



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2073791 - SP (2022/0343983-5)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE : GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A - FALIDO
OUTRO NOME : GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A -
REPR. POR : BARBASTRO CONSULTORIA EM GESTAO EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADOS : RÔMULO MARTINS NAGIB - DF019015
LUIS GUSTAVO ORRIGO FERREIRA MENDES - DF045233
MARIELLE ORRIGO FERREIRA MENDES - DF043130
IGOR COSTA ALVES - DF054336
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 2º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ACÓRDÃOS CONFRONTADOS DECIDIDOS À LUZ DE CONTEXTOS FÁTICO-JURÍDICOS DISTINTOS. CONTRARIEDADE AO ART. 65 DA LEI N. 9.069/1996, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 12.865/2013. INGRESSO DE MOEDA NO PAÍS POR ENTIDADE AUTORIZADA A FUNCIONAR NO MERCADO DE CÂMBIO. NORMA DOTADA DE AUTOAPLICABILIDADE SOB O ASPECTO SUBJETIVO. INVIABILIDADE DE RESTRIÇÃO DE SEU ALCANCE POR ATO INFRALEGAL, CUJA AUSÊNCIA NÃO OBSTA SUA PRODUÇÃO DE EFEITOS. LEGITIMIDADE DE DISPOSIÇÃO REGULAMENTAR RESTRITIVA APENAS QUANTO À FORMA, LIMITES E CONDIÇÕES DA OPERAÇÃO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

I – De acordo com o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – É deficiente a fundamentação de recurso especial em que a alegação de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 se faz de forma genérica, sem a demonstração exata do ponto omissis, contraditório ou obscuro constante do acórdão recorrido, incidindo, por analogia, o óbice da Súmula n. 284/STF.

III – A ausência de exame do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pelo tribunal *a quo*, não obstante oposição de Embargos de Declaração, impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 211/STJ.

IV – Para a comprovação da divergência jurisprudencial a viabilizar a via do recurso especial com fundamento na alínea c do permissivo constitucional, impõe-se que os julgados confrontados tenham examinado matéria fático/jurídica idênticas, à luz da

mesma legislação federal, dando-lhes, contudo, soluções distintas, situação não verificada no caso.

V – O art. 65 da Lei n. 9.069/1996, na redação conferida pela Lei n. 12.865/2013, permitiu a formalização operações de ingresso de moeda no País por entidade autorizada a funcionar no mercado de câmbio, de modo que a ausência de edição de ato normativo secundário não pode significar impedimento absoluto à sua efetivação por tais pessoas jurídicas, sob pena de condicionar a eficácia de regramento autoaplicável ao alvedrio do Poder Executivo em contexto no qual não conferida qualquer margem de apreciação ao administrador.

VI – A despeito de o § 2º do art. 65 da Lei n. 9.069/1996 atribuir ao Banco Central do Brasil o poder de regulamentar a forma, os limites e as condições de operacionalização dessas tratativas, não houve concessão de competências normativas destinadas a circunscrever o alcance da autorização constante do *caput* sob a perspectiva subjetiva do sujeito legitimado a realizá-las, razão pela qual descabia ao Poder Público empreender exegese no sentido de restringir a entrada de numerário em território nacional apenas às entidades qualificadas como bancos, mormente quando calcada em diploma infralegal editado com amparo em preceito legal revogado.

VII – Apenas com a entrada em vigor do art. 14, § 2º, II, da Lei n. 14.286/2021, foi outorgada ao Banco Central do Brasil a faculdade de dispor, mediante ato normativo próprio, sobre os tipos de instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio impedidas de efetuar o ingresso de moeda nacional ou estrangeira no País, considerados o porte, a natureza e o modelo de negócio das instituições, sendo inválido, por isso, anterior ato infralegal que limitava o exercício de direito subjetivo legalmente conferido.

VIII – Não obstante o reconhecimento da prática de ato ilícito, consistente na indevida retenção do numerário importado pela Recorrente, descabe o acolhimento integral da pretensão recursal para, desde logo, julgar procedente o pedido indenizatório, pois devolvida a esta Corte, tão somente, a análise da legitimidade da atuação administrativa, competindo às instâncias ordinárias, à luz das provas produzidas nos autos, aferir a extensão de eventual dano causado em razão da conduta do Poder Público, matéria cujo exame nesta fase processual, a par de demandar reexame de provas vedado pela Súmula n. 7/STJ, implicaria evidente supressão de instância.

IX – Recurso Especial conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Impedido o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 06 de agosto de 2024.

REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2073791 - SP (2022/0343983-5)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE : GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A - FALIDO
OUTRO NOME : GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A -
REPR. POR : BARBASTRO CONSULTORIA EM GESTAO EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADOS : RÔMULO MARTINS NAGIB - DF019015
LUIS GUSTAVO ORRIGO FERREIRA MENDES - DF045233
MARIELLE ORRIGO FERREIRA MENDES - DF043130
IGOR COSTA ALVES - DF054336
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 2º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ACÓRDÃOS CONFRONTADOS DECIDIDOS À LUZ DE CONTEXTOS FÁTICO-JURÍDICOS DISTINTOS. CONTRARIEDADE AO ART. 65 DA LEI N. 9.069/1996, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI N. 12.865/2013. INGRESSO DE MOEDA NO PAÍS POR ENTIDADE AUTORIZADA A FUNCIONAR NO MERCADO DE CÂMBIO. NORMA DOTADA DE AUTOAPLICABILIDADE SOB O ASPECTO SUBJETIVO. INVIABILIDADE DE RESTRIÇÃO DE SEU ALCANCE POR ATO INFRALEGAL, CUJA AUSÊNCIA NÃO OBSTA SUA PRODUÇÃO DE EFEITOS. LEGITIMIDADE DE DISPOSIÇÃO REGULAMENTAR RESTRITIVA APENAS QUANTO À FORMA, LIMITES E CONDIÇÕES DA OPERAÇÃO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

I – De acordo com o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – É deficiente a fundamentação de recurso especial em que a alegação de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 se faz de forma genérica, sem a demonstração exata do ponto omissis, contraditório ou obscuro constante do acórdão recorrido, incidindo, por analogia, o óbice da Súmula n. 284/STF.

III – A ausência de exame do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pelo tribunal *a quo*, não obstante oposição de Embargos de Declaração, impede o acesso à instância especial, porquanto não preenchido o requisito constitucional do prequestionamento, nos termos da Súmula n. 211/STJ.

