

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Ana Beatriz da Silva Gomes

**O DELITO DE EVASÃO DE DIVISAS: Ilegitimidade da tutela penal de mera função
administrativa**

Belo Horizonte

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

O DELITO DE EVASÃO DE DIVISAS: Ilegitimidade da tutela penal de mera função administrativa

Dissertação de Mestrado apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, sob a orientação do Professor Luís Augusto Sanzo Brodt

Linha de Pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Área de Estudo: Direito Penal Contemporâneo.

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

G633d Gomes, Ana Beatriz da Silva
O delito de evasão de divisas [manuscrito]: ilegitimidade da tutela penal de mera função administrativa / Ana Beatriz da Silva Gomes. - 2022.
159 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 149-159.

1. Direito penal - Teses. 2. Política cambial - Teses. 3. Divisas (Moeda) - Teses. I. Brodt, Luís Augusto Sanzo. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 343.359



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DECLARAÇÃO

Declaramos, para os devidos fins, que ANA BEATRIZ DA SILVA GOMES, número de registro 2020652140, cumpriu os requisitos regulamentares para obtenção do grau de mestre no Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, tendo defendido sua dissertação intitulada O DELITO DE EVASÃO DE DIVISAS: Ilegitimidade da tutela penal de mera função administrativa, no dia 09/08/2022.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2022.

SECRETARIA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



Documento assinado eletronicamente por **Marlon Bruno Cordeiro Schabuder, Assistente em Administração**, em 16/08/2022, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1680296** e o código CRC **2C3D2091**.

RESUMO

A presente dissertação investiga a necessidade de manutenção do delito de evasão de divisas no ordenamento jurídico brasileiro. Em síntese, a norma incrimina o comportamento do indivíduo que promove operação de câmbio desautorizada com o fim de promover a evasão de divisas; que remete ativos para o exterior; ou o mantém depositado, em desacordo com as normas administrativas vigentes. A investigação se dará sob dois pontos centrais: a partir das diretrizes dogmáticas e sob a ótica da experiência estrangeira. Sob o ponto de vista da dogmática penal, constatou-se que a norma não está mais relacionada a um bem penalmente relevante. Isso porque, o tipo foi editado para promover limitações em operações de câmbio em 1986, todavia, a política cambial deixou de buscar melhoria na condição de vida do cidadão e passou a exercer apenas uma função de controle do fluxo de divisas. Sob a ótica política e da experiência internacional, verificou-se que o Brasil possui um alto nível de reservas cambiais, visa uma aproximação com grupos voltados ao livre comércio e vem buscando se adaptar as práticas globalizadas. O trabalho em tela muito pode contribuir com o Poder Legislativo, o qual tem a oportunidade de revogar esta incriminação a partir da aprovação do PL nº 586/2020.

Palavras-chave:

Evasão de divisas; política cambial; bem jurídico; tutela penal; função administrativa; experiência estrangeira.

RESUMEN

El presente trabajo investiga la necesidad de mantener el delito de control de cambios en el ordenamiento jurídico brasileño. En resumen, la norma incrimina la conducta del particular que promueva operaciones de cambio no autorizadas con el fin de promover la salida de activos; que remite activos al exterior; o lo mantiene depositado, en desacuerdo con las normas administrativas vigentes. La investigación se desarrollará bajo dos puntos centrales: desde los lineamientos dogmáticos y desde la perspectiva del derecho comparado. Desde el punto de vista de la dogmática penal, se constató que la norma ya no se relaciona con un bien penalmente relevante. Esto se debe a que el tipo fue editado para promover limitaciones a las operaciones cambiarias en 1986, sin embargo, la política cambiaria dejó de buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y pasó a ejercer únicamente una función de control del flujo de activos. Desde el punto de vista de la política y el derecho comparado, se constató que Brasil tiene un alto nivel de reservas de divisas, apunta a acercarse a grupos enfocados en el libre comercio y ha estado buscando adaptarse a las prácticas globalizadas. El trabajo en pantalla puede aportar mucho al Poder Legislativo, que tiene la oportunidad de revocar esta incriminación a partir de la aprobación del Proyecto de Ley nº 586/2020.

Palabras-clave:

Control de cambios; cambio de divisas; bien jurídico; protección penal; función administrativa; experiencia extranjera.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 – PERCURSO HISTÓRICO E ANÁLISE DAS LINHAS DE POLÍTICA CAMBIAL ADOTADAS PELO ESTADO NOS ANOS SETENTA E OITENTA	12
1.1 percurso histórico e análise das linhas de política cambial adotadas pelo estado nas décadas de setenta e oitenta	12
<i>1.1.1. Considerações iniciais.....</i>	<i>12</i>
<i>1.1.2. Aspectos históricos</i>	<i>12</i>
1.1.2.1. O primeiro desequilíbrio no preço petróleo: ano de 1973	13
1.1.2.2. O segundo desequilíbrio no preço do petróleo: 1979	17
1.1.2.3. A negativa de concessão de um fundo de emergência pelo FMI	19
1.1.2.4. A tentativa de levantar divisas internacionais após a escassez.....	20
1.1.2.5. Os anos seguintes	21
1.2. A política cambial brasileira: fixação do câmbio e controle sobre o fluxo de divisas	23
<i>1.2.1. Considerações iniciais.....</i>	<i>23</i>
<i>1.2.2. Políticas econômicas: Considerações sobre as políticas monetárias, fiscal e cambial</i>	<i>24</i>
1.2.2.1. Política monetária	24
1.2.2.2. Política fiscal	25
1.2.2.3. Política cambial	25
1.2.2.2.1. O controle de entrada e saída de ativos internacionais	27
1.2.2.2.2. A gestão na fixação da taxa de câmbio.....	29
<i>1.2.3. As restrições impostas aos particulares que desejassem transacionar no mercado de câmbio</i>	<i>32</i>
1.2.3.1. O conseqüente advento do mercado paralelo de câmbio.....	34
1.2.4. Características política cambial deste período em estudo	36
2 – A TUTELA DE NOVOS INTERESSES NO ÂMBITO DA EXPANSÃO DO DIREITO PENAL.....	37
2.1. Considerações iniciais	37
2.2. A tendência de expansão do direito penal	37
<i>2.2.1. Algumas causas da expansão do direito penal.....</i>	<i>39</i>
2.3. O movimento expansão do direito penal e a instabilidade no balanço de pagamentos como fomentadores da intervenção penal	46

2.3.1. <i>A percepção da presença de práticas de atos prejudiciais ao cidadão no âmbito do sistema financeiro nacional e a falta de disposições normativas pontuais e efetivas</i>	46
2.4. A necessidade de contenção da perturbação cambial	46
2.5. Escândalos envolvendo fraudes no sistema financeiro	48
2.6. A elaboração e aprovação do Projeto de Lei nº 273/1983 que se tornou a Lei nº 7.492/1986	50
2.6.1. <i>Críticas sobre o Projeto de Lei</i>	51
3 - A CRIMINALIZAÇÃO DA EVASÃO DE DIVISAS PARA TUTELA DA POLÍTICA CAMBIAL VIGENTE EM 1984	54
3.1. Considerações iniciais	54
3.2. O tipo penal de evasão de divisas	54
3.2.1. <i>Caput: Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País</i>	55
3.2.1.1. <i>As diretrizes para a prática de operações cambiais e a questão da autorização</i>	55
3.2.1.1.1. <i>A prática de operação de câmbio</i>	55
3.2.1.1.2. <i>Caracterização da não autorização para operações de câmbio</i>	58
3.2.1.2. <i>Finalidade especial: com o fim de promover a evasão de divisas</i>	59
3.2.1.3. <i>Problemas oriundos desta disposição penal</i>	60
3.2.2. <i>Parágrafo único, primeira parte: Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior</i>	61
3.2.2.1. <i>O objeto material do crime do art. 22</i>	61
3.2.2.1.1. <i>Moedas e divisas com aptidão para serem depositadas</i>	62
3.2.2.2. <i>A retirada a qualquer título de moeda estrangeira do território nacional sem autorização</i>	64
3.2.3. <i>Parágrafo único, segunda parte: Incorre na mesma pena quem mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente</i>	66
3.2.3.1. <i>Os depósitos não declarados</i>	68
3.2.3.2. <i>Repartição federal competente</i>	69
3.2.4. <i>A pertinência das críticas doutrinárias a este tipo penal</i>	70
3.3. O bem jurídico tutelado pela norma	70
3.3.1. <i>Necessidade de a norma penal estar atrelada a um referencial com status de bem jurídico</i>	71
3.3.2. <i>O conceito de bem jurídico pessoal</i>	72
3.3.3. <i>As propostas doutrinárias de qual o bem jurídico tutelado pela norma do art. 22</i>	73

3.3.3.1. Ordem tributária	73
3.3.3.2. Ordem econômica e política econômica.....	75
3.3.3.3. Política cambial	76
4 - A ABERTURA DA ECONOMIA, AS MUDANÇAS NAS REGRAS ADMINISTRATIVAS E OS EFEITOS PROMOVIDOS NO TIPO PENAL	78
4.1. Considerações iniciais	78
4.2. A reestruturação do mercado de câmbio a partir de novos atos normativos	78
<i>4.2.1. Início da reestruturação do mercado de câmbio e a tentativa de coibir o seu mercado clandestino.....</i>	<i>78</i>
4.2.1.1. A Resolução nº 1.552, de 22 de dezembro de 1988	80
4.2.2. <i>A substituição do câmbio oficial pelo câmbio de taxas livres.....</i>	<i>82</i>
4.2.2.1. Resolução nº 1.690, de 18 de março de 1990	83
4.2.3. <i>Impactos do advento das Resoluções nº 1.552, de 22 de dezembro de 1988 e nº 1.690, de 08 de janeiro de 1990 na configuração da política cambial brasileira.....</i>	<i>84</i>
4.2.4. <i>Criação do Sistema de Informações do Banco Central (SISBACEN).....</i>	<i>85</i>
4.2.4.1. Resolução nº 1.946, de 29 de julho de 1992.....	85
4.2.4.2. A Lei nº 9.069, de 29 de julho 1995	86
4.2.5. <i>Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI)</i>	<i>87</i>
4.2.5.1. Resolução nº 3.265, 04 de março de 2005, regulamentada pela Circular nº 3.280, de 16 de março de 2005.....	88
4.2.5.2. Aspectos comparativos acerca da reunião do Mercado de Câmbio de Taxas Livres e do Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes e a consequente instituição de um único mercado de câmbio	89
4.2.6. <i>A edição de leis relevantes: A Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006 e a Lei nº 11.803, de 05 de novembro de 2008 e seus efeitos.....</i>	<i>91</i>
4.2.7. <i>As Circulares nº 3.688, nº 3.689, nº 3.690 e nº 3.691, todas de 16 de dezembro de 2013, que substituíram o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI)</i>	<i>94</i>
4.2.8. <i>Tendência de ampliação das relações econômicas e do espectro de permissibilidade cambial</i>	<i>95</i>
4.3. As repercussões dessa reestruturação administrativa no tipo penal de evasão de divisas	97
4.3.1. <i>Da proibição de saída desautorizada de moeda estrangeira para uma maxi-ampliação do valor que não exige sequer declaração.....</i>	<i>98</i>

4.3.2. Alterações normativas acerca do valor passível de sair do país	99
4.3.3. Alterações normativas acerca do valor passível de ser mantido no exterior sem declaração	101
4.3.4. Considerações críticas e perspectivas sobre essas alterações normativas.....	102
4.3.5. A insegurança jurídica na esfera penal a partir das inúmeras edições de atos normativos	102
4.3.6. A impossibilidade de se promover uma “releitura” do tipo penal sob a ótica da atual política cambial	103
4.4. A ilegitimidade da norma penal de evasão de divisas	104
4.4.1. A evasão de divisas como responsável por cumprir uma função estatal.....	104
5 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO CONTROLE E LIBERAÇÃO DO FLUXO CÂMBIAL E AS IMPLICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	108
5.1. Considerações iniciais	108
5.2. A experiência de alguns países	108
5.2.1. Argentina.....	109
5.2.2. Uruguai.....	111
5.2.3. Espanha.....	112
5.2.4. Portugal.....	115
5.3. Indicativos da necessidade de implementação do controle sobre operações de câmbio, bem como da livre circulação de capitais	116
5.4. A política de controle do câmbio em países industrializados e em países em desenvolvimento.....	117
5.5. As repercussões da adesão a Tratados sobre liberdade de movimentos de capitais	119
5.5.1. O alinhamento brasileiro às práticas internacionais de livre circulação de capitais.	121
5.5.1.1. Pleito de acesso à OCDE	121
5.5.1.2. Códigos de liberalização.....	124
5.5.1.3. A confecção do Projeto de Lei nº 5.387/2019 que resultou na Lei nº Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021	126
5.6. A quantidade de reservas internacionais	128
5.7. A propositura do Projeto de Lei nº 586/2020	130
CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS	137

INTRODUÇÃO

Há alguns anos o delito de evasão de divisas vem ganhando projeção nos debates doutrinários e legislativos. É bastante questionada a incriminação penal do cidadão que pratica uma operação cambial fora dos do âmbito do regramento estabelecido por normas de cunho administrativo. Não se trata de transferência clandestina de capital proveniente do crime para outro país, pois, para essa conduta, temos a incriminação por lavagem de dinheiro. A criminalização é sobre transações financeiras internacionais com o dinheiro lícito.

As normas jurídicas são dinâmicas. Elas interagem com a sociedade em que vive, de forma a guiar a prática de determinadas condutas e prevenir a ocorrência de outras. Nesse ponto de vista, é imprescindível que os operadores do direito estejam sempre atentos às mudanças sociais e políticas, de maneira a orientar na inserção de dispositivos legais ou revogá-los.

Como se pretende demonstrar, nos anos 70 e 80 do século passado, o Brasil viveu um grave período de escassez de reservas internacionais. Em razão da dívida externa e dos altos juros, toda moeda estrangeira arrecadada era destinada ao acerto de contas com outros Estados. Não havia dinheiro em caixa para importações e as exportações deveriam ser estimuladas a todo custo. Para conter a crise, além das disposições de ordem administrativa, o Estado acabou buscando o auxílio do Direito Penal. Passou-se, então, a serem proibidas operações cambiais perigosas, remessa de divisas, ou sua manutenção no exterior sem autorização do Banco Central.

Pois bem, a partir da gestão política implementada e, naturalmente, com o suporte do Direito Penal, já no final da década de 90, foi possível reestabelecer os níveis de reserva internacional. Daí em diante, começou-se, então, um debate acadêmico acerca da possibilidade de se haver uma tutela penal de mera função administrativa, bem como da dissonância do Brasil com países que já promoveram a abertura cambial. Ocorre que até hoje, em 2022, passados 36 anos da sanção do tipo penal, a tipificação ainda persiste.

Atualmente, há reservas abundantes, já foi aprovada Lei Federal tratando da simplificação do câmbio, o Estado brasileiro, no âmbito internacional, mostra-se aberto ao livre comércio, à livre circulação de capitais e à ampliação do mercado tecnológico na troca de moedas, além disso, há um Projeto de Lei no Congresso Nacional propondo a revogação expressa da evasão de divisas. Ademais, no âmbito do Direito Penal, não se pode acreditar, de plano, que a norma em estudo continua atrelada a um bem jurídico, sobretudo àquele que a deu origem e legitimidade.

Portanto, considera-se importante um estudo dogmático acerca da pertinência de manutenção de um delito que restringe a vida do particular no mercado interbancário. Para tanto, vale fazer um percurso histórico desde o momento em que o delito surgiu, analisar o próprio tipo penal, verificando sua objetividade jurídica, âmbito de abrangência, limites, e se está atrelado a um referencial com *status* de bem jurídico. Ademais, fazer um levantamento e estudo sobre a experiência estrangeira do mesmo tema. Feito isso, será possível promover um estudo de interesse doutrinário, político e social, além de responder o tema problema.

Em linhas gerais, o que os autores apontam é que o delito foi elaborado e sancionado para auxiliar a proteção do Sistema Financeiro Nacional, sob a ótica do contexto político-cambial do ano de 1986. Dessa forma, toda sua essência estava atrelada ao momento histórico. Além disso, asseguram os autores, que passados anos desde sua entrada em vigor e reconhecendo as transformações políticas, sociais e econômicas, tornou-se imperioso reincursionar sobre em seus contornos. É nessa perspectiva de observação da conjuntura e dos ditames da norma incriminadora que será promovida sua reavaliação com final tomada de postura.

O trabalho que se pretende desenvolver se justifica no cenário dogmático, o qual é de especial relevância a solução da questão que se coloca, eis que não há consenso quanto à necessidade de se abolir ou não o presente crime. Analisando a doutrina, como se verá, é possível verificar que há quem defenda a pertinência deste tipo penal, avaliando-o sob a ótica do Direito Penal mínimo, há quem advogue pela revogação do crime e há quem não se posicione pela simples manutenção ou revogação, apenas por uma releitura do delito sob a ótica da política cambial brasileira. Não bastasse a constatação de divergências, é de se considerar, ainda, que estas obras foram escritas em momentos diferentes e há vários anos.

Este trabalho também se justifica quando for atrelado ao âmbito dos processos legislativos que versem sobre reformas penais. Como se trata de lei penal, apenas outra lei tem o poder de alterá-la, de forma que a revogação, total ou parcial, só pode ser feita pelo Congresso Nacional e com sanção do Poder Executivo Federal. Portanto, para que o legislador possa decidir o futuro desta norma penal incriminadora deve estar atento às propostas de doutrinadores, acadêmicos e estudiosos da matéria.

1 – PERCURSO HISTÓRICO E ANÁLISE DAS LINHAS DE POLÍTICA CAMBIAL ADOTADAS PELO ESTADO NOS ANOS SETENTA E OITENTA

1.1 Percurso histórico e análise das linhas de política cambial adotadas pelo Estado nas décadas de setenta e oitenta

1.1.1. Considerações iniciais

Abordar períodos históricos é um desafio. Neste caso, há uma responsabilidade muito maior, eis que a função desse levantamento não é apenas informar o leitor de acontecimentos relevantes, mas é de demonstrar como o contexto fático vivido pelos brasileiros foi capaz de determinar a elaboração de um tipo penal.

A história é complexa, cheia de variantes, detalhes e situações que vêm contribuindo, cada uma da sua forma, para a formação da realidade vivida. Não é possível afirmar categoricamente que um acontecimento foi determinante para o deslinde de outra situação. Todavia, conhecer as particularidades do momento em que o legislador decidiu tipificar uma conduta é capaz de dizer muito sobre o âmbito de abrangência penal, limites e finalidades.

Sem buscar apresentar um estudo de contexto histórico, este capítulo possui a finalidade de pontuar os principais eventos que culminaram em uma severa crise de dívida externa enfrentada pelo Brasil, bem como apresentar medidas intervencionistas que obtiveram destaque nesse momento. Esses apontamentos serão capazes de indicar a conjuntura brasileira nos anos 70 e 80. Feito o levantamento destas premissas, tornar-se-á possível iniciar um estudo sobre a correlação existente entre as demandas sociais, as políticas trazidas e a opção do legislador em elaborar o tipo penal de evasão de divisas.

1.1.2. Aspectos históricos

A estreita relação dos atos de compra e venda de moedas com a regulação estatal não é recente. Conforme apontou PERUCHIN, “partir de 1905, surge a regulamentação em matéria cambial, por parte do Poder Público, com o Decreto 1.455, de 30 de dezembro, que

aprova o regulamento do Banco do Brasil.”¹ Ainda segundo o pesquisador, em 19 de julho de 1918 é editado o Decreto nº 13.110, “que proíbe a exportação de valores e remessas de fundos, vindo, logo a seguir, a atribuição dada ao Banco do Brasil para intervir neste mercado para defender interesses superiores”.² No que se refere à Lei Federal, em 13 de novembro de 1920 foi editada a Lei nº 4.182, a qual versa sobre regras de contrato de câmbio, liquidações de operações, entre outros assuntos correlatos.

Atualmente, as regras que envolvem troca de moeda nacional e estrangeira em sentido amplo estão dispersas em dezenas de instrumentos legais. Evidentemente, cada regulamento de ordem cambial possui sua relevância e seria bastante instigante o estudo de todos. Todavia, diante da amplitude do tema, não é viável tecer considerações do marco regulatório desde o início até o momento. Para se manter atento ao tema, é preciso que seja feito um recorte histórico que guarda especial pertinência e relação com o crime de evasão de divisas a ser estudado.

Como forma de conduzir as políticas governamentais, desde já se menciona que foi editada uma série de atos normativos de gerenciamento, tais como Leis, Decretos, Resoluções, Cartas-Circular, entre outros. Esse acervo foi responsável por ações governamentais e por auxiliar o Estado no combate à recessão. Entretanto, a análise dos atos normativos será objeto de estudo mais aprimorado nos próximos capítulos. Por ora, a objetividade é descrever o contexto histórico apontado pela doutrina como sendo de grande recessão econômica.

Segundo GAROFALO FILHO, o ano de 1982 ficará para sempre marcado na memória do mercado financeiro e dos credores internacionais como o ano em que o Brasil, assim como outros países emergentes, quebrou.³ Foi neste momento em que se confirmou que o país não possuía mais reservas monetárias suficientes para quitar a dívida externa e seria necessária uma postura governamental contundente. No entanto, para compreender esse momento é preciso fazer um percurso por acontecimentos anteriores.

1.1.2.1. O primeiro desequilíbrio no preço petróleo: ano de 1973

Já nos anos 50, o Brasil trilhava um caminho de dívidas na busca pela modernização econômica. No Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956/1961), estava prevista

¹ PERUCHIN, Vitor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitoriais e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006, p. 138.

² PERUCHIN, Vitor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitoriais e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006, p. 138.

³ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 121.

a implementação de um modelo industrial com concentração de bens de consumo duráveis e ampliação da indústria automobilística que havia chegado no país no ano de 1950. Neste momento, passou-se a adotar uma política de ampliação das rodovias com menos investimento estatal nas ferrovias. Não obstante, a partir do início dos governos militares (1964), novos ajustes na modernização também foram feitos de forma a ampliar as medidas já tomadas e estabelecer novas. Já nesses anos, é perceptível que o Brasil caminhava para uma alta demanda de petróleo e derivados.⁴

Todavia, embora o país estivesse se endividando no cenário internacional para manter os custos decorrentes da modernização, ainda havia controle e previsibilidade da receita e das despesas. Existia, portanto, uma opção em *crescer com endividamento*.⁵ Importações aumentavam em detrimento das exportações, que, por sua vez, estavam orientadas na indústria têxtil, de calçados e um pouco na indústria automobilística. Da mesma forma, era destinada bastante atenção para a compra de produtos primários, como minérios e soja. Apesar disso, o Brasil estava bem de caixa e as dívidas eram controladas.⁶

Entretanto, em 1973 o mundo viu desencadear uma grave instabilidade decorrente de decisões políticas no seio do conflito árabe-israelense. Nessa ocasião, os membros moderados da OPEC (*Oil Producers Export Countries*), ou seja, os países que mais exportavam o petróleo, principalmente a Arábia Saudita, resolveram aderir à posição de membros radicais e usar a matéria prima como arma política na guerra do *Yom Kippur* contra Israel.⁷

Foi estabelecido, portanto, um aumento arbitrário de 300% do preço de tabela do petróleo, sufocando a economia de Israel e, naturalmente, dos países dependentes da exportação. Essa postura acarretou desequilíbrios práticos e imediatos. Como seria de se esperar, de um lado, os países produtores, integrantes da OPEP, passaram a auferir uma economia farta pelo alto preço fixado, enquanto de outro lado, os países em desenvolvimento, que dependiam das importações, tiveram problemas na balança comercial, já que o preço do

⁴ Levantamento histórico robusto deste período em: GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 27 e ss.

⁵ Segundo afirma GALVÊAS “a manutenção do crescimento econômico com endividamento externo foi uma estratégia bem definida.” GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. p. 157. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. Acesso em: 29/09/2021.

⁶ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 27 e ss.

⁷ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 31 e 45.

barril passou de US\$ 3,00 para US\$ 12,00.⁸ Por sua vez, isso provocou um déficit na balança comercial brasileira, que se firmou em US\$ 4,9 bilhões em 1974, já em 1972, a disponibilidade era de apenas US\$ 241,1 milhões.⁹

O efeito deste desequilíbrio no setor foi dramático, tanto para os Estados alvos do conflito quanto para países importadores, como o Brasil. Houve uma queda violenta nas relações de troca, que foi capaz de inviabilizar o crescimento econômico nacional e impactar na vulnerabilidade do país, até então muito dependente da matéria prima e derivados.¹⁰ Ressalta GALVÊS que nesta época “o Brasil importava quatro quintos do petróleo que consumia: nós produzíamos, na época, cerca de 160 mil barris, e já consumíamos várias vezes isso. Então o choque foi muito grande.”¹¹ Houve o desencadeamento de situações severamente prejudiciais para balança comercial.

Segundo VELOSO, em razão dos países exportadores vivenciarem um período de economia farta, houve uma retração da demanda por exportações de produtos brasileiros. Isso porque não havia mais razão para estes países, que enriqueciam exponencialmente, comprar produtos do Brasil. Por essa razão, no período compreendido entre 1974/1978, houve uma perda anual para o Brasil de cerca de US\$ 2,9 bilhões, o correspondente a 2,7% do PIB.¹²

Diante dessa série de acontecimentos, não há dúvida de que o efeito da alteração foi claramente percebido pela população. Segundo GALVÊAS, houve um impacto inflacionário muito grande. O Brasil saiu de uma inflação de 15% em 1972/1973 para uma inflação de quase 50%.¹³ Além das consequências acarretadas pela retração do PIB, as relações comerciais exteriores se enfraqueceram. A consequência foi que não era mais acessível adquirir

⁸ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 31/32; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 52.

⁹ GALVÊAS, Ernane. *O mercado brasileiro de capitais*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, vol. 41, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 14.

¹⁰ VELOSO, João Paulo dos Reis. *A dívida externa tem solução?* Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 50; GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 28/32.

¹¹ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 153. Acesso em: 29/09/2021.

¹² VELOSO, João Paulo dos Reis. *A dívida externa tem solução?* Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 40.

¹³ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 156/157. Acesso em: 29/09/2021.

produtos importados e, além disso, a indústria nacional não conseguia acompanhar a evolução tecnológica, iniciando o que seria um atraso para o Brasil no ingresso na era da globalização.¹⁴

Havia uma necessidade latente de retomar o balanço de pagamentos imediatamente. Então, estratégias de ajustamento das contas foram definidas. Segundo GAROFALO FILHO, entre as ações do governo federal da época, sob a presidência de Ernesto Geisel, empréstimos foram tomados dos chamados “Petrodólares” e foi sancionado o II PND (II Plano de Desenvolvimento Nacional).¹⁵ Dentre outras medidas de contenção, essas foram destaque.

No que diz respeito à tomada de empréstimos dos “Petrodólares”, explica o autor que os dólares arrecadados do aumento do petróleo pelos países produtores foram depositados em bancos europeus e que, curiosamente, foram colocados à disposição para empréstimo dos países afetados.¹⁶ Além do Brasil, outros Estados se valeram deles para auxiliar no período de escassez, tais como Coreia, Filipinas, Indonésia, Nigéria, Chile, Venezuela, o México e a Argentina. A ideia dos economistas era de tomar esses empréstimos a taxas de 6% e reinvestir em negócios com retorno de 10% a 15%.¹⁷

De outro lado, vale pontuar que o governo também se valeu do II PND (II Plano de Desenvolvimento Nacional) para trazer o Brasil ao equilíbrio financeiro. Em linhas gerais, esse projeto possuía três componentes básicos: a) realização de um ajuste macroeconômico com desaceleração progressiva do PIB, que tinha a finalidade de evitar a recessão; b) substituição das importações e incentivo das exportações; c) restrições ao uso de petróleo e investimentos em programa de petróleo e energia elétrica.¹⁸

Além dessas medidas, o governo também investiu em incentivos fiscais aos exportadores dando isenção de impostos, concedendo linhas de créditos e ofereceu recursos

¹⁴ Conforme ressalta GALVÊS, “A primeira crise do petróleo pegou muitos países desprevenidos, mas, no caso do Brasil, foi muito pesado, muito duro! O país vinha do período de ouro do milagre econômico de 1967 a 1974, com taxas de crescimento fantásticas, inflação baixa e sob controle, e equilíbrio no balanço de pagamentos. Mas, mesmo estando de alguma forma preparados em termos de reservas internacionais, o desequilíbrio da balança de pagamento foi imediato.” GALVÊS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. p. 157. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. Acesso em: 29/09/2021.

¹⁵ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 34/39.

¹⁶ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 34/39.

¹⁷ GALVÊS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 153/154. Acesso em: 29/09/2021.

¹⁸ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 34/39.

para investimento nas exportações.¹⁹ Em situações como essa, o incentivo ao crescimento das exportações sempre foi uma alternativa viável e eficaz.

Pois bem, após essas e outras medidas imediatamente adotadas e uma boa gestão ao longo dos anos que sucederam, o Brasil arrecadou os recursos estrangeiros que precisava para colocar o nível de reservas em patamar desejado. O intenso *déficit* da balança comercial foi contido e as reservas cambiais continuaram aumentando paulatinamente, atingindo o pico de US\$ 11.9 bilhões em 1978, ante o mínimo de US\$ 4 bilhões em 1975.²⁰

Em 1978 o balanço de pagamentos estava caminhando para o equilíbrio, as exportações haviam aumentado, as importações estavam paralisadas e o processo de ajustamento já estava se fazendo.²¹ O sucesso das medidas foi comemorado e havia expectativa de maior participação brasileira no mercado internacional e na globalização que, por sua vez, vinha ganhando força naquela década.

Todavia, logo depois, em 1979, ainda abalada com o impacto em 1973, a economia dos países em desenvolvimento se viu em meio a outra fase de aumento de preço do petróleo, dessa vez em razão das incertezas quanto à possibilidade de sua oferta. Este novo transtorno foi determinante para a quebra do Brasil, que ocorreria oficialmente em 1982.

1.1.2.2. O segundo desequilíbrio no preço do petróleo: 1979

Não bastasse o choque de 1973, uma nova recessão de ordem mundial surge. Nas palavras de GALVÊAS, no ano de 1979 “fomos surpreendidos por esse novo golpe quando já estávamos com a parte externa mais ou menos arrumada.”²² O Brasil entrou em um processo de acumular dívidas, já que estavam em curso programas de investimentos e não havia como

¹⁹ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 47.

²⁰ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 49/50.

²¹ Conforme menciona o autor, “no período de 1974 a 1978, prevaleceu no Brasil a estratégia de tomar recursos no exterior para realizar programas de investimento, tanto no setor público quanto no setor privado.” GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 163. Acesso em: 29/09/2021.

²² GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 163. Acesso em: 29/09/2021.

encerrá-los abruptamente, e o estoque de reservas não seria o suficiente para cobrir os custos das agressões externas.²³

Segundo GALVÊAS, essas agressões, que se sucederam entre 1979 e 1983, consistiram basicamente no preço do petróleo, que triplicou, no preço dos juros, que se multiplicaram por três ou por quatro e, finalmente, pelos bancos internacionais, que interromperam o financiamento dos países em desenvolvimento. Com isso, “o Brasil, que recebia US\$ 1 bilhão por mês de financiamentos do sistema bancário internacional, enfrentou um *sudden stop*.²⁴ Precisava pagar as dívidas e os juros, mas não havia entrada líquida de recursos.”²⁵

Apesar do preço alto, o Brasil era obrigado a manter a compra da matéria prima, haja vista não estar nem próximo de ser autossuficiente e a demanda ser alta.²⁶ Há de se mencionar que as despesas com o produto passaram de US\$ 26 bilhões em 1978 para US\$ 35 bilhões em 1979, e chegou a US\$ 51 bilhões em 1980.²⁷ Além do petróleo, o Brasil também tinha de importar fertilizantes, pagar os juros, lidar com quedas nas exportações e reduzir ainda mais as importações.²⁸ Além disso, ainda era preciso comprar trigo, alimentos, matérias-primas, equipamentos.²⁹

Conforme esclarece GALVÊAS, a baixa cotação dos produtos exportados e alta nos juros do mercado financeiro gerou forte pressão sobre o balanço de pagamentos.³⁰ Como

²³ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 163. Acesso em: 29/09/2021.

²⁴ Encerramento brusco dos investimentos.

²⁵ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 164. Acesso em: 29/09/2021.

²⁶ O preço do barril passou de US\$ 12 e alcançou US\$ 36, em 1982. GALVÊAS, Ernane. *O mercado brasileiro de capitais*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, vol. 41, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 14.

²⁷ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 57/58.

²⁸ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 164. Acesso em: 29/09/2021.

²⁹ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 164. Acesso em: 29/09/2021.

