

## **Parecer Jurídico 465/2017-BCB/PGBC**

Parecer que analisa questionamentos acerca da necessidade de revogação da Resolução nº 1.065, de 5 de dezembro de 1985, em decorrência da edição da Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017, bem como as implicações jurídicas decorrentes.

**André Ubaldo Roldão**

Procurador do Banco Central

**Eliane Coelho Mendonça**

Subprocuradora-Geral do Banco Central, Substituta

Parecer Jurídico 465/2017-BCB/PGBC  
S/Proc

Belo Horizonte, 10 de julho de 2017.

*Ementa: Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP). Chefe de Gabinete do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução. Edição da Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017. Questionamentos acerca da necessidade de revogação da Resolução nº 1.065, de 5 de dezembro de 1985. Revogação tácita (ab-rogação) da referida resolução, tanto de suas normas de natureza material quanto daquelas de natureza processual. Implicações jurídicas. Ausência de competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) para revogar expressamente a Resolução nº 1.065, de 1985. Art. 38 da Medida Provisória nº 784, de 2017. Competência do Banco Central do Brasil, mediante a edição de circular.*

Senhora Subprocuradora-Geral,

#### ASSUNTO

Cuida-se de consulta formulada pelo Chefe de Gabinete do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução, por e-mail, acerca da necessidade de revogação da Resolução nº 1.065, de 5 de dezembro de 1985, tendo em vista a publicação da Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017, que transferiu a competência para regulamentar o rito processual e a aplicação de penalidades no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) do Conselho Monetário Nacional (CMN) para o Banco Central do Brasil (BCB).

2. Assinala o consulente que não há dúvida quanto à imediata aplicação das regras processuais veiculadas na referida medida provisória, todavia há incerteza se as normas de direito material contidas na Resolução nº 1.065, de 1985, ainda estão vigentes.

3. Ademais, questiona o componente técnico se haveria urgência na revogação da mencionada resolução, caso essa medida fosse necessária, ou se “haveria revogação tácita de seus dispositivos e a revogação expressa seria mera questão de retirar do ordenamento normas não mais vigentes, para evitar confusão e dúvida”.

4. É o necessário relatório. Passo à apreciação jurídica.

#### APRECIÇÃO

5. As normas atinentes à aplicação de penalidades às instituições financeiras, seus administradores, membros de conselhos administrativos, fiscais e semelhantes, e demais pessoas supervisionadas por esta Autarquia, encontravam-se estabelecidas, até 7 de junho de 2017, precipuamente, na Resolução nº 1.065, de 1985.

6. O referido diploma normativo, elaborado pelo CMN, foi responsável por introduzir no Manual de Normas e Instruções (MNI) capítulo destinado a regulamentar a ação fiscalizadora do BCB, tratando de aspectos relacionados às infrações, penalidades, medidas, procedimentos e processos administrativos.

7. A Medida Provisória nº 784, de 2017, por sua vez, foi publicada em 8 de junho de 2017<sup>1</sup> com o objetivo de aperfeiçoar o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dotando as referidas autarquias de instrumentos mais efetivos de supervisão e aplicação de penalidades.

8. Especificamente quanto ao BCB, o capítulo II do referido diploma legislativo veicula normas acerca das penalidades, medidas coercitivas e meios alternativos de solução de controvérsias aplicáveis às instituições financeiras, às demais instituições supervisionadas e aos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), inclusive administradores e membros de órgãos estatutários e contratuais, estabelecendo, ainda, rito processual comum a todos os processos administrativos sancionadores no âmbito do BCB.

9. Feitas essas considerações preliminares, importante destacar, de início, que a edição da Medida Provisória nº 784, de 2017, implicou a ab-rogação tácita da Resolução nº 1.065, de 1985, ou seja, houve revogação total daquele diploma infralegal, tanto de seus dispositivos de natureza material quanto daqueles de natureza processual.

10. As regras de direito material da Resolução nº 1.065, de 1985, estão contidas, principalmente, nas seções 2 a 8 do capítulo 1 do título 4 do Regulamento anexo à resolução, e possuem o propósito de disciplinar as sanções previstas no art. 44 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (advertência, multa pecuniária, suspensão do exercício de cargos, inabilitação temporária ou permanente e cassação da autorização para funcionamento), bem como as infrações relacionadas a operações cambiais (estabelecidas, essencialmente, na Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e no Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933).