IV – Para a comprovação da divergência jurisprudencial a viabilizar a via do recurso especial com fundamento na alínea c do permissivo constitucional, impõe-se que os julgados confrontados tenham examinado matéria fático/jurídica idênticas, à luz da mesma legislação federal, dando-lhes, contudo, soluções distintas, situação não

verificada no caso.

V – O art. 65 da Lei n. 9.069/1996, na redação conferida pela Lei n. 12.865/2013, permitiu a formalização operações de ingresso de moeda no País por entidade autorizada a funcionar no mercado de câmbio, de modo que a ausência de edição de ato normativo secundário não pode significar impedimento absoluto à sua efetivação por tais pessoas jurídicas, sob pena de condicionar a eficácia de regramento autoaplicável ao alvedrio do Poder Executivo em contexto no qual não conferida qualquer margem de apreciação ao administrador.

VI – A despeito de o § 2º do art. 65 da Lei n. 9.069/1996 atribuir ao Banco Central do Brasil o poder de regulamentar a forma, os limites e as condições de operacionalização dessas tratativas, não houve concessão de competências normativas destinadas a circunscrever o alcance da autorização constante do *caput* sob a perspectiva subjetiva do sujeito legitimado a realizá-las, razão pela qual descabia ao Poder Público empreender exegese no sentido de restringir a entrada de numerário em território nacional apenas às entidades qualificadas como bancos, mormente quando calcada em diploma infralegal editado com amparo em preceito legal revogado.

VII – Apenas com a entrada em vigor do art. 14, § 2º, II, da Lei n. 14.286/2021, foi outorgada ao Banco Central do Brasil a faculdade de dispor, mediante ato normativo próprio, sobre os tipos de instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio impedidas de efetuar o ingresso de moeda nacional ou estrangeira no País, considerados o porte, a natureza e o modelo de negócio das instituições, sendo inválido, por isso, anterior ato infralegal que limitava o exercício de direito subjetivo legalmente conferido.

VIII – Não obstante o reconhecimento da prática de ato ilícito, consistente na indevida retenção do numerário importado pela Recorrente, descabe o acolhimento integral da pretensão recursal para, desde logo, julgar procedente o pedido indenizatório, pois devolvida a esta Corte, tão somente, a análise da legitimidade da atuação administrativa, competindo às instâncias ordinárias, à luz das provas produzidas nos autos, aferir a extensão de eventual dano causado em razão da conduta do Poder Público, matéria cujo exame nesta fase processual, a par de demandar reexame de provas vedado pela Súmula n. 7/STJ, implicaria evidente supressão de instância.

IX – Recurso Especial conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido.

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA

(RELATORA):

Trata-se de Recurso Especial interposto pela **GRADUAL CORRETORA DE CÂMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A. – FALIDA** contra acórdão prolatado, à unanimidade, pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no julgamento de Apelação, assim ementado (fls. 283/284e):

AÇÃO DE RITO COMUM – PESSOA JURÍDICA - INDEFERIMENTO DA JUSTIÇA GRATUITA – DANO MATERIAL COM CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E ARMAZENAGEM DE BENS – INGRESSO, NO PAÍS, DE MOEDA ESTRANGEIRA - INSTITUIÇÃO AUTORIZADA A OPERAR NO MERCADO DE CÂMBIO - ART. 65, § 2º, LEI 9.069/1995 - CIRCULAR 3.691/2013, DO BACEN, ART. 34, INCISO III, ALÍNEAS “A” E “B”

Nos termos da Súmula 481 do STJ, "faz jus ao benefício da justiça gratuita a pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos que demonstrar sua impossibilidade de arcar com os encargos processuais".

Não existem ao processo provas da agitada hipossuficiência, restando inoponíveis a agitada liquidação extrajudicial nem o pedido de falência.

Precedente.

O BACEN reconhece que a parte autora detém autorização para operar no mercado de câmbio.

O art. 65, Lei 9.069/1995, com a redação pela Lei 12.865/2013, prevê que “o ingresso no País e a saída do País de moeda nacional e estrangeira devem ser realizados exclusivamente por meio de instituição autorizada a operar no mercado de câmbio, à qual cabe a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário”.

Contudo, a norma demandava regulamentação, segundo o § 2º do retratado art. 65: “o Banco Central do Brasil, segundo diretrizes do Conselho Monetário Nacional, regulamentará o disposto neste artigo, dispondo, inclusive, sobre a forma, os limites e as condições de ingresso no País e saída do País de moeda nacional e estrangeira”.

Nos termos do art. 34, inciso III, alínea “a”, da Circular 3.691, de 16/12/2013, do BACEN, os agentes do mercado de câmbio podem realizar as seguintes operações: III - sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e sociedades corretoras de câmbio: a) operações de câmbio com clientes para liquidação pronta de até US\$100.000,00 (cem mil dólares dos Estados Unidos) ou o seu equivalente em outras moedas.

A alínea “b” dos retratados inciso III e art. 34, expressamente disciplina permissivo de “operações para liquidação pronta no mercado interbancário, arbitragens no País e, por meio de banco autorizado a operar no mercado de câmbio, arbitragem com o exterior;”

Para operações de liquidação pronta no mercado interbancário, necessária a intermediação de banco autorizado.

Permitida a operação de câmbio com clientes até o limite de US\$ 100.000,00 e, para liquidações prontas no mercado interbancário, necessária a participação de instituição bancária, significando dizer corretas as exegeses administrativa e sentencial.

Inexistiu malferimento ao princípio da legalidade, muito menos promoveu a Administração antijuridicidade, por isso não se há de falar em indenização.

Ademais, a respeito do aventado dano material, decorrente da contratação de Advogado privado, trata-se de ato livre e espontâneo da parte que, seja pelos atributos do profissional, seja pelo preço cobrado pelo serviço, elege o prestador de serviços para representá-lo numa lide.

Quanto às despesas de armazenagem, estas brotaram da permanência do bem no recinto aeroportuário, portanto presente devida prestação de serviço, sem responsabilidade da União, que não praticou ato “contra legem”.

Apelação desprovida.