³⁰ GALVÊAS, Ernane. *O mercado brasileiro de capitais*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, vol. 41, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 14.

lembram FELDENS e SCHMIDT, “este período foi marcado pelo consumo de produtos nacionais e pelo sucateamento da indústria nacional”.³¹

Outra considerável alteração foi no setor de exportações. Como as políticas governamentais estavam direcionadas a levantar receita, o país buscava estimular as exportações a todo custo. Todo o capital internacional auferido era destinado a fazer frente ao pagamento dos juros da dívida.³² Então, foi levada a cabo uma maxidesvalorização da ordem de 30% do cruzeiro em relação ao dólar.³³ Em termos práticos, significa que, com uma desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, os produtos nacionais a serem exportados seriam mais atrativos. Além disso, passou a se dar maior controle sobre as taxas de juros, além de ser criada a SEST (Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais), para controlar as empresas estatais.³⁴

Segundo GAROFALO FILHO, o efeito combinado do aumento no preço do petróleo, a pouca entrada de ativos estrangeiros em razão da redução do preço da *commodities* exportadas e o aumento internacional dos juros foi levando o país à nova perda gradativa de reservas internacionais.³⁵

1.1.2.3. A negativa de concessão de um fundo de emergência pelo FMI

Após ter sobrevivido os últimos anos de forma crítica, as esperanças de recuperação se concentravam em uma reunião do FMI (Fundo Monetário Internacional), onde se esperava a criação de um fundo de emergência que socorreria o Brasil. Até a reunião do FMI, que havia sido marcada para setembro de 1982, o Brasil fez das tripas coração para se manter sem a ajuda externa. Ocorre que o crédito não foi liberado.³⁶

³¹ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 52.

³² GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 61/63.

³³ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 52; GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 121/122; ANDREZO, Andréa Fernandes; LIMA, Iran Siqueira. *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/FIPECAFI/USP 1999, p. 147.

³⁴ ANDREZO, Andréa Fernandes; SIQUEIRA LIMA, Iranº *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/FIPECAFI/USP 1999, p. 147.

³⁵ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 96.

³⁶ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 96.

Segundo GALVÊAS, nesta ocasião a situação tornou-se irreversível. O Brasil “começou a ver a barranca, o desastre, o precipício em 1982, quando vieram as moratórias.”³⁷ Nesse ano a Polônia e o México declaram moratória, só faltava o Brasil, e esse era o medo estatal. Todavia, após conversas com bancos internacionais e com o FMI, a opção foi por não declarar a moratória e começar a renegociar a dívida internacional.³⁸

Como é demonstrado, a negativa de socorro pelo FMI foi determinante para retirar as esperanças do brasileiro. Esse ano foi marcado pela quebra. O impacto, que já era severo, tornou-se ainda maior ante a falta de perspectiva, sobretudo, considerando que o Brasil se recusou a decretar moratória.

1.1.2.4. A tentativa de levantar divisas internacionais após a escassez

Coube, portanto, ao Brasil reforçar as já adotadas políticas de contenção do consumo interno através da elevação das taxas de juros, redução do salário real e elevação do consumo externo por meio de nova maxidesvalorização do cruzeiro.³⁹ Primordialmente, foi promovido o incentivo à exportação e ao garimpo. A esse respeito, segundo GONÇALVES, citando LOCKE, diante da escassez existem apenas dois meios de aumentar a massa de recursos, extraído das próprias minas ou obtendo por outros países.⁴⁰

Então, o país tentou transformar em dólares, ou outra qualquer moeda internacional, todo o ouro que fosse extraído do garimpo de Serra Pelada, em Minas Gerais. Ouro este,

³⁷ GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 175. Acesso em: 29/09/2021. Ainda segundo o autor, “havíamos ficado muito na dependência da dívida externa, já estávamos com uma dívida muito alta e não tínhamos esquema de consolidação: todo mês rolávamos a dívida, empurrávamos com a barriga”. p. 176.

³⁸ Conforme relata GALVÊAS, então Ministro da Fazenda do Governo João Figueiredo, “no entendimento que mantivemos com o governo norte-americano, eles próprios sugeriram: “Não façam a moratória! Nós vamos trabalhar juntos” – o Fundo Monetário, o Banco Mundial, o governo americano e os banqueiros internacionais – “e vamos encontrar um meio de sustentar, para o Brasil não fazer a mesma coisa que fez o México”. E isso realmente ocorreu. Nós nos sentamos à mesa com o governo dos Estados Unidos, com as autoridades do BIS, com o Fundo Monetário, com os bancos que já estavam começando a ter uma experiência com a Polônia e com o México, e concertamos um quadro de negociações daí para frente. (...) A partir daí, fomos vivendo uma experiência nova em matéria de negociação internacional.” GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 177/179. Acesso em: 29/09/2021.

³⁹ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 121/122; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 52/53.

⁴⁰ LOCKE, 1696, p. 71, *apud*. GONÇALVES, Reinaldo; *et. al.* *A nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 4ª ed., 1998, p. 07.

descoberto oficialmente em 1980 e explorado nos anos seguintes, era a esperança para que o país pudesse quitar a dívida externa. Embora não seja oficialmente uma moeda, por não ter emissor legalmente constituído, poder liberatório, padronização ou controle de emissão, ele consiste em reserva de valor universalmente conversível em qualquer moeda.⁴¹

O processo de transporte, fundição e refino para destinação ao exterior foi acelerado. Todo ouro adquirindo nas áreas de garimpo foi destinado ao pagamento da dívida.⁴² Todavia, não foi suficiente, conforme informa GAROFALO FILHO, “nossas reservas se esvaíram”.⁴³ O sucateamento da indústria nacional afetava para menor o valor dos produtos, mesmo as *commodities*, sempre exportadas pelo Brasil, como café e soja.⁴⁴ A política cambial do governo de Figueiredo (1979/1985) seguia na busca por divisas.

Outra medida foi a de realização de empréstimos de curto prazo, chamados “empréstimos-ponte”, destinados exclusivamente a fortalecer as reservas de maneira a manter um mínimo de liquidez. O total líquido de empréstimos estimado para o final de 1982 teria sido de aproximadamente US\$ 3 bilhões.⁴⁵

1.1.2.5. Os anos seguintes

Segundo pesquisadores, a segunda metade dos anos 80 foi marcada por sucessivos planos econômicos, forte instabilidade, oscilações inflacionárias, deterioração das contas públicas, problemas cambiais, renegociações de dívidas etc.⁴⁶ Conforme preceituam FELDENS

⁴¹ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 105.

⁴² GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 122/123; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 53; ANDREZO, Andréa Fernandes; SIQUEIRA LIMA, Iranº *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/FIPECAFI/USP 1999, p. 149.

⁴³ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 123.

⁴⁴ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 52; GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 121/122.

⁴⁵ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 123.

⁴⁶ ANDREZO, Andréa Fernandes; SIQUEIRA LIMA, Iranº *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/FIPECAFI/USP 1999, p. 159; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 54.

e SCHMIDT, em razão disso, “boa parte da segunda metade do século XX, o país viveu sob o manto da reserva de mercado.”⁴⁷

Com a redução do consumo de produtos internacionais, primordialmente tecnológicos, o Brasil praticamente não desfrutou da quarta fase da globalização, que teve seu ápice com a queda do muro de Berlim, em 1989. Período este marcado pelo encurtamento das distâncias entre os países e aceleração das comunicações. Os sistemas de transporte conseguiam percorrer longas distâncias em pouco tempo e a comunicação se tornava mais rápida em razão da rapidez das novas tecnologias.⁴⁸

Todavia, a relação do Brasil com os países desenvolvidos estava frágil e a canalização de energia e dispêndios financeiros tomaram outra destinação. Qualquer ação que diminuísse as reservas brasileiras era vista como perigosa, eis que colocava em risco a possibilidade de pagamento da dívida externa e o custeio destas importações de petróleo.⁴⁹ Por essa razão, o Estado concedeu aos órgãos de controle, como o Banco Central do Brasil, a incumbência de executar o monopólio do câmbio. Assim foi feito.

Passou a não ser mais permitido os brasileiros disporem de cartão de crédito internacional, a importação de produtos não essenciais era impedida e, quando permitida, havia altas alíquotas fiscais e ainda dependia de autorização do Banco Central. Além disso, a cotação do dólar era fixada administrativamente pelo governo.⁵⁰ Consequentemente, o Brasil não recebia mais investimentos externos, o acesso à informação era restrito, a indústria não acompanhava o progresso tecnológico, o produto nacional era de péssima qualidade, a oferta de empregos era baixa e a inflação sempre foi um fantasma à economia.⁵¹

Como se percebe, moedas estrangeiras eram um bem escasso e valioso. Manter ativos financeiros no país era necessário e tarefa primordial do Estado.⁵² Passou-se a controlar

⁴⁷ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xxv.

⁴⁸ Sobre este tema trata: CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz & Terra, 21ª edição, 2013. SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico*. São Paulo: Edusp, 5ª edição, 2008.

⁴⁹ BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 135.

⁵⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xxv.

⁵¹ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xxv.

⁵² Conforme cartilha do Banco Central do Brasil, “o Brasil conviveu por décadas com restrições burocráticas para acesso à moeda estrangeira no mercado de câmbio, além da obrigatoriedade de autorizações prévias e posteriores na área de capitais internacionais” Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área de Câmbio*. 2015,

as transações até mesmo dos particulares, de forma que empresas e pessoas físicas precisavam de autorização caso quisessem transacionar seu patrimônio em dinheiro para o exterior.

Não seria o mercado que ditaria o preço da moeda brasileira. Caberia ao Banco Central fixar as taxas de câmbio e permitir, ou não, a saída de moeda do país. Segundo registrado pelo próprio Banco Central do Brasil, havia severos limites e vedações na venda de moeda estrangeira pelos bancos, encargo financeiro para sua compra, bem como na aquisição de passagens internacionais. Havia necessidade de autorização para a maioria das operações de câmbio.⁵³

No âmbito desta insuficiência, a tendência era que houvesse cada vez mais medidas de natureza intervencionista. O Estado padecia e a inflação atacava com força a renda dos brasileiros, sobretudo, da população carente.

1.2. A política cambial brasileira: fixação do câmbio e controle sobre o fluxo de divisas

1.2.1. Considerações iniciais

Relendo o panorama nacional, percebe-se: política de crescer com endividamento, ampliação de rodoviárias, pouco investimento em ferrovias, duas turbulências mundiais no setor petrolífero, negativa de socorro pelo FMI e altas explorações minerais. O maior prejudicado era o brasileiro que via sua qualidade de vida digna diminuir.

No entanto, diante de uma situação mais grave que as anteriores, as medidas de solução não poderiam ser as mesmas já utilizadas. Além dessas, seria preciso atenção especial ao setor que mais interessava no momento, qual seja, o mercado de compra e venda de moeda internacional. Políticas em grandes setores, como o de exportações das *commodities*, por exemplo, deveriam ser executadas em paralelo com políticas direcionadas a setores menores, como a troca de ativos internacionais por pessoas físicas nas suas demandas pessoais.

Como é perceptível neste momento, o cenário cambial trazia consigo particularidades diferentes das que foram vistas anteriormente. As normas que o geriam, tais

p. 02. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf], p. 02/03. Acesso em: 23/11/2020.

⁵³ Conforme informa, o BCB sempre atuou de maneira eficaz no controle rigoroso, individual e obrigatório dos contratos de câmbio. Em cartilha, o BCB promove um rico histórico do exercício do seu controle em funções que tratavam de transações internacionais. Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área de Câmbio*. 2015, p. 10. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf], p. 10/11. Acesso em: 23/11/2020.

como aquelas que foram editadas no início do século, não possuíam diretrizes específicas para momentos de grandes incertezas. Diante de um cenário diverso do que já verificado na história, não havia outra medida senão geri-lo de uma maneira adequada e específica.

Por essa razão, fazer um percurso sobre qual foi a forma de condução da política cambial nos anos em que o impacto econômico foi mais acentuado é indispensável e indicará as razões e demandas conferidas a edição da norma penal de evasão de divisas. Então, vale verticalizar o estudo sobre políticas econômicas, sobretudo a política cambial, verificar como ela influenciou na vida do particular e os efeitos desse impacto.

1.2.2. Políticas econômicas: Considerações sobre as políticas monetárias, fiscal e cambial

Para exercer sua atividade na gestão econômica e atender necessidades sociais como distribuição de riquezas, estabilidade dos preços, crescimento econômico, arrecadação de receita e destinação das despesas o Estado promove políticas econômicas. Essa gestão da economia pelos órgãos de governo tem como objetivos atingir o pleno emprego, defender o poder aquisitivo da moeda, permitir que a economia cresça etc.⁵⁴

As ações do governo para atingir essas finalidades político-econômicas são subdivididas em políticas específicas, quais sejam, as políticas monetárias, fiscal e cambial. Elas, por sua vez, são implementadas levando em conta o nível de desenvolvimento do país, as necessidades do momento e a objetividade a que se destinam, podendo ser mais ou menos intervencionistas ou rígidas.⁵⁵ Para uma melhor compreensão do tema, vale fazer breves apontamentos sobre cada uma delas.

1.2.2.1. Política monetária

Inicialmente, conforme ensina ASSAF NETO, na política monetária está presente a atuação do Estado sobre os meios de pagamento, títulos de crédito, taxa de juros etc. Essa política exerce mudanças de ordem econômica tanto de natureza expansionista, elevando a liquidez da economia e injetando recursos no mercado, geralmente em momentos de retração,

⁵⁴ KERR, Roberto. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Pearson, 2011, p. 60/61. Em sentido semelhante, FORTUNA entende que os objetivos fundamentais dessas políticas, “se identificam com a política econômica global do governo, que consiste em síntese, promover o desenvolvimento econômico, garantir o pleno emprego e sua estabilidade, equilibrar o volume financeiro das transações econômicas com o exterior, estabilidade de preço e controle da inflação, promover a distribuição de riqueza e das rendas”. FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p. 35.

⁵⁵ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 45.

quanto de natureza restritiva, em que anulam os efeitos da inflação, restringindo oferta de crédito e elevando custos.⁵⁶

O principal órgão executor dessa política é o Banco Central do Brasil, que atua sobre o controle da quantidade da moeda em circulação, buscando defender o poder de compra do brasileiro. Ele o faz por meio de recolhimentos compulsórios de moeda, no controle da distribuição de títulos do governo, políticas de redesconto bancário e empréstimos.⁵⁷

1.2.2.2. Política fiscal

A política fiscal centraliza sua preocupação na arrecadação por meio de tributos e na destinação dos recursos arrecadados à população. Segundo ASSAF NETO, o Estado é capaz de promover forte intervenção na economia ao aumentar a carga tributária para reduzir o consumo ou vice-versa.⁵⁸ É perceptível que o aumento ou redução de tributos sobre as empresas, por exemplo, afeta diretamente a geração de empregos e o consumo da classe trabalhadora, mas, por outro lado, pode retroalimentar políticas sociais e compensar algumas perdas.

Por fim, o autor também trata da política cambial, demonstrando que ela consiste, primordialmente, na administração da taxa de câmbio e no controle das transações internacionais executadas por um país.⁵⁹

1.2.2.3. Política cambial

A política cambial possui como finalidade a intervenção direta no mercado cambial. No Brasil, essa modalidade de política possui basicamente dois eixos: define o modelo de taxa de câmbio a ser adotado e exerce o controle das operações envolvendo troca de moedas. Cada um deles será estudado nos tópicos que seguirão.

A primeira atribuição é selecionar a orientação na condução da taxa de câmbio, investigando qual a melhor alternativa para o momento, ou seja, definir pela implementação de uma taxa câmbio, se será fixa, flutuante ou administrada. Na segunda hipótese, ela regulamenta

⁵⁶ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 45.

⁵⁷ KERR, Roberto. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Pearson, 2011, p. 61.

⁵⁸ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 49. No mesmo sentido, KERR, Roberto. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Pearson, 2011, p. 63.

⁵⁹ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 53.

a gestão de reservas cambiais e sua movimentação, mapeando entrada, saída, numerário armazenado, débitos e créditos de forma a definir a melhor estratégia de arrecadação.⁶⁰

É de atribuição do Banco Central do Brasil definir a política cambial.⁶¹ Este é o órgão executivo do Sistema Financeiro Nacional e o principal responsável por executar as orientações do Conselho Monetário Nacional que, por sua vez, integra o Sistema Financeiro Nacional.⁶² Ele responde pela defesa do poder de compra da moeda nacional e possui, entre outros objetivos, manter as reservas nacionais no nível adequado, de efetuar o controle de capitais estrangeiros, de ser depositário das reservas oficiais de ouro, de moeda estrangeira, de conceder autorizações às instituições financeiras para praticar operações de câmbio etc.⁶³

De modo geral, a política cambial é exercida ininterruptamente. É indispensável que o Estado regulamente operações de câmbio, defina regras neste segmento, detenha o conhecimento e a gerência sobre a quantidade de reservas internacionais, enfim. Essa gestão é de interesse dos cidadãos, inclusive, daqueles que não praticam atos diretos ao mercado internacional, pois o deslinde das medidas políticas é capaz de provocar influências nos preços dos produtos e na balança comercial do país.⁶⁴

Essa modalidade de gestão estatal, assim como outra política econômica, será determinada pelas circunstâncias em que estiver inserido o país. O Estado atuará de forma mais reguladora, ou mais flexível, conforme for possível e necessário. Pode funcionar como um espectador das relações econômicas, deixando que o mercado siga seu curso natural e os rumos

⁶⁰ KERR, Roberto. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Pearson, 2011, p. 63. Para o Banco Central, política cambial “é o conjunto de medidas que define o regime de taxas de câmbio - flutuante, fixo, administrado - e regulamenta as operações de câmbio. Dessa forma, a política cambial define as relações financeiras entre o país e o resto do mundo, a forma de atuação no mercado de câmbio, as regras para movimentação internacional de capitais e de moeda e a gestão das reservas internacionais.” Banco Central do Brasil. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial]. Acesso em: 08/07/2021; Para FORTUNA, ela “está, fundamentalmente, baseada na administrativização da taxa (ou taxas) de câmbio e no controle das operações cambiais. Embora indiretamente ligada à política monetária, se destaca desta por atuar mais diretamente sobre todas as variáveis relacionadas às transações econômicas do País com o exterior.” FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p. 43.

⁶¹ KERR, Roberto. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Pearson, 2011, p. 63.

⁶² O Sistema Financeiro Nacional é constituído pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil, pelo Banco do Brasil, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e pelas demais instituições financeiras públicas e privadas (art. 1º da Lei nº 4.595/1964). Ainda que de especial importância, dado o recorte do trabalho, não será aberto uma seara de estudo sobre o sistema financeiro nacional, suas divisões e funções. Portanto, para maior compreensão, recomenda-se: PERUCHIN, Vitor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitoriais e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006.

⁶³ Art. 8º e ss. da Lei nº 4.595/1964.

⁶⁴ “A condução da política cambial afeta diretamente a vida do cidadão, mesmo que não tenha transações com exterior. A taxa de câmbio reflete nos preços dos produtos que o país importa e exporta, influenciando assim os demais preços da economia.” Banco Central do Brasil. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial]. Acesso em: 08/07/2021.

da economia sejam ditados a partir da tomada de decisão na esfera privada, bem como operar com sujeito ativo, regulando as relações privadas por meio de regras e visando a alcançar objetivos.⁶⁵

Em situações de maior vulnerabilidade, coube ao Estado exercer controle ativo nas relações comerciais particulares, ou seja, reter divisas, estimular o seu ingresso no país, restringir importações, incentivar exportações. As medidas para obtenção de êxito nessa empreitada foram numerosas, a perceber pelos vários atos normativos editados neste contexto, inclusive, em matéria penal. Por um raciocínio lógico e indutivo, diante de um período de calma e prosperidade, seria desnecessária e indesejada essa política de restrições.⁶⁶

Isso significa que a política de controle de câmbios não é promovida de forma sólida e imutável. Ela possuirá as características e o formato que for exigido pelo contexto nacional, de maneira que, ao editar ou revogar normas de cunho administrativo ou penal, o legislador irá se valer da fotografia do contexto factual. No caso em estudo, a política cambial não era responsável tão somente por cumprir uma função estatal. Ela consistia em um imprescindível mecanismo em favor da dignidade de todos os cidadãos brasileiros, sobretudo, da classe menos favorecida financeiramente.

1.2.2.2.1. O controle de entrada e saída de ativos internacionais

Gerir a entrada e saída de capital são atos essenciais e que impactam diretamente na vida do cidadão. É a sua correta execução que garante que os órgãos de controle terão acesso à variação das reservas internacionais. Segundo o Banco Central do Brasil, essas reservas funcionam como uma espécie de seguro para o país fazer frente às suas obrigações no exterior e evitar choques de natureza externa.⁶⁷

⁶⁵ “El régimen de control de cambios resulta transcendente para la economía, en tanto tiene como objeto proteger la moneda y regular las importaciones de modo que su infracción causa un daño consistente en la perturbación y obstaculización de la política económica y financiera del Estado”. BORINSKY, Mariano H. *Derecho penal económico y de la empresa*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2004, p. 293.

⁶⁶ Embora tenha sido de forma genérica como ocorreria uma intervenção do estado nas políticas cambias, há que se ressaltar, conforme entendimento de REPETTO, que “no se puede determinar a priori cuales son las medidas complementarias indispensables que llevan conformar un control de cambio debiéndose estudiar en particularmente cada país para determinar si nos encontramos ante un control de cambio debido a que éste se conforma de manera casuística atendiendo a las necesidades concretas que tiene cada país (...)” REPETTO, Ulises García. *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración⁹ Montevideo: Universidad de la República de Uruguay, 2014, p. 08.

⁶⁷ Banco Central do Brasil. [<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanciera/reservasinternacionais>]. Acesso em: 08/07/2020.

Tomemos o exemplo de ASSAF NETO: Imagine que em algum momento ocorra uma forte e desregulada expansão das exportações. Nessa situação hipotética, o comerciante brasileiro recebe um alto valor de moeda internacional. Esse numerário fica retido no Banco Central, o qual deve compensar o exportador com o valor correspondente em moeda nacional.⁶⁸ Caso não exista uma política de registro e controle deste numerário, poderá haver pressões inflacionárias na economia dada a quantidade de reais não contabilizado em circulação.

Em sentido semelhante, CRUZ chama a atenção para a hipótese de um ataque especulativo (investimento de curtíssimo prazo) na economia brasileira. Segundo o autor, se isso ocorrer, haverá um aumento considerável e precário da quantidade de moeda estrangeira em circulação, o que acarretaria apreciação brusca da moeda nacional. Consequência disso, será crescimento das importações, já que os produtos serão mais baratos, enquanto as exportações seriam reduzidas na mesma medida. Isso, por sua vez, repercutiria sobre a empregabilidade, acarretando demissões em massa e descontrole inflacionário. Com facilidades nas importações de bens de consumo, haveria queda na indústria brasileira por concorrência desleal.⁶⁹

Por outro lado, há também a hipótese que foi vivenciada pelo Brasil. Um súbito aumento do preço de um produto internacional o qual o Brasil é dependente, pode ocasionar sobrecarga do banco de disponibilidade de moeda estrangeira. Nestes casos, há um incentivo à exportação, com o objeto de levantar receita e um desestímulo às importações, como forma de evitar a saída das moedas estrangeiras.

A política de registro e controle sobre a entrada e saída de ativos financeiros fica mais ou menos intervencionista conforme a estabilidade do volume de reservas internacionais. Dívida externa alta e pouca disponibilidade no estoque de pagamentos. Naturalmente, a gestão estatal deverá eleger uma pauta restritiva da saída desnecessária de capitais estrangeiros.

Segundo constata FELDENS e SCHMIDT, as restrições cambiais são de três naturezas: a) restrição quantitativa, em que prevalece um racionamento de divisas com contenção no fluxo de bens, serviços e capitais; b) restrição qualitativa, com a fixação de uma

⁶⁸ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, e-book.

⁶⁹ CRUZ, Flávio Antônio da. *Gestão temerária, evasão de divisas e aporias*, RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 99/147, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 123. O fato de a política cambial influenciar a taxa de câmbio, e por sua vez, refletir nos preços dos produtos que o país importa e exporta, o Banco do Brasil fez questão de trazer essa informação no seu site oficial. Disponível em: [<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial>]. Acesso em: 04/02/2021. Segundo CAVALI, “A taxa de câmbio pode afastar ou atrair investimentos, facilitar ou dificultar o comércio exterior, incentivar ou quebrar setores da economia, expandir ou difundir a inflação, aumentar ou diminuir o consumo enfim, influenciar em todos os setores da economia.” CAVALI, Marcelo Costenaro. *Exame do crime de manutenção de depósitos não declarados no exterior na APn 470*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 106, p. 231/250, 2014, p. 242.

taxa de câmbio defasada em relação ao câmbio paralelo; c) restrição de fluxo, em que há pouca mobilidade do capital estrangeiro no país.⁷⁰

No caso, foi necessária a imposição de medidas que aumentassem a disponibilidade de receita estrangeira e, ainda, evitassem que ela saísse. GAROFALO FILHO aponta exemplos de medidas, tais como, aquisição de moeda estrangeira pelo Banco Central; aquisição de ouro; captação de recursos externos; restrição da venda no país de moeda estrangeira e retenção da venda de ouro em reais.⁷¹

Conforme aponta cartilha do Banco Central do Brasil, que versa sobre as medidas de simplificação na área do câmbio, prevalecia na década de 80 limites e vedações na aquisição de moeda estrangeira pelos bancos e as moedas que eram passíveis de ser adquiridas possuíam grande encargo financeiro. Havia necessidade de autorização do Banco Central para a maioria das operações de câmbio.⁷²

Embora a gestão no mapeamento, registro e controle sejam intrínsecos da política cambial e irão sempre existir, não importa o cenário econômico, a maneira como ela vai ser desenvolvida dependerá do momento político. Os contornos do gerenciamento serão adaptados sempre que for necessário, o que significa que as normas regulamentadoras deverão sempre atender às necessidades daquele período.

1.2.2.2.2. A gestão na fixação da taxa de câmbio

O segundo aspecto mencionado, o qual consiste em uma das formas de condução da política cambial no Brasil, é a gestão direcionada para determinação da taxa de câmbio. Definição de preço de mercadorias, possibilidade de depósitos e saques entre Estados só são possíveis a partir da possibilidade de se converterem moedas, ou seja, de determinar o valor que uma possui em relação à outra. Esse valor que tem uma moeda em relação à outra é chamado de “taxa de câmbio”.⁷³

⁷⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 55.

⁷¹ GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 89.

⁷² Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área do câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 12/07/2021.

⁷³ “O procedimento usual no Brasil e em muitos outros países. Chamaremos de tara de câmbio ao valor da moeda estrangeira medido em unidades da nacional. Em outras palavras, a taxa de câmbio será aqui sempre referida como sendo o preço da moeda estrangeira e representada pelo quociente moeda local/moeda estrangeira como por exemplo, em nosso caso, R\$/US\$.” CARVALHO, Fernando Cardim de *et al. Economia Monetária e Financeira*.

Na prática, o cálculo funciona da seguinte forma: caso a taxa de câmbio seja de R\$ 2,50, significa que o brasileiro precisa de R\$ 2,50 para comprar US\$ 1,00. Se o preço de US\$ 1,00 passar a custar R\$ 3,00, significa que houve uma desvalorização do real diante do dólar. Isso ocorre devido a um aumento da demanda por dólares, ou seja, precisa-se de mais reais para comprar a mesma quantidade de dólares.⁷⁴

Atualmente, vivemos em um regime de câmbio flutuante, em que as condições do mercado, como oferta e procura por moeda estrangeira, determina a taxa de câmbio, que flutua livremente.⁷⁵ Ou seja, se há uma maior oferta de dólares, seu preço diminui e, então, serão necessários menos reais para comprar dólares. Esse preço é definido a partir das relações comerciais no âmbito do próprio mercado sem que haja imposição estatal.

Em um regime cambial livre, tal qual o atual, as relações comerciais definem o valor da moeda e suas consequências. Por exemplo, se a taxa de câmbio real estiver valorizada, ela estimula importações, já que o preço do produto externo está mais barato, ou se a taxa de câmbio estiver desvalorizada, estimula as exportações, já que o preço do produto nacional está mais barato em relação ao produto internacional.⁷⁶

Todavia, a política cambial era diversa. Demandava gerenciamento governamental em tempo integral dada a instabilidade e a fragilidade do real ante outras moedas. Por essa razão, a forma escolhida pelo Estado para regulá-la, conforme explica ZINI JR., era por meio de minidesvalorizações.⁷⁷ A moeda nacional era forçadamente desvalorizada em relação a moedas estrangeiras de parceiros comerciais, como o dólar, por exemplo.

Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 409. *apud*. FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 13.

⁷⁴ CLETO, Carlos Ilton; DEZORDI, Lucas. Políticas Econômicas. In: MENDES, Judas Tadeu Grassi. *Economia Empresarial*. Curitiba: Gazeta do Povo, 2002, p. 15/26, *apud* REZENDE, Ricardo Pazzotti. *Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula*. 2009. Disponível em: [http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727], p. 08. Acesso em: 04/02/2021.

⁷⁵ Banco Central do Brasil. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial]. Acesso em: 08/07/2021.

⁷⁶ LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Manual de Macroeconomia: Básico e intermediário*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008 *apud* REZENDE, Ricardo Pazzotti. *Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula*. 2009. Disponível em: [http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727], p. 09. Acesso em: 04/02/2021.

⁷⁷ Ainda segundo o autor havia dois motivos para as *minidesvalorizações*: “primeiramente, a política visava evitar os ataques especulativos contra a moeda doméstica. Uma vez que o Brasil, em meados da década de 1970, tentava manter um sistema de taxa cambial fixa, mas tinha uma inflação doméstica maior que a inflação internacional, fluxos especulativos de capital eram um problema crônico toda vez que o mercado antecipava uma desvalorização. Em segundo lugar, a política objetivava estabilizar a remuneração real do setor exportador, ajudando assim a aumentar as exportações” ZINI JR, Álvaro Antônio. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Edusp-Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 107.

Segundo ROSSI, em um cenário de desvalorização cambial, o que ocorre é um aumento das tarifas de importação e redução das tarifas de exportação,⁷⁸ ou seja, a exportação é vantajosa, pois custa menos para o parceiro comercial e importar custa caro para o brasileiro.

Segundo FORTUNA, “se o estoque de reservas internacionais cai, o governo manipula a taxa de câmbio e torna o dólar mais valorizado em relação a moeda nacional estimulando as exportações e aumentando o estoque.”⁷⁹ Isso acontece porque a partir de uma operação de exportação, o exportador brasileiro, que recebe o valor da mercadoria em moeda estrangeira, liquida o valor recebido com o Banco Central, que por sua vez, retém a moeda estrangeira e repassa para o exportador o equivalente em moeda nacional.

Esse tabelamento do preço que foi estabelecido é chamado de “regime de câmbio fixo real administrado”.⁸⁰ Segundo TORRES, a implementação das taxas de câmbio fixas é uma decisão política que deve ser tomada com cautela, considerando-se, para tanto, as finalidades a que se destinam e apenas implantada por um prazo determinado.⁸¹ Se a escolha da taxa de câmbio for feita de forma a equiparar a moeda nacional ao dólar, pode haver forte impacto na economia a partir da redução das importações e aumento das importações. Por outro lado, se a moeda nacional for fixada abaixo da moeda estrangeira, haverá aumento das exportações.

O tabelamento da moeda a preço baixo e sem maiores oscilações seria atrativo para o parceiro comercial estrangeiro e importante para recuperação de divisas, pois proporcionaria relações comerciais mais confiáveis, e ainda tornaria os preços mais baixos.

⁷⁸ ROSSI, Pedro. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: Teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e especulação*. Rio de Janeiro, FGV, 2016, p. 18.

⁷⁹ FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p. 145.

⁸⁰ Ainda segundo os autores, “a opção por uma política cambial caracterizada por frequentes ajustes da taxa de câmbio nominal deve ser entendida com um engenhoso e bem-sucedido mecanismo de política econômica adotado pelos *policy-makers* brasileiros, com o objetivo de reverter a tendência estrutural à apreciação da taxa de câmbio real da moeda brasileira em relação às moedas de seus principais parceiros internacionais, decorrente da enorme inconversibilidade cambial tanto nas transações correntes como no fluxos de capitais, bem como das elevadas taxas de inflação observadas no Brasil, em comparação com seus principais parceiros internacionais.” FEIJO, Carmem; NASSIF, André; ARAÚJO, Eliane. *Taxa de câmbio real e política cambial no Brasil*. Disponível em: [<http://www.anpec.org.br/novosite/br/xxv-encontro-regional-de-economia>], p. 06. Acesso em: 30/09/2021.

⁸¹ A título de exemplo, o câmbio fixo foi implementado entre os anos de 1994 e 1998. Segundo TORRES, “Nessa época, o governo fixou o valor da nova moeda, o real, em R\$ 1,00 = US 1,00. (...) O objetivo disso era combater a alta inflação estrutural de época. Ao executar a estratégia de taxa de câmbio fixa, os produtos importados não iriam subir de preço, enquanto os nacionais teriam que parar de indexar seus preços à inflação. Resultado disto? Ser mais uma ferramenta para baixar a alta inflação da época.” TORRE, José Alfredo Pareja Gomez de La. *et. al. Mercado de capitais*. Indaial: UNIASSELVI, 2019, p. 25.

