito, se prevalecesse o entendimento defendido pelo Banco Central do Brasil. Como revisar, de ofício, ainda que por fatos novos ou por circunstâncias relevantes, as decisões administrativas que impuseram sanções, por inadequação delas, quando o ato mesmo de imposição da pena já se consumou? Seguindo o raciocínio do órgão jurídico da referida Autarquia, o disposto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição impediria tal pretensão. Por certo, as decisões administrativas, tal como as judiciais, não estão compreendidas no conceito constitucional de ato jurídico perfeito.

7. Quanto à aprovação do presente parecer pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, estabelece o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o seguinte:

“Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado (...) obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.”

8. É cediço que o Banco Central do Brasil é entidade vinculada ao Ministério da Fazenda. Logo, dúvida não há, conforme a norma transcrita, que o parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, obriga também aquela Autarquia federal.

9. Ante o exposto e reafirmando o entendimento do Parecer PGFN/CAF/Nº 698/2006, manifesto-me favoravelmente (1) à devolução ao Banco do Brasil S/A do valor correspondente à multa de importação aplicada à Marinha, e debitado na conta Reservas Bancárias daquela instituição financeira; e (2) à aprovação deste parecer pelo Senhor



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Ofício nº 030/2007/PGFN/CAF/CRSFN/SAGPS, de 13 de abril de 2007

10

Ministro de Estado da Fazenda, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993.


À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 1º de novembro de 2007.

  
**CLÁUDIO TEIXEIRA DA SILVA**  
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À Procuradora-Geral Adjunta Substituta.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 5 de novembro de 2007.

  
**LIANA DO RÉGO MOTTA VELOSO**  
Coordenadora-Geral

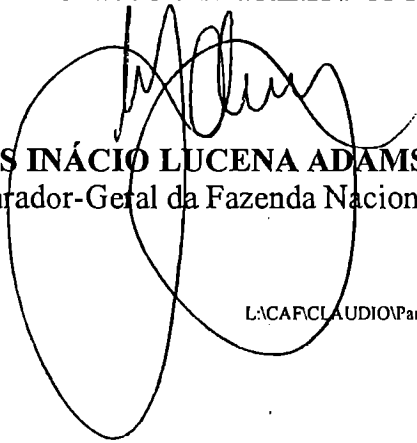
De acordo. Ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 13 de novembro de 2007.

  
**ADRIANA QUEIROZ DE CARVALHO**  
Procuradora-Geral Adjunta

Aprovo. Ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, para aprovação.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 13 de novembro de 2007.

  
**LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS**  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

**PROCESSO Nº** : 17944.000863/2001-19

**INTERESSADO** : BANCO DO BRASIL S/A

**ASSUNTO** : Divergência entre o entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil, quanto à devolução ao Banco do Brasil S/A do valor correspondente à multa de importação aplicada à Marinha, debitado na conta Reservas Bancárias daquela instituição financeira.

**DESPACHO** : Aprovo o Parecer PGFN/CAF/Nº 2504 , de 13 de novembro de 2007, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.  
Publique-se o Parecer e este Despacho.

Brasília, de de 2007.

**GUIDO MANTEGA**  
Ministro de Estado da Fazenda

  
MANTEGA  
PGFN

  
Cláudio  
PGFN/CAF

  
Luís Márcio  
PGFN

**PROCESSO Nº** : 17944.000863/2001-19

**INTERESSADO** : BANCO DO BRASIL S/A

**ASSUNTO** : Divergência entre o entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil, quanto à devolução ao Banco do Brasil S/A do valor correspondente à multa de importação aplicada à Marinha, debitado na conta Reservas Bancárias daquela instituição financeira.

**DESPACHO** : Aprovo o Parecer PGFN/CAF/Nº 2504 , de 13 de novembro de 2007, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.  
Publique-se o Parecer e este Despacho.

Brasília, de de 2007.

**NELSON MACHADO**  
Ministro de Estado da Fazenda, Interino

  
ADRIANO  
PGFN

  
Cláudio  
PGFN/CAF

  
Luis Inácio  
PGFN

PCR 2504/07

**PROCESSO Nº** : 17944.000863/2001-19

**INTERESSADO** : BANCO DO BRASIL S/A

**ASSUNTO** : Divergência entre o entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Banco Central do Brasil, quanto à devolução ao Banco do Brasil S/A do valor correspondente à multa de importação aplicada à Marinha, debitado na conta Reservas Bancárias daquela instituição financeira.

**DESPACHO** : Aprovo o Parecer PGFN/CAF/Nº 2504 , de 13 de novembro de 2007, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Publique-se o Parecer e este Despacho.

Brasília, 9) de novembro de 2007.



**GUIDO MANTEGA**  
Ministro de Estado da Fazenda

Almerio  
SE



**Cláudio**  
PGFN/CAF



**Luis Inácio**  
PGFN