Opostos Embargos Declaratórios, foram rejeitados (fls. 345/349e).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, suscita-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos dispositivos de lei a seguir indicados, apontando-se, em síntese, que:

i) Art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015: há omissões no acórdão recorrido, não sanadas pelo tribunal de origem no julgamento dos aclaratórios, notadamente quanto à aplicabilidade dos arts. 65 da Lei n. 9.069/1995 e 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB;

ii) Arts. 65 da Lei n. 9.069/1995 e 2º da LINDB: a lei expressamente permite que instituições autorizadas a funcionar no mercado de câmbio realizem operações de ingresso de moeda estrangeira no País, norma de natureza autoaplicável, sendo vedado a ato meramente regulamentar restringir direito legalmente consagrado.

Sem contrarrazões, o recurso foi inadmitido (fls. 536/537e), tendo sido interposto Agravo nos próprios autos (fls. 544/558e), posteriormente convertido em Recurso Especial (fl. 625e).

O Ministério Público Federal se manifestou, na qualidade de *custos iuris*, opinando pelo parcial conhecimento do recurso e, nessa extensão, pelo seu improvimento (fls. 642/649e).

Proferi decisão monocrática não conhecendo do Recurso Especial (fls. 651/660e), a qual, após a regularização processual da Recorrente, foi posteriormente reconsiderada (fls. 761/762e).

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (RELATORA):

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 9.3.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

I. Admissibilidade do Recurso Especial

De início, verifico não ser possível conhecer da suscitada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, porquanto, nessa extensão, o recurso cinge-se a alegações genéricas e, por isso, não demonstra, com transparência e precisão, qual seria o vício integrativo a inquinar o acórdão recorrido, bem como a sua importância para o deslinde da controvérsia, atraindo, por isso, o óbice contido na Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, aplicável, por analogia, no âmbito desta Corte (cf. EDcl no AgInt no CC n. 187.144/DF, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, j. 12.12.2023, DJe 15.12.2023; AgInt no AREsp n. 2.333.755/SP, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 18.12.2023, DJe 21.12.2023; e EDcl no AgInt no AREsp n. 1.619.349/RJ, Relator Ministro AFRÂNIO VILELA, SEGUNDA TURMA, j. 4.3.2024, DJe 6.3.2024).

No que se refere à apontada contrariedade ao princípio da continuidade

das leis, a insurgência carece de prequestionamento, pois ausente análise da matéria pelo tribunal de origem.

Com efeito, o requisito do prequestionamento pressupõe prévio debate da questão federal, com emissão de juízo de valor acerca dos dispositivos legais apontados como violados.

No caso, malgrado a oposição de Embargos Declaratórios, a Corte *a qua* não analisou, ainda que implicitamente, a aplicação do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, incidindo, portanto, a orientação constante da Súmula n. 211/STJ, segundo a qual: "[i]nadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*".

Do mesmo modo, o recurso não pode ser conhecido com fundamento na alínea *c* do permissivo constitucional, pois não há similitude fática entre os julgados confrontados, uma vez que o acórdão recorrido assentou, com fulcro no art. 65, § 2º, da Lei n. 9.069/1995, a legitimidade de ato regulamentar restringir o direito à importação de moedas estrangeiras por entidades autorizadas a funcionar no mercado de câmbio, enquanto o aresto paradigma, por sua vez, com supedâneo no art. 35-C, da Lei n. 9.656/1998, afastou a possibilidade de disposição infralegal delimitar o prazo durante o qual, após o início do atendimento emergencial, o paciente deveria permanecer em atendimento médico custeado por plano de saúde privado, constatando-se, assim, situações fáticas díspares (v.g. AgRg nos EDcl no AREsp n. 116.010/SP, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, j. 5.8.2014, DJe 15.8.2014; e AgRg no REsp n. 1.454.089/PB, Relator Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, j. 7.8.2014, DJe 19.8.2014).

As demais questões federais, debatidas com amparo no art. 65 da Lei n. 9.069/1996, na redação conferida pela Lei n. 12.865/2013, foram satisfatoriamente prequestionadas, estando o Recurso Especial hígido para julgamento, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade e ausentes outras questões prejudiciais e/ou preliminares a serem examinadas.

Convém assinalar, outrossim, que o exame da pretensão veiculada não demanda reexame fático-probatório, estando todos os aspectos factuais e processuais clara e suficientemente delineados no acórdão recorrido.

Do mesmo modo, anote-se ter a Corte de origem dirimido a controvérsia com arrimo em fundamentos infraconstitucionais.

II. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de Ação Indenizatória ajuizada pela **GRADUAL**

CORRETORA DE CÂMBIO, TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS S.A., atualmente falida, buscando a condenação da **UNIÃO** ao pagamento de indenização por danos materiais no importe de R\$ 2.712.611,31 (dois milhões, setecentos e doze mil, seiscentos e onze reais e trinta e um centavos), em razão de suposta retenção indevida de US\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de dólares americanos) em papel-moeda pela Alfândega do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP (fls. 3/12e).

Segundo consta da inicial, a Recorrente, instituição autorizada a funcionar no mercado de câmbio, adquiriu a destacada quantia em valores estrangeiros no comércio interbancário, tendo as cédulas chegado ao Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP em 2.5.2017, onde foram retidas pela respectiva Alfândega sob o fundamento de ser imprescindível prévia autorização do Banco Central do Brasil – BACEN para realizar a operação de importação.

Narrou-se, ainda, que, não obstante o BACEN tenha informado à Alfândega a desnecessidade de sua prévia autorização, a autarquia anotou a ausência de amparo regulamentar para permitir que entidade não bancária – caso da Recorrente –, efetuasse a transação, face à não regulamentação do art. 65 da Lei n. 9.069/1995, na redação conferida pela Lei n. 12.865/2013, culminando, assim, na retenção do numerário, o que só foi remediado mediante decisão prolatada pelo Juízo da 5ª Vara Federal de Guarulhos/SP no MS n. 5003616-53.2017.4.03.6119, determinando o início do respectivo desembaraço aduaneiro.

O pedido foi julgado improcedente em primeira instância, pelos seguintes fundamentos: *i*) a decisão judicial proferida no MS n. 5003616-53.2017.4.03.6119 efetivamente assentou que a ausência de ato infralegal dispendo sobre importação de moeda por entidade autorizada a funcionar no mercado de câmbio não impedia a Autora de realizar tais operações, porquanto incabível ao regulamento limitar a prerrogativa legal; e *ii*) embora comprovada a autorização para funcionar no mercado de câmbio e a retenção da moeda estrangeira em virtude da ausência de regulamentação do art. 65 da Lei n. 9.069/1995, na redação atribuída pela Lei n. 12.865/2013, a mera contrariedade entre o entendimento sufragado pela Administração Pública e a motivação da decisão judicial que determinou a liberação das cédulas “[...] não torna o ato administrativo antijurídico e passível de gerar responsabilidade civil por danos experimentados pelo particular”, pois “[...] somente pela clara demonstração de ato ilícito, acompanhado da verificação de dolo ou culpa grave do agente, é que se poderia cogitar da responsabilização civil do Estado, o que não ocorre no caso em tela” (fl. 158e).