Essas medidas de fixação cambial e desvalorização implicam perda do poder de compra do brasileiro, já que produtos importados se tornam mais caros e o consumo fica restrito.⁸²

1.2.3. As restrições impostas aos particulares que desejassem transacionar no mercado de câmbio

Em um cenário político de desvalorização artificial da moeda, alto incentivo à exportação e desestímulo à importação, há que se constatar que não era nem um pouco atrativo para o particular atuar em operações de câmbio na condição de comprador, dada a alta dos preços. No entanto, quem desejasse, ainda assim, obter disponibilidade de moeda estrangeira ou importar produtos, tinha de se sujeitar a regras extremamente rígidas.⁸³ Nessa política, a aquisição de dólares ou produtos importados não eram necessariamente proibidos, mas havia tantos obstáculos e limitações de valores que essas aquisições se tornavam indesejáveis e inviáveis.

Em um percurso sobre o tema, GAROFALO FILHO aponta as principais medidas na restrição dada ao brasileiro para acessar o mercado internacional: a) era exigido de cada caso de investimento de residentes no exterior um processo que demandava aprovação pelo BCB, em que deveria ser comprovada sua utilização, era avaliada a viabilidade, o prazo de retorno etc., e quase sempre era negado o pedido; b) além do petróleo, as únicas importações admitidas eram as de máquinas e equipamentos ou bens de capital; c) importações de bens de consumo, jornais, livros, revistas, *software*, bebidas, automóveis eram altamente tributadas ou dependiam de autorização do Banco Central; d) viajantes tinham limites de dólares que podiam levar consigo; e) era proibido o uso de cartão de crédito internacional; f) custeio de familiares no exterior dependia de autorização prévia e a remessa de dinheiro era limitada; g) tratamentos de saúde e estudos, por exemplo, também necessitavam de prévia autorização; h) aplicações e investimentos em portfólio em moeda estrangeira eram praticamente vedados.⁸⁴

⁸² Segundo ROSSI, “uma desvalorização cambial é frequentemente vista como politicamente impopular, uma vez que pode reduzir o poder de compra da população no curto prazo.” Mas pontua que, apesar de relativamente correta essa afirmação, essa ideia pode ser desmistificada se considerar que a desvalorização cambial só provoca uma redução dos salários reais se a taxa de inflação for superior ao aumento de salário nominal no período em questão. ROSSI, Pedro. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: Teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e especulação*. Rio de Janeiro, FGV, 2016, p. 21.

⁸³ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 52.

⁸⁴ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 53.

Segundo PIMENTEL, neste regime de centralização, o câmbio era controlado pelas autoridades monetárias e os negócios com moeda estrangeira deveriam ser feitos, obrigatoriamente, através de bancos oficiais, sempre sob a fiscalização de um órgão central competente.⁸⁵ Como aponta ZINI JR., qualquer pagamento internacional a ser feito por particular deveria passar pela análise do Banco Central. Todas as operações estariam sujeitas à fila de espera da autorização e os pagamentos externos à programação de desembolso.⁸⁶

Quase todo o pedido de transferência de recursos particulares para o exterior era barrado e, quando autorizado, estava sujeito a uma série de burocracias que demandavam recolhimento e registro de dados.⁸⁷ Além disso, a coleta de dados era feita no papel, nos moldes de um processo físico comum. A título de exemplo, como o exportador dependia da interferência obrigatória do Banco Central para a efetivação dos registros, acertos contratuais, correções, ajustes etc., era preciso apresentar diversos documentos em espécie no setor bancário responsável.⁸⁸ O turista que desejasse viajar para o exterior com moeda estrangeira licitamente adquirida poderia, até mesmo, ser revistado no aeroporto, ter apreendido o valor acima do permitido e ficar sujeito a processo criminal.⁸⁹

Para FELDENS e SCHMIDT, neste momento de economia fechada e vulnerabilidade que passava o país, o controle nacional sobre as reservas possuía relevância incontestável.⁹⁰ Não bastava definir a taxa de câmbio para um preço mais conveniente, a

⁸⁵ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Direito Penal Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 167.

⁸⁶ ZINI JR, Álvaro Antônio. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Edusp-Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 18.

⁸⁷ Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área de Câmbio*, 2015, p. 02/03. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cam/bio.pdf] Acesso em: 13/07/2021.

⁸⁸ Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área de Câmbio*. 2015, p. 03. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 23/11/2020. Após a implantação do Sistema Banco Central de Informações (Sisbacen) e do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), que viria em um outro momento histórico, a regulamentação passou a exigir que as vinculações fossem feitas pelos bancos diretamente nos sistemas mais dinâmicos e precisos. FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 157.

⁸⁹ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à Lei 7.492 de 16.06.1986*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 50. A partir da edição da Lei nº 9.069/1995, o porte de papel moeda, acima R\$ 10.000,00, sem declaração, poderia acarretar ao cidadão sanções penais, além da perda do valor excedente.

⁹⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 157. Sobre esse cenário burocrático, frisou PIMENTEL que os negócios com moedas estrangeiras eram feitos por meio de bancos oficiais ou autorizados, sempre sob a fiscalização de um órgão central competente. PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à Lei 7.492, de 16.06.1986*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 167.

política cambial tinha de se encarregar de que houvesse real desestímulo da população brasileira em obter produtos importados ou de se comprarem divisas internacionais no Brasil para levá-las para fora. Caberia à sociedade enfrentar os obstáculos cambiais para colocar as contas do Estado nos eixos. O sucesso das medidas importaria na melhora da qualidade de vida de todos.

Por essa razão, a gestão cambial não poderia ser uma mera observadora das relações comerciais, assim como é atualmente. Deveria ser parte ativa. Caberia a ela conduzir operações nos moldes de sua necessidade e interesse. Ocorre que ser tão presente, ativa e restringir da forma como fez o comércio internacional traria efeitos colaterais ao mercado.

Tudo isso fez surgir um mercado clandestino no Brasil e que perdurou por bastante tempo, o chamado “mercado paralelo de câmbio”.⁹¹ Tantas proibições naturalmente acarretariam o crescimento de um setor concomitante de compra e venda de ativos que fosse executado de forma simples e barata.⁹²

1.2.3.1. O conseqüente advento do mercado paralelo de câmbio

Ao explicar a gênese do mercado paralelo de câmbio, GAROFALO FILHO afirma: “tudo que é desejado, porém proibido, proibitivo ou limitado legalmente, abre espaço para o mercado negro.”⁹³ Reforça essa construção a fala de FORTUNA de que “se o mercado fosse livre, certamente não existiria o paralelo (...)”.⁹⁴ A tendência de haver um mercado paralelo ao real sempre estará presente quando houver um produto ou serviço inacessível à população, como drogas ou prostituição, por exemplo.⁹⁵ Não se trata de comparar o mercado de drogas e prostituição ao mercado de câmbio, mas de mencionar que o surgimento de um setor ilegal possui características homogêneas e está atrelado a regras proibitivas.

⁹¹ GERSTLER, Daniel. *Evasão de divisas como crime antecedente da lavagem de dinheiro: Um estudo sob a perspectiva do bem jurídico tutelado pelo art. 22, caput, da Lei 7.492/1986, em face da nova sistemática regulatória do mercado cambial brasileiro, introduzida pela Carta-Circular-Bacen 3.280/05*. RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 369/392, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 375/376.

⁹² GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 54.

⁹³ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 51.

⁹⁴ FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p. 145.

⁹⁵ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 51.

Necessidades legítimas, como custear o tratamento de saúde de um familiar no exterior, eram tidas como proibidas e, naturalmente, era de se esperar que quem possuísse especial interesse em mandar dinheiro para fora do país acabaria utilizando meios clandestinos.

Nessa vertente, o negócio de compra e venda de moeda vinha ganhando destaque. Segundo GAROFALO FILHO, o valor do ágio oscilava, chegando até a 200%, de forma que as trocas de moedas clandestinas ocorriam geralmente da seguinte forma: Os turistas estrangeiros vendiam moeda “por baixo dos panos” ao invés de negociá-la em estabelecimentos autorizados. Além disso, os importadores e exportadores brasileiros promoviam operações simuladas para receberem moeda estrangeira “por fora”. Conforme a oscilação do ágio, esse mercado mostrava-se mais rentável do que a poupança, bolsa ou outras aplicações, gerando maior demanda e rentabilidade.⁹⁶

De maneira didática, FORTUNA demonstra como ocorriam as mencionadas simulações nas importações e exportações na arrecadação de moeda estrangeira. Segundo o autor, havia subfaturamento de exportações quando o exportador faturava 80 dólares por uma mercadoria que valia 100 dólares; o importador pagava o preço real de 100 dólares, sendo 80 oficialmente e 20 por fora; já o superfaturamento de importações ocorria quando o exportador estrangeiro vendia por 100 dólares uma mercadoria que valia 80. O importador brasileiro pagava os 100 dólares, sendo que 20 eram devolvidos por fora; ocorria superfaturamento de exportações quando o exportador faturava 100 dólares por uma mercadoria que valia 80. O exportador entregava 20 dólares ao importador, por fora, para elevar o preço real de 80 para 100 dólares. O incentivo concedido pelo governo ao exportador era sobre 100 dólares. Se a diferença entre o dólar comercial e o dólar paralelo fosse menor que o incentivo a ser recebido, a operação seria viável; o subfaturamento de importações ocorria quando o exportador estrangeiro faturava por 80 dólares uma mercadoria que valia 100. O importador brasileiro pagava 80 dólares por meios oficiais e 20 por fora. Se os tributos que incidissem sobre a operação fossem menores do que a diferença entre o dólar oficial e o dólar paralelo, a operação seria viável.⁹⁷

⁹⁶ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 55.

⁹⁷ FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p. 146.

Segundo FELDENS e SCHMIDT, “a existência do ágio entre o câmbio oficial e o paralelo (...) sempre se revelou um importante fator de estímulo às fraudes cambiais.”⁹⁸ Conforme aponta GAROFALO FILHO, “sob o olhar complacente das autoridades, o mercado negro florescia, popularizava-se a ponto de ser corriqueiro em nossa vida.”⁹⁹

Um país que passou vários anos sob o manto da reserva de mercado, tabelamentos, restrições, imposições crescentes de barreiras às empresas e aos cidadãos, não poderia esperar algo diferente senão uma saída clandestina de moeda e uma possibilidade de transitar *a latere* das regras existentes.

1.2.4. Características política cambial deste período em estudo

A partir da constatação de que a política cambial, eixo da política econômica, é formada pelo controle estatal sobre a entrada e saída de divisas, bem como pela escolha da modalidade de taxa de câmbio, verifica-se que, especialmente no ano de 1986, ela possuía um formato rígido, intervencionista, pautado em um alto incentivo à entrada de divisas e na proibição de saída. Também se enxerga a prevalência da fixação artificial da taxa de câmbio, indicando o caráter intervencionista do Estado.

Não fosse essa modalidade rigorosa e altamente regrada na condução das relações comerciais e no fluxo de capitais do Brasil com o exterior, talvez não teria sido possível a reposição das reservas cambiais, abertura da economia e inserção, ainda que tardia, no Brasil nos rumos da globalização, sobretudo, a retomada da qualidade de vida do brasileiro que se viu mais distante dos efeitos da inflação e do poder aquisitivo para consumir até o que era mais essencial.

⁹⁸ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 57.

⁹⁹ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 260.

2 – A TUTELA DE NOVOS INTERESSES NO ÂMBITO DA EXPANSÃO DO DIREITO PENAL

2.1. Considerações iniciais

No capítulo anterior foi feito um levantamento sobre o período histórico que o Brasil experimentou no que diz respeito à perda de grande parte do estoque de divisas em razão de impactos negativos oriundos do comércio internacional. Nesta conjuntura constatou-se que o Estado se viu obrigado a dar novos contornos à sua política cambial para enfrentar essa grave instabilidade e reestabelecer o bem-estar dos cidadãos. Como apontou a doutrina, houve uma reorientação das diretrizes políticas tornando a condução do mercado de câmbio pelo Estado mais intervencionista e controladora.

Em paralelo, coincidentemente, nesse mesmo período, emergia um movimento que vinha influenciando legislações de natureza penal em todo mundo, qual seja, a chamada “expansão do direito penal”. Diante do processo de globalização que avançava na pós-modernidade, era patente uma espécie de modernização legislativa que passou a ser implementada em vários outros países, bem como na legislação brasileira.

Como será mais bem explicitado, esse movimento na esfera penal reconheceu o surgimento de novos interesses, buscou atender demandas sociais, dar uma resposta mais rígida a quem violasse o sentimento de segurança da coletividade e entre outras circunstâncias. Por sua vez, teve como consequência uma maior edição de crimes de perigo abstrato, bem como implemento de uma administratização do direito penal.

2.2. A tendência de expansão do direito penal

O estudo acadêmico sobre a *expansão do direito penal* é complexo e detém bastante atenção da doutrina. Quando se trata deste tema, é de se mencionar que ele é frequentemente apresentado como consequência do fenômeno da globalização, da nova ordem econômica internacional e do aumento das relações sociais.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Nesse sentido: SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002; p. 75/102; COSTA, José de Faria. *O Fenômeno da Globalização e o Direito Penal Econômico*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 34, p. 9/10, 2001.

Embora possua um nome sugestivo, esse fenômeno não se apresentou exclusivamente como uma ampliação das regras punitivistas e de recrudescimento no âmbito penal. Desse mesmo movimento também emergiram soluções no âmbito do direito penal negocial, tais como a colaboração premiada e a barganha penal.¹⁰¹ Houve uma ampliação dos espaços de consenso e opção pela não punição penal. Todavia, abordar o tema em toda a sua extensão, ainda que de inegável relevância, não será objeto do presente estudo.

Acerca do estudo deste movimento, buscar-se-á destacar a influência que exerceu no sentido de introdução de novos tipos penais. Esses pontos foram estudados detidamente por SILVA SANCHEZ e merecem destaque neste trabalho.¹⁰² Em sua obra, referência acadêmica mundial, o autor promove um estudo robusto sobre as causas do agravamento do direito penal e aponta causas que o levaram a afastar-se do “velho e bom direito penal liberal.”¹⁰³ Segundo sua compreensão, esse movimento decorreu da “criação de novos bens jurídicos, ampliação dos espaços de riscos jurídico-penalmente relevantes, flexibilização das regras de imputação e relativização dos princípios políticos-criminais de garantia.”¹⁰⁴

Nesse estudo, o autor traz considerações históricas importantes sobre o caminho percorrido na perspectiva do recrudescimento penal e assim o faz paralelo a críticas e apontamentos. O autor é um ferrenho crítico do momento. Segundo ele, o modelo de expansão do direito penal perpassa a perversidade estatal e abusa da legislação penal como uma solução fácil aos problemas sociais, o que, conseqüentemente, torna o direito penal um instituto meramente simbólico.¹⁰⁵ Em sua interpretação, as instituições de Estado acolhem demandas irracionais sem promover qualquer reflexão e retroalimentam o populismo fazendo com que uma questão social se torne um ponto de partida para a eleição da via penal.¹⁰⁶ Todavia, os aspectos controversos não serão objeto de solução aqui.

¹⁰¹ Nesse sentido: SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; FILHO, Demerval Farias Gomes. *Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial*. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 13, nº 1, 2016 p. 377/396.

¹⁰² SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 21.

¹⁰³ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 136 e ss.

¹⁰⁴ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 21.

¹⁰⁵ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 23.

¹⁰⁶ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 23.

Diante da importância do tema para a deslinde do problema apresentado, da robustez e profundidade com que SILVA SANCHEZ desenvolve o conteúdo, sua obra trilhará o levantamento sobre as causas da expansão do direito penal. Todavia, não será o único trabalho a ser estudado. Objetiva-se utilizar as principais premissas do autor para promover um diálogo de suas ideias com a construção de outros autores. A ideia não é verificar pontos de embate e promover discussões sobre as considerações trazidas pelo doutrinador, mas levantar as causas de expansão para que, ao final, possam ser extraídas possíveis razões que incentivaram ou aceleraram a opção pela criminalização da evasão de divisas.

2.2.1. *Algumas causas da expansão do direito penal*

SILVA SANCHEZ aponta uma série de causas que entende ter contribuído com o início do movimento que acarretou o alargamento da incidência penal, sobretudo da incidência dos crimes econômicos. Em sua obra “A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais”, embora aponte outras causas como a *globalização* e outras tendências como a *administrativização do direito penal*. Logo no início, o autor salienta dez possíveis circunstâncias ensejadoras da expansão.

Para SILVA SANCHEZ, a mudança de paradigma que ganhou o direito penal decorreu do *surgimento de novos interesses*, da *efetiva aparição de novos riscos*, da *institucionalização da insegurança*, da *sensação social de insegurança*, da *configuração de uma sociedade de sujeitos passivos*, da *identificação da maioria social com a vítima do delito*, do *descrédito de outras instâncias de proteção*, da *existência de gestores atípicos da moralidade*, da *atitude da esquerda política* e do *gerencialismo*.¹⁰⁷ Sobre cada um destes tópicos vale trazer considerações.

Inicialmente, o autor traz como uma das raízes da ampliação do espectro penal o *surgimento de novos interesses*. Nessa ocasião, foi verificado que a sociedade se transformava e ganhava contornos diversos daqueles existentes nas décadas anteriores. Novas realidades que antes não existiam, ou pelo menos não com o mesmo destaque, como, por exemplo, as instituições econômicas de crédito, neste momento ganhavam evidência na vida em comunidade.¹⁰⁸

¹⁰⁷ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 27/74.

¹⁰⁸ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 27.

Essa nova feição social provocou o surgimento de outros interesses coletivos e, portanto, demandariam proteção do direito penal. Isso quer dizer que esse ponto de estudo versa sobre o axioma de que o direito penal possui a função de tutelar bens jurídicos. Em uma sociedade de novas realidades, há a preponderância de novos interesses que funcionarão como referenciais teóricos para o reconhecimento de bens jurídicos.¹⁰⁹ Ampliou-se a proteção dos *bens jurídicos individuais* para aqueles denominados *supraindividuais*.¹¹⁰

Naturalmente, a ampliação da abrangência do Direito Penal ao fundamento do surgimento de novos bens jurídicos foi, e continua sendo, objeto de intensas discussões doutrinárias, e muitas delas com posicionamentos críticos.¹¹¹ Há que se reconhecer que no caso de haver, naquele momento, perturbações sociais, é bastante factível que se verifique ali o surgimento de um novo interesse humano realmente legítimo e que mereça proteção da esfera penal.

¹⁰⁹ Sobre o tema, recomenda-se: HASSEMER, Winfried. ¿Puede haber delitos que no afecten a un bien jurídico penal? In: HEFENDEHL, Roland. *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 91/100; HEFENDEHL, Roland. El bien jurídico como eje material de la norma penal. In: HEFENDEHL, Roland (ed.). *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 173/191; AMELUNG, Knut. El concepto “bien jurídico” en la teoría de la protección penal de bienes jurídicos. In: HEFENDEHL, Roland. *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 221/259; STRATENWERTH, Günther. La criminalización en los delitos contra bienes jurídicos colectivos. In: HEFENDEHL, Roland. *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 357/365.

¹¹⁰ Nesse sentido, FIGUEIREDO DIAS: “Enquanto os crimes do direito penal clássico – direito penal de justiça – se relacionam subsidiariamente com a ordenação jurídico-constitucional de bens jurídicos relativos aos direitos, liberdades e garantias das pessoas; o direito penal secundário que surgiu com esta nova sociedade, demarcado com o direito penal econômico em áreas como a empresa, mercado de trabalho, da segurança social, financeiro, fiscal, aduaneiro, ambiental, irão se relacionar com a ordenação jurídico-constitucional relativa aos direitos e à organização econômica.” FIGUEIREDO DIAS, Jorge. *Temas básicos da doutrina penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 49/50. Para HASSEMER, esta nova feição social, o direito penal moderno torna-se uma instituição distinta do direito penal clássico. HASSEMER, Winfried. *Características e crise do moderno direito penal*. Trad. SILVA, Pablo Rodrigo Alflen^o Porto Alegre: Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal, ano 3, n^o 18, 2003, p. 144/157.

¹¹¹ D’ÁVILA critica a ampliação do direito penal diante desses novos espaços políticos e sociais que são cada vez mais complexos. Segundo o autor, a intervenção penal tem se afastado dos vínculos objetivos do ilícito penal, tal como o reconhecimento da ofensividade como elemento de garantia e reduzido os valores tutelados. Nessa perspectiva, o bem jurídico deixaria de atender a uma pretensão de concretização, abstraindo-se da ofensividade e se adquirindo concepções puramente normativistas ou, ainda, de leituras meramente formais do ilícito penal. D’ÁVILA, Fabio Roberto. *Ofensividade em direito penal: escritos sobre a teoria do crime como ofensa a bens jurídicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 57/58. Segundo GRECO, a função do bem jurídico deveria ser de limitar a incidência punitiva e não utilizar de uma de uma perspectiva dogmática, que “nada mais é do que um interesse protegido por uma norma, e onde houver uma norma, haverá um interesse.” GRECO, Luis. *Modernização do direito penal, bens jurídicos coletivos e crimes de perigo abstrato*. (Com um adendo: Princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 71/77.

Ao trazer para o enfoque da possibilidade de criminalização de condutas a partir do surgimento de novos interesses, há que se considerar a realidade socioeconômica que vivia o Brasil no período estudado.

O autor também confere ao *aparecimento de novos riscos*, um fator acelerador da expansão penal. Este aspecto está ligado ao fato de a ordem mundial estar inserida em um âmbito econômico dinâmico e rapidamente variante, consequência, isso, dos avanços tecnológicos provindos da globalização. Portanto, tal situação, obviamente, possui repercussões diretas no sentimento de tranquilidade individual e da coletividade. Grande parte dos novos riscos provém de atos que os cidadãos adotam no manejo dos avanços técnicos e tecnológicos. O progresso tecnológico abre espaço para modalidades delitivas.¹¹²

A este respeito vale mencionar a tão difundida obra de BECK, que aborda o modo pós-industrial que vivemos, o qual é chamada por ele de *sociedade de risco*.¹¹³ Ao examinar a obra de BECK, MACHADO faz um contraponto dos fundamentos sociológicos trazidos, com o âmbito de aplicação do Direito Penal. Ao fazer isso, infere que “o surgimento de novas situações arriscadas, as incertezas e inseguranças criadas pelos riscos tecnológicos determinam uma crescente demanda social por segurança, que se revela normativa e substancialmente direcionada ao sistema penal.”¹¹⁴

A sociedade está ininterruptamente sujeita a novos riscos. O aumento e a dinamização dos movimentos de capitais atraem maior perigo para a balança comercial do Estado, eis que diante de uma recessão financeira mundial, toda a população será afetada. Ademais, já estando o país imerso em um declínio de reservas internacionais, há que se adotar uma linha de contenção à altura do perigo instalado.

Outros dois fatores que impulsionaram a elaboração de novas leis penais foram a *institucionalização da insegurança* e a *sensação social de insegurança* que aqui, podem ser tratados conjuntamente. A partir do mencionado aparecimento desses novos riscos, passa-se a instituir nos membros da sociedade uma real sensação de insegurança. Não é de sentir medo de ser roubado, por exemplo, mas de ter lesado de forma imperceptível e a longo prazo. Isso porque, nessa atual sociedade de riscos, os atos lesivos não mais decorrem de uma conduta

¹¹² SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 28/29.

¹¹³ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. Trad. NASCIMENTO, Sebastião. São Paulo: Editora 34, 2010.

¹¹⁴ MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. *Sociedade do risco e direito penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais*. São Paulo: Monografia IBCCRIM, 2005, p.93.

visível e determinada, mas de atos não vistos, executados paulatinamente, ao longo do tempo e passíveis de acarretarem danos severos.¹¹⁵

Além disso, essa insegurança é enaltecida pelos meios de comunicação que, conseqüentemente, originam uma pretensão social crescente de “lei e ordem” em favor de todos aqueles que se autocompreendem como vítimas. Então, o Estado se vê obrigado a fornecer uma resposta por meio do direito penal.¹¹⁶ Em sentido semelhante, segundo o pensamento de SILVA SANCHEZ, para que se possa ter controle e dar uma resposta a este sentimento generalizado, torna-se cada vez mais necessária a confecção de tipos de perigo com configuração mais abstrata ou formalista. O direito penal se vê como imprescindível para pôr fim nessa angústia social.¹¹⁷

Na seqüência dos apontamentos de SILVA SANCHEZ, vale mencionar que são abordadas as ideias de a incidência penal estar ligada à *configuração de uma sociedade de sujeitos passivos* bem como a *identificação da maioria social com a vítima do delito*. Essas representações estão baseadas na teoria de que o advento de que novos tipos penais devem assumir um caráter de defesa social e devem garantir a segurança da coletividade. Isso porque há a percepção de que todos são vítimas em potencial do surgimento dos novos riscos.¹¹⁸

Esse desejo social de que deva ser implementada uma tutela penal conforme a desejada socialmente possui como conseqüências uma flexibilização de garantias fundamentais, bem como um recrudescimento das políticas públicas que as estabelecem. Nessa perspectiva, seria dispensada, portanto, uma justificação empírica ou teórica para sua implementação. Bastaria tão somente que atendesse aos anseios coletivos. Nas palavras de AMARAL, “cria-se um direito penal, no qual cabe qualquer solução que seja voltada à

¹¹⁵ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 30/41.

¹¹⁶ BECHARA, Ana Elisa. *Os discursos de emergência e o comprometimento da consideração sistêmica do direito penal*. Boletim IBCCRIM, São Paulo: ano 16, nº 190, 2008, p. 17.

¹¹⁷ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 30/41.

¹¹⁸ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 41/57. Promove uma síntese no mesmo sentido: MACRI JR., José Roberto; MACRI, Bianka Jaquetti. *Expansão do direito penal: abordagem sociológica*. Ribeirão Preto: Revista Reflexão e Crítica do Direito, nº 5, p. 185/203, 2017, p. 189.

administração de riscos, ainda que se trate de soluções não democráticas”¹¹⁹ Essa tutela é exigida em vários segmentos, sobretudo nos crimes econômicos.¹²⁰

Outro aspecto verificado pelo autor como causa do expansionismo penal consiste no *descrédito de outras instituições*. A ética social, conforme entende, não existe, pois durante décadas os critérios de avaliação do bem e do mal foram se perdendo. O Direito Civil não é entendido como capaz de lidar com a magnitude dos danos potenciais e o Direito Administrativo também se mostra inadequado para essa tarefa, haja vista se tratar de um “princípio de oportunidade, ao que se vem somando a incontrolável burocratização e, sobretudo, a corrupção, perde-se em meio a um crescente descrédito em relação aos instrumentos de proteção específicos”.¹²¹ Ideia essa reforçada por BOTTINI, quando aponta que o Direito Administrativo não inibe as atividades arriscadas, seja pela ausência de estrutura estatal de ação fiscal ou policial preventiva, seja pela baixa capacidade de intimidação decorrente das sanções aplicadas, muitas delas, pecuniárias e sem envergadura suficiente.¹²²

Na sequência, ao tratar do tópico *atitude da esquerda política: a política criminal social-democrata na Europa* como uma das causas da expansão do direito penal, SILVA SÁNCHEZ avalia os ideais políticos entre os qualificados “de direita” e os “de esquerda” no que diz respeito a busca de ambos pela criminalização de condutas.

Conforme sua compreensão, os grupos políticos direitistas buscaram reforçar o endurecimento de penas ante a tendência “lei e ordem”, a qual direcionam o direito penal para um grupo marginalizado da sociedade com a finalidade de acalmar o grupo que vive em bairros tranquilos e com segurança. Por outro lado, não obtendo êxito em evitar esse recrudescimento contra a criminalidade de rua e visando a responder à direita, os grupos esquerdistas buscaram criminalizar ofensas a valores coletivos, estabelecendo, portanto, a implementação dos

¹¹⁹ AMARAL, Claudio do Prado. *Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea*. São Paulo: Monografia IBCCRIM, 2007, p. 72.

¹²⁰ MACRI JR., José Roberto; MACRI, Bianka Jaquetti. *Expansão do direito penal: abordagem sociológica*. Ribeirão Preto: Revista Reflexão e Crítica do Direito, nº 5, p. 185/203, 2017, p. 190. Por outro lado, considera ilegítimo o “direito penal econômico” e apontando para a necessidade de uma regulação administrativa: SOUZA, Luciano Anderson de. *Direito penal econômico: Fundamentos, limites e alternativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 104 e 144.

¹²¹ SILVA SÁNCHEZ. Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 61.

¹²² BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Crimes de perigo abstrato e princípio da precaução na sociedade de risco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 89.

chamados *crimes do colarinho branco*.¹²³ Assim, o Direito Penal também acabou sendo utilizado como recurso em um embate político e ideológico.

Em décimo lugar, SILVA SÁNCHEZ aponta para o *gerencialismo*, entendido como a privatização e a desformalização das normas legais como consequências da expansão do Direito Penal. Para ele, a utilização de instâncias privadas para a solução de litígios é cada vez mais frequente o que conduz a um esvaziamento do direito no que diz respeito ao conteúdo que lhe é próprio, ou seja, há diminuição de garantias, déficits de legalidade e imparcialidade.¹²⁴ Em outra de suas obras, SILVA SÁNCHEZ aprofunda no tema promovendo reflexões pertinentes.¹²⁵ Em linhas gerais, afere que é preciso verificar se a eficiência teria capacidade de abarcar as garantias ou se é possível limitar a eficiência em prol de garantias como liberdade, dignidade e proporcionalidade.

Não obstante essas causas mencionadas, entende o autor que o advento da *globalização*¹²⁶ foi um propulsor do recrudescimento penal.¹²⁷ Ao dissertar sobre o tema, SILVA SÁNCHEZ aponta que “com a globalização, a ciência jurídico penal tem como objeto central, pela primeira vez, delitos diversos do paradigma clássico.”¹²⁸ Nesse momento, a ordem social e a política passaram a visualizar a ocorrência de condutas contra os interesses financeiros da coletividade,¹²⁹ bem como situações diversas das antes percebidas e reprimidas.

¹²³ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 65/68.

¹²⁴ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 69/74.

¹²⁵ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *Eficiência e direito penal*. Trad. LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. Barueri: Manole, 2004, p. 55.

¹²⁶ ALCOFORADO, Fernando. *Globalização*. Barueri: NBL Editora, 1997, p. 12/16.

¹²⁷ Segundo SILVEIRA, o fenômeno da globalização surge como um elemento de interação no que se refere às sociedades de risco de forma que “uma atua sobre a outra, incrementando riscos globais e alterações pontuais nas relações humanas. Vale dizer, o risco incrementa-se em uma sociedade globalizada.” SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Direito penal econômico como direito penal de perigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 56.

¹²⁸ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 77.

¹²⁹ Aponta SILVA SÁNCHEZ citando AGUADO que no caso do crime de “falta de vigilância em matéria de operações financeiras” fica evidente que o país optou pela alternativa adotada há tempos nos EUA, de “sancionar o descumprimento ou violação de obrigações exigidas pelo ordenamento jurídico dos operadores financeiros com independência do seu resultado ou de suas consequências” criando um tipo penal de mera atividade, que se caracteriza com o simples descumprimento de determinadas obrigações de verificar atribuídas as instituições financeiras, tal como a responsabilidade imposta aos operadores financeiros norte-americanos que deixam de comunicar às autoridades do tesouro transferências de numerário que envolvam somas superiores a US\$ 10.000. AGUADO, Javier Alberto Zaragoza. *Instrumentos para combatir el lavado de activos y el enriquecimiento proveniente del narcotráfico, artigo publicado em Narcotráfico, política e corrupción* Bogotá: Temis, 1997, p. 190/192 *apud*. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 95/96.

Dessa forma, passou-se a dirigir ao direito penal demandas práticas, ou seja, coube a esse ramo responder às exigências políticas e sociais de prevenção e repressão de condutas, muitas vezes, transnacionais, organizadas e com capacidade de desestabilizar mercados.¹³⁰ Entende o autor que, a partir das demandas trazidas pela globalização, passou a não se tratar mais de “discutir as possibilidades de uma ciência supranacional do Direito Penal, mas de construir concretas respostas jurídico-penais supranacionais.”¹³¹ Todavia, quando se optava pelo Direito Penal para solucionar as demandas observadas, não se fazia alicerçado nas garantias penais, a exemplo do respeito ao princípio da taxatividade. Os tipos penais passaram a ser editados de forma cada vez mais aberta.¹³²

Sem ter buscado esgotar todos os fatores estudados por SILVA SÁNCHEZ, mas fazendo um levantamento do que foi visto como fundamental, por fim, vale mencionar a presença do fenômeno da *administrativização do direito penal*. Nesta vertente, o Direito Penal, que reagia a um fato lesivo delimitado, assume o modo de racionalizar próprio do Direito Administrativo se converte em um Direito de gestão de grandes problemas sociais.¹³³

¹³⁰ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 80.

¹³¹ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 76.

