

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL N° 1.434.625 - CE (2014/0026982-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : [REDACTED]
ADVOGADOS : JULIANA MATTOS MAGALHÃES ROLIM E OUTRO(S) - CE012800
ELIÉSER FORTE MAGALHÃES FILHO - CE012705
ALDEMIR PESSOA JÚNIOR - CE010843
RECORRIDO : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR. AGÊNCIA DE TURISMO CREDENCIADA PARA ATUAR EM OPERAÇÕES DE CÂMBIO. EQUIPARAÇÃO À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INTELIGÊNCIA DO ART. 17 DA LEI N. 4.595/64 (LEI DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL). SUBMISSÃO AO PODER FISCALIZADOR DO BACEN.

1. A teor do art. 17 da Lei n. 4.595/64, "*Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros*".
2. A agência de turismo, devidamente autorizada a efetuar operações de câmbio, enquadra-se, por equiparação, na exegese mais ampla de instituição financeira, por isso atraindo a regular fiscalização do Banco Central do Brasil, que a exerce com base nos arts. 10, IX, e 11, III, da mesma Lei n. 4.595/64.
3. Em hipótese assemelhada, mas na seara dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, o STJ já teve ensejo de decidir que "*As pessoas jurídicas que realizam operações de câmbio equiparam-se, pelo art. 1º, inc. I, da Lei nº 7.492/86, e para os efeitos da lei, às instituições financeiras*" (**RHC 9.281/PR**, Rel. Ministro GILSON DIPP, 5^a Turma, DJe 30/10/2000).
4. Logo, nenhuma irregularidade se verifica na conduta da entidade credenciante (Bacen), ao fiscalizar as atividades da agência por ela autorizada a operar no mercado de câmbio.
5. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento

Superior Tribunal de Justiça

ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa

Página 1 de 5

(Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Assistiu ao julgamento o Dr(a). LUIZ FELIPE HOROWITZ LOPES (Representação por força de lei), pela parte RECORRIDA: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

Brasília (DF), 09 de abril de 2019(Data do Julgamento)



Superior Tribunal de Justiça

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0026982-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.434.625 / CE

Números Origem: 200481000072942 517407

PAUTA: 19/03/2019

JULGADO: 19/03/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. .

Secretaria

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE :

: [REDACTED]

ADVOGADOS :

: JULIANA MATTOS MAGALHÃES ROLIM E OUTRO(S) - CE012800

ELIÉSER FORTE MAGALHÃES FILHO - CE012705

ALDEMIR PESSOA JÚNIOR - CE010843

RECORRIDO :

: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

ADVOGADO :

: PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL - PB000000C

RECORRIDO :

: UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Intervenção
no Domínio Econômico - Expurgos Inflacionários / Planos Econômicos

CERTIDÃO

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

Retirado de pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL N° 1.434.625 - CE (2014/0026982-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

RECORRENTE :

ADVOGADOS : JULIANA MATTOS MAGALHÃES ROLIM E OUTRO(S) - CE012800

ELIÉSER FORTE MAGALHÃES FILHO - CE012705

ALDEMIR PESSOA JÚNIOR - CE010843

RECORRIDO :

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

ADVOGADO :

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL - PB000000C

RECORRIDO :

UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de recurso especial interposto por [REDACTED], com fundamento no art. 105, III, a, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5^a Região, assim ementado (fl. 235):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGÊNCIA DE TURISMO. OPERAÇÃO EM CÂMBIO. EQUIPARAÇÃO A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. ART. 17 DA LEI N°. 4.595/64. POSSIBILIDADE. MULTA APLICADA POR INFRAÇÃO À CNC. ANULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. *Agência de turismo, credenciada junto ao Banco Central para operar em câmbio, enquadra-se perfeitamente no conceito de instituição financeira, mais precisamente naquele contido na Lei nº. 4.595/64, equiparando-se a ela, estando, assim, a atividade de compra e venda de moeda estrangeira sujeita à regulamentação da Autarquia, inclusive à fiscalização e aplicação de penalidades.*

2. *Infração à norma editada pela Autarquia Federal que regulamente a atividade de câmbio, enseja a aplicação de multa, seja o infrator instituição financeira ou a ela equiparada. Apelação improvida.*

Irresignada, a parte recorrente aponta violação ao art. 17 da Lei n. 4.595/64 (Lei do Sistema Financeiro Nacional). Para tanto, sustenta que o conceito legal de instituição financeira compreenderia o seguinte trinômio: coleta, intermediação e aplicação de recursos financeiros, próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira. Desse modo, a agência de turismo, ao realizar apenas operações de câmbio manual, não poderia ser equiparada a instituição financeira, por isso escapando à atuação fiscalizatória do Bacen.