O tribunal de origem manteve a sentença de improcedência, com os seguintes acréscimos de motivação: *a*) a despeito de o BACEN reconhecer que a Recorrente detinha autorização para operar no mercado de câmbio, e de o art. 65 da

Lei n. 9.069/1995 autorizar essas entidades a efetuarem o ingresso de moeda no País, o dispositivo demandava regulamentação, nos termos do respectivo § 2º; e *ii*) o art. 34, III, *b*, da Circular BACEN n. 3.691/2013, permitia “[...] operação de câmbio com clientes até o limite de US\$ 100.000,00 e, para liquidações prontas no mercado interbancário, necessária a participação de instituição bancária, significando dizer corretas as exegeses administrativa e sentencial” (fl. 287e).

Nessa conjuntura, o cerne da presente controvérsia reside em *definir, à vista do art. 65, caput e § 2º, da Lei n. 9.069/1995, conforme redação dada pela Lei n. 12.865/2015, se entidade habilitada a operar no mercado de câmbio estava autorizada a realizar o ingresso de moeda estrangeira no País, independentemente de regulamentação pelo Banco Central do Brasil, e, com base nessa premissa, avaliar a licitude da retenção de papel moeda, internalizado por instituição não-bancária, pela Alfândega do Aeroporto de Guarulhos/SP, sob o fundamento segundo o qual ausente amparo regulamentar para subsidiar a operação*, tema inédito nesta Corte.

III. Disciplina normativa

Inicialmente, destaco que, nos moldes do art. 37, § 6º, da Constituição da República, a responsabilidade extracontratual das pessoas jurídicas de direito público é de natureza objetiva, sendo suficiente à configuração do dever de indenizar a demonstração *(i)* da prática de ato ilícito por agente estatal, *(ii)* da eclosão de danos, materiais ou imateriais, e *(iii)* do respectivo nexo de causalidade.

Assim, para aferir a legitimidade da conduta administrativa ora em exame, mister avaliar, primeiramente, a disciplina normativa concernente à entrada de moeda em solo nacional, elemento essencial para aferir o primeiro dos pressupostos da responsabilidade civil do Estado.

Nos termos do enunciado originário do art. 65, *caput*, da Lei n. 9.069/1995, o ingresso de moeda do País somente poderia ser realizado mediante transferência bancária, cabendo ao respectivo estabelecimento intermediar a transação e identificar o cliente ou o beneficiário. Por sua vez, o § 2º do mesmo preceito normativo atribuía ao Conselho Monetário Nacional – CMN o dever de regulamentar essas operações, especialmente no tocante aos limites e às condições de internalização do numerário, *in verbis*:

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

[...]

§ 2º O Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes do Presidente da República, regulamentará o disposto neste artigo, dispondo, inclusive,

sobre os limites e as condições de ingresso no País e saída do País da moeda nacional (destaques meus).

Regulamentando a matéria, o art. 2º, b, da Resolução CMN n. 2.524/1998, especificou que o ingresso de valores em espécie no País deveria ter como destinatário um banco autorizado/credenciado a operar câmbio, em consonância com a exigência legal de transferência bancária e identificação do beneficiário pela respectiva instituição:

Art. 2º As empresas habilitadas a realizar transporte internacional de valores, quando ingressarem no País ou dele saírem transportando recursos em montante superior a R\$10.000,00 (dez mil reais) ou ao seu equivalente em outras moedas, nos termos do inciso III do parágrafo 1º do art. 65 da Lei nº 9.069/95, devem observar os seguintes procedimentos:

a) o responsável pelo transporte de valores deve apresentar declaração à unidade da Secretaria da Receita Federal que jurisdicione o local de sua entrada no País ou sua saída do País, na forma e modelo aprovados pelo Ministro de Estado da Fazenda;

b) o ingresso, no País, de valores em espécie, em cheques ou em "traveller's cheques" deve ter como destinatário um banco autorizado/credenciado a operar em câmbio no País

Parágrafo único. Excetua-se do disposto neste artigo o transporte de valores até R\$3.000,00 (três mil reais) ou seu equivalente em outras moedas, por remetente ou por beneficiário. (destaques meus).

Nesse contexto, a par de replicar a exigência legal de destinação dos valores a instituições bancárias, o regulamento então vigente detalhou o procedimento a ser adotado nessas transações – e.g. apresentação de declarações perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil –, bem como estabeleceu os limites de dispensa de outras formalidades, a exemplo de operações cujo montante, por remetente ou beneficiário, fosse inferior a R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Posteriormente, a Lei n. 12.865/2013 conferiu nova redação ao art. 65, *caput* e § 2º, da Lei n. 9.069/1995, de modo a viabilizar que transações de ingresso e de saída de moeda do território nacional pudessem ser realizadas por meio de *entidades autorizadas a operar no mercado de câmbio* – e não apenas por pessoas jurídicas qualificadas como bancos –, ampliando, assim, o rol de *players* aptos a atuar na respectiva arena comercial.

Manteve-se, ainda, a possibilidade de normatização da matéria, desta feita pelo Banco Central do Brasil – BACEN, em consonância com as diretrizes do CMN, nos seguintes termos:

Art. 65. O ingresso no País e a saída do País de moeda nacional e estrangeira devem ser realizados exclusivamente por meio de instituição autorizada a operar no mercado de câmbio, à qual cabe a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário.

[...]

§ 2º O Banco Central do Brasil, segundo diretrizes do Conselho Monetário Nacional, regulamentará o disposto neste artigo, dispondo, inclusive, sobre a forma, os limites e as condições de ingresso no País e saída do País de moeda nacional e estrangeira (destaques meus).

Em suma, enquanto na vigência da redação primitiva da Lei n. 9.069/1995, somente *bancos* poderiam intermediar operações de ingresso de moeda no Brasil, após a entrada em vigor da Lei n. 12.865/2013, por sua vez, permitiu-se a concretização dessas tratativas por *instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio*, superando, por isso, a previsão regulamentar constante do art. 2º, *b*, da Resolução CMN n. 2.524/1998, segundo a qual essas transações eram restritas a entidades bancárias, que deveriam, necessariamente, figurar como destinatárias do numerário.

