

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 182, DE 1999

Susta os efeitos da Carta-Circular nº 5, do Banco Central do Brasil.

Autor: Deputado **VIVALDO BARBOSA**

Relator: Deputado **JOSÉ ROBERTO BATOCHIO**

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do nobre Deputado VIVALDO BARBOSA, intenta sobrestar os efeitos da Carta-Circular nº 5, do Banco Central do Brasil, estabelecendo, ainda, que a Diretoria daquela instituição tomará as medidas adequadas para o encerramento das contas chamadas “CC-5”, abertas em decorrência da referida Carta-Circular, e encaminhará à Secretaria da Receita Federal a relação de todas as contas existentes até a data da publicação do decreto.

Na Justificação, o Autor defende a iniciativa, alegando que “o uso das contas bancárias abertas por meio da Carta-Circular nº 5, do Banco Central do Brasil, tem sido danoso ao país, ruim para o erário e prejudicial à fiscalização da Receita Federal sobre as rendas auferidas no Brasil”. Tais contas estariam sendo utilizadas para acobertamento de diversas ilegalidades, tais como lavagem de dinheiro, sonegação fiscal, tráfico de drogas etc.

A proposição foi examinada, primeiramente, pela douta Comissão de Finanças e Tributação, que opinou, quanto ao mérito, pela sua rejeição.

Ao apreciar a matéria, aquela Comissão trouxe a lume o fato de a famosa Carta-Circular nº 5, de 27 de fevereiro de 1969, ter sido revogada pela Circular nº 2.677, de 10 de abril de 1996, antes, portanto, da apresentação do presente projeto de decreto legislativo.

Cumpre observar que, tanto a Carta-Circular nº 5, revogada, quanto a Circular nº 2.677, em vigor, foram emitidas com base no Decreto nº 13.258, de 19 de outubro de 1933, que dispõe sobre as operações de câmbio, e no art. 57 do Decreto nº 55.762, de 17 de fevereiro de 1965. Este último Decreto, por sua vez, regulamenta a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, modificada pela Lei nº 4.390, de 29 de agosto de 1964, que “disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências”.

Prosseguindo sua tramitação, o projeto chega-nos para análise de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 49, inciso V, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Tem-se, assim, que a faculdade normativa do Poder Executivo suscetível da censura do Legislativo deverá encontrar-se vinculada ao poder regulamentar que lhe foi outorgado. O art. 84, inciso IV, do Texto Magno esclarece em que consiste a outorga, quando dispõe que compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.**

Destarte, em princípio, teríamos como atos normativos passíveis de sustação somente os decretos e regulamentos, atos privativos do Chefe do Poder Executivo.

Ocorre que, em virtude do gigantismo e da diversidade das atribuições do Executivo, o Presidente da República é autorizado a delegar algumas de suas atribuições aos Ministros de Estado, conforme previsto no parágrafo único do art. 84 da Lei Maior. Dentre tais atribuições delegáveis, destaca-se, em especial, a possibilidade de dispor, **mediante decreto**, sobre a

organização e funcionamento da administração federal e a extinção de funções ou cargos públicos, hipóteses do inciso VI do mesmo artigo. Em diapasão, verifica-se que, a teor do disposto no art. 87, parágrafo único, compete aos Ministros de Estado expedir instruções para execução das leis, decretos e regulamentos.

Infraconstitucionalmente, o tema é tratado pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo, a aludida Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que cuida da elaboração das leis. De acordo com o art. 4º do citado diploma, os decretos numerados são os que possuem caráter normativo. Os decretos de cunho pessoal, de provimento ou de vacância de cargo (destituídos de caráter normativo) são identificados apenas pela data.

No mais, nosso Direito Positivo é silente.

Infere-se, assim, que os atos normativos suscetíveis de sustação são os que expressam um comando geral e abstrato visando à correta aplicação da lei, emanados do próprio Chefe do Executivo ou de seus Ministros, consubstanciados pelos decretos, regulamentos, resoluções e deliberações.

A doutrina distingue, ainda, outros atos inferiores, definidos como ordinatórios, que são as instruções, **circulares**, avisos, portarias, ordens de serviço, ofícios e despachos. Tais atos, embora possam fazer referências à lei, não possuem força bastante para regulamentá-la, expressam tão-somente provimentos, determinações ou esclarecimentos que se endereçam aos agentes administrativos a fim de orientá-los quanto à prestação do serviço público. Os atos ordinatórios não emanam do poder regulamentar, mas do poder hierárquico, razão pela qual podem ser expedidos por qualquer chefe de serviço.

Isso posto, é fácil constatar que a antiga Carta-Circular nº 5 ou a atual Circular nº 2.677 escapam do controle legiferante do Poder Legislativo, não podendo figurar como objeto do decreto legislativo, conforme previsto pelo art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Com efeito, no caso vertente, ao perscrutar os textos das duas Circulares, verificamos que, efetivamente, não logram regulamentar a lei,

tampouco inovam em sede legal, apenas ordenam procedimentos internos visando à prestação do serviço a que se destinam.

A Carta-Circular nº 5, firmada pelo Gerente de Fiscalização e Registros de Capitais Estrangeiros do Banco Central, destinava-se a comunicar aos estabelecimentos bancários como deveriam ser escrituradas as contas de depósitos, no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior. Da mesma forma, a atual Circular nº 2.677, oriunda da Diretoria Colegiada do Banco Central, informa como os bancos credenciados deverão abrir, movimentar e cadastrar essas contas. Em suma, ambas traduzem apenas regras de contabilização, meramente operacionais.

A norma que, realmente, revela um comando geral e abstrato para concretização da lei é o art. 57 do Decreto nº 55.762/65, ao disciplinar o direito à livre movimentação dos recursos das contas de depósito de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior.

A questão da suposta exorbitância seria, então, a do Decreto retromencionado em confronto com as Leis nº 4.131/62 e 4.390/64.

Ao examinar a matéria, constatamos que o escopo da lei foi o de autorizar as pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior a trazerem recursos para o Brasil ou remetê-los de volta ao país de origem. Essa prática, aliás, é exercida na maioria dos países e fortalece o fluxo de capitais, procedimento absolutamente normal no contexto da globalização econômica.

O desvirtuamento das operações envolvendo as contas “CC-5” não decorre da lei ou de exorbitância na sua regulamentação, mas sim, conforme reconhece o próprio Banco Central do Brasil, da dificuldade de fiscalização de tais contas, resguardadas que são pelo direito fundamental do sigilo bancário.

Por derradeiro, apenas *ad argumentandum*, ainda que fosse possível e exeqüível o pretendido sobrestamento – ademais, se considerarmos que os efeitos ultrapassam a jurisdição nacional –, este se revelaria de todo inócuo e contrário ao fim colimado, de vez que os crimes apontados continuariam a existir, alterado apenas o *modus operandi*. Seus agentes simplesmente

escolheriam outros expedientes para a remessa ilegal, e estes sim, de difícil, senão improvável, detecção.

Diante de todo o exposto, impende admitir que a proposição em exame não oferece condições para prosperar, quer se considere a revogação do ato impugnado, quer por ser o ato revogador insuscetível de sustação, quer pela ausência de exorbitância. Sob qualquer prisma, chega-se ao mesmo desfecho: a iniciativa não atende aos pressupostos exigidos pelo inciso V do art. 49 da Carta Constitucional.

Pelas concludentes razões, manifesto meu voto pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 182, de 1999, restando prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes a esta Comissão.

Sala da Comissão, de de 2002.

Deputado JOSÉ ROBERTO BATOCHIO

Relator