11. Ocorre que a Medida Provisória nº 784, de 2017, revogou expressamente o art. 44 da Lei nº 4.595, de 1964 (art. 57, I, “a”), trazendo novas penalidades (art. 5º) e novos parâmetros para sua aplicação (art. 6º ao 10), os quais, em razão do art. 39<sup>2</sup> da medida provisória, são também aplicáveis (no que couber) às infrações cambiais.

12. Nesse sentido, verifica-se uma incompatibilidade na novel legislação com as disposições de direito material da Resolução nº 1.065, de 1985, uma vez que, com a vigência da Medida Provisória nº 784, de 2017, não mais subsistem os parâmetros legais sob os quais foi elaborado o ato infralegal regulamentador, tendo sido estabelecido um novo marco legal sobre a aplicação de penalidade no âmbito do SFN. Incide ao caso, portanto, o art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), sobrevindo a revogação tácita das normas de direito material previstas na Resolução nº 1.065, de 1985.

13. Do mesmo modo, também não mais permanecem em vigor, em razão da revogação tácita, as normas de natureza processual da Resolução nº 1.065, de 1985. Isso porque a Medida Provisória nº 784, de 2017, trouxe um novo marco regulatório para o processo administrativo sancionador no âmbito desta Autarquia, o qual deve ser observado sempre que se verificarem indícios de ocorrência de infração prevista em qualquer normativo cujo cumprimento seja fiscalizado pelo BCB.

14. Veja, pois, que as novas regras acerca do processo administrativo sancionador são estruturadas sob pilares bastante distintos daqueles existentes quando da edição da Resolução

<sup>1</sup> Esta também foi a data em que a medida provisória entrou em vigor, nos termos de seu art. 58.

<sup>2</sup> Art. 39. À exceção dos art. 2º, art. 3º, art. 4º e incisos I, III, IV e V do caput do art. 5º, as regras estabelecidas no Capítulo II e no Capítulo IV aplicam-se, no que couber, às infrações previstas no Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, no Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, na Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, no Decreto-Lei nº 1.060, de 21 de outubro de 1969, na Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e na Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, quando apuradas pelo Banco Central do Brasil.

<sup>3</sup> Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

nº 1.065, de 1985, há mais de trinta anos. O novo arcabouço legislativo, demonstrando preocupação com o princípio da eficiência, prevê que os atos e os termos processuais poderão ser formalizados, comunicados e transmitidos em meio eletrônico (art. 21, § 3º). Ainda amparada no referido princípio – bem como nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade – a medida provisória inova ao permitir que o BCB deixe de instaurar processo administrativo sancionador, consideradas a baixa lesão ao bem jurídico tutelado e a utilização de outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos (art. 21, § 2º).

15. Ademais, a Medida Provisória nº 784, de 2017, apresenta novas regras acerca da citação (arts. 22 e 23), intimação (art. 24), preclusão (art. 25), contagem de prazo (art. 26), provas (arts. 27 e 28) e recursos (art. 29).

16. Desse modo, é possível concluir que também houve revogação tácita das normas de natureza processual da Resolução nº 1.065, de 1985, tendo em vista sua incompatibilidade com os dispositivos da Medida Provisória nº 784, de 2017, nos termos do art. 2º, § 1º, Decreto-Lei nº 4.657, de 1942.

17. Nesse ponto, importante deixar claro que as normas da Medida Provisória nº 784, de 2017, são autoaplicáveis e possuem incidência imediata e geral, não obstante a possibilidade de regulamentação por parte do BCB (arts. 38 e 55), do CMN e da CVM (art. 55). De fato, mesmo antes da edição dos respectivos atos normativos por essas entidades, já é possível a aplicação de todas as novas sanções previstas na norma, utilizando-se, para tanto, o novo rito processual. Não é por outra razão que o art. 55 da Medida Provisória nº 784, de 2017, prescreve que as normas porventura elaboradas por essas entidades serão apenas complementares à medida provisória, de forma que a produção de efeitos dos dispositivos da nova medida com força de lei não depende de sua regulamentação infralegal.

18. Assim, para as irregularidades praticadas após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, devem ser observadas as normas de natureza material e processual desse mesmo diploma normativo.

19. Entretanto, caso o fato típico tenha sido perpetrado antes da entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, deve-se divisar a natureza da norma a ser aplicada para fins de adoção do contido na Resolução nº 1.065, de 1985, ou do previsto na Medida Provisória nº 784, de 2017.