Ocorre que, embora promulgada a Lei n. 12.865/2013, o BACEN não editou novo ato *infralegal* para normatizar a importação de moeda por *instituições não bancárias*, sobrevivendo, portanto, um vácuo regulamentar no tocante à ampliação dos sujeitos qualificados a realizar operações dessa espécie.

Atualmente, a Lei n. 14.286/2021, a qual dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, revogou expressamente o art. 65 da Lei n. 9.069/1996, estabelecendo o seguinte quanto às operações de entrada e de saída de quantias em papel-moeda do território nacional:

Art. 14. O ingresso no País e a saída do País de moeda nacional e estrangeira devem ser realizados exclusivamente por meio de instituição autorizada a operar no mercado de câmbio, à qual caberá a identificação do cliente e do destinatário ou do remetente.

§ 1º O disposto no caput deste artigo não se aplica ao porte, em espécie, de valores:

I - até US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos da América) ou seu equivalente em outras moedas; e

II - cuja entrada no País ou saída do País seja comprovada na forma do regulamento de que trata o § 4º deste artigo.

§ 2º Observadas as diretrizes do Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil regulamentará as disposições do caput deste artigo e poderá dispor sobre:

I - a forma, os limites e as condições de ingresso no País e saída do País de moeda nacional ou estrangeira;

II - os tipos de instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio que não poderão efetuar o ingresso no País e a saída do País de moeda nacional ou estrangeira, considerados o porte, a natureza e o modelo de negócio das instituições (destaques meus).

De acordo com tal dispositivo legal, restou mantida a viabilidade de instituição autorizada a atuar no mercado de câmbio realizar o ingresso de numerário no País (art. 14, *caput*), outorgando ao regulamento, ainda, a possibilidade de normatizar as respectivas transações quanto à forma, os limites e suas condições (art.

14, § 1º, I); no entanto, *inovando relativamente à legislação anterior*, autorizou-se o BACEN a dispor, mediante ato infralegal, sobre os tipos de instituições habilitadas a realizar essas operações que seriam impedidas de ingressar com papel-moeda em solo nacional (art. 14, § 1º, II).

Com base na novel prescrição legislativa, foi editada a Resolução BCB n. 277/2022, cujo art. 12 dispôs que “[...] o ingresso no País ou a saída do País de reais ou de moeda estrangeira em espécie superior a US\$10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos), ou seu equivalente em outras moedas, seja em reais seja em moeda estrangeira, *somente pode ser realizado por instituição autorizada a operar no mercado de câmbio com a participação de banco autorizado a operar no mercado de câmbio*, ressalvada a situação relativa a porte de valores prevista no inciso II do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.286, de 2021” (destaque meu).

À vista desse panorama histórico, possível estabelecer a seguinte cronologia quanto à disciplina normativa do ingresso/saída de moeda nacional ou estrangeira do território brasileiro:

- i) Na vigência da Lei n. 9.069/1995, regulamentada pela Resolução CMN n. 2.524/1998, apenas bancos autorizados/credenciados a operar câmbio estavam aptos a efetuar operações de entrada de papel-moeda em solo nacional, as quais deveriam observar as prescrições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN no tocante aos respectivos limites e condições, a exemplo da Resolução CMN n. 2.524/1998;
- ii) No período compreendido entre a produção de efeitos da Lei n. 12.865/2013 e a promulgação da Lei n. 14.286/2021, ampliou-se o rol de pessoas jurídicas habilitadas a realizar tais transações, de modo a abarcar todas as *entidades autorizadas a operar no mercado de câmbio*, independentemente de sua qualificação como instituição bancária, viabilizando-se, ainda, a regulamentação infralegal da forma, dos limites e das condições do ingresso dos valores;
- iii) Após a entrada em vigor da Lei n. 14.286/2021, densificada pela Resolução BCB n. 277/2022, restou mantida a viabilidade de essas transações serem encetadas por *entidades autorizadas a operar no mercado de câmbio*, outorgando-se, ao BACEN, de maneira inaugural, o poder de restringir o direito conferido a parcela de tais pessoas jurídicas, as quais, a partir da edição de ato formal pela autarquia bancária, somente permaneceram autorizadas a ingressar com moeda no país por meio de operação intermediada por um banco.

Nessa ambiência, o dilema reside no tocante à formalização, por entidades autorizadas a operar no mercado de câmbio, de operações de ingresso de

moeda no período de vigência da Lei n. 12.865/2013, porquanto, não obstante a legislação tenha expandido o rol de pessoas jurídicas habilitadas a realizá-las, ausente edição de subsequente ato normativo pelo BACEN regulamentando a matéria quanto às entidades não qualificadas como bancos, exigindo-se, portanto, para a solução da controvérsia, breve incursão a respeito das denominadas leis autoaplicáveis e das leis dependentes de regulamentação.

IV. Lineamentos doutrinários acerca das leis autoaplicáveis e das leis dependentes de complementação

Como se sabe, à luz do princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição da República), a lei é o veículo estatal modulador de obrigações comissivas ou omissivas para as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou direito privado, figurando, ainda, como norma primária cujo fundamento de validade repousa diretamente na ordem constitucional.

No entanto, a despeito de vocacionada a regular condutas humanas intersubjetivas, independentemente de quaisquer outras condicionantes, não é incomum que, por técnica legiferante, a produção de efeitos de determinado ato legislativo formal esteja condicionada à veiculação de disposição secundária, cuja edição, nessa hipótese, é essencial para emprestar-lhe força normativa completa.

Diz-se, nesse contexto, que as leis podem ser *autoaplicáveis*, quando seu enunciado descrever previamente todos os elementos necessários à sua concretização – não se sujeitando, por isso, a intermediação administrativa –, ou, ao revés, *dependentes de regulamentação*, hipótese na qual exigível ulterior complemento normativo, total ou parcial, para a produção de seus resultados no mundo fenomênico.

A esse respeito, a lição de André Franco Montoro:

Quanto à sua aplicabilidade, as normas jurídicas dividem-se em:

- 1. normas autoaplicáveis (autoexecutáveis, bastantes em si, self-executing, self-acting, self-enforcing);*
- 2. normas dependentes de complementação (dependentes de regulamento, não bastantes em si) etc.*

As primeiras apresentam todos os requisitos necessários para sua vigência imediata ou no prazo legal. As segundas exigem, para sua vigência, a criação de novas normas complementares ou regulamentares. Essa exigência pode ser expressa ou implícita, quando resulta do sentido da disposição.