¹³² Observa que o legislador suíço não definiu o que é ‘organização criminal’ propositalmente, não se preocupando em esconder que optou por essa alternativa por entender que a inclusão de uma definição estreita a este respeito poderia dificultar a eficácia prática da norma, já que as “organizações criminais estão em condições de adaptar suas estruturas com rapidez e flexibilidade para subtrair-se ao perigo de uma incriminação demasiadamente minuciosa” O caso suíço bem exemplifica como a preocupação excessiva com a eficácia da repressão serviu para justificar um aparente menoscabo aos princípios orientadores do Direito Penal dito “garantias”, em especial, ao princípio da taxatividade. DEL PONTE, Carla, Crimen organizado y lavado de dinero. Narcotráfico, política y corrupción: Bogotá: Temis, 1997, p. 167 *apud*. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 96.

¹³³ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 112 e ss. por conta da dinamicidade e complexidade das condutas de cunho econômico, enormemente mutáveis, fluídas, em um modo de produção capitalista pós-moderno bastante avançado. TIEDEMANN, Klaus. *Poder económico y delito: introducción al derecho penal económico y de la empresa*. Barcelona: Ariel, 1985, p. 22/24; Para BECHARA, esse novo paradigma de direito penal visa dar uma resposta “simbólica” à sociedade em demandas por ela consideradas emergenciais. Ele tem por objetivo, antes da busca por soluções, a busca a demonstração que o legislador se importa com a comunicação política a curto prazo. BECHARA, Ana Elisa. *Os discursos de emergência e o comprometimento da consideração sistêmica do direito penal*. Boletim IBCCRIM, São Paulo: ano 16, nº 190, 2008, p. 17; HASSEMER também entende que a utilização do direito penal é utilizado para resolver problemas e critica afirmando que “o direito penal simbólico é, a curto prazo, um paliativo, mas a longo prazo, destrutivo.” HASSEMER, Winfried. *Características e crise do moderno direito penal*. Trad. SILVA, Pablo Rodrigo Alflen. Porto Alegre: Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal, ano 3, nº 18, 2003, p. 153.

2.3. O movimento expansão do Direito Penal e a instabilidade no balanço de pagamentos como fomentadores da intervenção penal

2.3.1. A percepção da presença de práticas de atos prejudiciais ao cidadão no âmbito do sistema financeiro nacional e a falta de disposições normativas pontuais e efetivas

Na metade da década de 80, o sistema financeiro nacional não vivia seus melhores momentos. Não bastasse o que já foi exposto, tal sistema ainda foi palco de escândalos, em grande parte, consistentes em malversações do dinheiro de terceiros por parte de gestores de instituição financeira, e havia, portanto, uma séria preocupação social com possíveis novos prejuízos decorrentes de novas fraudes e outras condutas criminosas.¹³⁴

2.4. A necessidade de contenção da perturbação cambial

Sobre o problema relacionado à escassez de reservas internacionais, tema tratado no primeiro capítulo, demandava um marco legal capaz de solucioná-lo. Isso porque, como forma de prevenir e coibir atos lesivos, tudo o que se tinha à disposição era um diploma normativo de natureza administrativa, chamado “Lei de Capitais Estrangeiros”, a Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962. Segundo ANDREZO e LIMA, ela “é o estatuto básico dos capitais estrangeiros e possibilitou uma articulação mais estreita do Brasil com os investidores internacionais.”¹³⁵ Em linhas gerais, ela tinha como finalidade disciplinar a aplicação de capital estrangeiro e as remessas de capital para o exterior, ou seja, cumpria sinteticamente com a demanda estatal.

A Lei trazia a definição de capitais estrangeiros, dispunha sobre o tratamento a ser dispendido para o capital estrangeiro em relação ao capital nacional, versava sobre o registro

¹³⁴ Segundo menciona Diogo Malan, um dos casos mais emblemáticos sobre o tema foi o chamado “caso Tieppo”. Segundo o autor, consistiu em “fraude financeira de grandes proporções envolvendo operações no mercado paralelo de câmbio e com obrigações reajustáveis do tesouro nacional (ORTNs). Tal fraude supostamente causou prejuízo total de Cr\$ 1.5000.000,00 (um milhão e meio de cruzeiros) a cerca de 1.000 (mil) investidores àquela época. MALAN, Diogo. Bem jurídico tutelado pela Lei 7.492/1986. In BOTTINO Thiago. *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier/GV, pp. 37/58, 2012. p. 54.

¹³⁵ ANDREZO, Andréa Fernandes; SIQUEIRA LIMA, Iran. *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/FIPECAFI/USP 1999, p. 30.

de entrada e saída desse capital,¹³⁶ instituiu o SUMOC,¹³⁷ além de possuir outras disposições cambiais. Inclusive, previu que se, em algum momento, ocorresse grave desequilíbrio no balanço de pagamento, poderia o Conselho impor restrições às importações e às remessas de capitais estrangeiros e outorgar ao Banco do Brasil monopólio das operações de câmbio.¹³⁸

Evidentemente, esse marco foi utilizado. Todavia, ele pecava por faltar com previsões importantes e com sanções à altura das condutas praticadas. A partir de uma leitura, observa-se que a referida lei sancionava, tão somente na esfera administrativa, o operador e o correntista que promovessem a saída clandestina de divisas no âmbito da instituição financeira. Entretanto, não previa o advento do mercado paralelo de câmbio, quando as operações clandestinas fossem realizadas por particulares, longe dessas instituições.

Essas considerações indicam que havia razões para que fosse construído um marco legal novo, atento as particularidades do momento e aos anseios do cidadão. Além da escassez de divisas, ainda se fizeram presentes neste período os atos por parte de gestores financeiros de malversações com o dinheiro do correntista.

¹³⁶ Segundo o art. 3º da Lei, são passíveis de registro: a) os capitais estrangeiros que ingressarem no País sob a forma de investimento direto ou de empréstimo, quer em moeda, quer em bens; b) *as remessas feitas para o exterior* com o retorno de capitais ou como rendimentos desses capitais, lucros, dividendos, juros, amortizações, bem como as de "royalties", ou por qualquer outro título que implique transferência de rendimentos para fora do País; c) os reinvestimentos de lucros dos capitais estrangeiros; d) as alterações do valor monetário do capital das empresas procedidas de acordo com a legislação em vigor. (sem grifos no original).

¹³⁷ SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito. Autoridade monetária anterior a criação do Banco Central do Brasil. Para mais detalhes: [<https://www.bcb.gov.br/pre/historia/sumoc/historiasumoc.asp?frame=1>]. Acesso em: 18/07/2021.

¹³⁸ Art. 28. Sempre que ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamento ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito impor restrições, por prazo limitado à importação e às remessas de rendimentos dos capitais estrangeiros e para este fim outorgar ao Banco do Brasil monopólio total ou parcial das operações de câmbio. § 1º No caso previsto neste artigo, ficam vedadas as remessas a título de retorno de capitais e limitada a remessa de seus lucros, até 10% (dez por cento) ao ano, sobre o capital e reinvestimentos registrados na moeda do país de origem nos termos dos artigos 3º e 4º desta lei. § 2º Os rendimentos que excederem a percentagem fixada pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, de acordo com o parágrafo anterior, deverão ser comunicados a esta Superintendência, a qual, na hipótese de se prolongar por mais de um exercício a restrição a que se refere este artigo poderá autorizar a remessa, no exercício seguinte, das quantias relativas ao excesso, quando os lucros nêle auferidos não atingirem aquele limite. § 3º Nos mesmos casos deste artigo, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito limitar a remessa de quantias a título de pagamento de royalties e assistência técnica, administrativa ou semelhante até o limite máximo cumulativo anual de 5% (cinco por cento) da receita bruta da empresa. § 4º Ainda nos casos deste artigo fica o Conselho da SUMOC autorizado a baixar instruções, limitando as despesas cambiais com "Viagens Internacionais". § 5º Não haverá, porém, restrições para as remessas de juros e quotas de amortização, constantes de contrato de empréstimo, devidamente registrados

2.5. Escândalos envolvendo fraudes no sistema financeiro

Ao promover um estudo detido sobre as fraudes no Sistema Financeiro Nacional, ZUCCHETTI expõe que foi a partir do primeiro choque do petróleo que interrompeu o fluxo de recursos que mantinha a economia estável que o Sistema Financeiro Nacional começou a ser inundado com uma série de escândalos sem precedentes na nossa história econômica.¹³⁹ Conforme levantamento, o pesquisador verificou casos de repercussão, tais como os casos “Halles”, “Tieppo”, “Delfin”, “Capemi”, o Escândalo-Rei, “Coroa-Brastel”, “Sulbrasileiro”, “Habitasul” “Brasilinvest”, todos estudados individualmente pelo autor.¹⁴⁰

Todos esses escândalos foram assistidos sem que fossem verificadas quaisquer atitudes coativas por parte do Estado. Na maioria dos casos noticiados, eram responsáveis pessoas influentes e possuidoras de vultoso patrimônio, o que acabava apenas por cobrir os rombos deixados pelas fraudes. Mesmo tentando punir os responsáveis, o arcabouço penal existente era defasado.¹⁴¹

Havia à época um único diploma normativo de natureza penal que teria aptidão para prevenir e punir condutas atentatórias ao patrimônio privado no âmbito do sistema financeiro, qual seja, a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que versava sobre os crimes contra a economia popular. Todavia, segundo a doutrina, não se mostrava eficaz para a incriminação de quem gerisse inescrupulosamente os investimentos privados, e o tipo penal que punia a gestão fraudulenta e temerária de instituições financeiras¹⁴² não era adequado.¹⁴³

¹³⁹ CARRION, Thiago Zucchetti. *Gestão fraudulenta de instituição financeira: texto e contexto normativos*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, Porto Alegre, 2009, 167.

¹⁴⁰ CARRION, Thiago Zucchetti. *Gestão fraudulenta de instituição financeira: texto e contexto normativos*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, Porto Alegre, 2009, p. 45/75.

¹⁴¹ CARRION, Thiago Zucchetti. *Gestão fraudulenta de instituição financeira: texto e contexto normativos*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, Porto Alegre, 2009, 167.

¹⁴² Art. 1º. Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes e as contravenções contra a economia popular, Esta Lei regulará o seu julgamento. (...) Art. 3º. São também crimes desta natureza: (...) IX - gerir fraudulenta ou temerariamente bancos ou estabelecimentos bancários, ou de capitalização; sociedades de seguros, pecúlios ou pensões vitalícias; sociedades para empréstimos ou financiamento de construções e de vendas e imóveis a prestações, com ou sem sorteio ou preferência por meio de pontos ou quotas; caixas econômicas; caixas Raiffeisen; caixas mútuas, de beneficência, socorros ou empréstimos; caixas de pecúlios, pensão e aposentadoria; caixas construtoras; cooperativas; sociedades de economia coletiva, levando-as à falência ou à insolvência, ou não cumprindo qualquer das cláusulas contratuais com prejuízo dos interessados (...). Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, de dois mil a cinquenta mil cruzeiros.

¹⁴³ CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *O controle Penal nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 126; FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão fraudulenta e temerária de instituição financeira*. RBCCrIm, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book. Ao comentar esses acervos legislativos, FELDENS verifica que embora promovesse essa intervenção setorializada, o Estado ainda não dispunha de meios eficazes para punir gestores de instituições financeiras que malversassem dinheiro de terceiro. FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão*

Não bastasse a ineficácia preventiva e sancionatória da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, as medidas administrativas previstas na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974¹⁴⁴, também eram ineficientes para prevenir e coibir atos lesivos ao patrimônio particular no âmbito das instituições financeiras.¹⁴⁵

Nesse cenário, o governo brasileiro sancionou o Decreto-Lei nº 1.342, de 28 de agosto de 1974, que alterou a Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966. A edição deste diploma, segundo FELDENS, consistiu em uma tentativa de dar uma resposta à sociedade, “visando garantir a normalidade dos mercados e os interesses dos depositantes em instituições financeiras”.¹⁴⁶ Segundo o seu artigo 12, a receita líquida obtida pelos impostos seria destinada à formação de reservas monetárias e à assistência às instituições financeiras. A ideia era assegurar a normalidade do mercado, bem como possuir passivo para injetar na recomposição do patrimônio das instituições financeiras, garantindo que depositantes, investidores, credores acionistas e sócios tivessem seus ativos financeiros protegidos.¹⁴⁷

Diante desses eventos e da reconhecida defasagem legal sobre o tema, a população passou a cobrar o então governo militar para que fossem devidamente punidos aqueles que gerissem fraudulentamente o seu patrimônio investido. O que a sociedade civil desejava era

fraudulenta e temerária de instituição financeira. RBCCrIm, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book.

¹⁴⁴ Esta Lei tinha como função principal, segundo PIMENTEL “oferecer meios para que o Banco Central cuidasse de intervir em instituições financeiras privadas e públicas não federais, assim como nas cooperativas de crédito, nos casos em que isto se tornasse necessário, bem como providenciasse sua liquidação extrajudicial, nas hipóteses previstas pela própria legislação” PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

¹⁴⁵ FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão fraudulenta e temerária de instituição financeira*. RBCCrIm, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book.

¹⁴⁶ FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão fraudulenta e temerária de instituição financeira*. RBCCrIm, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book.

¹⁴⁷ Art. 12. A receita líquida do imposto se destinará à formação de reservas monetárias, as quais serão aplicadas pelo Banco Central do Brasil na intervenção nos mercados de câmbio e de títulos, na assistência a instituições financeiras, particularmente ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, e em outros fins, conforme estabelecer o Conselho Monetário Nacional. § 1º Em casos excepcionais, visando a assegurar a normalidade dos mercados financeiro e de capitais ou a resguardar os legítimos interesses de depositantes, investidores e demais credores acionistas e sócios minoritários, poderá o Conselho Monetário Nacional autorizar o Banco Central do Brasil a aplicar recursos das reservas monetárias: a) na recomposição do patrimônio de instituições financeiras e de sociedades integrantes do sistema de distribuição no mercado de capitais, referidas nos incisos I, III e IV do artigo 5º da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, com o saneamento de seus ativos e passivos; b) no pagamento total ou parcial do passivo de qualquer das instituições ou sociedades referidas na alínea precedente, mediante as competentes cessões e transferências dos correspondentes créditos, direitos e ações, a serem efetivadas pelos respectivos titulares ao Banco Central do Brasil, caso decretada a intervenção na instituição ou sociedade ou a sua liquidação extrajudicial, nos termos da legislação vigente. § 2º Na hipótese da alínea a do parágrafo anterior, poderá o Banco Central do Brasil deixar de decretar a intervenção na instituição ou sociedade, ou a sua liquidação extrajudicial, se entender que as providências a serem adotadas possam conduzir à completa normalização da situação da empresa”.

uma resposta satisfatória do poder público para que pudessem se sentir seguros em deixar seus investimentos em instituições financeiras com a confiança de que não seriam dilapidados. Por muito tempo houve desinteresse político. Todavia, isso, segundo CARRION, “só passou a mudar à medida em que o apoio do regime militar começava a escassear e a abertura política pedia caminho; foi assim que o Projeto de Lei nº 273, de 24 de março de 1983 logrou converter-se na Lei nº 7.492/1986, não sem antes passar por um conturbado trâmite legislativo.”¹⁴⁸

2.6. A elaboração e aprovação do Projeto de Lei nº 273/1983 que se tornou a Lei nº 7.492/1986

Embora seja crível que tenha havido outros fatores influenciadores, é de observar que no ano de 1983 havia um terreno fértil e propício para a formal instauração de um debate parlamentar acerca da possibilidade de haver um aprimoramento legislativo. Ao considerar que as normas de ordem administrativa não eram capazes de coibir condutas lesivas que viessem a ocorrer no âmbito do Sistema Financeiro, a escolha foi por colocar em votação um projeto de lei de natureza penal.

Dessa forma, no dia 21 de março de 1983, o Deputado Federal Nilson Gibson apresentou na Casa o Projeto de Lei nº 273/1983, o qual definia os crimes contra o sistema financeiro nacional. O PL tramitou no Congresso até o dia 16 de junho de 1986, e no dia 22 de maio de 1986 foi sancionado pelo Presidente da República, José Sarney,¹⁴⁹ tornando-se, assim, a Lei nº 7.492/1986.

No curso das discussões sobre a proposta, surgiram várias sugestões e apontamentos sobre a proposta. Inclusive, o Deputado Federal autor a encaminhou para a sanção deixando registrado que este projeto “tem levantado uma correta discussão na comunidade jurídica do País que poderá confluir a curto prazo em providência legal corrigindo alguns de seus pontos.”¹⁵⁰

Em considerações gerais, ao avaliar a proposição de lei, FELDENS entende que ela foi “proposta e aprovada focando-se, especificamente, na insuficiência da regulação

¹⁴⁸ CARRION, Thiago Zucchetti. *Gestão fraudulenta de instituição financeira: texto e contexto normativos*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, Porto Alegre, 2009, 167/168.

¹⁴⁹ Câmara dos Deputados. *PL nº 273/1986*. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=174219>]. Acesso em: 15/11/2021.

¹⁵⁰ Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=174219>]. Acesso em: 15/11/2021.

administrativa”.¹⁵¹ Para o autor, apenas os marcos extrapenais eram incapazes de solucionar o desequilíbrio do sistema financeiro e a intervenção jurídico penal se entabularia como um instrumento de reforço da normalidade do sistema financeiro e dos interesses coletivos.¹⁵² Isso é certo diante do que foi pontuado.

Para PIERI NUNES, ao dar mais enfoque ao delito do art. 22, a razão da aprovação da referida lei consistiu na necessidade de colocar em vigência uma norma que estaria diretamente relacionada com o pagamento da dívida externa, ao alargamento do mercado paralelo de câmbio e à redução acelerada das reservas cambiais.¹⁵³ Grande parte da doutrina, por meio de estudos elaborados nos anos seguintes à edição da norma penal, adotou a concepção que o tipo visava manter as moedas estrangeiras no Brasil.¹⁵⁴

2.6.1. Críticas sobre o Projeto de Lei

Feitas as considerações sobre a finalidade a que se destinava o diploma normativo, há que se mencionar que sofreu críticas de Deputados que trabalharam na sua criação, do Presidente da República, e também foi objeto de desaprovação de parte da comunidade jurídica brasileira, mormente o grupo de estudiosos das ciências penais.

A este respeito, vale mencionar que o Deputado João Gilberto chegou a afirmar que esse projeto era imperfeito e haveria de elaborar, a curto prazo, nova legislação para revisar seus pontos.¹⁵⁵ Na sequência, ao promover um relatório sobre a aprovação do Projeto de Lei

¹⁵¹ FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão fraudulenta e temerária de instituição financeira*. RBCrim, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book.

¹⁵² FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão fraudulenta e temerária de instituição financeira*. RBCrim, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book.

¹⁵³ NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, 38/39.

¹⁵⁴ BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 150; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crimes Federais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 325; TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas. Uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22 da Lei 7.492/1986*. 2006, p. 41; PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico*. 2012, p. 217; MARANHÃO, Douglas Bonaldi. *Direito penal econômico e o bem jurídico protegido através do crime de evasão de divisas*. 2011, p. 22; MASI, Carlo Velho. *O crime de evasão de divisas na era da globalização: novas perspectivas dogmáticas, político-criminais e criminológicas*. 2013, p. 88; SOUZA, Luciano Anderson de. *Os crimes econômicos na APN 470/MG: Dificuldades e desafios.*, vol. 102, nº 933, p. 317/332, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 320; NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 137.

¹⁵⁵ “Pela Constituição e os Regimentos, agora restam apenas duas alternativas para a Câmara: ou aceita a redação dada pelo Senado ou mantém a sua. Não mais pode introduzir modificação. Não pode rejeitar nenhum dispositivo ou acrescentar qualquer matéria nova. (...) O voto que oferecemos e feitas estas ressalvas, pela acolhida do Substitutivo do Senado Federal. Deixamos registrado que o projeto sai imperfeito e reclamará a curto prazo nova

pela Câmara, o qual seria encaminhado junto da redação ao Presidente da República para a sanção, o autor deixou consignado que o PL deixaria a Câmara imperfeito e mereceria, a curto prazo, uma reformulação.¹⁵⁶ Logo após, o Presidente da República, embora sancionando a Lei, informou que estava ciente críticas por parte de juristas e garantiu que modificações seriam feitas oportunamente.¹⁵⁷

Logo após a sanção, PIMENTEL, o qual participou do processo legislativo, confeccionou uma obra sobre suas percepções da Lei e indicou como seria a aplicação dos seus dispositivos penais. Logo na apresentação, teceu duras críticas ao seu conteúdo, bem como à postura do Congresso Nacional no curso dos debates jurídicos. A princípio, afirmou que o Poder Legislativo preferiu atentar-se às propostas e indicações de técnicos do setor econômico-financeiro a estudiosos da área penal.¹⁵⁸

Outra crítica feita por PIMENTEL foi quanto ao fato de os juristas não estarem prontos para elaborar normas penais da nova ordem jurídica, qual seja, àquelas decorrentes do processo de expansão do Direito Penal. Criticou o fato de os economistas terem utilizado de um projeto de lei penal para institucionalizar ideias próprias de seus segmentos.¹⁵⁹ Já quanto à

legislação para revisar alguns de seus pontos.” CASTILHO, Ela Wiecko Wolkmer de. *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional: lei 7.492/1986, de 16/06/1986*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 132/133.

¹⁵⁶ Vale mencionar que, no despacho que encaminhou o Projeto aprovado, o Deputado Nilson Gibson consignou o seguinte apontamento: “Deixamos registrado que o projeto sai imperfeito e reclamará a curto prazo nova legislação para revisar alguns de seus pontos. Infelizmente, não nos é dada mais a possibilidade de correção pelo estágio em que se encontra o processo legislativo. O projeto tem levantado uma correta discussão na comunidade jurídica do País que poderá confluir a curto prazo em providência legal corrigindo alguns de seus pontos.” Embora indicando que haveria reformas breves, a Lei nunca foi modificada. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17421>]. Acesso em: 15/11/2021.

¹⁵⁷ “As críticas ao resultado dos trabalhos da Comissão de Juristas, feitas por quantos desejaram trazer-lhe aperfeiçoamentos, estão em fase final de catalogação e avaliação, para eventual incorporação ao anteprojeto, o qual, tão logo esteja em condições de ser apreciado pelo Congresso Nacional, encaminharei como projeto de lei à apreciação de Vossas Excelências.” Disponível em: [<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7492-16-junho-1986-367988-veto-28247-pl.html>] Acesso em: 09/07/2021.

¹⁵⁸ Segundo o autor: “A edição da Lei 7.492 de 16.6.1986, embora presente a preocupação de criminalizar comportamentos lesivos ao Sistema Financeiro Nacional, revelou nosso atraso, em matéria de legislação penal. É que o legislador, mais uma vez, preferiu valer-se do concurso exclusivo de técnicos do setor econômico-financeiro, prescindindo, ao que parece, da colaboração de juristas especializados em matéria penal, que poderiam ter evitado, pelo menos, os defeitos mais comprometedores da lei.” PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

¹⁵⁹ Segundo afirma: “(...) os juristas de um modo geral, não estava preparados para elaborar normas criadoras dos instrumentos da nova ordem jurídica, no setor econômico. Os economistas encarregados de estabelecer os sistema básico, desenvolveram muitas ideias novas, no seu campo específico e procuraram institucionalizá-las, elaboração a legislação respectiva.” PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, e-book.

redação das normas penais, PIMENTEL afirmou ser um marco legal com “defeitos e imperfeições manifestas”¹⁶⁰

Como visto, esperava-se que um diploma normativo, o qual foi elaborado às pressas e sob a pressão popular e estatal, passasse por uma reestruturação tempos depois. Fazia-se necessário manter um acompanhamento detido de sua aplicação prática para, eventualmente, acrescentar novas condutas lesivas que surgissem, revogar dispositivos inutilizáveis e aprimorar a redação conforme fosse necessário.

De fato, as críticas tecidas pelos parlamentares e por PIMENTEL à redação dos tipos penais dessa Lei foram corretas. Como será demonstrado no Capítulo seguinte, no tópico 2, intitulado “O tipo penal de evasão de divisas”, uma avaliação um pouco mais detida da norma incriminadora em estudo é capaz de demonstrar imperfeições e incoerências que poderiam ter sido evitadas caso não fosse feito às pressas, sob pressão popular, sem o apoio da comunidade jurídica penal. Poderia também ter sido reeditado logo após a entrada em vigor, conforme chegou a ser mencionado.

¹⁶⁰ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

3 - A CRIMINALIZAÇÃO DA EVASÃO DE DIVISAS PARA TUTELA DA POLÍTICA CAMBIAL VIGENTE EM 1984

3.1. Considerações iniciais

No final capítulo anterior, foi feito um levantamento sobre o processo legislativo da edição da Lei de Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional. Por recorte temático, não será feito um estudo sobre o conjunto normativo integral. O tema do trabalho versa sobre o delito de evasão de divisas, o qual deve ser despendida atenção. Este estudo analisará as particularidades do tipo, sua correlação com o momento histórico, seus efeitos, bem como serão apontadas incoerências. Sob o aspecto penal, ao fazer este levantamento, torna-se imperioso também avaliar se essa incriminação foi vinculada a um bem jurídico.

3.2. O tipo penal de evasão de divisas

Ao se propor promover um estudo sobre o tipo penal específico, à primeira vista é possível acreditar que o escopo do trabalho será confeccionar um manual sobre os seus aspectos objetivos e subjetivos, promovendo um sobrevoo sobre as elementares normativas, as elementares em branco, normas complementadoras expondo os aspectos relevantes e controversos. Todavia, não se pretende doutrinar sobre o tipo nesta abordagem.

Considerando que o objetivo central do trabalho é avaliar a necessidade de manutenção da norma penal do art. 22 no atual ordenamento jurídico, antes é preciso compreender sua objetividade e incidência quando foi editada, no ano de 1986. Portanto, sem que haja a necessidade de esmiuçar as filigranas do tipo, faz-se imperioso avaliar, a partir de seus principais aspectos, qual a função que passou a exercer no seu nascimento e qual o seu papel naquele contexto político e social. A finalidade é promover uma releitura do tipo a partir das coordenadas políticos-normativas traçadas naquele ano.

O delito em análise contempla três hipóteses típicas distinguíveis entre si: a modalidade descrita no *caput*, que consiste na realização de operação de câmbio não autorizada com o fim de promover a evasão de divisas e outras duas previstas no parágrafo único, sendo a primeira parte destinada a punir a evasão de divisa sem autorização legal e a manutenção de depósitos no exterior não declarados à repartição federal competente.

3.2.1. *Caput: Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País*

A primeira modalidade delitiva do art. 22 está prevista no seu *caput*. Embora pertencente a uma incriminação conhecida como evasão de divisas, tipifica condutas que não acarretem a evasão ou fuga dos ativos. Dessa forma, para entender a extensão do tipo é necessário estudá-lo parte por parte.

O objetivo será avaliar os aspectos que importam para a sua compreensão e traçar premissas, sobretudo no que se refere à conceituação e compreensão da abrangência de elementares que serão utilizadas para o estudo das demais modalidades delitivas. Isso porque o art. 22, agora em estudo, é sistemático e correlato, de forma que os aspectos nodais de uma modalidade implicarão compreensão das demais.

3.2.1.1. As diretrizes para a prática de operações cambiais e a questão da autorização

Inicialmente é necessário conceituar *operação de câmbio*. Feito isso, o estudo irá avançar para mapear como se davam as diretrizes para quem desejasse promover essas operações e, conseqüentemente, entender no que consistia a autorização exigida pelo tipo.

3.2.1.1.1. A prática de *operação de câmbio*

Conforme mencionado, *operação de câmbio* não é algo que demande um estudo sobre os aspectos controversos, haja vista não possuir divergência sobre seu conceito. Como ensina BITENCOURT, “operação de câmbio consiste na troca entre a moeda adotada em um país pela moeda de outro e que, via de regra, tem valores distintos, por exemplo, a troca de real por dólar, dólar por euro etc.”¹⁶¹ A título de exemplo, o Banco Central esclarece que a operação de câmbio ocorre quando um brasileiro, que precisa viajar para o exterior, adquire dinheiro para

¹⁶¹ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 443. Trazendo conceitos no mesmo sentido estão: MAIA, citando MACHADO que explica que “operação de câmbio é a troca de moedas. Não de uma moeda que se extingue e outra que se cria, ou restabelece, mas de uma por outra moeda, ambas com existência e valor atuais”. MAIA, Rodolfo Tigre. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 133; TORTIMA ensina que “câmbio, no sentido ali empregado [caput], vem a ser a permuta entre moedas de diferentes países”. TORTIMA, José Carlos. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Uma contribuição ao estudo da Lei nº 7.492/86*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 136; SILVA, Antônio Carlos Rodrigues. *Crimes do colarinho branco: Comentários à Lei nº 7.492/1986*. Brasília: Jurídica, 1999, p. 157.

usar no destino, ou quando um importador brasileiro troca seus reais pela moeda do seu parceiro comercial para pagar pelo que adquiriu.¹⁶²

A partir da compreensão do conceito de operação de câmbio e como ela ocorre, já é possível mencionar hipóteses, previstas em atos administrativos e que sejam capazes de indicar como funcionou o controle do Estado sobre a saída de moeda estrangeira do Brasil.

Pois bem, ao ser demonstrado que, a partir dos efeitos decorrentes dos choques do petróleo, a política cambial brasileira passou a ser direcionada para restringir a saída de ativos internacionais mantidos no Brasil, fica claro que antes mesmo da edição desse tipo penal já estavam em vigor normas de ordem administrativa que disciplinavam o mercado de câmbio e estabeleciam regras e limites no setor. Vale ressaltar que esse dispositivo do *caput* foi elaborado na forma de norma penal em branco em razão da elementar *operação de câmbio não autorizada* estar atrelada ao conteúdo de atos normativos específicos.¹⁶³

Nesse sentido, quanto à regulamentação das operações de câmbios, vale trazer à baila, a título de ilustrativo, a Resolução nº 760, de 14 de setembro de 1982. Em linhas gerais, ela estabeleceu as regras para a troca de moedas, bem como previu as hipóteses que eram indispensáveis à autorização do Banco Central do Brasil.

Foram previstas nesta Resolução regras para a compra de moeda para turismo, para remessas pessoais, consideradas estas as mais corriqueiras modalidades de operação de câmbio por particulares, ao lado de importação e exportação.¹⁶⁴

Conforme disposição, para a aquisição de moeda estrangeira para fins de remessas pessoais era preciso observar o limite de US\$ 300 mensais por transferência e ainda essa

¹⁶² “Quando um brasileiro vai viajar ao exterior e adquire dinheiro para usar no seu destino – por exemplo, o dólar, no caso dos Estados Unidos, e o iene, no caso do Japão, essa aquisição é uma operação de câmbio. Da mesma forma, importadores brasileiros realizam operações de câmbio para trocar reais pela moeda do seu parceiro comercial a fim de pagar pelos itens que adquiriram. Essas trocas de moedas acontecem no mercado de câmbio. Nele, turistas, comerciantes, empresas e instituições financeiras compram e vendem moeda estrangeira (divisas) sob a regulação e supervisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BC).” Banco Central do Brasil. *O que é câmbio?*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/oqueecambio]. Acesso em: 29/07/2021.

¹⁶³ Nesse sentido: STOCO, Rui. *Crimes contra o sistema financeiro nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, e-book; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

¹⁶⁴ “Operações de câmbio mais comuns. Câmbio para turismo: Qualquer pessoa que vai viajar para o exterior pode comprar moeda do país estrangeiro. Além de dinheiro em espécie, o viajante pode comprar moeda estrangeira também em outras formas, como cartões pré-pagos. O interessado só precisa se certificar que está comprando de instituição autorizada pelo BC. Saiba mais. Remessas pessoais: As pessoas podem também receber e enviar dinheiro para o exterior por meio de operações no mercado de câmbio, com participação de instituições autorizadas. Importação e exportação: a empresa que faz transações comerciais com outros países conta com diversas maneiras para receber pelos seus produtos e serviços vendidos e para pagar seus compromissos.” Banco Central do Brasil. *O que é câmbio?*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/oqueecambio]. Acesso em: 24/07/2021.

prerrogativa era restrita apenas aos pesquisadores brasileiros, temporariamente no exterior, que, por ocasião, estavam vinculados a programas educacionais certificados pelo Ministério da Educação.¹⁶⁵

No que diz respeito ao setor de compra de moeda estrangeira para atender gastos pessoais com turismo no exterior, havia nesta Resolução uma limitação de natureza quantitativa para a sua aquisição em qualquer ocasião e, a depender do país de destino, os valores passíveis de serem adquiridos se alteravam. Não era permitida a venda de moeda estrangeira em favor de menores de dois anos de idade. Ademais, deveria ser observado o intervalo de 180 dias entre aquisições por uma mesma pessoa.¹⁶⁶

A normativa em estudo, apesar de limitar o numerário a ser transacionado e estipular condições bastante engessadas, deixa em aberto a possibilidade de ampliar as hipóteses no exercício das transações. Excepcionalmente, poderiam ser feitas fora das condições e valores estabelecidos quando solicitado ao Banco Central e este conferisse maior abertura, conforme disposição da Resolução 760/1982.¹⁶⁷

Nota-se, portanto, que com o advento da norma penal do art. 22, em 1986, já havia previsão de como deveriam ocorrer as operações de câmbio, tanto para remessas pessoais quanto para a compra de moeda para turismo, além de estarem escritas as hipóteses que demandavam autorização do Banco Central.