20. Tratando-se de norma de natureza processual, deve ser adotada a regra vigente à época da prática do ato processual (*tempus regit actum*), ou seja, os atos processuais levados a efeito após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, mesmo que decorrentes de infrações anteriormente sujeitas à disciplina prevista na Resolução nº 1.065, de 1985, devem observar o rito previsto no novo diploma com força de lei.

21. Por outro lado, tratando-se de norma punitiva de natureza material – como é o caso, por exemplo, dos critérios de aplicação das sanções – deve-se observar o contido na Resolução nº 1.065, de 1985 (norma vigente à época da prática da irregularidade), salvo se a regra constante da Medida Provisória nº 784, de 2017, for mais benéfica ao interessado, hipótese em que será aplicável a retroatividade benéfica prevista no inciso XL do art. 5.<sup>o</sup><sup>4</sup> da Constituição Federal.

22. Ultrapassada a questão da ab-rogação tácita da Resolução nº 1.065, de 1985, e de suas implicações jurídicas, entendo que, para que se evite confusão do administrado acerca das normas do processo administrativo sancionador então vigentes, seria apropriado que se revogasse expressamente o mencionado ato infralegal.

23. Destaque-se, contudo, que, não obstante a Resolução nº 1.065, de 1985, tenha sido elaborada pelo CMN, a competência para revogá-la, a partir da edição da Medida Provisória nº 784, de 2017,

4 Art. 5º [...] XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

passou a ser do BCB, em razão do disposto no art. 38 do novel diploma legislativo, transcrito a seguir:

Art. 38. O Banco Central do Brasil disciplinará as penalidades, as medidas coercitivas, os meios alternativos de solução de controvérsias e o processo administrativo sancionador previstos no Capítulo II, e disporá sobre:

I - a graduação das penalidades de multa, de proibição de praticar determinadas atividades ou serviços e de inabilitação para atuar como administrador ou para exercer cargo em órgão previsto no estatuto ou no contrato social de pessoa mencionada no caput do art. 2º;

II - a multa cominatória e os critérios a serem considerados para a definição de seu valor, tendo em vista os seus objetivos;

III - o cabimento, o tempo e o modo de celebração do termo de compromisso e do acordo de leniência, e, no caso deste último instrumento, sobre os critérios para declarar a extinção da ação punitiva administrativa e para a aplicação da redução da penalidade; e

IV - o rito e os prazos do processo administrativo sancionador no âmbito do Banco Central do Brasil.

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

24. A Resolução nº 1.065, de 1985, foi editada com fundamento na parte final do art. 4º, VIII<sup>5</sup>, da Lei nº 4.595, de 1964, que concede ao CMN competência para regulamentar a aplicação das penalidades cabíveis às pessoas subordinadas àquela lei. Ocorre que o caput do art. 38 da Medida Provisória nº 784, de 2017, estabeleceu que a competência para disciplinar penalidades no âmbito de atuação do BCB deixou de ser do CMN e passou a ser conferida a esta Autarquia. Uma vez que o novo dispositivo é incompatível com a parte final do art. 4º, VIII, da Lei nº 4.595, de 1964, forçoso concluir que, no ponto, tal dispositivo foi revogado tacitamente pela Medida Provisória nº 784, de 2017, nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

25. E nem se diga que não seria possível a revogação da parte final do art. 4º, VIII, da Lei nº 4.595, de 1964, por meio de medida provisória, ao argumento de que somente por meio de lei complementar poderiam ser veiculadas normas que versem sobre procedimento administrativo punitivo e penalidades aplicáveis a instituições supervisionadas pelo BCB. Essa questão foi bem dirimida no Parecer Jurídico 191/2014-BCB/PGBC, de 10 de junho de 2014<sup>6</sup>, que concluiu que a parte final do dispositivo em pauta não veicula norma de estrutura do sistema financeiro, o que, portanto, autoriza sua revogação por meio de lei ordinária ou medida provisória posterior. Veja, pois, os fundamentos que ampararam tal conclusão, propalados na referida manifestação jurídica:

14. O art. 192<sup>7</sup> da Constituição, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, dispõe que a regulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN) se dá mediante leis complementares, função que, nos dias de hoje, é desempenhada, precipuamente,

5 Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: [...]

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;

6 De autoria da Procuradora Amanda Marcos Favre, com despachos da Procuradora-Chefe Eliane Coelho Mendonça.

7 Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

pela Lei nº 4.595, de 1964, recepcionada pela nova ordem constitucional com *status* de lei complementar.

15. A norma de regência estabelece que, ao Conselho Monetário Nacional (CMN), segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República, compete, dentre outras, *regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas* (art. 4º, VIII) e que, ao BCB, compete *cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional* (art. 9º), bem como *exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas* (art. 10, IX).