Em regra, as leis são autoaplicáveis. Entram em vigor, sem outras formalidades, na data de sua publicação ou dentro de prazos estabelecidos. As leis dependentes de complementação constituem exceção. Por isso a exigência de norma complementar deve ser expressa ou resultar inequivocamente do sentido da disposição. Além disso, se apenas uma parte da lei depende de regulamento ou outra forma de complementação, somente esta parte deixará de ser autoaplicável.

(In: Introdução à Ciência do Direito. 34ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters

Brasil, 2020, p. 414 – destaques meus).

Essa diretriz é abraçada pela célebre doutrina de José Afonso da Silva, qualificando as normas constitucionais como de eficácia plena, contida ou limitada, e cuja lógica interpretativa pode ser incorporada, sob ângulo hierárquico inferior, às leis infraconstitucionais, sobretudo quanto ao espaço reservado à posterior regulamentação. Para o autor, as normas de *eficácia plena* incidem diretamente e detêm aplicabilidade imediata, pois dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade, sendo, por isso, autoaplicáveis. De outra parte, as de *eficácia contida*, conquanto igualmente aptas a produzir efeitos desde sua promulgação, são restringíveis, vale dizer, viabilizam, em sua estrutura textual, a contenção de seu alcance por ato normativo inferior, exigindo-se, no entanto, obediência aos limites fixados à atividade normativa secundária. Por fim, as normas de *eficácia limitada* têm sua exequibilidade sujeita à edição de ato complementar, cuja ausência obsta, em geral, a produção dos resultados que lhes são próprios (*In: Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 87-160).

Tal concepção ganha maior evidência no contexto da veiculação de disposições normativas secundárias pelo Poder Público, pois, de acordo com o art. 84, IV, da Constituição da República, o regime jurídico-administrativo somente confere espaço para edição de regulamentos *destinados à fiel execução da lei*, notadamente quando constatada a existência de margem de apreciação cometida ao administrador. Desse modo, inviável a restrição, direta ou indireta, do alcance das denominadas leis autoaplicáveis ou de eficácia plena – hipótese na qual se atribui ao administrador, tão somente, o dever de averiguar o preenchimento dos requisitos legais –, permitindo-se, de outra parte, a limitação regulamentar da abrangência das leis de eficácia contida apenas nos quadrantes da expressa autorização legal.

A respeito do tema, destaco a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A Constituição prevê os regulamentos executivos porque o cumprimento de determinadas leis pressupõe uma interferência de órgãos administrativos para a aplicação do que nelas se dispõe, sem, entretanto, predeterminar exhaustivamente, isto é, com todas as minúcias, a forma exata da atuação administrativa pressuposta.

Assim, inúmeras vezes, em consequência da necessidade de uma atuação administrativa, suscitada por lei dependente de ulteriores especificações, o Executivo é posto na contingência de expedir normas a ela complementares.

[...]

Onde não houve liberdade administrativa alguma a ser exercitada (discricionariedade) – por estar prefigurado na lei o único modo e o único possível comportamento da Administração ante hipóteses legalmente

estabelecidas em termos de objetividade absoluta –, não haverá lugar para regulamento que não seja mera repetição da lei ou desdobramento do que nela se disse sinteticamente.

(In: *Curso de Direito Administrativo*. 36ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 277-278 – destaque meu).

Recorde-se, ainda, a inteligência sufragada por Geraldo Ataliba, para quem o poder regulamentar “[...] não pode ser exercido senão em esfera determinada e previamente delimitada – pelo sistema constitucional e pela lei objeto de regulamentação –, assim mesmo, desde que verificado o pressuposto do seu cabimento. Só cabe regulamento em matéria que vai ser objeto de ação administrativa ou desta dependente. O sistema só requer ou admite o regulamento, como instrumento de adaptação e ordenação do aparelho administrativo, tendo em vista, exatamente, a criação de condições para a *fiel execução das leis*” (In: *Decreto regulamentar no sistema brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, v. 97, p. 21–33, 1969 – destaque original).

Dessarte, quando legalmente conferida determinada prerrogativa ao particular mediante ato legislativo formal, ao regulamento só se permite instituir os procedimentos, as formas e as condições de seu exercício, vedando-se, ressalvada expressa disposição legal em sentido diverso, a criação, por ação ou omissão, de embaraços, restrições ou limites à concretização da vontade legiferante estampada em leis autoaplicáveis, sob pena de desprezo ao princípio da legalidade e à hierarquia inerente ao sistema jurídico.

V. Panorama jurisprudencial

Conquanto inédito o exame da matéria sob o prisma do art. 65 da Lei n. 9.069/1996, nos termos da redação atribuída pela Lei n. 12.865/2013, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte é firme no sentido de que apenas leis dependentes de regulamentação detêm sua eficácia sujeita à edição de disposição complementar, porquanto, diante de normas de eficácia plena ou contida, inviável condicionar sua incidência à edição de ulterior ato normativo, sob pena de subtrair do titular do direito subjetivo o usufruto da prerrogativa legal por inércia da autoridade competente.

A esse respeito, mencione-se a orientação do Supremo Tribunal Federal, sedimentada sob o regime da repercussão geral, consoante a qual dispositivos autoaplicáveis – a exemplo do art. 37, § 6º, da Constituição da República – não se sujeitam a intermediação legislativa ou a providência administrativa de qualquer espécie. Na ocasião, concluiu-se que, como o dever de o Estado indenizar particulares por danos provocados por seus agentes decorre de norma cujo enunciado normativo

descreve integralmente os pressupostos fáticos para sua incidência, descabe atrelar sua eficácia à edição de atos secundários (cf. Tema n. 365, RE n. 580.252/MT, Redator p/ Acórdão Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, j. 16.2.2017, DJe 17.5.2017).

Sob prisma diverso, rememore-se a inteligência abraçada pela Primeira Seção desta Corte quanto à eficácia imediata do art. 53 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, independentemente de ulterior disposição regulamentar, porquanto o texto normativo expressamente consignava todos os elementos necessários ao usufruto de pensão especial por herdeiros de ex-combatentes, sendo, por isso, autoaplicável (cf. EREsp n. 1.350.052/PE, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 14.8.2014, DJe 21.8.2014).