Superior Tribunal de Justiça

Ao contrarrazoar o especial, o Bacen argumenta que, "Se a recorrente operava no mercado de câmbio (atividade acessória), por expressa autorização (credenciamento) do Banco Central do Brasil, é evidente que esta atividade econômica, acessória e específica, tem que se submeter a regulamentação legal e infralegal pertinente, uma vez que a recorrente, nesta atividade acessória, equipara-se à instituição financeira" (fl. 286).

É o relatório.



Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL N° 1.434.625 - CE (2014/0026982-0)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

RECORRENTE :

ADVOGADOS : JULIANA MATTOS MAGALHÃES ROLIM E OUTRO(S) - CE012800

ELIÉSER FORTE MAGALHÃES FILHO - CE012705

ALDEMIR PESSOA JÚNIOR - CE010843

RECORRIDO :

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

ADVOGADO :

PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL - PB000000C

RECORRIDO :

UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL DO PARTICULAR. AGÊNCIA DE TURISMO CREDENCIADA PARA ATUAR EM OPERAÇÕES DE CÂMBIO. EQUIPARAÇÃO À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INTELIGÊNCIA DO ART. 17 DA LEI N. 4.595/64 (LEI DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL). SUBMISSÃO AO PODER FISCALIZADOR DO BACEN.

1. A teor do art. 17 da Lei n. 4.595/64, "*Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros*".
2. A agência de turismo, devidamente autorizada a efetuar operações de câmbio, enquadra-se, por equiparação, na exegese mais ampla de instituição financeira, por isso atraindo a regular fiscalização do Banco Central do Brasil, que a exerce com base nos arts. 10, IX, e 11, III, da mesma Lei n. 4.595/64.
3. Em hipótese assemelhada, mas na seara dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, o STJ já teve ensejo de decidir que "*As pessoas jurídicas que realizam operações de câmbio equiparam-se, pelo art. 1º, inc. I, da Lei nº 7.492/86, e para os efeitos da lei, às instituições financeiras*" (**RHC 9.281/PR**, Rel. Ministro GILSON DIPP, 5ª Turma, DJe 30/10/2000).
4. Logo, nenhuma irregularidade se verifica na conduta da entidade credenciante (Bacen), ao fiscalizar as atividades da agência por ela autorizada a operar no mercado de câmbio.
5. Recurso especial não provido.

Superior Tribunal de Justiça

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Registre-se, de

logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9 de março de 2016 (*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*).

Feita essa observação, tem-se que o inconformismo da parte recorrente, cujo tema se acha devidamente prequestionado, **não** comporta êxito, fazendo-se de rigor a manutenção do acórdão vergastado.

Como já historiado, controverte-se sobre o Banco Central do Brasil possuir, ou não, atribuição fiscalizatória sobre a recorrente, no que atine às operações de câmbio manual por ela realizadas, exclusivamente com pessoas físicas (turistas e visitantes), envolvendo a compra e venda de moeda estrangeira em espécie.

No ponto, sustenta a irresignada agência a impossibilidade de se ver enquadrada, ainda que por equiparação, no conceito de instituição financeira, mesmo porque seu credenciamento junto ao Banco Central "não permitia operações de câmbio sacado (Típica de Instituições Financeiras), nem a manutenção de posições de câmbio, ou seja, no final do dia todo o saldo de moeda estrangeira tinha de ser vendido a um Banco autorizado a operar em câmbio"

(fl. 250).

Pois bem.

Nos domínios da especializada doutrina, é verdade, ergue-se a questão relativa às

Superior Tribunal de Justiça

dificuldades em se delinear, com exatidão, o perfil jurídico-legal de uma instituição financeira. Nesse sentido, MARLOS LOPES GODINHO ERLING assinala que "o direito positivo brasileiro não possui uma definição precisa do que seja uma instituição financeira, pois a amplitude semântica do conteúdo da prescrição normativa do art. 17 da Lei nº 4.595, de 1964, que estabelece os critérios para a caracterização de uma instituição financeira sujeita à regulação pelo Banco Central do Brasil, gera dúvidas interpretativas desde a sua edição" (*Regulação do sistema financeiro nacional - desafios e propostas de aprimoramento institucional*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 358).

Por sua vez, SIDNEI TURCZYN salienta que "Não existe uma tipologia legal das

diversas espécies de instituições financeiras 'tradicionais', ou seja, aquelas que já existiam por ocasião da promulgação da Lei 4.595/1964, mas apenas uma identificação das atividades que cada uma exerce (...) A definição de quais modalidades de operações a instituição pretende exercer, dentre as diversas possíveis, permite a definição, pelo Banco Central, de quais requisitos objetivos por ele fixados devem ser atendidos para obtenção da autorização" (*O sistema financeiro nacional e a regulação bancária*. São Paulo: RT, 2015, p. 176).