¹⁶⁵ Item II - A aquisição de câmbio para fins de remessas pessoais, mensais, no valor de até US\$300,00 (trezentos dólares dos Estados Unidos), ou seu equivalente em outras moedas, fica restrita aos casos de transferências em favor de residentes no Brasil e que se encontrem temporariamente no exterior cumprindo programas de natureza educacional, certificados pelo Ministério da Educação e Cultura ou pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, ou para fins de tratamento de saúde.

¹⁶⁶ Item III - As vendas de câmbio para atender a gastos pessoais de viajantes ao exterior ficam limitadas a: a) US\$2.000,00 (dois mil dólares dos Estados Unidos), ou seu equivalente em outras moedas, para entrega de até US\$100,00 (cem dólares dos Estados Unidos) em espécie ou em "traveller's checks" e o restante por ordem de pagamento em favor do próprio comprador/viajante, no exterior; b) US\$500,00 (quinhentos dólares dos Estados Unidos), ou seu equivalente em outras moedas, para entrega de até US\$100,00 (cem dólares dos Estados Unidos) em espécie ou em "traveller's checks" e o restante por ordem de pagamento em favor do próprio comprador/viajante, no exterior, nos casos de viagens com destino a países da América do Sul ou da América Central, ou com escala inicial em qualquer desses países, admitida entrega totalmente em espécie quando se trate de moeda de país sul ou centro-americano; c) 50% (cinquenta por cento) do valor indicado na alínea "a" ou na alínea "b", anteriores, conforme o caso, quando se trate de vendas a menores de dezoito anos de idade, observados os critérios especificados para entrega de moeda em espécie ou "traveller's checks" e por intermédio de ordens de pagamento; d) é vedada a realização de venda de moeda estrangeira em favor de menores de dois anos de idade; e) deve ser observado intervalo não inferior a 180 (cento e oitenta) dias entre duas aquisições consecutivas de moeda estrangeira para atender a gastos de uma mesma pessoa em viagem ao exterior."

¹⁶⁷ IV - Excepcionalmente, podem ser realizadas vendas em condições diversas ou acima dos limites previstos nesta Resolução, mediante prévia autorização do Banco Central, ouvida por este, quando necessário, entidade oficial cuja manifestação seja cabível.

3.2.1.1.2. Caracterização da *não autorização* para operações de câmbio

Apresentados exemplos relativos aos valores e condições de operações de câmbio, é possível compreender que a elementar *operação de câmbio não autorizada* pode ser entendida como sendo aquelas que ocorrem fora dos limites normativos complementadores. Este entendimento já é consolidado pela doutrina. Segundo estudiosos, uma operação de câmbio não autorizada ocorrerá quando ela estiver em desconformidade com as normas vigentes.¹⁶⁸

A partir das hipóteses trazidas, haveria operação de câmbio não autorizada quando alguém adquirisse moeda estrangeira para remeter ao exterior ao fundamento de que o destinatário estaria cumprindo programas de natureza educacional certificados pelo CNPq, quando, na verdade, estaria em viagem de turismo. Essa situação contrariaria o inciso II, da Resolução nº 760/1982.

Nessa perspectiva, são exemplos de operação de câmbio não autorizada a troca de moeda que ocorrer em estabelecimento que não tenha sido autorizado a realizar esse tipo de atividade, quando ela é feita no estabelecimento autorizado, mas não cumpre os requisitos referentes ao limite de valor ou não é processada da forma correta. Pode ocorrer, segundo a doutrina, por meio da compra de dólares de um “maleiro” no aeroporto¹⁶⁹ ou por meio de contrato de câmbio fraudulento.¹⁷⁰

A prática de operação de câmbio em que não são seguidas as regras, por si só, já era vedada por normas de natureza administrativa. Dessa forma, é certo que, havendo previsão e comprovada a prática, poderiam os órgãos de controle aplicar penas a quem viesse infringir o regulamento. No entanto, para que se fale em infração penal, não bastaria a mera prática de operação de câmbio fora dos padrões normativos, seria necessário o preenchimento de outros requisitos predeterminados no tipo penal, conforme procurar-se-á fazer a seguir.

¹⁶⁸ BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 130. No mesmo sentido, ARAÚJO compreende que “O *caput* abrange todas as condutas irregulares de realização de câmbio, sem o devido registro e orientação do que é estipulado pelo Banco Central do Brasil e pelo Conselho Monetário Nacional” ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

¹⁶⁹ BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 131.

¹⁷⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 18.

3.2.1.2. Finalidade especial: *com o fim de promover a evasão de divisas*

Além da elementar mencionada, este tipo penal faz menção a um elemento subjetivo especial, o que faz agregar uma íntima vontade ao comportamento típico, qual seja, a vontade de retirar o capital internacional do âmbito de conhecimento das autoridades federais brasileiras.

Segundo a compreensão dogmática, ao criminalizar atos irregulares que somente são exercidos com a determinação de retirar divisas do país, haveria proteção do controle estatal diante de um risco real e iminente de se perder, ainda que em um pequeno numerário, a disponibilidade de reservas.¹⁷¹ É um crime de perigo que antecipa a possibilidade de haver um resultado lesivo e pune a conduta precedente de risco.¹⁷² Dessa forma, não há necessidade da efetiva obtenção ou disponibilização de recursos em outro país,¹⁷³ até porque, caso houvesse essa saída, seria atraída a incidência do parágrafo único, primeira parte.

Segundo doutrina e jurisprudência, comprovado que o sujeito efetuou a troca de moedas em desacordo com as normas cambiais vigentes e que assim o fez porque havia vontade de evadir divisas, estaria sujeito às sanções penais.¹⁷⁴

¹⁷¹ FEDELNS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 17.

¹⁷² TORTIMA, José Carlos. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: uma contribuição ao estudo da Lei nº 7.492/1986*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 141.

¹⁷³ Nesse sentido jurisprudência e doutrina: STJ: CC 74.975-SP, Rel. Minº Félix Fisher, pub. em: 02/04/2007, DJe: 02/04/2007; STJ: HC 57991/PR, Rel. Minº Paulo Medina, pub. em: 10/02/2007, DJe: 13/02/2007; MAIA, Rodolfo Tigre. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 133; TORTIMA, José Carlos. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: uma contribuição ao estudo da Lei nº 7.492/1986*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 141; São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 160; PORTOCARRERO, Cláudia Barros; FERREIRA, Wilson Luiz Palermo. *Leis penais extravagantes. Teoria, jurisprudência e questões comentadas. Análise artigo por artigo*. 4ª ed., Salvador: JusPodivm, 2019, p. 1064.

¹⁷⁴ Nesse sentido: FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 18; CUNHA, Rogério Sanches; ARAÚJO, Fábio Roque. *Crimes Federais*, 4ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 452; DE SANCTIS, Fausto. *Punibilidade no sistema financeiro nacional*. Campinas: Millennium, 2003, p. 86; BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 447; SILVA, Antônio Carlos Rodrigues. *Crimes do colarinho branco: Comentários à Lei nº 7.492/1986*. Brasília: Jurídica, 1999, p. 158; TRF1: ACR 0041720-42.2011.4.01.3800, Rel. Des. Fed. Mário César Ribeiro, 3ª Turma, julg. em: 18/08/2015, DJe: 28/08/2015. Para BITENCOURT, por exemplo, é preciso “um especial fim de agir com *animus*, finalidade ou intenção adicional de obter um resultado ulterior ou uma ulterior atividade, distinto da simples execução do tipo penal.” BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 447; TRF4: MAS 930412377/RS, Rel. Des. Fed. João Surreaux Chagas, Turma de Férias, julg. em: 26/07/1995, DJe: 13/09/1995; TRF2, ACr 200002010508681/RJ, 2ª Turma, rel. Juiz Sérgio Corrêa, julg. em: 28/08/2002, DJe: 04/11/2002, p. 541.

3.2.1.3. Problemas oriundos desta disposição penal

Ante a constatação de que esta modalidade delitiva do *caput* consiste em uma análise em conjunto da conduta praticada sob o aspecto objetivo aliado à íntima vontade pessoal de retirar divisas do controle estatal, é possível apontar algumas inconsistências e dificuldades na aplicação da norma.

Um primeiro ponto que merece atenção está na impossibilidade de se reconhecer a prática do crime sem que seja feito um juízo de valor das circunstâncias em que a conduta ocorreu. Esta norma penal obriga o aplicador avaliar aspectos íntimos da vontade do agente quando estiver diante de uma operação de câmbio não autorizada. Segundo a doutrina, o mero porte ou a poupança caseira de moeda estrangeira, ainda que oriunda de operações de câmbio irregulares, não constituiriam infração penal.¹⁷⁵ Da mesma forma, não seria típica a conduta de quem adquire moedas estrangeiras no mercado paralelo para efetuar um pagamento devido no exterior,¹⁷⁶ para guardá-los em cofres¹⁷⁷ ou para custear a hospitalização de familiar.¹⁷⁸

Conforme essa leitura e avaliando a postura doutrinária, uma determinada conduta vista objetivamente não é capaz de indicar, por si só, a presença do elemento subjetivo especial *com o fim de promover a evasão de divisas*. Nesse sentido, pode-se constatar que não é possível definir a situação jurídica do correntista que eventualmente promova uma operação de câmbio contra as regras, sem que haja cotejo probatório e análise da sua íntima vontade. Isso porque, conforme já salientou SANTOS, “se o juiz inferir que a operação de câmbio foi para a evasão, condena o réu; se entender que o agente adquiriu moeda para guardar em casa, absolve-o; se ainda entender que o réu queria guardar em casa a moeda para um dia levá-la para fora, condena.”¹⁷⁹

Há no caso uma dificuldade muito grande em se produzir provas de qual seria a vontade do investigado. Segundo o que a doutrina apontou, uma compra de moeda estrangeira de um maleiro em um aeroporto só caracterizará a modalidade do *caput* se houver provas da

¹⁷⁵ JÚNIOR, Flávio Martins Alves; *et. al. Leis penais especiais*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 129/130.

¹⁷⁶ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

¹⁷⁷ DELMANTO, Roberto; DELMANTO JÚNIOR, Roberto; DELMANTO Fabio M. de Almeida. *Leis Penais Especiais Comentadas*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 21.

¹⁷⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 448.

¹⁷⁹ SANTOS, Fábio Antônio Tavares dos. *O crime de evasão de divisas sob a ótica do direito penal mínimo*. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 115.

íntima vontade. Missão hercúlea, senão irrealizável. A incriminação deveria ser apenas de condutas objetivas onde estejam previstas o dolo.

Um segundo problema está no fato de a pena estabelecida pelo legislador para o *caput* ser a mesma prevista para o parágrafo único. Em ambos os casos a reprimenda cominada é de reclusão, de 02 a 06 anos, e multa.

Entretanto, no caso do *caput*, as divisas sequer precisam sair da zona de controle do Estado, basta a prática de alguma operação de câmbio, associada à vontade de retirá-las. Já na primeira parte do parágrafo único, as divisas que estavam sob o controle brasileiro, efetivamente, devem sair do radar. Nos dois casos, a pena cominada é a mesma, o que não parece correto dada a diferença de lesividade das condutas.

Em aspectos práticos, esta norma penal do *caput* do art. 22 seria uma tentativa de incursão no disposto no parágrafo único devendo, portanto, em caso de ocorrência, atrair a causa de diminuição de pena referente ao crime tentado ou em último caso, poderia ter sido criminalizada desde que valendo-se de preceito secundário mais brando.

3.2.2. *Parágrafo único, primeira parte: Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior*

3.2.2.1. O objeto material do crime do art. 22

De forma precisa, o Banco Central do Brasil esclarece que reservas internacionais são compostas, principalmente de títulos, depósitos em moedas (dólar, euro, libra esterlina, iene, dólar canadense e dólar australiano), direitos especiais de saque junto do Fundo Monetário Internacional (FMI), depósitos no Banco de Compensações Internacionais, ouro, entre outros ativos.¹⁸⁰

Percebe-se, portanto, que são diversificados os ativos financeiros que compõe as reservas internacionais. Isso significa que no contexto político-administrativo, cada uma dessas espécies está sujeita a controle e regulação. Ocorre que, a respeito do controle cambial exercido por meio da tutela penal, não estão incluídas todas as espécies de ativos financeiros.

Pela leitura do art. 22 da Lei nº 7.492/1986, a incriminação está atrelada à saída de *moeda ou divisa* para o exterior ou à manutenção ilegal de *depósitos* no exterior. Sendo assim, a incidência do tipo está restrita apenas aos ativos financeiros *divisas/moedas* e que, por

¹⁸⁰ Banco Central do Brasil. *Reservas internacionais*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>. Acesso em: 29/07/2021.

consequência, sejam passíveis de serem *depositados*. A necessidade de estes ativos serem depositados está na tese de que as três modalidades do art. 22 devem ser lidas de forma sistemática, sendo a posterior uma continuidade delitiva tipificada da anterior.

3.2.2.1.1. Moedas e divisas com aptidão para serem depositadas

Para que não haja dúvida sobre o que caracteriza o objeto material do crime em questão vale traçar seus conceitos. Primeiro, vale definir *moeda*. Conforme RATTI, consiste em um “bem instrumental que permite trocas”¹⁸¹. Para MELLAGI FILHO e ISHIKAWA, é um bem que possui seu próprio valor de mercado, oferta, demanda, preço e que é utilizada para transação com outros bens¹⁸². PRADO verifica tratar-se de disponibilidade financeira, uma representação concreta do dinheiro que possui valor de troca.¹⁸³ TORTIMA e TORTIMA compreendem como bem de aceitação compulsória e que detém poder de extinção das obrigações.¹⁸⁴ Isso significa que o real, o dólar ou euro são espécies de moedas, sejam elas representadas em papel, em um dado no sistema bancário, título de crédito etc.

Vale também conceituar a elementar *divisa*. Segundo BITENCOURT, divisas são disponibilidades internacionais, ou seja, é todo capital internacional levantado com exportação de mercadorias, prestações de serviços, venda de tecnologia, direitos, patentes etc. Tudo no exterior. Ainda segundo o autor, essas disponibilidades podem ser representadas por títulos de crédito, que, por sua vez, podem ter a forma de papel moeda, ordens de pagamento, letras de câmbio, cheques ou outros títulos resgatáveis no exterior.¹⁸⁵ Da mesma maneira, para TORTIMA e TORTIMA “são títulos financeiros conversíveis em moedas estrangeiras (letras, cheques, ordem de pagamento) e, sobretudo, os próprios estoques de moedas conversíveis,

¹⁸¹ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*, 6ª ed., São Paulo: Aduaneiras, 1987, p. 26.

¹⁸² MELLAGI FILHO, Armando; ISHIKAWA, Sérgio. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 31.

¹⁸³ PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 331.

¹⁸⁴ TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 22/23.

¹⁸⁵ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico. vol. 1*, São Paulo: Saraiva, 2016, p. 445.

disponíveis no País.”¹⁸⁶ Caminha assim a doutrina.¹⁸⁷ Podem ser consideradas divisas o dólar, o euro etc.

Avaliando as elementares *moeda* e *divisa* esbarramos em uma limitação importante. Ao compreender o significado de *moeda*, foi percebido que pode se tratar tanto de ativo internacional quanto nacional. Entretanto, a presença da elementar *divisa* tratou de limitar a tipificação a apenas moedas de origem estrangeira. A preocupação era manter o banco de reservas internacionais em patamar desejado e, para tanto, deveria ser limitada sua transferência.

Pois bem, considerando esse raciocínio, ao avaliar a terceira elementar referente ao objeto material do tipo: *depósitos*, torna-se possível compreender que as *divisas* precisam ter aptidão para serem depositadas. Portanto, nesse sentido, nota-se que a finalidade da norma penal completa seria de impedir a saída do Brasil de ativos internacionais depositáveis.

Essa limitação da abrangência já foi discutida e decidida pela jurisprudência brasileira. Segundo julgados do TRF1¹⁸⁸ e do TRF2¹⁸⁹, a transposição de fronteiras, sem

¹⁸⁶ TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 23.

¹⁸⁷ Para PRADO divisas são "letras, cheques, ordens de pagamento etc. que sejam conversíveis em moedas estrangeiras, e as próprias moedas estrangeiras de que uma nação dispõe, em poder de suas entidades públicas ou privadas." PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico*. 2004, p. 330; Segundo FELDENS e SCHMIDT "(...) o termo divisa compreende as próprias moedas e seus títulos imediatamente representativos, como letras de câmbio, ordens de pagamento, cheques, cartas de crédito, saldos das agências bancárias no exterior, etc." FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 168; Para DE SANTIS, cheques sacados contra instituições financeiras nacionais e cheques sacados sobre praças no exterior são considerados divisas. DE SANTIS, Fausto. *Punibilidade no sistema financeiro nacional*. Campinas: Millennium, 2003, p. 82.

¹⁸⁸ 2. Consideram-se divisas "as disponibilidades internacionais que um país possui em função de exportação de mercadorias, de serviços, empréstimos de capitais (venda de tecnologia, direitos de patente etc.) e podem ser representadas por títulos de crédito (consubstanciados em moeda estrangeira), tais como ordens de pagamento, letras de câmbio, cheques, entre outros, resgatáveis no exterior." 3. "Afora a própria moeda, nacional ou estrangeira e os títulos nela conversíveis, nenhuma relação obrigacional ou mercadoria pode constituir objeto material de uma operação de câmbio, salvo o ouro, 'quando definido em Lei como ativo financeiro ou instrumento cambial' (CF, Art. 153, § 5º)". TRF1: AP 0003309-31.2000.41.01.3600, Rel. Mário César Ribeiro, 18 de outubro de 2010, *apud*. PÉRICO, Augusto; *et al.* Evadindo divisas com bitcoins? Uma matriz para a avaliação do risco de prática de evasão de Divisas. ESTELLITA, Heloísa; PRADO, Viviane Muller. (orgs.) *Regulando criptoativos. Produtos do projeto multidisciplinar "Regulando Criptoativos" desenvolvido pela FGV Direito SP*. São Paulo: FGV, 2020, p. 127.

¹⁸⁹ "O mesmo raciocínio deve ser aplicado no tocante às mercadorias, impossibilitando sua equiparação à divisa, com o fito de incidência do Art. 22, parágrafo único da Lei nº 7.492/1986. Ressalto que não é permitida a interpretação analógica de normas de direito penal material em prejuízo do réu. Ou seja, não é admissível ampliar o alcance da norma penal incriminadora para criminalizar condutas que não foram expressamente descritas pelo legislador, em consonância com o princípio da legalidade [...]. Da leitura do Art. 22, parágrafo único, da Lei nº 7.492/1986, depreende-se que o legislador não previu casuisticamente todas as hipóteses que se enquadrariam no conceito de "divisas". Portanto, a interpretação do julgador deve ser restritiva, de forma a evitar a incriminação de condutas não minudentemente previstas no tipo penal. [...]" TRF2: AP 0534558-35.2001.4.02.5101, Rel. André Fontes, 4 de outubro de 2016. *apud*. PÉRICO, Augusto. *Et al.* Evadindo divisas com bitcoins? Uma matriz para a

comunicação ao Banco Central, de pedras preciosas¹⁹⁰, não se enquadram no tipo penal do parágrafo único do art. 22, por não serem consideradas divisas, bem como não se enquadram como divisas joias, obras de arte e mercadorias em geral. Da mesma forma, embora seja componente do banco de reservas internacionais e tenha seja conversível em divisa, o ouro não poderia ser objeto material do tipo por não se enquadrar na hipótese de moeda ou divisa depositável.

3.2.2.2. A retirada *a qualquer título* de moeda estrangeira do território nacional sem autorização

Antes de ingressar neste aspecto do tipo penal, percebe-se que há apenas uma diferença entre o dispositivo do *caput* e dessa primeira parte do parágrafo único. No *caput* a incriminação seria sobre a prática de operação de câmbio não autorizada, somada à vontade de utilizar o numerário para destiná-lo para fora do país. Já no parágrafo único, constitui crime a efetiva saída de ativos para o exterior.

Recapitulando, a redação típica descreve a conduta de promover, a qualquer título e sem autorização legal a saída de moeda ou divisa para o exterior. As premissas referentes à identificação e conceituação indicam do que se tratam as elementares *moeda/divisa*; e no que consistiria a necessidade de *autorização*, já foram fixadas, o que torna oportuno, tão somente, o estudo referente a efetiva *saída a qualquer título*.

A elementar *a qualquer título* já indica que, desde que seja possível a transposição de parte das reservas internacionais, não importa a forma como ela venha a ocorrer. Via de regra, essas operações cambiais são levadas a cabo por meio ações bancárias e câmbio manual. Essas são algumas maneiras comuns de se retirar a moeda estrangeira do controle nacional.

No caso de operações de câmbio interbancos a regra é que são executadas através de ordens de pagamento entre bancos. A título de exemplo, FORTUNA menciona a hipótese de um brasileiro desejar transferir US\$ 300 para um morador da Bélgica. Assim, vai ao banco

avaliação do risco de prática de evasão de Divisas. ESTELLITA, Heloísa; PRADO, Viviane Muller. (orgs.) *Regulando criptoativos. Produtos do projeto multidisciplinar "Regulando Criptoativos" desenvolvido pela FGV Direito SP*. São Paulo: FGV, 2020, p. 128.

¹⁹⁰ “Nas pesquisas jurisprudenciais sobre a saída não declarada de bens de luxo, não foi encontrado posicionamento significativo de que os bens em questão foram utilizados como meio de evadir divisas, ao convertê-los em disponibilidade em moeda fiduciária no estrangeiro. Foram encontradas denúncias que pleiteavam a aplicação do Art. 22, p.u., primeira parte, da Lei 7.492/1986, qual seja a evasão de divisas pela saída física do bem de luxo. O TRF-1 e o TRF-2 entendem, majoritariamente, que não é possível configurar evasão de divisas pela saída de pedras preciosas do Brasil, já que o termo "divisas" deve ter interpretação restritiva.” PÉRICO, Augusto. *Et al.* Evadindo divisas com bitcoins? Uma matriz para a avaliação do risco de prática de evasão de Divisas. ESTELLITA, Heloísa; PRADO, Viviane Muller. (orgs.) *Regulando criptoativos. Produtos do projeto multidisciplinar "Regulando Criptoativos" desenvolvido pela FGV Direito SP*. São Paulo: FGV, 2020, p. 99.

brasileiro e deposita o equivalente na moeda local. Imediatamente, o banco vai creditar o valor da moeda estrangeira na conta do banco exterior, que cumprirá a ordem. O favorecido recebe o pagamento. Então, o banco estrangeiro debita o valor do banco brasileiro expedidor da ordem.¹⁹¹

Neste caso, o Brasil deve ter disponível em suas reservas os US\$ 300 que serão debitados pelo banco belga. Haverá, portanto, uma troca de titularidade. Os dólares escriturados no Brasil passarão a constar no registro financeiro da Bélgica. Conforme NUNES, “as reservas brasileiras não estão alocadas em um enorme cofre no Banco Central semelhante àquele do Tio Patinhas, personagem do Walt Disney”¹⁹² Isso significa que as disponibilidades de moeda estrangeira no Brasil, que estão sob a forma de registro de titularidade, são reduzidas numericamente. Assim entende PERUCHIN.¹⁹³

A ilicitude penal se concretizará quando essa operação for praticada sem a *autorização* do Banco Central, quando exigida, ou, caso a norma administrativa não preveja a necessidade de autorização expressa, ela ocorra de forma clandestina, seja mediante a sonegação de informações fundamentais, utilização de documentação falsificada, por meio de instituição financeira não autorizada ou com o suporte de quem exerça, de forma profissional, o seu serviço privativo.¹⁹⁴

Essa saída de divisas também pode ocorrer mediante a simples transposição física da moeda estrangeira do Brasil para o exterior, em outras palavras, através do câmbio manual. Segundo RATTI, esta modalidade se dá pelo comércio de dinheiro em espécie, seja cédulas ou moedas metálicas, mas desde que originárias de países estrangeiros.¹⁹⁵ Para o autor, esse

¹⁹¹ FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992, p. 156.

¹⁹² NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 157.

¹⁹³ “A evasão de divisas é, portanto, a remessa de títulos ou ativos financeiros, de maneira clandestina, retirando-os da contabilidade de e controle exercidos pelo BACEN” Essa remessa efetua-se por meio do repasse das divisas que integram as posições das instituições financeiras públicas ou privadas residentes no País, não obedecendo as regras administrativas editadas pelo BACEN, com a justificativa do abalo às reservas cambiais nacionais, se for alto o volume dos valores envolvidos.” PERUCHIN, Vítor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitoriais e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006, p. 149.

¹⁹⁴ Conforme explicado por NEVES, “A definição de instituição financeira conduz à exigência de prévia e específica autorização governamental para a pessoa jurídica que pretenda exercer as atividades ali consignadas. Por ela estar direcionada à pessoa jurídica, não pode a pessoa natural regularmente exercer a atividade privativa de instituição financeira, e se o fizer, será a ela equiparada para fins de suportar as punições cabíveis, conforme cada caso.” NEVES, Rúbia Carneiro. *A caracterização do banco a partir da evolução da legislação brasileira*. Belo Horizonte: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 73, pp. 701/735, 2018, p. 711/712.

¹⁹⁵ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*, 6ª ed., São Paulo: Aduaneiras, 1987, p. 129/130.

método de transposição de fronteiras é muito limitado e utilizado praticamente por viajantes que estão a caminho de outro país.¹⁹⁶

Por outro lado, caso haja transferência de divisas, ainda que totalmente fora dos padrões normativos, de um residente no Brasil para outro residente, não se pode cogitar a evasão de divisas, pois o numerário continua integrando a escrituração das reservas brasileiras.¹⁹⁷ Exemplo disso seria a transferência, ainda que “por baixo dos panos”, do espólio para o seu herdeiro, quando ambos fossem residentes no Brasil.

3.2.3. Parágrafo único, segunda parte: Incorre na mesma pena quem mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.

Segundo é possível compreender a partir de pesquisa sobre os atos normativos que antecederam a edição do tipo penal, esta segunda parte do parágrafo único, referente à incriminação pela manutenção no exterior de ativos não declarados, decorre da orientação presente no Decreto-Lei nº 1.060, de 21 de outubro de 1969, mais precisamente do seu art. 1º. Segundo essa disposição, além da obrigação de declarar à Receita Federal, as pessoas físicas e jurídicas ficam obrigadas, na forma, limites e condições a serem ainda estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, a declarar ao Banco Central, o patrimônio mantido no exterior.¹⁹⁸

Conforme já era previsto, havia para todos os correntistas e proprietários de bens no exterior o ônus de declarar seu patrimônio ao Banco Central e atualizar a declaração sempre que houvesse aumento ou diminuição dos recursos. A omissão da declaração e o consequente não pagamento dos tributos sobre o valor seriam considerados enriquecimento ilícito, sujeito ao sequestro do patrimônio e prisão administrativa do responsável.¹⁹⁹

¹⁹⁶ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*, 6ª ed., São Paulo: Aduaneiras, 1987, p. 129/130.

¹⁹⁷ NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p 157.

¹⁹⁸ Art. 1º Sem prejuízo das obrigações previstas na legislação do imposto de renda, as pessoas físicas ou jurídicas ficam obrigadas, na forma, limites e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, a declarar ao Banco Central do Brasil, os bens e valores que possuírem no exterior, podendo ser exigida a justificação dos recursos empregados na sua aquisição. Parágrafo único. A declaração deverá ser atualizada sempre que houver aumento ou diminuição dos bens, dinheiros ou valores, com a justificação do acréscimo ou da redução.

¹⁹⁹ Art. 2º (...) § 1º Consideram-se produto de enriquecimento ilícito os bens não declarados ou omitidos na declaração ao Banco Central do Brasil na forma do artigo anterior; Art. 3º O Ministro da Fazenda, em decisão fundamentada, poderá determinar a prisão administrativa, por prazo não superior a noventa dias, do contribuinte que deixar de recolher aos cofres da Fazenda Pública o valor dos tributos de que é simples detentor, nos termos do § 2º do artigo anterior.

Da inserção da incriminação penal pela ausência de declaração do valor mantido no exterior originou-se orientação deste diploma legal. Ao que se pode depreender, o legislador penal esperava que o Conselho Monetário Nacional fosse seguir a orientação normativa do Decreto-Lei e definir a forma, limites e condições para que se tornasse completa essa modalidade penal em branco. Caberia, portanto, ao CMN estabelecer os limites fáticos que incidiriam o sujeito nas penas cominadas.

Seria essa uma tipificação que visaria à proteção da política cambial, uma vez que, estando sob o registro e controle estatal, os depósitos titulados no exterior seriam computados como passivo sujeito a um dia retornar ao país.²⁰⁰ Ter esse controle penal sobre o capital de residente brasileiro no exterior seria, para o momento, de extrema importância, pois são dotados de liquidez e poderiam integrar o banco de reservas internacionais. Uma exigência dessa natureza, com resguardo da lei penal, concederia ao Estado brasileiro a prerrogativa de se manter continuamente atualizado.²⁰¹

Todavia, aspectos importantes dessa modalidade penal em branco ficaram sem complementação. Conforme lembram FELDENS e SCHMIDT, foi apenas em 07/12/2001, com a edição da Circular nº 3.071, de 11 de dezembro de 2001, que a declaração de depósitos mantidos por brasileiros no estrangeiro viria a ser regulamentada, que tanto fora autorizado pela Resolução nº 2.911, de 29 de novembro de 2001, do Conselho Monetário Nacional.²⁰² Durante boa parte da vigência da norma penal, o Decreto-Lei nº 1.060/1969 foi o ato normativo regulamentador e com disposições de interesse da política cambial no que diz respeito à manutenção de ativos no exterior.²⁰³

Diante das lacunas, essa modalidade penal ficou por vários anos inócua ante a ausência de regulação própria. FELDENS e SCHMIDT ressaltam que essa ausência de previsão legal mais detalhada não despertou maiores preocupações na comunidade jurídica e não houve

²⁰⁰ Nesse sentido: FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 183.

²⁰¹ Segundo FELDENS e SCHMIDT “o controle exercido pelo Banco Central sobre depósitos no exterior tem por objetivo mapear o quadro dos capitais brasileiros no exterior e conhecer a composição do passivo externo líquido do país, dados esses convenientes e necessários à boa formatação da política cambial brasileira, sendo essa a finalidade protetiva da norma.” FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 24.

²⁰² FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 183.

²⁰³ Este Decreto-Lei estabeleceu quem deveria declarar, o que deveria ser declarado, as penalidades e omissões – no âmbito administrativo – para que não assim o fizesse, inclusive, prevendo a possibilidade de o correntista ser obrigado a justificar a origem e os recursos empregados na aquisição deste patrimônio.

preocupação em potencializar a tutela jurídica sobre o controle das divisas nacionais. Segundo a percepção dos autores, o Brasil manteve sua economia fechada até o início da década de 90, caso em que problemas relacionados à evasão de divisas eram menos frequentes. Além disso, houve grande atraso tecnológico que perdurou até o final do século XX e uma tardia inserção da economia no mundo globalizado.²⁰⁴

Com o acervo legal que estava disponível quando da edição do tipo penal, não era possível delimitar o âmbito de abrangência por completo. Foi definido apenas quais eram os *objetos* a serem declarados e quem seria a *repartição federal competente*. Esses conceitos foram importantes para a construção dos perímetros de aplicação penal e no futuro seriam utilizados.

3.2.3.1. Os depósitos não declarados

O descumprimento das obrigações disciplinadas em atos de natureza cível/administrativa pode acarretar tão somente a incidência de sanções diferentes de pena privativa de liberdade. Esses atos possuem, geralmente, maior espectro de abrangência. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 1.060/1969 estabeleceu que cabia ao particular registrar a propriedade de *bens, direitos ou valores existentes no estrangeiro*. Diferentemente desta norma administrativa, que é mais ampla, o tipo penal foi redigido de maneira restrita, limitando a punição apenas de quem mantivesse *depósitos* não declarados.

Pois bem, CATAPANI especifica que *depósitos* “devem ser, necessariamente, aqueles efetuados em conta corrente.”²⁰⁵ Isso significa que, trazendo a norma administrativa para os contornos penais, apenas o que puder ser depositável poderá ser objeto material do crime. Conforme frisa CATAPANI, “o tipo penal refere-se aquele que a doutrina denomina de depósito bancário (...).”²⁰⁶

²⁰⁴ SCHMIDT, Andrei Zenkner; FELDENS, Luciano. *Manutenção de depósitos no exterior e necessidade de sua declaração: considerações acerca do art. 22, parágrafo único, in fine, da lei nº 7.492/86*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, a. 13, nº 159, p. 15/17, 2006. Disponível em: [https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/4068/]. Acesso em: 16/08/2021.

²⁰⁵ CATAPANI, Márcio Ferro. *Apontamentos sobre o crime de manutenção de depósitos no exterior sem declaração às autoridades brasileiras*. vol. 102, nº 102, 2013, p. 221/239, São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, p. 225.