16. Uma superficial leitura do ali disposto poderia conduzir à conclusão de que somente mediante lei complementar podem ser veiculadas normas que versem sobre procedimento administrativo punitivo e penalidades aplicáveis a instituições supervisionadas pelo BCB.

17. Observou-se, no entanto, que, conforme a lição do Min. Eros Grau, a exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro<sup>8</sup>. Registrou-se, no ponto, que, conforme assentado por esta Procuradoria-Geral<sup>9</sup>, *por estrutura* [do sistema financeiro nacional] há de se compreender a disposição e a ordenação dos diferentes elementos dentro do sistema, abrangendo (i) a definição dos órgãos e das entidades que compõem o sistema financeiro nacional, (ii) o papel desempenhado por cada um deles no bojo do sistema, e (iii) *o modo pelo qual se relacionam*.

18. Sendo assim, após analisar o contido no art. 4º, VIII, da Lei nº 4.595, de 1964, chegou-se ao entendimento de que sua parte final – que confere ao CMN a competência para regular a aplicação das penalidades previstas para os que exercem atividades subordinadas àquela lei – não veicula norma de estrutura do SFN; logo, seria possível que uma lei ordinária, ou mesmo medida provisória, dispusesse sobre a aplicação de penalidades às instituições integrantes do sistema financeiro – e o procedimento a ser observado para tal. (Grifos acrescidos).

19. Sobre a possibilidade de uma mesma lei, anterior à Constituição, possuir regras de naturezas diversas, foi trazida à colação a lição de Gesner de Oliveira, segundo o qual é possível que a reinterpretação da matéria tratada em determinado ato normativo, quando realizada à luz do novo fundamento de validade (nova Constituição), conduza a âmbitos de competência de normativos distintos<sup>10</sup>.

8 2. Não há dúvida, de outra parte, quanto à circunstância de a exigência de lei complementar veiculada pelo artigo 192 da Constituição abranger apenas o quanto respeite à regulamentação – permito-me exorcizar o vocábulo “regulação”, em razão do tanto de ambiguidade que enseja – regulamentação, dizia, da estrutura do sistema. O sistema haveria de estar a serviço da promoção do desenvolvimento equilibrado do País e dos interesses da coletividade – diz o preceito – e, para tanto, a Constituição impõe sua regulamentação por lei complementar. Mas apenas isso. Os encargos e obrigações impostos pelo Código de Defesa do Consumidor às instituições financeiras, atinentes à prestação de seus serviços a clientes – isto é, atinentes à exploração das atividades dos agentes econômicos que a integram, todas elas, Operações Bancárias e serviços bancários, na lição do Ministro Nelson Jobim – esses encargos e obrigações poderiam perfeitamente, como o foram, ser definidos por lei ordinária. (ADI 2.591. STF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau. DJ 29.09.2006. p. 31. sem grifos no original)

9 Parecer PGBC-244, de 17 de outubro de 2012, de autoria do Procurador Sérgio Murta Machado Filho, com despachos do Procurador-Chefe Lucas Alves Freire e do Procurador-Geral Adjunto Cristiano de Oliveira Lopes Cozer, aprovado pelo Sr. Procurador-Geral, Isaac Sidney Menezes Ferreira.

10 Defesa da concorrência e regulação: o caso do setor bancário *apud* MARQUES, Claudia Lima; ALMEIDA, João Batista de; PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. (Coord.). *Aplicação do código de defesa do consumidor aos bancos: ADIn 2.591*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 107.

20. Observou-se, também, que as palavras utilizadas pelo legislador<sup>11</sup>, conjugadas com o disposto no art. 192<sup>12</sup> da Constituição, autorizariam o entendimento de que a previsão das sanções aplicáveis às instituições sujeitas à supervisão do BCB é matéria a ser veiculada por lei de natureza ordinária e não se insere no poder normativo do CMN, ao qual cumpre apenas regular a aplicação de tais sanções<sup>13</sup>.

21. Assim, uma vez assentado ser a lei ordinária o instrumento constitucionalmente previsto para veicular as sanções aplicáveis às instituições sujeitas à supervisão desta autarquia e para regular sua aplicação – visto que a parte final do inciso VIII do artigo 4º da Lei nº 4.595, de 1964, não veicula norma de estrutura do sistema financeiro – restaria analisar a possibilidade de que esta lei atribuísse ao BCB a competência normativa suplementar.