De igual modo, destaco a exegese acolhida pela Segunda Seção deste Superior Tribunal estabelecendo a exigência de cessação do vínculo com a Administração para possibilitar o pagamento de benefício de previdência complementar instituído por fundação vinculada ao Poder Público, independentemente de previsão regulamentar, porquanto a determinação cristalizada no art. 3º, I, da Lei Complementar n. 108/2001, possui força cogente e eficácia imediata (cf. Tema n. 944, REsp n. 1.433.544/PE, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, j. 9.11.2016, DJe 1º.12.2016).

Todos esses entendimentos pretorianos, conquanto analisem peculiaridades textuais dos dispositivos objeto de escrutínio, fundam-se na compreensão consoante a qual normas autoaplicáveis, tanto as de eficácia plena como as de eficácia contida, prescindem de prévia edição de ato secundário para produzir resultados que lhes são próprios, orientação não verificada, por outro lado, em relação às leis cujo enunciado normativo expressamente comete ao Poder Executivo o dever de complementar, mediante ato infralegal, os pressupostos fáticos necessários à sua incidência.

Dessa maneira, somente à vista de previsão legal específica – *in casu*, do art. 65 da Lei n. 9.069/1996, nos contornos fixados pela Lei n. 12.865/2013 – é possível esquadrihar se sua eficácia, relativamente aos sujeitos habilitados a realizar operações de ingresso de moeda no País, demandava prévia edição de regulamento.

Assentadas essas premissas, passo ao exame do caso concreto.

VI. Exame do caso concreto

No caso, calcada no enunciado normativo constante do art. 65 da Lei n. 9.069/1996, na redação conferida pela Lei n. 12.865/2013 – o qual, reitera-se, permitia

operações de ingresso/saída de moeda do território nacional por entidades autorizadas a operar no mercado de câmbio –, a Recorrente realizou, no ano de 2017, importação de US\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de dólares americanos) em papel-moeda, sendo o numerário retido pela Alfândega do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP sob o fundamento segundo o qual ausente amparo regulamentar a viabilizar a formalização da transação por entidade não qualificada como banco.

Ajuizada demanda mediante a qual a Recorrente postulou pela percepção de indenização pelos danos materiais havidos em decorrência da retenção de tais valores, a **UNIÃO**, em sua peça defensiva, expressamente indicou o motivo determinante para não concretizar o respectivo desembaraço aduaneiro, apontando que, à vista, dentre outros diplomas, da Resolução CMN n. 2.524/1998, “[...] o ingresso no País de valores em espécie deve ter como destinatário um banco autorizado/credenciado, o que não ocorreu no presente caso, vez que a Autora, não sendo instituição bancária autorizada a operar no mercado de câmbio, tentou importar valores em espécie, de forma direta, sem intermediação de banco outras instituições financeiras autorizadas” (fl. 103e), defesa exarada em consonância com entendimento manifestado nos autos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pelo Banco Central (fls. 45/46e, 112/115e e 123/124e).

O pedido foi julgado improcedente em primeira instância (fls. 153/158e), e, a despeito de anotar que “[...] o BACEN reconhece que a parte autora detém autorização para operar no mercado de câmbio” (fl. 287e) – tratando-se, portanto, de fato incontroverso –, o tribunal de origem manteve a sentença, reconhecendo, na oportunidade, a ausência de ilicitude praticada por agentes públicos federais (fls. 277/295e).

Nesse cenário, impõe-se a reforma do acórdão recorrido, porquanto, tendo o legislador atribuído às entidades autorizadas a funcionar no mercado de câmbio – caso da Recorrente – o direito de realizar o ingresso de moeda no País, *a ausência de edição de ato normativo secundário não pode significar impedimento absoluto ao seu exercício, sob pena de condicionar a eficácia da regra autoaplicável estampada no art. 65, caput, da Lei n. 9.069/1996, ao alvedrio do Poder Executivo em contexto no qual não conferida qualquer margem de apreciação ao administrador.*

Isso porque, embora o § 2º do mesmo preceito normativo tenha atribuído ao BACEN o poder de regulamentar a forma, os limites e as condições de operacionalização dessas tratativas, *não houve concessão de competências normativas destinadas a circunscrever seu alcance sob a perspectiva subjetiva do sujeito legitimado a realizá-las* – tratando-se, nesse ponto, de norma de eficácia imediata –, razão pela qual descabia ao Poder Público empreender exegese no sentido de restringir a entrada de numerário no País apenas às entidades bancárias, mormente

quando calcada em diploma infralegal editado com amparo em regramento revogado.

Como destacado, sem embargo de a redação primitiva da Lei n. 9.069/1996 limitar essa atividade aos bancos – e, por isso, a normatização então vigente, consubstanciada na Resolução CMN n. 2.524/1998, estava em plena sintonia com o figurino legal –, a superveniência da Lei n. 12.865/2013 objetivou ampliar as entidades habilitadas a formalizar tais operações, abarcando todas as instituições autorizadas a funcionar no mercado de câmbio, e cuja ulterior vigência suplantou a condicionante subjetiva indicada no ato infralegal.

Assim, como nem sequer subsequente ato normativo poderia restringir, sob a ótica pessoal, a prerrogativa constante da lei, a censurável ausência de regulamento específico para pessoas jurídicas não qualificadas como bancos não constitui fundamento idôneo a legitimar a retenção do numerário importado pela Recorrente.

Poder-se-ia, quando muito, compreender que a novel redação atribuída pela Lei n. 12.865/2013 denotava tratar-se de norma de eficácia contida – legitimando, contingencialmente, ação no sentido de limitar sua abrangência; no entanto, mesmo nessa hipótese, o dispositivo legal daria aplicabilidade imediata, porém, restringível, de sorte que o gatilho de sua eficácia não estava relegado à futura e eventual implementação de diploma normativo secundário pelo Poder Executivo, sob pena de condicionar o exercício de direitos subjetivos contidos na norma primária à mercê do administrador, cuja inércia significaria, na prática, a aniquilação da regra indicada no art. 65 da Lei n. 9.069/1996.

Esse foi, aliás, o entendimento exarado pelo Juízo da 5ª Vara Federal de Guarulhos/SP ao deferir medida liminar no MS n. 5003616-53.2017.4.03.6119 para determinar o início do desembaraço aduaneiro das cédulas apreendidas, como se denota dos seguintes trechos da decisão transcrita na sentença (fls. 156/157e):

O art. 65 da Lei nº 9.069/1995 determinava que o ingresso de moeda no país seria processado exclusivamente através de transferência bancária. A redação do dispositivo alterou-se em 2013, com o advento da Lei nº 12.865, passando a vigorar nos seguintes termos:

[...]