²⁰⁶ CATAPANI, Márcio Ferro. *Apontamentos sobre o crime de manutenção de depósitos no exterior sem declaração às autoridades brasileiras*. vol. 102, nº 102, 2013, p. 221/239, São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, p. 225. Segundo ARAÚJO “o objeto material são os depósitos mantidos no exterior, sem a devida informação à repartição competente. São valores, moeda, depositados em conta bancária no exterior”. ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86., 2ª ed.*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book. A autora também se posiciona assim em: ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: ARAÚJO Marina Pinhão Coelho; SOUZA, Luciano

Em complementação, ensinam FELDENS e SCHMIDT que, para a caracterização de depósitos, esses ativos podem estar sob a forma de investimento direto, empréstimo, financiamentos, depósito em conta bancária. Esses capitais devem, também, possuir liquidez imediata como aplicações em poupança, fundos de investimentos, títulos do tesouro, ações em bolsa de valores, certificados de depósito bancários etc.²⁰⁷

3.2.3.2. Repartição federal competente

Pela leitura da redação do tipo penal, novamente percebe-se a presença de elementar em branco que, no caso, consiste na *repartição federal competente* destinatária dos depósitos de residentes no Brasil mantidos no exterior. O legislador penal apontou a necessidade de haver prestação de informações e assim fez definindo que deveria haver uma *autoridade federal* à frente destes registros e controle.

Quando a redação penal entrou em vigor, já havia previsão de quem seria a autoridade federal incumbida em lançar as informações relativas ao capital de origem brasileira mantido no exterior. Segundo o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.060/1969, caberia ao Banco Central do Brasil.²⁰⁸

Entretanto, é de se observar que, embora já houvesse a autoridade federal competente em controlar o passivo mantido no exterior, o tipo penal fez questão de prever uma elementar em branco, mais aberta, capaz de abarcar eventual ampliação do âmbito de competência para essa atribuição. Essa decisão foi bastante eficaz, pois seria útil para que, no futuro, fosse possível designar a Receita Federal para a tarefa de otimizar o recolhimento das declarações.

Avaliando este Decreto-Lei, em 1986, cabia ao Banco Central ordenar as políticas de controle de divisas, incluindo valores de qualquer natureza, tanto de pessoa física como jurídica. Além disso, seria a autoridade responsável de constatar eventual prática do crime de

Anderson de. (orgs). *Direito penal econômico: Leis Penais Especiais, vol. 1*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, e-book.

²⁰⁷ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 25; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 179.

²⁰⁸ Art. 1º Sem prejuízo das obrigações previstas na legislação do imposto de renda, as pessoas físicas ou jurídicas ficam obrigadas, na forma, limites e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, a declarar ao Banco Central do Brasil, os bens e valores que possuem no exterior, podendo ser exigida a justificação dos recursos empregados na sua aquisição.

evasão de divisas no plano do Sistema Financeiro Nacional e levar a informação ao conhecimento do Ministério Público.

Quando da edição desta modalidade do tipo penal não havia acervo legal que disciplinasse essa matéria. Apenas a partir da abertura da economia, com edição de novos atos administrativos reguladores, que o alcance do tipo penal se tornou mais bem delimitado e, inclusive, surgiram novos debates acerca da sua extensão, objetividade jurídica e pertinência que merecem ser desenvolvidos de maneira aprimorada.

3.2.4. A pertinência das críticas doutrinárias a este tipo penal

Conforme mencionado, o objetivo deste tópico não foi esmiuçar o delito de evasão de divisas em todas as suas nuances e trazer todos os possíveis atos administrativos complementadores. Isso porque, ao longo dos anos, alguns atos normativos foram expressamente substituídos, outros caíram em desuso, enfim. Seria despendendo aprofundar em cada um deles quando a finalidade era avaliar a essência da norma penal e a objetividade vislumbrada.

Ao fazer isso, ficou evidente que a ideia central do legislador era utilizar a via penal para robustecer o enfrentamento da perda de reservas. Tudo isso para atingir a finalidade ideal que consistia em melhorar a vida do cidadão. A partir dessa leitura ficou demonstrado também que a redação foi sancionada com alguns problemas consistente na falta de clareza em alguns pontos e carente de atos complementadores que a tornaria apta a surtir efeitos.

Todavia, a má redação da norma penal e a sua necessidade de revisão não levavam a crer que não havia um bem jurídico merecedor de tutela. Como será demonstrado a seguir, estava presente um novo bem jurídico que demandava proteção do direito penal. A política cambial, a qual foi reconhecida como finalidade de proteção penal.

3.3. O bem jurídico tutelado pela norma

Partindo do pressuposto de que a função do Direito Penal é a proteção de bens jurídicos, a opção legislativa pela edição de uma norma penal apenas será legítima se cumprir o papel de ser o último meio de tutelar *bens jurídicos*. Sendo assim, considerando o contexto histórico brasileiro e a objetividade jurídica da incriminação da evasão de divisas, torna-se viável avançar e promover uma análise da norma sob a ótica da teoria do bem jurídico.

Para tanto, sem que seja verticalizado o estudo sobre os aspectos sensíveis a esta importante teoria, abarcando suas nuances e seus aspectos controversos, serão traçadas premissas conceituais, bem como serão levantadas as propostas doutrinárias sobre os possíveis bens jurídicos protegidos pela norma.

3.3.1. Necessidade de a norma penal estar atrelada a um referencial com status de bem jurídico

Segundo registros, o controle do mercado de câmbio está assentado na legislação pelo menos desde o início do século. Desde então, dezenas de outros atos normativos foram sancionados com a finalidade de se gerir e controlar o mercado cambial. A título meramente exemplificativo, o Decreto-Lei nº 23.258, de 19 de outubro de 1933 dispõe sobre prevenções e punições de operações de câmbio ilegítimas, chamados de “jogo sôbre o câmbio”; o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946 busca impedir compensações privadas de créditos e versa sobre a compra e venda de moeda; o Decreto-Lei nº 9.863, de 13 de setembro de 1946 dispõe sobre operações de câmbio manual ligadas ao turismo. Enfim, ao longo do século entraram em vigência uma série de instrumentos normativos que se encarregaram de regulamentar esse segmento da economia.

Apesar destes e de outros atos estarem à disposição do Estado, ainda foi utilizado o Direito Penal. Certamente o advento de uma incriminação penal, especialmente com uma pena de dois a cinco anos de reclusão, e multa, traria robustez ao ordenamento controlador e repressivo por inibir e punir eventuais práticas. Todavia, não é função legítima do Direito Penal intimidar cidadãos para que faça, ou deixe de fazer alguma coisa. Não se critica, aqui, o caráter simbólico do direito penal, muito pelo contrário. O simbolismo neste caso é fundamental, pois dificulta a prática de vistos como perigosos.

Entretanto, a opção pelo advento de uma norma penal apenas será legítima se nela vierem atreladas expectativas relacionadas com a proteção de bens e interesses relevantes, ou seja, a tipificação só pode prevalecer se cumprir o papel de ser o último meio de tutelar bens jurídicos. A mera função pedagógica ou de garantia de cumprimento de normas administrativas não são suficientes para criminalização de um ato. Conforme será apresentado, o bem jurídico deverá figurar como referencial em todos os casos.²⁰⁹

²⁰⁹ Sobre estes aspectos recomenda-se: BRODT, Luís Augusto Sanzo. Bem jurídico e criminalidade econômica: Uma abordagem sob a perspectiva da teoria do bem jurídico. In: *Criminalidade em Debate*. Org.: BRODT, Luís Augusto Sanzo, Porto Alegre: Núria Fabris, 2018.

A ideia de que a função do direito penal é proteção de bens jurídicos é constantemente debatida, objeto de reflexões e aprimorados estudos. É sabido que não há na doutrina uma definição única, bem como sua limitação e contornos não detém um consenso.²¹⁰ Não obstante a discussão acerca das teorias do bem jurídico ser de extrema relevância, não se pretende aqui investigar todos os aspectos controversos.

3.3.2. O conceito de bem jurídico pessoal

Para compreender os contornos do que seria bem jurídico, ROXIN promove um conciso e autêntico estudo. Inicialmente, um dos critérios norteadores trazidos pelo doutrinador para fundamentar a função do direito penal e a existência de um *bem jurídico pessoal* é a que este bem esteja aliado à garantia dos cidadãos de desfrutar de uma existência pacífica, livre e socialmente segura. A incriminação penal somente pode ser escolhida quando não seja possível assegurar essas circunstâncias exclusivamente com medidas subsidiárias ao Direito Penal.²¹¹

Fixada a concepção de que uma norma só pode existir quando for o único meio necessário para a manutenção de um bem jurídico, é preciso avaliar o seu perímetro de legitimidade. Para ROXIN, esses bens devem ser aqueles que servem definitivamente ao cidadão. Isso significa que o Estado deve assegurar, não somente as condições individuais necessárias, mas também as instituições estatais adequadas para este fim.²¹²

Ao tratar do bem jurídico pessoal, BRODT reforça este entendimento fundamentando que para a teoria pessoal do bem jurídico, os bens coletivos, tal como este em estudo, somente podem ser aceitos como condição de proteger bens jurídicos pessoais.²¹³

Não é necessário que os bens jurídicos possuam realidade material. As instituições estatais são realidades vitais cuja diminuição prejudica a capacidade de rendimento da

²¹⁰ Sobre as teorias do bem jurídico recomenda-se BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem jurídico-penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2019; BADARÓ, Tatiana. *Bem jurídico-penal supraindividual*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

²¹¹ ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. CALLEGARI, André Luís; GIACOMOLLI, Nereu José. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 16/17.

²¹² Por essa razão entende que essa garantia, não pode ser exclusivamente limitada a bens jurídicos individuais, mas também bens jurídicos da generalidade. ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. CALLEGARI, André Luís; GIACOMOLLI, Nereu José. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 17/19.

²¹³ Em suas palavras: “(...) a teoria pessoal do bem jurídico não rechaça a possibilidade de bens jurídicos reais ou estatais, porém funcionaliza esses bens desde a pessoa: somente pode-se aceitá-los como condição de proteção de bens jurídicos individuais.” BRODT, Luís Augusto Sanzo. *Bem jurídico e criminalidade econômica: Uma abordagem sob a perspectiva da teoria do bem jurídico*. In: *Criminalidade em Debate*. Org.: BRODT, Luís Augusto Sanzo, Porto Alegre: Núria Fabris, 2018, p. 111.

sociedade e da vida.²¹⁴ Não basta ao cidadão a preservação da integridade de seu patrimônio pessoal se o sistema tributário for violado e a administração da justiça não cumprir o papel de promover uma persecução justa.

Em suas palavras, ROXIN descreve o bem jurídico penalmente protegido como sendo “circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre que garanta a todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia nesses objetivos.”²¹⁵

3.3.3. *As propostas doutrinárias de qual o bem jurídico tutelado pela norma do art. 22*

Inicialmente, é necessário identificar o possível bem jurídico do delito em estudo, haja vista essa delimitação não ser consenso na doutrina. Ao longo dos anos, algumas propostas foram lançadas. Sendo assim, antes de apontar se o tipo penal está atrelado a um referencial com *status* bem jurídico, vale percorrer cada uma das principais concepções. Para tanto, este trabalho irá trazer à baila aquelas consideradas como indispensáveis: *ordem tributária, ordem econômica, política econômica e política cambial*.

3.3.3.1. Ordem tributária

Um relevante posicionamento doutrinário é de que o tipo de evasão de divisas foi construído visando a resguardar o bem jurídico *ordem tributária*. Nessa vertente, a norma penal teria como objetivo proibir a saída de ativos do território nacional clandestinamente, ou seja, sem pagar o tributo devido da operação. Além disso, visaria a assegurar que o capital de residente fosse aqui mantido, possibilitando a tributação pela Receita Federal. Significa que as saídas dissimuladas de ativos prejudicariam a arrecadação de receita.²¹⁶

²¹⁴ ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. CALLEGARI, André Luís; GIACOMOLLI, Nereu José. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 18.

²¹⁵ ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. CALLEGARI, André Luís; GIACOMOLLI, Nereu José. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 19.

²¹⁶ MAIA, Rodolfo Tigre. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 135 e 139; BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 129; TORTIMA, José Carlos. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional: uma contribuição do estudo da Lei nº 7.492/86*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 135; TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 23; FORNAZI JÚNIOR, Milton. *Aspectos atuais do crime de evasão de divisas*. vol. 1, nº 1, p. 101/112, São Paulo: Revista criminal: ensaios sobre a atividade policial, 2007, p.107.

Ocorre que a tipificação das espécies de sonegação fiscal e a tipificação da evasão de divisas, embora tenham aspectos em comum, são delitos autônomos, distintos, possuem objetividades jurídicas e bens jurídicos próprios. A primeira modalidade detém a função de resguardar a política fiscal de arrecadação tributária por parte da Receita Federal, que terá seus proventos destinados à consecução de implementação de políticas públicas em prol da sociedade. A segunda, por sua vez, visa resguardar o banco de reservas cambiais mantidos pelo Banco Central a partir do controle sobre o fluxo de entrada e saída de divisas.

A título de exemplo, o fato gerador do IOF é o contrato de câmbio, conforme disposto no art. 11, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007.²¹⁷ Assim, excetuadas as hipóteses de compra e venda de mercadorias entre residentes e não residentes, por meio das operações de “linha interbancária internacional”, onde é dispensado o contrato de câmbio,²¹⁸ a prática de importação fraudulenta de mercadoria, com a finalidade de não se pagar o IOF, embora acarrete a saída de divisas para o exterior, é notadamente um crime contra a ordem tributária e a saída clandestina de divisas seria um meio necessário para a prática do delito fim.

Com o advento de novos estudos, ficou definido pela doutrina a tipificação de operações cambiais que remetem ou mantêm ativos no exterior, sem registro, não possui viés tributário porque no escopo da lei há, segundo ARAÚJO, “a necessidade de proteção das divisas cambiais e do conhecimento e centralização das operações de câmbio, independentemente do pagamento dos tributos.”²¹⁹ Embora seja preciso declarar à Receita Federal a prática de operações de câmbio, segundo FELDENS e SCHMIDT “sob nenhuma hipótese se poderia afirmar que uma tal obrigatoriedade tenha sido edificada à proteção da ordem tributária.”²²⁰

Esta teoria foi, possivelmente, elaborada a partir edição da Resolução nº 139, de 18 de fevereiro de 1970. Ela incumbia o Ministério da Fazenda do “recebimento e o controle das

²¹⁷ Art. 11. O fato gerador do IOF é a entrega de moeda nacional ou estrangeira, ou de documento que a represente, ou sua colocação à disposição do interessado, em montante equivalente à moeda estrangeira ou nacional entregue ou posta à disposição por este (Lei nº 5.172, de 1966, art. 63, inciso II). Parágrafo único. Ocorre o fato gerador e torna-se devido o IOF no ato da liquidação da operação de câmbio.

²¹⁸ Para saber mais sobre o tema: ROSSI, Pedro. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, pela da arbitragem e da especulação*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 149 e ss.

²¹⁹ ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book. A autora também se posiciona assim em: ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: ARAÚJO Marina Pinhão Coelho; SOUZA, Luciano Anderson de. (orgs). *Direito penal econômico: Leis Penais Especiais*. vol. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, e-book.

²²⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 26.

declarações de bens e valores no exterior a que estão obrigadas as pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no Brasil, (...).” Inclusive, após a edição do Ato Declaratório nº 7, da Receita Federal, de 1981, as declarações de eventuais remessas e manutenções de ativos estariam supridas pela Declaração do Imposto de Renda. Somente em 1996, após a entrada em vigor da Resolução CMN nº 2.337, de 28 de novembro de 1996, estabeleceu-se, definitivamente, que a prestação de informações de investimentos no exterior seria de competência exclusiva do Banco Central do Brasil.

3.3.3.2. Ordem econômica e política econômica

Outra relevante proposição é de autoria de PIMENTEL, esboçada em 1987, logo após a entrada em vigor da Lei de Crimes Contra o Sistema Financeiro.²²¹ À época, diante da preocupação estatal com a escassez de divisas, as pequenas retiradas por particulares seriam capazes de afetar a *ordem econômica*. Dessa forma, qualquer desfalque no balanço de pagamento acarretaria prejuízo ao crescimento econômico, à estabilidade dos preços, à distribuição de riquezas, ao livre mercado etc.

Em sentido semelhante, foi defendido que o bem jurídico resguardado pela norma seria a *política econômica nacional*, que, em complemento a ideia de PIMENTEL, representa as ações do Poder Público desenvolvidas no âmbito econômico. Neste ponto de vista, segundo os autores, seria um risco a implementação de uma política governamental que fosse pautada em reservas cambiais inexistentes dada a remessa clandestina e sem registros.²²²

Essas duas concepções possuem bastante pertinência. De fato, a ordem econômica e a política econômica nacional são agredidas quando as operações de câmbio, em suas diversas modalidades, são empreendidas de forma fraudulenta, dissimulada e clandestina. As políticas econômicas exercidas pelo Estado em prol do bem-estar social são efetivadas através das políticas monetárias, fiscais e cambiais. Cada uma cumprindo uma função em um segmento próprio. Quando há desvios no segmento fiscal, a arrecadação é prejudicada e a população que depende dos recursos que lhes seriam destinados é abalada. O mesmo ocorre nas violações às políticas monetárias e cambiais.

²²¹ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Comentários à Lei nº 7.492, de 16.6.86*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 157.

²²² COSTA JÚNIOR, Paulo José da; QUEIJO, Maria Elizabeth; MACHADO, Charles Marcildes. *Crimes do colarinho branco*, São Paulo: Saraiva, p. 133.

Todavia, ainda que a política econômica seja posteriormente afetada, ela não pode ser o bem jurídico imediato da norma penal. Dessa forma, antes de assegurar ser a ordem econômica ou a política econômica possíveis bens jurídicos tutelados, é necessário avaliar a política cambial, a qual, sendo uma modalidade de exercer as duas primeiras, possui relação direta com a organização do fluxo de câmbio.

3.3.3.3. Política cambial

Ao verticalizar o estudo sobre a possibilidade de o tipo penal de evasão de divisas proteger a política cambial, deparamo-nos com relevante setor da doutrina trilhando essa linha.²²³ O conceito, características e os principais aspectos da política cambial já foram esboçados detidamente no tópico 2.2.3, do capítulo 1, o que torna desprocurando reformulá-los novamente aqui.

A partir de tudo que foi trazido sobre a finalidade da política cambial brasileira, bem como do que foi verificado sobre a abrangência do art. 22, ficou evidente que a norma possui relação direta com as políticas de controle sobre o fluxo de divisas do Brasil com o exterior. Das tantas maneiras que o Estado exerceu o controle do mercado cambiário, em todas as suas variantes, o rigor dado às saídas e a manutenção de divisas sem a devida autorização detinha atenção especial.

A política cambial, em sua generalidade, é exercida pelo Estado a partir de uma série de atos e finalidades.²²⁴ Normas de natureza administrativa sempre ditaram, de forma ampla e detalhada, as diretrizes nesse segmento. Por outro lado, quando se trata de saída e manutenção de divisas no exterior, por residentes no Brasil, sem autorização para isso, o particular esbarra em uma restrição com natureza penal. A título de exemplo, uma operação de câmbio que acarrete ingresso irregular de divisas no território nacional, a despeito de ser hipótese lesiva a correta execução da política cambial, não está alcançada pela tutela penal.²²⁵

²²³ ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: ARAÚJO Marina Pinhão Coelho; SOUZA, Luciano Anderson de. (orgs). *Direito penal econômico: Leis Penais Especiais*. vol. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, e-book; BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 439; CAVALI, Marcelo Costenaro. *O crime de manutenção de depósitos não declarados no exterior (artigo 22, parágrafo único, in fine, da lei nº 7.492/86): análise do tipo penal a partir do bem jurídico tutelado*. nº 110, Revista TRF 3ª Região, 2011, p. 45.

²²⁴ Vide Capítulo 1, tópico 2.2.3.; Capítulo 3, tópico 3.3.3.

²²⁵ FEDELNS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 17. No mesmo sentido: BITENCOURT, Cezar Roberto, BRENDA, Juliano. *Crimes contra o sistema financeiro nacional & contra o mercado de capitais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. e-book.

O que se pode inferir destes elementos trazidos até o momento é que a finalidade destinada ao tipo penal do art. 22, quando da sua edição, não foi garantir simplesmente a boa execução da política cambial, mas garantir a qualidade de vida e a dignidade do cidadão brasileiro.²²⁶ Como informa o próprio Banco Central, estas reservas internacionais funcionam como uma espécie de seguro para o país fazer frente às suas obrigações no exterior, promover empréstimos a outros países se manter estável diante de possíveis choques de natureza externa.²²⁷

Ao optar pelo controle do câmbio, naquele momento, por meio do uso do Direito Penal, o legislador buscou captar um pedaço da realidade que efetivamente demandava proteção e assim o fazer. Resguardou o bem jurídico da política cambial por meio do amparo de um primordial aspecto. A utilização do Direito Penal para coibir condutas em um momento de instabilidade é perfeitamente cabível, ainda que severas.

²²⁶ Essa concepção é adotada por doutrinadores que estudaram o tema. BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crimes Federais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 325; TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 41; PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 217.

²²⁷ Banco Central do Brasil. Disponível em: [<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>]. Acesso em: 15/07/2021.

4 - A ABERTURA DA ECONOMIA, AS MUDANÇAS NAS REGRAS ADMINISTRATIVAS E OS EFEITOS PROMOVIDOS NO TIPO PENAL

4.1. Considerações iniciais

Ao dar seguimento no trabalho, a proposta é continuar o percurso histórico feito no capítulo 1 e continuar o estudo sobre as diretrizes político cambiais estabelecidas. Essa divisão se dá, conforme se verá, porque a própria doutrina vem apontando que a partir do início dos anos 90 houve mudanças nas diretrizes regulamentares do mercado cambiário. Ainda segundo a doutrina, essa mudança impactou consideravelmente no próprio conteúdo do injusto de evasão de divisas.

Portanto, diante dessa perspectiva, vale fazer um levantamento das diretrizes político cambiais implementadas no período mencionado, bem como verificar se essa nova orientação política repercutiu no espectro de incidência penal e quais foram os estes impactos.

4.2. A reestruturação do mercado de câmbio a partir de novos atos normativos

A proposta de compreender um contexto histórico a partir do levantamento de pontuais atos administrativos é um desafio. Mapear normas editadas em um longo de período, tal como a que se pretende abarcar, entre o fim dos anos 80 e os dias atuais, e ainda traçar um perfil político com base neles, é tarefa árdua e demandaria uma única pesquisa verticalizada.

A partir de pesquisas, será percebido que com o passar do tempo a economia se robustecia, o cidadão reestabelecia seu poder de compra e os órgãos de controle reeditavam suas normas. Nesse âmbito, as principais reestruturações foram publicadas em livros e artigos por estudiosos de economia e de direito e no site do Banco Central do Brasil. Dessa forma, pretende-se aqui esboçar as principais diretrizes positivadas que o Brasil adotou no que diz respeito à política cambial sobre a determinação do regime de taxa de câmbio e sobre as saídas de ativos para o exterior, dando ênfase àquelas que guardam relação com o tipo penal de evasão de divisas.

4.2.1. Início da reestruturação do mercado de câmbio e a tentativa de coibir o seu mercado clandestino

Retomando o percurso histórico, há de se recordar que no período de restrições à moeda estrangeira, emergiu no Brasil o mercado clandestino de câmbio. Na ocasião, como já

visto, passou a existir uma taxa de câmbio no mercado oficial e outra no mercado paralelo e quem transacionasse no mercado paralelo teria lucros altos, bastando adquirir moedas estrangeiras de maneira fraudulenta e comercializá-las. Quanto maior fosse a discrepância entre as taxas, maior seria o lucro do operador e maior abrangência teria o mercado paralelo.

Esse novo mercado, que passou a explorar as restrições existentes na compra e venda de moeda, os rígidos controles estatais, bem como o interesse do particular em ter liberdade em transações, segundo FELDENS e SCHMIDT, acabou por levar “o BACEN a flexibilizar a política cambial brasileira no final da década de 80 para, com isso, reduzir o ágio verificado entre os mercados oficial e paralelo”²²⁸, ou seja, a ideia era asfixiar o mercado paralelo e fazer com que perdesse a razão de existir.

É evidente que após tanto tempo convivendo com severas restrições no direito de adquirir moeda e depositá-la conforme bem entendesse, a sociedade pressionava cada dia mais o Banco Central para que ele tomasse a iniciativa de mudar sua forma de condução político-cambial. Paulatinamente, mudanças no controle estatal começaram a ser implementadas e a pressão popular começou a surtir efeitos.

Ao fazer um levantamento sobre esse tema, GAROFALO FILHO lembra que em 1987, após atender proposta da Embratur, o Banco Central decidiu duplicar o limite de venda de dólares ao turista, passando de US\$ 1.000 para US\$ 2.000, utilizando-se, para isso, uma taxa intermediária entre o mercado legal e o paralelo. Essa proposta teve grande mérito, mas, obviamente, ainda não estava solucionado o problema do câmbio paralelo.²²⁹ Havia ainda uma taxa de câmbio menor, a qual grande parte dos brasileiros e estrangeiros preferia, mesmo sendo ilegal. Todavia, este foi um primeiro passo rumo a modificação do mercado.

Logo após, o departamento de câmbio do Banco Central, que estava certo de que naquele momento eram imprescindíveis mudanças na condução cambial, iniciou um estudo com o objetivo de implementar uma nova medida e solucionar definitivamente essa questão. Diversas reuniões e debates foram travados entre estudiosos do setor. Das discussões surgiu uma proposta que acabou sendo implementada na primeira semana de 1989. Ela consistia na criação de um mercado legal alternativo.²³⁰

²²⁸ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 58.

²²⁹ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 259/261.

²³⁰ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 261.

O ponto nodal dessa nova política consistia basicamente em criar um segmento onde compradores e vendedores poderiam pactuar livremente suas moedas sem controle das taxas pelo Banco Central. Naturalmente, essa modalidade demandava o cumprimento de algumas diretrizes, de restrições quanto ao numerário a ser transacionado e de normas de registro. Era necessário ter em vista que estava se iniciando uma política experimental e que ela levaria um tempo para ser consolidada, funcionar e ser bem aceita.²³¹

Entre as regras estabelecidas, podem ser citadas as seguintes: as taxas de câmbio teriam que ser iguais às do mercado paralelo, pois do contrário, haveria opção de o particular optar pelo mercado clandestino e o sistema não funcionaria; essas operações deveriam ser registradas, incluindo a identificação do beneficiário e entregue ao Banco Central para controle da legalidade e formação de estatísticas. Havia grande número de agentes autorizados a operar nesse segmento.²³²

4.2.1.1. A Resolução nº 1.552, de 22 de dezembro de 1988

Após este estudo e consolidação da proposta a termo, o Conselho Monetário Nacional a aprovou e ela, por sua vez, resultou na Resolução nº 1.552, de 22 de dezembro de 1988,²³³ modalidade chamada de *Câmbio de Taxas Flutuantes* e apelidada de *Resolução Dólar-turismo*. Essa resolução estabeleceu que as operações de compra de dólar para turismo, que frequentemente ocorriam no mercado clandestino, passassem a ser realizadas sob o olhar do Estado.

Isso significou que o setor de câmbio turismo deixou de fixar o valor da taxa, que flutuaria conforme a oferta e procura. Além disso, fez com que as entidades reguladoras, como o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, possuíssem o controle estatístico e informacional sobre as trocas de moeda.²³⁴ Conforme já foi ressaltado, uma das principais

²³¹ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 261.

²³² GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 261.

²³³ Conforme lembra FELDENS e SCHMIDT, foi inicialmente editada a Resolução nº 1.542, em 01/12/1988 e, posteriormente, foi substituída por essa Resolução nº 1.552 de 22/12/1988 com um aprimoramento da redação. Essa normativa, além de revogar expressamente as Resoluções/Bacen nº 98/1968, 759/1982, 1.500/1988 e 1.514/1988, e alterar a redação da Resolução nº 1.542/1988, trouxe nova roupagem à política cambial brasileira. FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. 2006, Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 58.

²³⁴ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 262/263.

medidas de controle do fluxo cambial foi a fixação da taxa de câmbio pelo Estado. Aqui, embora apenas ocorra no mercado de câmbio para turismo, a opção pelo câmbio flutuante se mostrava um avanço e um indicativo que o cenário poderia se modificar.

Para compreender o conceito de câmbio flutuante, ASSAF NETO explica que nesse modelo, “as taxas acompanham livremente as oscilações da economia, ajustando-se mediante alterações em seus valores.”²³⁵ Ainda segundo o autor, apesar de menos disciplinadora, essa modalidade de formação de taxa permite maior liberdade às economias na execução de suas políticas monetárias.²³⁶ Então, no setor de compra e venda de moeda para turismo, o valor da taxa passaria a ocorrer nestes moldes e os particulares deveriam se preocupar tão somente em atender as regras estabelecidas no que tange a identificação e registro.

Com o objetivo de informar a população desta nova possibilidade de comprar e vender moeda, bem como explicar didaticamente o teor da Resolução nº 1.552/1988, precursora da mudança de paradigma cambial, em 1993 foi publicado pelo Banco Central do Brasil um manual chamado “Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas”. Ele foi feito com a finalidade “de conferir maior transparência possível às atividades do Banco, levando ao conhecimento da sociedade, em linguagem simples e objetiva, temas e problemas normalmente restritos a círculos especializados”²³⁷

Segundo o trabalho, ao abordar o segmento de taxas flutuantes, ressaltou, naturalmente, que essa nova modalidade deveria seguir alguns critérios para se manter. Em linhas gerais: a taxa de câmbio flutuaria sem intervenção conforme a oferta e a procura; todas as operações seriam realizadas em instituições financeiras credenciadas e registradas; deveria ser respeitado o limite de aquisição da moeda e passou a ser permitido àquele que comprou moeda no mercado paralelo que a vendesse em instituição financeira sem ser identificado, pois, sendo assim, o valor antes desconhecido seria escriturado.^{238,239}

²³⁵ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 54.

²³⁶ ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 54.

²³⁷ Banco Central do Brasil. *Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas*, 1993, apresentação.

²³⁸ Banco Central do Brasil. *Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas*, 1993, p. 11/12. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/O_regime_cambial_brasileiro.html?id=qG6mAAAIAAJ&redir_esc=y]. Acesso em: 18/08/2021.

²³⁹ I - Às instituições financeiras, às agências de turismo e aos meios de turismo de hospedagem é permitida a realização de operações de câmbio a taxas livremente convencionadas entre as partes, sob as seguintes condições: a) Credenciamento: - a ser especialmente concedido pelo Banco Central, que estabelecerá, entre outros requisitos, o capital mínimo ou patrimônio líquido necessários; b) Operações Contempladas: - compra e venda de câmbio de viajantes; c) Limites: 1. Venda de Câmbio: - em espécie, "traveller's checks" ou ordem de pagamento: até US\$4.000,00 (quatro mil dólares dos Estados Unidos) ou seu equivalente em outras moedas, por viajante e por

Ao avaliar este início de reestruturação, FELDENS e SCHMIDT entendem que houve modificações consideráveis na condução e nos resultados econômicos do país. O Estado exercia o controle sobre o volume de moeda estrangeira que circulava no mercado paralelo e, neste momento, sinalizava uma tendência própria das economias abertas, ou seja, de não interferência direta na cotação da moeda estrangeira. Dessa maneira, dava-se início a uma postura estatal de deter apenas um controle das operações de câmbio.²⁴⁰

4.2.2. *A substituição do câmbio oficial pelo câmbio de taxas livres*

Embora em 1988, com a sanção da Resolução Dólar-turismo, ainda havia a permanência de uma política rígida acerca das linhas diretivas da política cambial, qual seja, o fato de a taxa de câmbio ser administrativamente fixada nos demais segmentos que não o turismo.