Entretanto, sem embargo das dificuldades assim destacadas, revela-se plenamente possível, como feito pela Corte regional de origem, reconhecer, mediante equiparação e para fins de fiscalização do Bacen, o caráter de instituição financeira da agência recorrente, no passo em que atua no mercado de câmbio, ainda que de forma restrita (operações de câmbio manual, como antes mencionado).

Aliás, quanto a esse específico segmento de atuação, ligado ao mercado cambial, o doutrinador CHRISTOPHE YVAN FRANÇOIS CADIER, analisando os aspectos relacionados às corporações vinculadas ao Sistema Financeiro Nacional, faz sublinhar que "Dignos de notas são igualmente as corretoras de câmbio e os bancos de câmbio que, como a denominação o indica, atuam respectivamente na intermediação e na realização de operações de câmbio de moeda estrangeira" (*Sistema financeiro nacional - doutrina, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 36-37), em clara e desenganada sinalização de que tal modalidade de operação se inscreve no rol de atividades financeiras sindicáveis pelo Bacen.

Pinçadas tais lições do plano dogmático, oportuno que se transcreva, para pronta

Superior Tribunal de Justiça

e melhor visualização, os regramentos que, na legislação de regência, cuidam de identificar, não só os misteres do Bacen, mas também também os elementos identificadores das instituições financeiras passíveis de sua fiscalização.

Nesse sentido, a **Lei n. 4.595/64**, que disciplina o Sistema Financeiro Nacional, dispõe competir ao Bacen "*atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial...*" (**art. 11, III**), bem como, privativamente, "*exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as medidas previstas*" (**art. 10, IX**).

No âmbito desse mesmo diploma importa, então, verificar as possíveis feições de que se podem revestir as instituições financeiras, conforme pormenorizadamente descrito nos arts. 17 e 18, **verbis**:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central da República do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.

§ 1º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta lei no que for aplicável, as bolsas de valores, companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmios em imóveis, mercadorias ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer forma, e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando nos mercados financeiros e de capitais operações ou serviços de natureza dos executados pelas instituições financeiras.

Superior Tribunal de Justiça

Da conjunta leitura dos regramentos que se vem de transcrever, lícito se faz concluir que a recorrente [REDACTED], ao atuar no ramo de operações com moeda estrangeira (câmbio), ainda que por equiparação, assume o *status* de instituição financeira.

Aliás, na seara dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, o STJ já teve ensejo de decidir que "*As pessoas jurídicas que realizam operações de câmbio equiparam-se, pelo art. 1º, inc. I, da Lei nº 7.492/86, e para os efeitos da lei, às instituições financeiras*" (**RHC 9.281/PR**, Rel. Ministro GILSON DIPP, 5ª Turma, DJe 30/10/2000).

Conquanto o caso *sub judice* não verse sobre ocorrência de viés penal, mas para bem realçar a relevância do encargo fiscalizatório reservado ao Bacen, SIDNEI TURCZYN faz lembrar que "A fiscalização a cargo do Banco Central inclui, ainda, por força do disposto na antes mencionada Lei 9.613/1998, a prevenção de ilícitos cambiais e financeiros, definidos, pelo próprio manual, como 'captação, intermediação e aplicação de recursos próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira que, por suas características, podem ser utilizadas na prática de transações financeiras ilícitas'" (*Obra citada*, p. 376).

Em conclusão, e nos termos da Lei n. 4.595/64, a agência queixosa, porque devidamente autorizada pelo Bacen a efetuar operações de câmbio, é equiparada a instituição financeira (art. 17), subordinando-se, em consequência, à regular intervenção fiscalizatória do Bacen (art. 10, IX e 11, III), com a inerente possibilidade de aplicação das sanções administrativas legalmente cominadas. Logo, nenhuma irregularidade se verifica na conduta da entidade credenciante (Bacen), ao fiscalizar as atividades da agência por ela autorizada a operar no mercado de câmbio.

ANTE O EXPOSTO, nega-se provimento ao recurso especial.

É o voto.

Superior Tribunal de Justiça

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2014/0026982-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.434.625 / CE

Números Origem: 200481000072942 517407

PAUTA: 09/04/2019

JULGADO: 09/04/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA

Secretaria

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE :

ADVOGADOS : JULIANA MATTOS MAGALHÃES ROLIM E OUTRO(S) - CE012800
ELIÉSER FORTE MAGALHÃES FILHO - CE012705

RECORRIDO : ALDEMIR PESSOA JÚNIOR - CE010843

ADVOGADO : BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

RECORRIDO : PROCURADORIA-GERAL DO BANCO CENTRAL

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção no Domínio Econômico - Expurgos Inflacionários / Planos Econômicos

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr(a). LUIZ FELIPE HOROWITZ LOPES (Representação por força de lei), pela parte RECORRIDA: BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa (Presidente), Gurgel de Faria, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Superior Tribunal de Justiça

Página 11 de 5