[...].

24. Assim, por se tratar de matéria afeta à chamada discricionariedade técnica, concluiu-se ser possível que o ato normativo a ser editado – que versa, dentre outras, sobre as penalidades impostas pelo descumprimento das normas legais e regulamentares relativas ao funcionamento das instituições supervisionadas pelo BCB e o procedimento a ser adotado para tal – fosse ele uma lei ordinária ou medida provisória, conferisse ao BCB a competência para o exercício da atividade normativa, de caráter suplementar.

26. Nesse contexto, após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, e a consequente revogação tácita da parte final do art. 4º, VIII, da Lei nº 4.595, de 1964, o CMN perdeu o poder normativo de que dispunha para regulamentar a aplicação de penalidades na esfera de atuação do BCB. Não podendo criar essas regras, igualmente não pode o CMN extingui-las.

27. O entendimento sobre a possibilidade de revogação de norma por ato normativo distinto, oriundo de entidade diversa da que o editou em primeiro lugar, não é novidade na Procuradoria-Geral, tendo sido adotado na Nota Jurídica PGBC-104/2007, de 10 de janeiro de 2007<sup>14</sup>, que analisou a possibilidade de o BCB e o CMN revogarem uma circular e duas resoluções que tratavam de tema cuja competência regulamentar foi transferida à Câmara de Comércio Exterior (Camex) por meio de medida provisória. Transcrevo, a seguir, trechos da referida manifestação jurídica, cujos fundamentos são perfeitamente aplicáveis à situação em análise:

5. A intenção da Diretoria de Assuntos Internacionais, manifestada nas missivas de 21 de dezembro de 2005 e 25 de outubro de 2006 (fls. 3 e 4), é de propor a ab-rogação de uma circular e de duas resoluções que tratam, exclusivamente, de matéria tributária relativa ao Imposto de Exportação. Sabe-se, porém, que a competência para tratar desses assuntos foi transferida do CMN à Camex, com o advento da Medida Provisória 2.113-27, de 2001. Após a entrada em vigor desse texto normativo, portanto, o Conselho Monetário Nacional e, por consequência, o Banco Central do Brasil, perderam todo o poder normativo de que dispunham para delimitar

11 Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

[...]

VIII - **Regular** a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a **aplicação das penalidades previstas**;

[...]

12 Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, **será regulado por leis complementares** que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

13 Cite-se, por exemplo, a Resolução nº 1.065, de 5 de dezembro de 1985, cujo regulamento a ela anexo disciplina a aplicação de penalidades às instituições financeiras, seus administradores, membros de conselhos consultivos, fiscais e semelhantes, gerentes e outras pessoas que infringirem as disposições das Leis nº 4.595, de 31.12.64, 4.728, de 14.07.65, 4.829, de 05.11.65, bem como outras normas legais ou regulamentares aplicáveis.

14 De autoria do Procurador Danilo Takasaki Carvalho, com despacho do Coordenador-Geral Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.

os contornos da regra tributária do referido imposto. Sendo certo que quem não pode o mais, não pode o menos, esse alijamento inclui, também, o *poder de revogar* normas que tratem daquela matéria tributária. Não podendo criar essas regras, igualmente não podem o CMN e o BCB extingui-las.

6. Assim sendo, qualquer iniciativa no sentido de ab-rogar as resoluções e a circular de que aqui se trata seria desprovida de efeito jurídico. Em verdade, numa eventual edição de resolução e circular com a finalidade de ab-rogar aquelas que tratam do Imposto de Exportação, o que ocorreria, segundo a abalizada doutrina de Hans Kelsen<sup>15</sup>, seria a edição de normas *inválidas* pelo CMN e pelo BCB – normas que não pertenceriam ao ordenamento jurídico pátrio por não possuírem fundamento de validade em norma jurídica de hierarquia superior (ou, o que é o mesmo, por haverem emanado de *autoridade incompetente*); normas que, sem validade, não poderiam provocar efeito jurídico algum, inclusive o de retirar do ordenamento as já citadas resoluções e circular.

7. Portanto a iniciativa para revogar (em sentido amplo) as normas constantes das Resoluções 2.136 e 2.140, de 1994, da Circular 2.767, de 1997, e de outros textos infralegais concernentes ao Imposto de Exportação, ainda que editados pelo CMN e pelo BCB, cabe, no momento, à Camex. Eventual tentativa de revogá-los por resolução do CMN e circular do BCB, além de sem utilidade, por ausência de competência dessas entidades, pode criar indesejada insegurança jurídica, com contribuintes questionando a exigibilidade da exação em virtude dessa pretensa revogação<sup>16</sup>.