Apesar da permissão governamental de um mercado de taxas flutuantes no segmento de venda e aquisição de pequenos valores para o turismo, a realidade era que o Banco Central regulava as taxas cambiais nos demais setores. Havia determinação do valor da moeda nos setores de exportação e de importação. Isso significa que as cotações a serem seguidas não eram formadas pelo livre mercado, mas cabia ao Estado ditar qual o valor da taxa de câmbio que iria incidir nesses contratos. Ao tratar deste momento histórico em sua obra, GAROFALO

viagem; - pacotes turísticos, como definidos pela Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR: sem limites; 2. Compra de Câmbio: - sem limites; d) Restrições: 1. Venda de Câmbio: - em espécie, "traveller's checks" ou ordem de pagamento: com identificação compulsória do comprador, sujeita a comprovação da viagem anterior, dispensada a exigência de interstício mínimo; - pacotes turísticos: permitido às empresas classificadas pela EMBRATUR, sujeitos à comprovação da efetiva venda dos serviços, exclusivamente para pagamento através de banco autorizado a operar em câmbio; 2. Compra de Câmbio: - sem identificação compulsória do vendedor, assumindo o comprador o risco comercial pela boa liquidação do instrumento financeiro adquirido; e) Posição de Câmbio: - as instituições credenciadas a operar no sistema devem registrar suas operações de taxas flutuantes em posição apartada daquelas processadas no segmento de taxas administradas, caso autorizadas; - a instituição credenciada não bancária deve eleger um banco centralizador que se encarregará, diariamente, de registrar no SISBACEN as operações de compra e venda do dia útil anterior; - os operadores do sistema podem livremente entre si comprar e vender moeda; - a posição comprada pode ser repassada, contra cruzados, a instituições no exterior, com as quais poderão igualmente ser efetuadas arbitragens; - O Banco Central poderá fixar limites de posição comprada, por instituição credenciada ou tipo de instituição; f) Horário de Funcionamento: - é livre o horário de funcionamento no segmento de taxas flutuantes; g) Corretagem: - não é compulsória a intermediação de corretora no mercado de taxas flutuantes; h) Contas em Moedas Estrangeiras: - as instituições não bancárias, operadoras do sistema, podem manter, junto a banco credenciado, contas de livre movimentação em moedas estrangeiras ou a prazo fixo, que podem ser remuneradas exclusivamente na mesma moeda do depósito; - poderá o Banco Central autorizar outras pessoas físicas ou jurídicas a manter contas em moeda estrangeira no País; - os recursos mantidos em referidas contas deverão ser utilizados pelo banco depositário no financiamento de operações de exportação. (...)

²⁴⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. 2006, Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 59/60.

FILHO lembra da prevalência dessa medida e afirma que “o governo era o senhor da taxa de câmbio.”²⁴¹

Não há dúvida de que essa política ia de encontro aos anseios do mercado internacional. No fim dos anos 80 a globalização era uma realidade.²⁴² Nova reestruturação se fazia patente. Então, diante disso, no dia 18 de março de 1990, com o advento da Resolução nº 1.690/1990, outro passo foi dado em direção a tão desejada abertura econômica e de liberdade de transação comercial.

4.2.2.1. Resolução nº 1.690, de 18 de março de 1990

Essa normativa estabeleceu no seu artigo 1º, que operações de câmbio, anteriormente reguladas pelo câmbio oficial, neste momento poderiam ser livremente pactuadas entre as partes.²⁴³ Segundo FELDENS e SCHMIDT, citando RATTI; MELLAGI FILHO e ISHIKAWA, “nesse segmento seriam conduzidas as transações relativas a exportações e importações de mercadorias, fretes e seguros, comissões de agente, empréstimos, financiamentos, amortizações, juros, lucros, *royalties* etc.”²⁴⁴

Nessa nova ordem, o Banco Central avançou mais um pouco para deixar de ser o senhor da taxa de câmbio e passou a exercer uma função de controle indireto dessas operações, conforme determinado no art. 4º da mesma Resolução.²⁴⁵ Isso significa que, como o Banco Central é o detentor das divisas, poderia interferir no mercado, não mais ditando o valor da taxa de câmbio, mas, por exemplo, controlando seu valor através da compra e venda de divisas quando necessário.²⁴⁶ Essa maneira de administrar o mercado foi chamada de “dirty floating”

²⁴¹ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 304.

²⁴² FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. 2006, Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 61/62.

²⁴³ Art. 1º. Serão livremente pactuadas entre as partes as taxas de câmbio pelas quais se contratem operações de compra e venda de moeda estrangeira, para entrega pronta ou futura, celebradas entre os estabelecimentos bancários autorizados a operar em câmbio nos termos da resolução nº. 1.620, de 26.7.89, e seus clientes.

²⁴⁴ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*, 6ª ed., São Paulo: Aduaneiras, 1987, p. 245; MELLAGI FILHO, Armando; ISHIKAWA, Sérgio. *Mercado Financeiro e de Capitais*, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 87, *apud*. FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. 2006, Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 62.

²⁴⁵ Art. 4º. O Banco Central do Brasil, quando julgar oportuno e conveniente, poderá realizar operações de compra e de venda no mercado interbancário a taxas de mercado, para liquidação no 2º dia útil subsequente à sua contratação, com a simultânea troca das respectivas moedas.

²⁴⁶ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 62.

ou “crawling peg”, que em tradução, seria “flutuação suja”, ou “câmbio flutuante administrado”.²⁴⁷

Esse modelo implantado no exercício do governo Collor tinha, segundo GAROFALO FILHO, os seguintes princípios: o Banco Central não fixaria taxa alguma. Também não se obrigaria a comprar e vender moeda estrangeira, ainda que assim pudesse fazer, de forma que estaria limitado à expansão monetária que ele mesmo propôs e não existiriam limites de posições compradas ou vendidas. Os bancos teriam liberdade de abrir posições compradas ou vendidas ao seu alvedrio.²⁴⁸

4.2.3. Impactos do advento das Resoluções nº 1.552, de 22 de dezembro de 1988 e nº 1.690, de 08 de janeiro de 1990 na configuração da política cambial brasileira

Ao avaliar o regime de definição da modalidade de taxa de câmbio, é perceptível que antes havia uma opção por um câmbio fixo. Com a opção estatal em deixar o câmbio, tanto no setor de turismo quanto no de compra e venda de mercadoria, inteiramente livre, apenas com controle informacional, nesse momento tornou-se prevalente uma modalidade de câmbio flutuante administrado.

Ao estudar esses dois importantes atos normativos editados em um período considerado como de liberação cambial, vemos que o seu conteúdo foi capaz, não somente de simplificar o segmento de câmbio, foi além. Ao optar pela nova modalidade de câmbio flutuante administrado, o país modifica parte da caracterização dos contornos da política cambial adotada.

Não se está afirmando categoricamente que no exato momento em que entrou em vigor os referidos atos normativos a chave virou na condução político-cambial. Todavia, a opção estatal por modificar uma forma de controle que vinha sendo tão relevante, indica que o Estado enxergava condições materiais de se manter e prosperar. Havia uma expectativa real de que a permissão pela taxa de câmbio flutuante fosse possível e eficiente, embora apenas o tempo fosse consolidá-la ou rechaçá-la.

²⁴⁷ Para ASSAF NETO, “o regime de câmbio flutuante administrado, o qual permite variações livres da taxa cambial, intervindo o Governo, geralmente como comprador (ofertante) ou vendedor (demandante) de divisas, sempre que julgar algum risco ao equilíbrio do mercado. Essas intervenções do Governo têm por objetivo promover uma valorização ou desvalorização da taxa de câmbio e trazê-la a um patamar mais adequado a um melhor desempenho de variáveis econômicas como inflação, contas externas e crescimento econômico.” ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018, p. 159.

²⁴⁸ GAROFALO FILHO, Emílio. *Câmbio, ouro e dívida externa: de Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 305.

4.2.4. Criação do Sistema de Informações do Banco Central (SISBACEN)

Passo a passo na abertura da economia e no afastamento de proibições severas quanto às transações financeiras feitas entre o Brasil e o exterior, a criação do Sistema de Informação do Banco Central, o SISBACEN, foi um importante marco no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Ele foi capaz de aprimorar e facilitar operações cambiais, tanto do ponto de vista do correntista quanto do sistema bancário e financeiro do país. Para FELDENS e SCHMIDT, “com a criação do SISBACEN, consolidaram-se novos rumos da política cambial brasileira (...)”²⁴⁹

4.2.4.1. Resolução nº 1.946, de 29 de julho de 1992

Esse sistema se deu início da seguinte forma: Em julho de 1992, o Banco Central enviou uma proposta ao Conselho Monetário Nacional no sentido de melhor controlar a movimentação da moeda nacional entre o Brasil e o exterior. Essa proposta teve como base o Decreto-Lei nº 42.820, de 16 de dezembro de 1957,²⁵⁰ a qual foi aprovada pelo CMN e transformou-se na Resolução nº 1.946, de 29 de julho de 1992, regulamentada pela Circular nº 2.242, de 07 de outubro de 1992. Essa normativa passou a estabelecer que qualquer movimentação entre contas no Brasil e no exterior deveria ser registrada e obedecer a uma série de exigências.²⁵¹

Em linhas gerais, o Sistema de Informação do Banco Central possuía como finalidade a centralização integralizada de informações referentes a identificação das pessoas responsáveis por pagamentos e recebimentos em moeda nacional ou estrangeira. Nesse âmbito, ficam as instituições integrantes do Sistema Financeiro e as instituições autorizadas ou credenciadas a operar no câmbio a recolher os registros necessários sobre a operação e sobre o correntista, tais como os dados pessoais da pessoa física (nome completo, RG, CPF, endereço)

²⁴⁹ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 105.

²⁵⁰ Art. 20. O Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito poderá, se julgar necessário, estabelecer restrições sobre a entrada e saída do papel-moeda brasileiro no ou do território nacional, bem como sobre as normas (...).

²⁵¹ Banco Central do Brasil. *Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas*, 1993, p. 17/18. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/O_regime_cambial_brasileiro.html?id=qG6mAAAAIAAJ&redir_esc=y]. Acesso em: 18/08/2021.

ou jurídica (a denominação ou razão social, o endereço e o número de inscrição no cadastro geral de contribuintes), assim como a quantia, origem e destino dos recursos movimentados.²⁵²

A criação do SISBACEN acabou por definir que já não seria necessária a falada autorização do Banco Central para o envio de valores para o exterior.²⁵³ Muito embora ainda houvesse controle pelo Sistema Financeiro Nacional sobre o fluxo cambial, ou seja, ainda havia resquícios das políticas de se manter a todo custo moeda estrangeira nos limites territoriais brasileiros, neste ano de 1992 o marco regulatório sinalizava a possibilidade de haver menos regulamentação sobre as operações cambiais.

Segundo FELDENS e SCHMIDT, a criação do SISBACEN desempenhou um duplo papel: um primeiro, orientado à possibilidade de o Banco Central ter conhecimento do volume de oferta e demanda de moeda estrangeira no país e, um segundo, relativo ao aprimoramento da colaboração com os demais órgãos do Estado, tais como Receita Federal, Polícia Federal, Ministério Público etc.²⁵⁴ Ademais, segundo o Banco Central, outro importante subproduto dessa implementação é a clareza dos registros estatísticos das transações internacionais, consolidadas no balanço de pagamentos.²⁵⁵

4.2.4.2. A Lei nº 9.069, de 29 de julho 1995

Sob a vigência do Plano Real, foi sancionada uma lei que tinha por finalidade abarcar o ingresso e saída de capitais brasileiros e estrangeiros, convertendo as obrigações para o real. Trata-se da Lei nº 9.069, de 29 de julho de 1995, que, em relação ao trânsito internacional de divisas, determinou que o ingresso e a saída desses ativos deveriam ser realizadas exclusivamente por instituição financeira autorizada, seguindo os parâmetros de identificação e também, versando sobre o numerário de recursos, agora na moeda atual.²⁵⁶

²⁵² FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 105.

²⁵³ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 104.

²⁵⁴ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 106.

²⁵⁵ Banco Central do Brasil. *Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas*, 1993, p. 20/21. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/O_regime_cambial_brasileiro.html?id=qG6mAAAIAAJ&redir_esc=y]. Acesso em: 18/08/2021.

²⁵⁶ 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. § 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores: I - quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); II - quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00

O artigo 65 desta lei, bem como o art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, serviram de base para uma atualização e maior regulamentação das políticas de troca de moeda. A Resolução nº 2.524, de julho de 1998, por sua vez, disciplinou a declaração de porte e de transporte de moeda nacional e estrangeira. Ela basicamente, exigiu que a entrada e a saída de moeda nacional ou estrangeira, por pessoas físicas, abaixo de R\$ 10.000,00 dispensassem declaração e, quando acima desse valor, precisavam cumprir os regramentos previstos na resolução.

É claro que a liberação cambial não avançou integralmente nesse momento. Ainda havia muito o que poderia ser feito e era desejado. Segundo o Banco Central, “a livre mobilidade de capitais em uma economia ainda sujeita a instabilidade macroeconômica pode prejudicar consideravelmente os esforços para estabilizar a economia. (...) a completa liberalização do câmbio deverá vir com a estabilização da economia.”²⁵⁷ Complementam FELDENS e SCHMIDT que “quanto mais frágil for a economia, maior deve ser o controle estatal sobre o câmbio, a fim de ser prevenidas eventuais instabilidades econômicas; quanto mais sólida for a economia, menor deve ser esse controle.”²⁵⁸

Percebe-se que neste período ainda não era seguro implementar uma abertura completa no âmbito das relações cambiais e promover uma ampla liberdade transacional. Até então, o controle e maior restrição eram viáveis e necessários. Embora já se reconhecesse que a regulação não necessitava mais dos mesmos rigores, ainda demandava resguardo, tanto do ponto de vista administrativo quanto sob a égide do direito penal.

4.2.5. Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI)

Durante toda a década de 90, embora já em fase de abertura do mercado, ainda eram mantidos muitos princípios de cautela quanto às operações no mercado de câmbio. O âmbito de abertura das relações entre brasileiros e estrangeiros, referentes às transações de capital, foi emergindo paulatinamente. Em cada advento normativo, nova porta se abria para a facilitação

(dez mil reais); III - quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente.

²⁵⁷ Banco Central do Brasil. *Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas*, 1993, p. 22/23. Disponível em: [https://books.google.com.br/books/about/O_regime_cambial_brasileiro.html?id=qG6mAAAAIAAJ&redir_esc=y]. Acesso em: 18/08/2021. No mesmo sentido FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 106.

²⁵⁸ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 106.

do câmbio e internacionalização do Brasil. Todavia, para fins didáticos e para se ter uma compreensão histórica, alguns atos e medidas se destacaram mais, assim como os que vêm sendo apresentados.

Segundo a construção apresentada por FELDENS e SCHMIDT, há que se recordar que o mercado de câmbio brasileiro estava estruturado com base em dois segmentos, quais sejam, o mercado de câmbio de taxas livres e o mercado de câmbio de taxas flutuantes administradas. Somente os bancos estavam autorizados a operar no mercado de câmbio de taxas livres, ao passo que no mercado de taxas flutuantes administradas, além de bancos, podiam atuar corretoras, sociedades de crédito, financiamento e investimento, agências de turismo, meios de hospedagem de turismo, mercado as administradoras de cartão de crédito e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.²⁵⁹ Era um mercado segmentado, com diferenciações na formação da taxa.

Diante dessa situação, no rumo da tendência seguida pelo mercado internacional, o Estado percebeu que ainda faltava a unificação dos modelos quanto à regulamentação e aos registros contábeis das operações realizadas,²⁶⁰ o que significa que o atual mercado de câmbio deveria englobar todo o segmento de compra e venda de divisas, o qual haverá uma formação de taxa única e livremente pactuada.

4.2.5.1. Resolução nº 3.265, 04 de março de 2005, regulamentada pela Circular nº 3.280, de 16 de março de 2005

Nesse sentido, há que se trazer as consideráveis modificações estruturais na adoção de política do Sistema Financeiro Nacional que passaram a existir em 04 de março de 2005, com a edição da Resolução nº 3.265, devidamente regulamentada em 09 de março de 2005, pela Circular nº 3.280, que criou o “Regulamento de Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais” (RMCCI).²⁶¹ Isso é o que informa a própria Resolução nº 3.265/05.²⁶²

²⁵⁹ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 70.

²⁶⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 70.

²⁶¹ FELDENS e SCHMIDT também a consideram uma modificação relevante na política. FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 70.

²⁶² Art. 1º Estabelecer que o Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes e o Mercado de Câmbio de Taxas Livres ficam reunidos no Mercado de Câmbio, cujo funcionamento obedece ao disposto nesta Resolução e em regulamento a ser instituído pelo Banco Central do Brasil. Parágrafo único. O Mercado de Câmbio engloba as operações de compra e de venda de moeda estrangeira, as operações em moeda nacional entre residentes,

É evidente que essas medidas visavam a flexibilizar as operações financeiras com uma sensível redução dos custos e simplificação de rotinas e procedimentos maior liberdade para a compra e venda de moeda estrangeira,²⁶³ além de garantir maior transparência nas operações conduzidas no mercado de câmbio.²⁶⁴

A partir dessa unificação, as pessoas físicas e jurídicas puderam transacionar no mercado de câmbio sem preocupação com a limitação de valor da operação, sem necessidade de prévio registro no Banco Central e, sobretudo, sem preocupação com autorizações. Era exigido apenas cumprir medidas de controle.²⁶⁵

4.2.5.2. Aspectos comparativos acerca da reunião do Mercado de Câmbio de Taxas Livres e do Mercado de Câmbio de Taxas Flutuantes e a consequente instituição de um único mercado de câmbio

A unificação de mercados promovida pelo Banco Central, por meio do advento da Resolução 3.265, de 4 de março de 2005, regulamentada pela Circular nº 3.280, de 09 de março de 2005, trouxe muitas e significativas transformações no modo de condução da política cambial. Foi um marco no advento do Brasil na abertura econômica e flexibilização das regras vigentes.

A partir de então, o próprio Banco Central do Brasil promoveu um mapeamento e um estudo comparativo a partir dessa transformação e publicou em seu site. Foi disponibilizado o chamado “Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio”. Nessa construção,

domiciliados ou com sede no País e residentes, domiciliados ou com sede no exterior e as operações com ouro instrumento cambial, realizadas por intermédio das instituições autorizadas a operar no Mercado de Câmbio pelo Banco Central do Brasil.

²⁶³ HOLETZ BACK, Alexandre Augusto. *Estudo sobre o funcionamento do mercado de câmbio no Brasil*. Trabalho de conclusão do curso de Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 23. Disponível em: [<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/166758>]. Acesso em: 18/08/2021.

²⁶⁴ ALVES, Gilberto Rodrigo Moda; SIMÕES, Regina Célia Faria. *Implicações do Novo Regulamento de Câmbio e Capitais Internacionais um ano após sua implantação*. 2006, p. 32. Disponível em: [http://www.unimep.br/rni/n6/RNI6_art04.pdf]. Acesso em: 18/08/2021.

²⁶⁵ É o que dispõe o art. 10 da Resolução em estudo. Art.10 As pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor, observada a legalidade da transação, tendo como base a fundamentação econômica e as responsabilidades definidas na respectiva documentação. §1º Incluem-se neste artigo as compras e vendas de moeda estrangeira, por pessoas físicas ou jurídicas, residentes, domiciliadas ou com sede no País, em banco autorizado a operar no Mercado de Câmbio, para fins de constituição de disponibilidades no exterior e do seu retorno. § 2º As transferências financeiras relativas a aplicações no exterior por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e por fundos de qualquer natureza devem observar as disposições do Conselho Monetário Nacional e, de acordo com as respectivas áreas de competência, a regulamentação específica do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários.

foram separados por temas os principais pontos de mudança entre o mercado antigo e o recém-criado.

No estudo, foram delimitados os seguintes temas: Estrutura do mercado de câmbio; Operações de câmbio; Transferências internacionais em reais; Capitais brasileiros no exterior; Capitais estrangeiros no Brasil; Exportação; Importação; Transporte; Viagens internacionais; Renda de capitais; Serviços; Transferências unilaterais; Capitais brasileiros a curto prazo; Capitais estrangeiros a longo prazo; Arbitragem; Operações interdepartamentais; Operações entre instituições; Operações com o Banco Central; Operações especiais e Alterações dos códigos dos clientes.²⁶⁶ Embora sejam numerosas as mudanças, vale mencionar algumas que possuem especial pertinência para a compreensão do percurso histórico de concessões cambiais.

Em relação às transferências de divisas para o exterior, antes “necessitava de prévia e expressa manifestação favorável do Banco Central do Brasil. Operações que não estivessem contempladas na regulamentação necessitavam de exame caso a caso pelo Banco Central do Brasil”, na regulação do RMCCI, “as pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor, observada a legalidade da transação.” Além disso, “fica dispensada a manifestação prévia do Bacen para assunção de compromisso no exterior.”²⁶⁷

Antes, “a regulamentação que tratava da venda de moeda estrangeira no mercado de câmbio para fins de investimento no exterior era restrita, só podendo ser efetuadas aquelas situações elencadas pelo Banco Central do Brasil.” Neste novo modelo há “permissão para que as pessoas físicas e jurídicas possam comprar e vender moeda estrangeira para fins de aplicação no exterior, diretamente na rede bancária, sem limitação de valor.”²⁶⁸

Outro exemplo é que era previsto “investimento direto no exterior, por parte de pessoas jurídicas não financeiras, até o limite de US\$ 5 milhões por grupo econômico e por período não inferior a 12 meses”, com as mudanças, “os investimentos diretos no exterior, por

²⁶⁶ Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. Acesso em: 18/08/2021.

²⁶⁷ Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. p. 02. Acesso em: 18/08/2021.

²⁶⁸ Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. p. 05. Acesso em: 18/08/2021.

parte de pessoas físicas e jurídicas não financeiras, podem ser efetuados sem qualquer restrição”²⁶⁹

Quanto à permissibilidade, antes havia “obrigatoriedade de autorização por parte do Banco Central do Brasil para a prestação de garantias a empresas receptoras de investimentos brasileiros no exterior por parte de suas respectivas investidoras nacionais”, após, houve “eliminação da exigência de autorização (...). As transferências decorrentes de garantias prestadas em operações no exterior passam a ser efetuadas diretamente na rede bancária”²⁷⁰

Em relação às exportações, “as operações de câmbio simplificado de exportação eram restritas as exportações de mercadoria”, no RMCCI, “as operações de câmbio simplificado de exportação passam a contemplar exportações de serviços.”²⁷¹

4.2.6. A edição de leis relevantes: A Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006 e a Lei nº 11.803, de 05 de novembro de 2008 e seus efeitos

Ainda sobre o “Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais” (RMCCI) e trazendo alterações legislativas que podem ilustrar o momento histórico e a expectativa econômica, vale mencionar mudanças consideráveis que ocorreram a partir da entrada em vigor das Leis nº 11.371, de 28 de novembro de 2006 e nº 11.803, de 05 de novembro de 2008. Não se trata aqui de fazer um estudo técnico dos diplomas legislativos, mas apresentar aprimoramentos que elas foram capazes de trazer.

Inicialmente, tratando da Lei nº 11.371/2006, vale dizer que ela passou a permitir que recursos obtidos pelas exportações já poderiam ser mantidos em instituições financeiras no exterior, observados os limites do CMN,²⁷² o que antes era vedado. Como já foi visto, toda a receita advinda das exportações deveria necessariamente ingressar no Brasil para compor o banco de reservas internacionais. Nessa perspectiva, com o advento da Resolução nº 3.389, de

²⁶⁹ Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. p. 06. Acesso em: 18/08/2021.

²⁷⁰ Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. p. 06. Acesso em: 18/08/2021.

²⁷¹ Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. p. 13. Acesso em: 18/08/2021.

²⁷² Art. 1º Os recursos em moeda estrangeira relativos aos recebimentos de exportações brasileiras de mercadorias e de serviços para o exterior, realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, poderão ser mantidos em instituição financeira no exterior, observados os limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional.

04 de agosto de 2006, os exportadores puderam manter no exterior até 30% da receita de exportações no exterior,²⁷³ o que já foi um grande avanço.

Não bastasse ter havido essa prerrogativa, que já considera-se muito relevante, com a entrada em vigor da Resolução nº 3.548, de 12 de março de 2008, os exportadores brasileiros de mercadorias e serviços tiveram permissão para manter no exterior a integralidade dos recursos relativos ao recebimento de suas exportações.²⁷⁴ Segundo o Banco Central, “o fim da exigência da cobertura cambial constituiu importante instrumento econômico e gerencial para as empresas exportadoras, contribuindo ao mesmo tempo para uma melhor inserção do País no mercado internacional.”²⁷⁵

Outro ponto que merece destaque é o de que a Lei dispensou o formulário do contrato de câmbio nas operações de até US\$ 3.000, o que por força da Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962, era obrigatório.²⁷⁶ Comentando essa mudança, o Banco Central frisou que “essa medida visou à redução de custos para pequenas transferências para o exterior, em especial aquelas realizadas no interesse de pessoas físicas residentes no Brasil e no exterior.”²⁷⁷ Na mesma linha, com a Resolução nº 3.568, de 29 de maio de 2008, deu-se outro passo e dispensou a apresentação da documentação referente aos negócios subjacentes, mantida apenas a obrigatoriedade de identificação do cliente para qualquer valor.²⁷⁸

Um terceiro aspecto relevante é de que essa lei determinou o registro em moeda nacional do capital estrangeiro contabilizado em empresas no país, ainda não registrado e não

²⁷³ Art. 1º Os exportadores brasileiros de mercadorias e de serviços podem manter no exterior o valor correspondente a, no máximo, 30% (trinta por cento) da receita de exportações, devendo a parcela restante ser objeto de celebração e liquidação de contrato de câmbio em instituição integrante do sistema financeiro autorizada a operar no mercado de câmbio no País, ressalvados os casos específicos previstos na legislação e regulamentação em vigor.

²⁷⁴ Art. 1º Os exportadores brasileiros de mercadorias e serviços podem manter no exterior a integralidade dos recursos relativos ao recebimento de suas exportações

²⁷⁵ Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*, 2015, p. 05. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf], Acesso em: 31/08/2021.

²⁷⁶ Art. 4º: O art. 23 da Lei nº 4.131, de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º (...) “§ 7º A utilização do formulário a que se refere o § 2º deste artigo não é obrigatória nas operações de compra e de venda de moeda estrangeira de até US\$ 3,000.00 (três mil dólares dos Estados Unidos da América), ou do seu equivalente em outras moedas.”

²⁷⁷ Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 05. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

²⁷⁸ Art. 8º (...) § 5º Sem prejuízo do dever de identificação dos clientes de que trata o art. 18 desta Resolução, nas operações de compra e de venda de moeda estrangeira até US\$3.000,00 (três mil dólares dos Estados Unidos), ou do seu equivalente em outras moedas, é dispensada a apresentação da documentação referente aos negócios jurídicos subjacentes às operações de câmbio, bem como a guarda de cópia dos documentos de identificação do cliente.

sujeito à outra forma de registro no BCB.²⁷⁹ Essa postura, “contribuiu para o aperfeiçoamento dos dados estatísticos relativos aos capitais estrangeiros no Brasil, que passaram a incorporar valores até então desconhecidos pertencentes a residentes no exterior.”²⁸⁰

Já a partir da edição da Lei nº 11.803/2008, mais aprimoramentos foram promovidos, a exemplo do disposto no art. 7º.²⁸¹ De acordo com o próprio Banco Central, instituiu-se “a possibilidade de abertura e movimentação de referidas contas representa aperfeiçoamento das sistemáticas de pagamento e compensação de valores envolvendo o real em transações internacionais.”²⁸² A Resolução nº 4.202, de 28 de março de 2013 estabeleceu formas e condições para a abertura de contas de depósitos por bancos centrais estrangeiros com os quais o Banco Central celebre contrato.²⁸³

Além disso, a lei permitiu aos bancos autorizados a operarem no mercado de câmbio dar cumprimento às ordens de pagamento em reais recebidas do exterior, mediante a utilização de recursos em reais mantidos em contas de depósito de titularidade de instituições bancárias domiciliadas ou com sede no exterior.^{284,285}

²⁷⁹ Art. 5º Fica sujeito a registro em moeda nacional, no Banco Central do Brasil, o capital estrangeiro investido em pessoas jurídicas no País, ainda não registrado e não sujeito a outra forma de registro no Banco Central do Brasil.

²⁸⁰ Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*, 2015, p. 05. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf], Acesso em: 31/08/2021.

²⁸¹ Art. 7º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a manter contas de depósito em reais tituladas por bancos centrais estrangeiros e por instituições domiciliadas ou com sede no exterior que prestem serviços de compensação, liquidação e custódia no mercado internacional.

²⁸² Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 06. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

²⁸³ Segundo a Resolução, ela “regulamenta a abertura e a manutenção, no Banco Central do Brasil, de contas de depósito em reais tituladas por bancos centrais estrangeiros destinadas à realização de operações de *swap* de moedas locais.”

²⁸⁴ Art. 8º Os bancos autorizados a operar no mercado de câmbio do País poderão dar cumprimento à ordens de pagamento em reais recebidas do exterior, mediante a utilização de recursos em reais mantidos em contas de depósito de titularidade de instituições bancárias domiciliadas ou com sede no exterior. Parágrafo único. O cumprimento das ordens de pagamento de que trata o *caput* obedecerá às disposições legais e regulamentares relativas às transferências internacionais em reais.

²⁸⁵ Segundo o Banco Central: “Dessa forma, tornou-se possível a existência de correspondentes bancários no Brasil, em moeda nacional, de bancos do exterior, com a mesma função desempenhada pelos correspondentes no exterior de bancos brasileiros para execução de ordem de pagamento em moeda estrangeira. Assim, um residente no exterior que necessite efetivar pagamentos em reais no Brasil, a qualquer título, pode adquirir-los diretamente no exterior de bancos que mantenham contas na nossa moeda em território nacional, o qual por sua vez determinará ao banco depositário o débito em sua conta em reais para entrega ao beneficiário no País.” Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 06. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

4.2.7. *As Circulares nº 3.688, nº 3.689, nº 3.690 e nº 3.691, todas de 16 de dezembro de 2013, que substituíram o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI)*

Seguindo a trajetória dos principais atos administrativos editados para modificar a estrutura das políticas de câmbio no Brasil, é relevante trazer a extinção do “Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais” (RMCCI). O primeiro ato do seu processo de revogação se deu a partir da edição da Circular nº 3.672, de 23 de outubro de 2013, que alterou parte considerável do regramento.²⁸⁶ A partir de então, o RMCCI foi inteiramente substituído por quatro circulares, as nº 3.688, nº 3.689, nº 3.690 e nº 3.691, todas de 16 de dezembro de 2013, que foi, segundo o Banco Central “com vistas a adaptar as normas cambiais e de capitais internacionais aos novos códigos de classificação das operações de câmbio”²⁸⁷

Em linhas gerais, informa o Banco Central, por meio de cartilha publicada, que as novas circulares dispunham sobre: 1) a regulamentação do mercado de câmbio; 2) os códigos de classificação das operações de câmbio; 3) a regulamentação dos capitais internacionais: os capitais brasileiros no exterior e os capitais estrangeiros no Brasil; e 4) o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).²⁸⁸ Além disso, explica que essa modificação se deu em razão de um processo de simplificação das regras cambiais.²⁸⁹ Em alguns pontos foram retiradas burocracias, redundâncias, simplificação de importação e exportação, retirada de regulamentações e disposições engessadas.²⁹⁰

²⁸⁶ Art. 1º A seção 2 do capítulo 11 do título 1 do Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI), divulgado pela Circular nº 3.280, de 9 de março de 2005, passa a vigorar com a redação constante das folhas anexas a esta Circular.

²⁸⁷ Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 09 Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

²⁸⁸ Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 09 Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

²⁸⁹ Banco central do Brasil. *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 09. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

²⁹⁰ Segundo o Banco Central, as principais mudanças foram: “- Comércio exterior: retirados comandos redundantes e eliminadas menções a sistemas e documentos geridos por outros órgãos governamentais. - Liquidação automática de operações de câmbio: a prerrogativa, anteriormente aplicável apenas às operações de câmbio simplificado de importação e de exportação e às relativas a ajustes de posição decorrentes de operações enviadas por meio de arquivo mensal, foi ampliada para todas as operações de compra e de venda de moeda estrangeira com clientes contratadas para liquidação pronta, de qualquer natureza, não sujeitas ou vinculadas a registro no BCB e com apenas um pagador/recebedor no exterior. Assim, não deixou de haver disposições remanescentes específicas relativas às operações de câmbio simplificado de exportação e de importação. - Transferências postais internacionais: passaram a seguir os comandos aplicados às demais operações do mercado de câmbio, deixando-

A partir de então, esta modalidade de controle se manteve por meio das Cartas-Circulares mencionadas. Todavia, por várias vezes, elas foram alteradas. Ao longo dos anos, novas regras surgem a partir da percepção gerencial sobre o cenário fático e sobre as possibilidades de maiores concessões.

O que pode se observar ao fazer a leitura dos atos normativos é que há uma volatilidade política que impõe aos órgãos de controle permanente atualização no que diz respeito às novas demandas e preocupações. Há que se perceber também que essa flutuação ocorre no sentido de haver mais abertura e concessões, tanto ao correntista quanto às instituições financeiras que operam no câmbio.