Ao menos em princípio, a leitura do texto normativo permite a conclusão de que não mais existe a exigência de que as operações de ingresso e saída de moeda no país sejam realizadas exclusivamente por instituições bancárias. Hodiernamente, o que importa verificar é se a instituição está autorizada a operar no mercado de câmbio. Este requisito a impetrante comprova, conforme ofício do Banco Central do Brasil (Id 3044392 – parágrafo 5).

Oportunamente, sublinho, não se olvida a disposição contida no § 2º do transcrito artigo. Ocorre que a regulamentação a ser realizada pelo Banco Central do Brasil não pode criar restrição sequer aludida pelo legislador ordinário. Como bem ressaltado na petição inicial, o limite de atuação da

autarquia é a fixação de forma, limites e condições de ingresso e saída de moeda no país.

Nesse contexto, interpretar que a Resolução nº 2.524 do Banco Central do Brasil (ao determinar que valores em espécie devem ter como destinatário um banco) impede a realização da operação pela impetrante equivale a reconhecer que foi extrapolado o limite regulamentador, criando-se, salvo melhor juízo, ofensa ao princípio da isonomia e legalidade.

Deve-se ter como norte, à solução da controvérsia, o direito ao livre exercício da atividade econômica, que seria prejudicado caso a impetrante veja-se impedida de realizar ato que a própria lei permite (destaques meus).

Veja-se, ainda, que apenas com a promulgação da Lei n. 14.286/2021 foi outorgada ao BACEN a faculdade de dispor, mediante ato infralegal, sobre “[...] os tipos de instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio que não poderão efetuar o ingresso no País e a saída do País de moeda nacional ou estrangeira, considerados o porte, a natureza e o modelo de negócio das instituições” (art. 14, § 2º, II).

Por isso, ancorando-me no basilar postulado de hermenêutica jurídica consoante o qual *a lei não contém palavras inúteis*, a higidez da atuação administrativa limitadora das pessoas jurídicas habilitadas a efetuar o ingresso de moeda no País somente restou viabilizada com a entrada em vigor da Lei n. 14.286/2021, motivo pelo qual ilegítima, por ação ou omissão, conduta administrativa, anterior à vigência do mencionado ato normativo, cujo reflexo impedia, direta ou indiretamente, entidades autorizadas a funcionar no mercado de câmbio de concretizarem operações legalmente permitidas.

Desse modo, não comporta guarida a afirmação amparada pelo voto condutor do acórdão recorrido no sentido da validade da disposição indicada no art. 34, III, da Circular BACEN n. 3.691/2013 – a qual, em tese, demandava a participação de bancos em operações de liquidação pronta de moeda no mercado interbancário, quando realizadas por sociedades corretoras de valores mobiliários, caso da Recorrente –, uma vez que essa orientação significaria emprestar legitimidade à restrição da lei por ato meramente regulamentar quando ausente previsão legal expressa nesse sentido.

Nesse particular, a título de *obiter dictum*, embora inviável a esta Corte aferir a correta aplicação de diplomas distintos de lei federal por escapar à competência prevista no art. 105, III, da Constituição da República, o art. 34, III, *b*, da Circular BACEN n. 3.691/2013 – preceito invocado pelo tribunal de origem para negar amparo à tese da Recorrente –, *expressamente autorizava sociedades corretoras de câmbio a realizar operações para liquidação pronta no mercado interbancário, independentemente do valor ou da intermediação de banco autorizado*, o que somente era exigido relativamente às transações atinentes a arbitragem no exterior, não sendo

essa a hipótese dos autos:

Art. 34. Os agentes do mercado de câmbio podem realizar as seguintes operações:

[...]

III - sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e sociedades corretoras de câmbio:

[...]

b) operações para liquidação pronta no mercado interbancário, arbitragens no País e, por meio de banco autorizado a operar no mercado de câmbio, arbitragem com o exterior (destaque meu).

Dessarte, por qualquer ângulo de análise, há de se reconhecer a ilicitude do ato praticado por servidores da Alfândega do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, consistente na retenção do numerário objeto de importação pela Recorrente firmada unicamente na suposta ausência de regulamento a embasar a operação, sendo de rigor, por conseguinte, a reforma do acórdão prolatado pela Corte a qua.

Não obstante a conclusão ora abraçada, descabe o acolhimento integral da pretensão recursal para, desde logo, julgar procedente o pedido indenizatório, pois devolvida a esta Corte, tão somente, a análise da licitude do ato administrativo, competindo às instâncias ordinárias, à luz das provas produzidas nos autos, aferir a extensão de eventual dano causado à Recorrente em razão da conduta ilegítima do Poder Público, matéria cujo exame nesta fase processual, a par de demandar reexame de provas vedado pela Súmula n. 7/STJ, implicaria evidente supressão de instância.

Posto isto, **CONHEÇO PARCIALMENTE** do Recurso Especial e, nessa extensão, **DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, para reconhecer a responsabilidade extracontratual da União pela retenção do papel-moeda por servidores da Alfândega do Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, determinando, em consequência, o retorno dos autos à origem para prosseguir no julgamento no tocante à quantificação de eventuais danos causados.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2022/0343983-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.073.791 / SP

Números Origem: 10509529320198260100 50016589520184036119

PAUTA: 06/08/2024

JULGADO: 06/08/2024

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A - FALIDO
OUTRO NOME : GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A -
REPR. POR : BARBASTRO CONSULTORIA EM GESTAO EMPRESARIAL LTDA
ADVOGADOS : RÔMULO MARTINS NAGIB - DF019015
LUIS GUSTAVO ORRIGO FERREIRA MENDES - DF045233
MARIELLE ORRIGO FERREIRA MENDES - DF043130
IGOR COSTA ALVES - DF054336
RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Responsabilidade da Administração - Indenização por Dano Material

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. RÔMULO MARTINS NAGIB, pela parte RECORRENTE: GRADUAL CORRETORA DE CAMBIO, TITULOS E VALORES MOBILIARIOS S/A - FALIDO e Dr. ROQUE JOSE RODRIGUES LAGE, pela parte RECORRIDA: UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Impedido o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

C524093850@ 2022/0343983-5 - REsp 2073791