28. Portanto, é possível concluir que, após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, a competência para revogar a Resolução nº 1.065, de 1985, passou a ser do BCB, mediante a edição de circular<sup>17</sup>, uma vez que o CMN não mais possui competência para disciplinar a aplicação de penalidades na esfera de atuação desta Autarquia.

## CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, concluo que:
- a) a Medida Provisória nº 784, de 2017, que entrou em vigor em 8 de junho de 2017, revogou tacitamente (ab-rogação) a Resolução nº 1.065, de 1985, tanto em relação aos seus dispositivos de natureza material quanto àqueles de natureza processual;
  - b) para as irregularidades praticadas após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, devem ser observadas as normas de natureza material e processual desse mesmo diploma normativo;

<sup>15</sup> *Teoria Pura do Direito*, trad. por João Baptista Machado, 6.ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>16</sup> Deve-se recordar a malfadada iniciativa da Presidência da República, de 25 de abril de 1991, em que se editou Decreto s/n para revogar o Decreto 23.258, de 19 de outubro de 1933. Embora ambas as espécies normativas fossem idênticas, emanadas, inclusive, da mesma autoridade (Presidência da República), o espectro de competências que essa autoridade, em cada época, possuía era distinta. Em 1933, os decretos editados pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas tinham eficácia normativa amplíssima, com poderes de modificar e restringir qualquer lei em vigor (Art. 1.º do Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930: “O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país”). À época, portanto, admitiu-se que o Decreto 23.258 tratasse validamente das “operações de câmbio ilegítimas”. Em 1991, porém, a *competência* sobre matéria cambial já havia sido reservada ao Legislativo pela Constituição da República de 1988. Qualquer alteração na disciplina do Decreto de 1933, para que fosse válida, haveria de ser promovida, então, por meio de lei, nunca por decreto. Nesse sentido, a edição do Decreto s/n, de 1991, não poderia promover a ab-rogação do Decreto 23.258, de 1933. Ocorre que os administrados assim não entenderam e passaram a pleitear a não-incidência dos preceitos punitivos desse último às operações cambiais ilícitas que praticavam. A insegurança jurídica persistiu até que novo Decreto s/n, esse de 14 de maio de 1998, declarasse a nulidade do Decreto de 1991.

<sup>17</sup> Nos termos do Manual de Elaboração de Documentos (MED) do BCB, circular é ato editado que tem por “finalidade divulgar deliberação da Diretoria Colegiada do Banco Central”.

- c) caso o fato típico tenha sido perpetrado antes da entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, e tratando-se de norma de natureza processual, deve ser adotada a regra vigente à época da prática do ato processual (*tempus regit actum*), ou seja, os atos processuais levados a efeito após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, mesmo que decorrentes de infrações anteriormente sujeitas à disciplina da Resolução nº 1.065, de 1985, devem observar o rito previsto no novo diploma com força de lei;
- d) na mesma situação do item anterior e tratando-se de norma punitiva de natureza material, deve-se observar o contido na Resolução nº 1.065, de 1985 (norma vigente à época da prática da irregularidade), salvo se a regra constante da Medida Provisória nº 784, de 2017, for mais benéfica ao interessado, hipótese em que será aplicável a retroatividade benéfica prevista no inciso XL do art. 5.º da Constituição Federal; e
- e) para que se evite confusão do administrado acerca das normas do processo administrativo sancionador então vigentes, seria apropriado que se revogasse expressamente a Resolução nº 1.065, de 1985. Todavia, após a entrada em vigor da Medida Provisória nº 784, de 2017, especialmente de seu art. 38, a competência para revogar o mencionado ato normativo passou a ser do BCB, mediante a edição de circular, uma vez que o CMN não mais possui competência para disciplinar a aplicação de penalidades na esfera de atuação desta Autarquia.

À consideração de Vossa Senhoria.

**ANDRÉ UBALDO ROLDÃO**

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria em Supervisão do Sistema Financeiro (PRSUP)

OAB/MG 128.386

De acordo.

Ao Chefe de Gabinete do Diretor de Organização do Sistema Financeiro e de Resolução, em razão da origem da consulta.

**ELIANE COELHO MENDONÇA**

Subprocuradora-Geral do Banco Central, Substituta

Câmara de Consultoria em Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro (CCiPG)

OAB/MG 78.456