4.2.8. Tendência de ampliação das relações econômicas e do espectro de permissibilidade cambial

O que incumbia aos órgãos regulamentadores de levantar e armazenar reservas cambiais, com o tempo, cedeu espaço para controle de natureza informacional sobre toda

se de se especificar naturezas específicas cursáveis pela sistemática. Tais operações passaram ser contratadas para liquidação pronta, não sujeitas ou vinculadas a registro no BCB, sendo mantido o atual limite de valor de até o equivalente a US\$50 mil por operação. Também foi exigida a entrega de comprovante da operação para o cliente. - Prazo para liquidação das operações de câmbio relativas a aplicações de títulos de renda variável sujeitas a registro no BCB: equiparação o ao das demais operações financeiras, ou seja, de 360 dias. - CCR: retira da regulamentação cambial as disposições sobre referido convênio, a exemplo da circular que trata sobre o SML. Banco central do Brasil.” *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015, p. 14. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

operação cambial.²⁹¹ E mais, um controle feito após a operação já ter ocorrido.²⁹² Nesse interregno, o Banco Central optou por revogar uma série de normas que proibiram as transferências de divisas ao exterior, seja quantitativa ou qualitativamente.²⁹³ Isso porque, na medida em que a economia passava a se solidificar, a política passa a ser a de conceder maior liberdade cambial.²⁹⁴

A autoridade que teve o Estado na administração do câmbio foi uma excepcionalidade, uma postura tomada de acordo com a realidade em que estava inserido o país, mas, como bem ressalta MAZLOUM, caso mantivesse esse comportamento ao longo dos anos, poderia causar desconfianças comerciais no cenário internacional, provocar desequilíbrio no balanço de pagamentos, inviabilizando relações com o resto do mundo.²⁹⁵ O equilíbrio no

²⁹¹ Ao levantar a finalidade governamental no âmbito do controle de câmbio, a doutrina é extensa em afirmar que o que prevalece é um controle sobre a existência das operações e não sobre a quantidade de remessas em si. Nesse sentido: GERSTLER, Daniel. *Evasão de divisas como crime antecedente da lavagem de dinheiro: Um estudo sob a perspectiva do bem jurídico tutelado pelo art. 22, caput, da Lei 7.492/1986, em face da nova sistemática regulatória do mercado cambial brasileiro, introduzida pela Carta-Circular-Bacen 3.280/05*. RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 369/392, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 378; BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 140; CRUZ, Flávio Antônio da. *Gestão temerária, evasão de divisas e aporias*, RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 99/147, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 100; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xxvi; No mesmo sentido, SILVEIRA quando afirma que a “(...) a ideia da evasão de divisas não implica na proibição peremptória de se sair com o dinheiro do país, (...). O que se percebe, desde anos é um controle do fluxo de capitais.” SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *A criminalização da evasão de divisas. Do momento do crime e da situação posterior de acessoriedade administrativa - O julgamento da APn 470/MG e as posteriores normatizações*. Revista de Direito Bancário e Mercado de Capitais, vol. 16, nº 60, p. 261/277, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 270. Segundo cartilha do BCB: “As aplicações no exterior por pessoa física ou jurídica residente, domiciliada ou com sede no Brasil são livres, observada a legalidade da transação, tendo como base a fundamentação econômica e as responsabilidades definidas na respectiva documentação.” Banco Central do Brasil. *Capitais internacionais e mercado de câmbio no Brasil*. 2015, p. 05. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Capitais_Internacionais_Mercado_Cambio_Brasil.pdf]. Acesso em: 30/12/2020.

²⁹² Segundo FORNAZI JÚNIOR, neste sistema, registra-se a operação de câmbio no SISBACEN após ela ser realizada. O momento de controle ficou posterior a sua realização. FORNAZI JÚNIOR, Milton. *A legitimidade do crime de evasão de divisas como norma penal em branco e sua legislação integradora*. São Paulo: Revista Criminal: Ensaios sobre a atividade policial, vol. 2, nº 4, 2008, p. 201.

²⁹³ GERSTLER, Daniel. *Evasão de divisas como crime antecedente da lavagem de dinheiro: Um estudo sob a perspectiva do bem jurídico tutelado pelo art. 22, caput, da Lei 7.492/1986, em face da nova sistemática regulatória do mercado cambial brasileiro, introduzida pela Carta-Circular-Bacen 3.280/05*. RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 369/392, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 370/371.

²⁹⁴ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 156.

²⁹⁵ MAZLOUM, Ali. *Dos crimes contra o sistema financeiro: Comentários à Lei 7.492/86 e Jurisprudência*, Editora Célebre, 2007, p. 113. Segundo ROSSI, “(...) a intervenção pode incentivar mais a ‘entrada’ ou a ‘saída’ de dólar por conta do seu impacto sobre o cupom cambial (...)”. ROSSI, Pedro. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, pela da arbitragem e da especulação*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 152.

controle por parte do Banco Central é eficiente e necessário para a economia, bem como para atrair investimentos estrangeiros ao país.

A postura brasileira em relação à compra e venda de ativos, importação e exportação e registro dos contratos possibilitou uma melhor inserção do país no mercado internacional. Dessa forma, nada mais natural que a entrada e saída de capital fosse mais acessível.²⁹⁶

Em razão das taxas de câmbio mais bem equiparadas, reservas monetárias abundantes, inserção nos rumos da globalização brasileira, relações comerciais mais consolidadas e da possibilidade de se realizar empréstimos a outros Estados, fica evidente que o controle estatal já deixava de se preocupar com a disponibilidade de reservas.²⁹⁷ Estando de posse de alguns levantamentos e registros formais, o país poderia tornar satisfatório o mercado e ainda seria capaz de se programar para uma eventual intervenção, caso fosse necessário. Essa intervenção poderia se realizar, por exemplo, sob a forma de apreciação ou depreciação de moeda, via lançamentos ou retirada de ativos do mercado.²⁹⁸

4.3. As repercussões dessa reestruturação administrativa no tipo penal de evasão de divisas

As mudanças ocorridas na ordem econômica e cambial decorrentes da nítida liberação e transparência do fluxo de capitais acarretou repercussão nos limites da tutela penal.²⁹⁹ Para FELDENS e SCHMIDT, não é possível aplicar uma lei editada em 1986 “sem

²⁹⁶ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 27.

²⁹⁷ Não há mais necessidade de conter saída de ativos. Segundo ARAÚJO “as operações são globais e a tecnologia permite que se transfira valores de um para outro país de forma simples, rápida e segura. O Brasil, por sua vez, logrou algum êxito em minimizar os efeitos inflacionários, e estabilizar a economia nacional. Assim, a legitimidade da tutela penal a proteger as divisas nacionais e a não saída “oficial” de valores resta extremamente duvidosa. Vários mecanismos estão no mercado para aumentar a fluidez dos recursos mundo afora, e a proteção penal nesse sentido contradiz tendência mundial de liberdade de circulação de valores e bens” ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: SOUZA, Luciano Anderson de; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho (Coord.). *Direito penal econômico - Leis especiais*, vol. 1. 2019, e-book.

²⁹⁸ Para Flávio Antônio da Cruz, “é de interesse estatal obter informações a respeito da titularidade e do volume de divisas transferidas, a fim de se programar para eventual intervenção no mercado (...)” CRUZ, Flávio Antônio da. *Gestão temerária, evasão de divisas e aporias*, RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 99/147, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 138.

²⁹⁹ É o que afirma FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 15; FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. xxviii.

que se promova ao menos uma adaptação à realidade atual”³⁰⁰. Para GERSTLER, a modificação dos rumos da política cambial promoveu uma reestruturação na leitura da própria redação típica.³⁰¹ A partir do paradigma traçado pelos autores, passa-se à releitura do art. 22 com as apontadas modificações.

São essas as novas circunstâncias: o fim da proibição de remeter moeda estrangeira para fora do país, fim da necessidade de autorização para a prática de operações cambial, e os valores que exigem declaração e registro são maiores. Será percebido que houve alteração na restrição nas operações para um mero registro formal delas junto ao órgão competente.

4.3.1. Da proibição de saída desautorizada de moeda estrangeira para uma maxi-ampliação do valor que não exige sequer declaração

Ao se tratar de norma penal em branco, é sabido que o âmbito de abrangência do conteúdo do injusto está diretamente relacionado com os atos complementadores. Isso significa que, conforme são editados atos administrativos integradores do tipo, a incidência penal poderá abarcar um maior, ou um menor, número de condutas típicas. Esse é o caso do delito de evasão de divisas.

Quando o legislador estabeleceu pena de dois a seis anos de reclusão, e multa, para quem promovesse a saída de divisas ou mantivesse depósitos não declarados, sem especificar o numerário passível de incriminação, deixou a cargo dos atos complementares, conforme a conveniência e oportunidade do órgão regulador infralegal, tomar essa decisão. E assim foi feito. Ao longo dos anos que seguiram a sanção do delito, entraram em vigor resoluções, cartas-

²⁹⁹ BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 130. Analisando friamente o tipo penal existente, TORTIMA e TORTIMA, consideram que sua construção é “precária” não estando de acordo com a realidade. TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22 da Lei 7.492*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 11.

³⁰⁰ BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 150.

³⁰¹ “A evolução da política cambial brasileira tem importância especial para se analisar o tipo de evasão de divisas, pois, como já destacado, o direito penal econômico tem função instrumental, isto é, não carrega um desvalor intrínseco aos verbos praticados pelo agente (como no homicídio), mas um desvalor intimamente ligado à lesão de regras de proteção que o sistema econômico visa proteger. Portanto, no momento em que se percebe que a política cambial – essa protegida pela punição da evasão de divisas – muda de foco desde a edição da Lei 7.492/1986, o núcleo essencial da proibição também muda.” GERSTLER, Daniel. *Evasão de divisas como crime antecedente da lavagem de dinheiro: Um estudo sob a perspectiva do bem jurídico tutelado pelo art. 22, caput, da Lei 7.492/1986, em face da nova sistemática regulatória do mercado cambial brasileiro, introduzida pela Carta-Circular-Bacen 3.280/05*. RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 369/392, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 379.

circulares e até leis que disciplinavam o valor permitido, ou não permitido, nas operações cambiais.

Por exemplo, verificando-se em determinado momento a tendência de escassez de reservas internacionais, o Estado poderia prevenir e punir, através do direito penal, a saída de patrimônio acima do teto, sem registro, bem como estando com um *superávit* no balanço de pagamentos, é possível dar mais margem de transação internacional, sem comunicação e registro. Quanto maior a autonomia do particular de transacionar no mercado, menor a incidência penal.

4.3.2. Alterações normativas acerca do valor passível de sair do país

Conforme lembram FELDENS e SCHMIDT, quando foram criadas as contas de instituições financeiras pela Carta-Circular nº 2.259, de 02 de fevereiro de 1992 e pela Carta-Circular nº 2.242, de 07 de outubro de 1992, havia uma série de regras limitadoras para a remessa de ativos para o exterior.³⁰² A primeira exigência era de que só poderia haver transferência por meio de bancos autorizados. Além disso, quando o valor fosse igual ou superior a US\$ 10.000, a transferência deveria operar-se através de ordem de pagamento, cheque administrativo, nominativo e não-endossável ou por DOC.³⁰³ Quando inferior a US\$ 10.000, poderiam ser feitas por meio de cheques comuns e demais instrumentos utilizados no mercado financeiro, independentemente de registro no SISBACEN.³⁰⁴

A saída manual, fora das hipóteses de compra de dólar-turismo, passou a ser possível a partir da sanção da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, no seu inciso III, do parágrafo 1º, do art. 65,³⁰⁵ regulamentado pela Resolução nº 2.524, de 30 de julho 1998. Nesse

³⁰² FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 30/31.

³⁰³ Art. 2º. As transferências internacionais de recursos em cruzeiros podem ser cursadas livremente e independentemente de valor, observados, no entanto, os seguintes procedimentos e condições: I - sejam efetuadas entre ou por intermédio de bancos no país e bancos no exterior; II - as transferências em cruzeiros, de valor igual ou superior ao equivalente a us\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos estados unidos), somente podem ser efetuadas por ordem de pagamento, cheque administrativo, nominativo, não endossável (não à ordem), ou documento de crédito (doc-"c") (...).

³⁰⁴ Art. 3º. As transferências internacionais em cruzeiros, bem como as movimentações de contas-correntes em moeda nacional, tituladas por não-residentes, por valores inferiores ao equivalente a us\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos estados unidos), podem ser efetuadas por intermédio de cheques comuns e demais instrumentos utilizados no mercado financeiro, dispensado, neste caso, o registro no Sisbacenº

³⁰⁵ 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. § 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie,

momento, a saída manual de R\$ 10.000, ou o equivalente em outras moedas, era livre. Acima desse valor, foi exigido o Registro de Porte de Valores (RPV).³⁰⁶ A regra do RPV permanece vigente.

Em 2008, a partir do advento da Resolução nº 3.568, de 29 de maio de 2008, passou a ser possível a remessa de ativos por meio de instituição financeira, sendo dispensado o registro quando o valor fosse igual ou menor a R\$ 10.000.³⁰⁷

No dia 1º de setembro de 2020, entrou em vigor a Resolução nº 4.844, que teve como função, exclusivamente, alterar o art. 26 da Resolução nº 3.568, de 29 de maio de 2008 e fixar como novo limite mínimo para a exigência de registro da operação cambial, que passou a ser de R\$ 100.000.

Atualmente, a Lei nº 14.286, de 30 de dezembro de 2021, promoveu uma reconfiguração do mercado de câmbio brasileiro.³⁰⁸ Entre as inovações trazidas, alterou o conteúdo do tipo de evasão de divisas. O seu art. 14 revogou expressamente o art. 65 da Lei nº 9.069/1995. Segundo a nova disposição, agora passa a ser livre a saída manual de até US\$ 10.000, e não mais R\$ 10.000. Houve uma ampliação da permissibilidade.³⁰⁹

dos valores: I - quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); II - quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais); III - quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente.

³⁰⁶ Conforme FELDENS e SCHMIDT, até o advento desta lei, “praticava o crime de evasão de divisas todo aquele que efetuasse a transferência de moeda nacional ou estrangeira em espécie à míngua de transferência bancária, independentemente do valor da operação” FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006, p. 32.

³⁰⁷ Art. 26. A movimentação ocorrida em conta de depósito de pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, de valor igual ou superior a R\$10.000,00 (dez mil reais), deve ser registrada no Sisbacen, na forma estabelecida pelo Banco Central do Brasil.

³⁰⁸ Sobre o tema: DE GRANDIS, Rodrigo. *Aspectos penais da nova lei do mercado de câmbio Lei 14.286/2021 criou dispositivos legais que complementam delitos contra o sistema financeiro nacional*. Disponível em: [<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/aspectos-penais-nova-lei-do-mercado-de-cambio-09012022>]. Acesso em: 10/01/2022.

³⁰⁹ 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.

4.3.3. Alterações normativas acerca do valor passível de ser mantido no exterior sem declaração

Durante grande parte do período de vigência do tipo penal, a regulamentação sobre o numerário exigido de declarado não existia.³¹⁰ Apenas em 2001, a partir da Circular nº 3.071, de 11 de dezembro de 2001, ficou estabelecido que o numerário depositado em conta no exterior, superior a R\$ 10.000 deveria ser declarado.³¹¹

Até 2004, anualmente, o Banco Central editava nova Carta-Circular para alterar o valor mínimo a ser declarado e o que pode ser percebido é que era concedida maior liberdade de depósitos para os residentes no Brasil. Em 2002 adveio a Circular nº 3.110, de 15 de abril de 2002, que alterou o patamar R\$ 200.000.³¹² No ano seguinte, por meio da Circular nº 3.181, de 06 de março de 2003, o valor passou a ser de R\$ 300.000.³¹³ Em 2004, com o advento da Circular nº 3.225, de 13 de fevereiro de 2004, o valor foi alterado para US\$ 100.000.³¹⁴ Na Resolução nº 3.854, de 27 de maio de 2010, o Banco Central promoveu algumas reformulações sobre declarações de bens e valores mantidos no exterior e manteve a obrigação de declarar anualmente depósitos acima de US\$ 100.000.³¹⁵

Percebe-se que, neste aspecto, desde 2004 a quantia depositada que demandava declaração permaneceu inalterada. Essa estabilidade perdurou até o ano de 2020, quando o advento da Resolução CMN nº 4.841, de 30 de julho de 2020, alterou expressamente a mencionada Resolução nº 3.854/2010 e estipulou patamar para a declaração de US\$

³¹⁰ Vide Capítulo 3, tópico 2.3.1.

³¹¹ Art. 4º Os detentores de ativos cujo total, em 31 de dezembro de 2001, seja inferior ao equivalente a R\$10.000,00 (dez mil reais) ficam dispensados de prestar a declaração de que trata esta Circular.

³¹² Art. 4º Os detentores de ativos no exterior cujo total, em 31 de dezembro de 2001, seja inferior ao equivalente a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ficam dispensados de prestar a declaração de que trata esta Circular.

³¹³ Art. 3º Os detentores de ativos totais, em 31 de dezembro de 2002, cujos valores somados totalizem montante inferior ao equivalente a R\$300.000,00 (trezentos mil reais) estão dispensados de prestar a declaração de que trata esta Circular.

³¹⁴ Art. 3º Os detentores de ativos, cujos valores somados, em 31 de dezembro de 2003, totalizem montante inferior a US\$ 100.000,00 (cem mil dólares dos Estados Unidos), ou seu equivalente em outras moedas, estão dispensados de prestar a declaração de que trata esta Circular.

³¹⁵ Art. 2º A declaração de que trata o art. 1º, inclusive suas retificações, deve ser prestada anualmente, por meio eletrônico, na data-base de 31 de dezembro de cada ano, quando os bens e valores do declarante no exterior totalizarem, nessa data, quantia igual ou superior a US\$100.000,00 (cem mil dólares dos Estados Unidos da América), ou seu equivalente em outras moedas.

1.000.000.³¹⁶ A obrigação para quem possuir depósitos em quantia igual ou superior a US\$ 100.000.000, ou seu equivalente em outras moedas, são declarações trimestrais.³¹⁷

4.3.4. Considerações críticas e perspectivas sobre essas alterações normativas

Com essa maior mobilidade de promover depósitos em contas fora do país, fica cada vez mais distante a possibilidade de incidência na norma penal. O próprio Sistema Financeiro Nacional, a partir de suas disposições normativas, vem demonstrando que o risco acarretado pelo particular para a política cambial é ínfimo. Isso porque, do contrário, não estaria o Estado ampliando nessa proporção a margem de capitais passíveis de deixar sair, bem como de serem mantidos no exterior, sem comunicação.

Este alargamento da autonomia desregulamentada concedida ao correntista é um dos maiores indicativos de que a política cambial já está forte o bastante, a ponto de não mais possuir os mesmos traços já verificados. Está evidente que a tendência de simplificação do mercado de câmbio é uma realidade.

Algo antagônico quando verificamos a permanência de incriminação penal nesse segmento. Atualmente, o Estado sequer tem interesse em declarações de residentes no Brasil que possuem depósitos de US\$ 1.000.000, ou seja, não importa que dezenas de centenas de brasileiros deixem de declarar contas bancárias abaixo desse numerário.

No âmbito do Sistema Financeiro há condutas factuais, corriqueiras e verdadeiramente lesivas e que merecem respaldo do Direito Penal, seja por meio de aprimoramentos legislativo de tipos já existentes, seja por uma reforma estrutural no acervo penal.

4.3.5. A insegurança jurídica na esfera penal a partir das inúmeras edições de atos normativos

Dos anos 90 até hoje, o que pudemos observar é que passamos pela criação do SISBACEN, em 1992, ora substituído pelo Regulamento de Mercado de Câmbio e Capitais

³¹⁶ "Art. 2º A declaração de que trata o art. 1º, inclusive suas retificações, deve ser prestada anualmente, por meio eletrônico, na data-base de 31 de dezembro de cada ano, quando os bens e valores do declarante no exterior totalizarem, nessa data, quantia igual ou superior a US\$1.000.000,00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos da América), ou seu equivalente em outras moedas.

³¹⁷ Vide art. 2º, §1º, da Resolução nº 3.854/2010, do Banco Central do Brasil: § 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, as pessoas a que se refere o art. 1º ficam obrigadas a prestar declaração nas datas-base de 31 de março, 30 de junho e 30 de setembro de cada ano, quando os bens e valores do declarante no exterior totalizarem, nessas datas, quantia igual ou superior a US\$100.000.000,00 (cem milhões de dólares dos Estados Unidos da América), ou seu equivalente em outras moedas.

Internacionais (RMCCI), iniciado em 2005, com fim oficial em 2013, quando foi substituído pelas três mencionadas Cartas-Circulares, que, por sua vez, já passaram por muitas mudanças.

Nesse âmbito, seguem vigentes uma série de leis tais como, a Lei nº 4.131/1962, a Lei nº 8.383/1991 e a Lei nº 14.286/2021. Não obstante, também vigoram várias resoluções e decretos-leis que datam o início do século. É possível também perceber que há uma enorme falta de clareza ante tantas informações sobre o mesmo tema.

A tão desejada abertura econômica já é uma realidade, mas ainda com muitos instrumentos normativos que inviabilizam a compreensão pelo cidadão. Isso, sem dúvida, acaba dificultando as relações privadas. Apesar de se reconhecer que houve uma ampliação da permissibilidade para operações, o correntista ainda se sente inseguro, tendo em vista que pode incorrer em infração administrativa ou até mesmo em crime se praticar operações sem a devida atenção.

É certo que houve um esforço gerencial do mercado para ampliar as possibilidades de trânsito de capitais internacionais, no entanto, isso acarretou a obrigação de o correntista conhecer e obedecer a muitas regras, tornando praticamente inviável e indesejado operar no mercado de câmbio do Brasil. Além de tudo isso, ainda há a possibilidade de o cidadão, que movimenta seu patrimônio lícito, incorrer em um tipo penal bastante severo.

4.3.6. A impossibilidade de se promover uma “releitura” do tipo penal sob a ótica da atual política cambial

A finalidade deste trabalho não é verificar se a postura doutrinária de reincursionar nos contornos do tipo penal e promover uma nova interpretação é correta ou não, inobstante ser perceptível que essa construção foi extremamente importante para que sentenças penais pudessem ser proferidas no curso deste longo período em que o tipo penal está em vigor. Afinal, diante de um tipo penal vigente, cabe mesmo à doutrina e à jurisprudência estabelecerem a melhor forma de aplicação, respeitando a vontade do legislador.

Todavia, a partir da constatação de que o tipo penal em estudo guarda completa relação de pertinência e adequação com a realidade do período em que foi criado e, atualmente, o dinamismo econômico, político e social é absolutamente diverso, não parece correto promover uma readaptação interpretativa do tipo penal. Seria um contrassenso fixar a premissa de que a edição se deu sob medida para atender às necessidades do momento e do cidadão, aos ditames de que toda incriminação deve ocorrer apenas diante da presença de um bem jurídico

e, quando essa realidade adquire feição absolutamente oposta da então existente, bastaria apenas uma releitura e reinterpretção.

4.4. A ilegitimidade da norma penal de evasão de divisas

Certa feita, o Ministro Eros Grau proclamou que: “Constituição é a ordem jurídica de uma sociedade em um determinado momento histórico, é um dinamismo, é contemporânea à realidade”³¹⁸ Por sua vez, CAVALI, asseverou: “a norma jurídica em geral (...), é obra viva, mutável conforme a evolução da sociedade que pretende regular.”³¹⁹

A percepção que se pode extrair das passagens, em sintonia com o pesquisado até o momento, é de que o tipo penal do art. 22 da Lei nº 7.486/1986, editado em um momento histórico definido e que possui especial pertinência, extinto o momento, deveria ter sido igualmente extinto. Inclusive, FELDENS e SCHMIDT reconhecem que o ato de evadir capital não tem o mesmo desvalor em um sistema que controla a movimentação em si, e num sistema que controla apenas a informação dessas transações, na qual o movimento financeiro será sempre legítimo desde que fiscalizado³²⁰

4.4.1. A evasão de divisas como responsável por cumprir uma função estatal

A edição e manutenção da tipificação da evasão de divisas entre nós é produto de uma respeitável decisão consciente do legislador pátrio. Desde quando iniciaram as discussões sobre a tipificação das condutas em estudo até o momento, o legislador busca tutelar a política cambial.

Todavia, o problema que se verifica é que mesmo após ter abdicado da tutela da dignidade do cidadão, passando a exercer apenas uma boa execução de uma política de Estado, a norma permaneceu vigente, embora notadamente afastada dos requisitos para ser considerada atrelada a um bem jurídico. Inclusive, a doutrina sempre exerceu uma grande crítica desse tipo,

³¹⁸ STF: RE 390840, Rel. Minº Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julg. em 09.11.2005, DJe: 15.08.2006 *apud*. CAVALI, Marcelo Costenaro. *O crime de manutenção de depósitos não declarados no exterior (artigo 22, parágrafo único, in fine, da lei nº 7.492/86): análise do tipo penal a partir do bem jurídico tutelado*. Revista TRF 3ª Região, nº 110, 2011, p. 41/61, p. 43.

³¹⁹ CAVALI, Marcelo Costenaro. *O crime de manutenção de depósitos não declarados no exterior (artigo 22, parágrafo único, in fine, da lei nº 7.492/86): análise do tipo penal a partir do bem jurídico tutelado*. Revista TRF 3ª Região, nº 110, 2011, p. 41/61, p. 43.

³²⁰ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. A associação entre o ilícito penal no exemplo do crime de evasão de divisas. Inº: PAULA, Marco Aurélio Borges de; MAGRINI, Rachel de Paula (coords.). *Estudos de direito público*. Campo Grande: Cepejus, 2009, 493.

tendo como principal fundamento exercer apenas uma atividade de auxílio político e cumpridora de função.³²¹

A ausência de um referencial pessoal de proteção pela norma faz com que ela apenas exerça uma *função* e não cumpra o papel de proteção de bem jurídico. Segundo BRODT, “essa necessária referência a interesses individuais (...) é o que impede a confusão de autênticos bens jurídicos com meras funções estatais. Tal erro muito tem contribuído para a indevida expansão do direito penal.”³²²

Fazendo um percurso literário, para PIERI NUNES, o tipo penal vertente foi idealizado apenas e tão somente para cumprir uma política de governo, e políticas econômicas, sociais ou culturais, emergenciais ou não, jamais poderiam ser implementadas pela via penal.³²³

Seguindo essa mesma linha, TORTIMA e TORTIMA avaliam que o Estado estaria se valendo do Direito Penal para garantir o cumprimento das regras administrativas.³²⁴ Em complementação, ressaltam que “(...) uma política de governo tutelada pela lei penal, parece-nos irrecusável. De fato, soa estranho, senão assustador, que o arsenal punitivo do Estado possa servir de respaldo à boa execução de políticas de Estados (...)”³²⁵

Para PERUCHIN, essa criminalização subsiste no ordenamento jurídico somente para exercer uma função instrumentalizadora, com o escopo de facilitar o controle fiscal exercido pelo Banco Central do Brasil sobre operações financeiras,³²⁶ e afirma que o Direito Penal é utilizado pelo Estado na tentativa de auxiliá-lo nesta função fiscalizatória.³²⁷ Para

³²¹ A doutrina mencionada neste tópico critica o tipo penal de evasão de divisas de uma maneira ampla. Diferente do que foi desenvolvido neste trabalho, onde se reconhece a legitimidade da incriminação pelo período de crise brasileira, a doutrina que será mencionada não distingue os períodos e critica o tipo penal como um todo.

³²² BRODT, Luís Augusto Sanzo. Bem jurídico e criminalidade econômica: Uma abordagem sob a perspectiva da teoria do bem jurídico. In: *Criminalidade em Debate*. Org.: BRODT, Luís Augusto Sanzo, Porto Alegre: Núria Fabris, 2018, p. 111.

³²³ NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 140. Para o autor, diferentemente do que se constata neste trabalho, a norma foi sempre para facilitar o exercício de uma política governamental.

³²⁴ TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 15.

³²⁵ TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 160.

³²⁶ PERUCHIN, Vitor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitoriais e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006, p. 152.

³²⁷ Sob essa perspectiva, sugere, inclusive, como proteger a estabilidade das reservas cambiais por outros meios que não a criminalização. Poderia ser efetivo, segundo o autor, a adoção de políticas econômicas diligentes, o estancamento da fuga de capitais, planos estratégicos de investimentos, políticas estáveis de juros e inflação, políticas de atração de capital estrangeiro não especulativo, incentivo à política de exportações, maior controle nas

MARANHÃO, “não se pode incluir políticas públicas na categoria de bem jurídico sob pena da tutela ficar ao alvedrio do direcionamento e dos intentos governamentais que acaba por macular a própria função.”³²⁸

Em sentido semelhante, TAVARES critica a incriminação ao fundamento de que exerce apenas um dever de informação³²⁹ e ALVES, em pesquisa sobre o simbolismo de vários crimes previstos na Lei nº 7.492/1986, aponta que o seu art. 22 busca promover apenas o controle sobre a saída de divisas e ter a obediência das regras atinentes ao controle de câmbio.³³⁰ Grande parte dos autores entende que o tipo penal serve tão somente para proteger uma política de Estado, consideram que nesse aspecto o direito administrativo sancionador poderia ser efetivo o bastante.³³¹

FISCHER verificou que esta incriminação passou a existir por causa de uma equivocada tendência moderna de um “Direito Penal simbólico”, que atende ao clamor popular trazido pela mídia quando sugere que grandes criminosos financeiros não são punidos.³³² Sobre esse ponto, o estudo verticalizado do *simbolismo penal* é de extrema importância. O tema é instigante e ao longo de décadas vem sendo alvo de aprofundadas discussões entre os maiores doutrinadores do mundo. O tema foi desenvolvido, a título ilustrativo, por HASSEMER,³³³

informações de saída de divisa, cooperação entre órgãos fiscalizadores etc. PERUCHIN, Vitor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitórias e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006, p. 154/157.

³²⁸ MARANHÃO, Douglas Bonaldi. *Direito penal econômico e o bem jurídico protegido através do crime de evasão de divisas*. *Doutrinas Essenciais de Direito Penal Econômico e da Empresa*, vol. 2, 2011, p. 641/665, p. 650;

³²⁹ TAVARES, Juarez E. X. *Bien jurídico y funcion en derecho penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 2004, p. 64.

³³⁰ ALVES, Amanda Bastos. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional como expressão do direito penal simbólico no Brasil*. Orientador: Luís Augusto Sanzo Brodt. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 159.

³³¹ SCALCON, Raquel Lima. *Doutrina do “direito e desenvolvimento” e a expansão do direito penal econômico no Brasil: Reflexões a partir do crime de evasão de divisas*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 110, 2014, p. 175/197; SOUZA, Luciano Anderson de. *Os crimes econômicos na APN 470/MG: Dificuldades e desafios*, vol. 102, nº 933, p. 317/332, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 330; TORTIMA, José Carlos; TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas: uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22, da Lei 7.492/1986*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 50.

³³² FISCHER, Douglas. *Delinquência econômica e Estado social e democrático de direito: uma teoria à luz da Constituição*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 151.

³³³ HASSEMER, Winfried. *Derecho Penal Simbólico y protección de Bienes Jurídicos*. Inº: *Pena y Estado*. Santiago: Editorial Jurídica Conosur, 1995;

BARATTA,³³⁴ BOUDIEU,³³⁵ DÍEZ RIPOLLÉS³³⁶ e TAVARES.³³⁷ Ao se aprofundar, ficarão evidentes as particularidades e variantes do tema o qual, facilmente, poderia ser alvo de estudos individualizados. Embora a teoria do bem jurídico seja indissociável da discussão a respeito do simbolismo penal,³³⁸ no caso em estudo não é possível assumir o compromisso de verticalizar a pesquisa sobre o simbolismo penal.³³⁹

Ao se afirmar em um primeiro momento, a política cambial brasileira visava assegurar o bem-estar e a dignidade da pessoa humana, a qual padecia a sociedade e, em um segundo momento, a política cambial voltou a cumprir uma função política corriqueira, compreende-se que deixou de ser um bem jurídico para exercer uma função e ser uma norma penal simbólica.

³³⁴ BARATTA, Alessandro. Funções instrumentais e simbólicas do direito penal: Lineamentos de uma teoria do bem jurídico. In: *Revista Brasileira de Ciências Penais*, São Paulo, nº 05, p. 05-24, 1994.

³³⁵ BOUDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. 13ª ed., Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2010.

³³⁶ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luiz. *El derecho penal simbólico y los efectos de la pena*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXV, núm. 103, p. 409-447, 2002.

³³⁷ TAVARES, Juarez. Os objetos simbólicos da proibição: o que se desvenda a partir da presunção de evidência. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. (Org.). *Direito e Psicanálise. Interseções a partir de "O Processo" de Kafka*. v. 01, Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, p. 43/56, 2007.

³³⁸ ALVES, Amanda Bastos. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional como expressão do direito penal simbólico no Brasil*. Orientador: Luís Augusto Sanzo Brodt. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 80.

³³⁹ O aprofundamento do tipo evasão de divisas, bem como os demais crimes contra o sistema financeiro nacional, especificamente como manifestação do simbolismo no direito penal é objeto de um estudo detido e aprofundado confeccionado por ALVES. ALVES, Amanda Bastos. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional como expressão do direito penal simbólico no Brasil*. Orientador: Luís Augusto Sanzo Brodt. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

5 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NO CONTROLE E LIBERAÇÃO DO FLUXO CÂMBIAL E AS IMPLICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

5.1. Considerações iniciais

Embora haja fundamentos dogmáticos para justificar a revogação de um dispositivo legal, a ocorrência, ou não, de um processo legislativo depende em grande parte do interesse político do poder legislativo e executivo. A opção pela tomada de uma medida, do peso da que é revogar um tipo penal, pode causar insegurança tanto aos parlamentares quanto à população em geral. Portanto, estudar a experiência estrangeira, tanto de países que mantêm incriminação semelhante quanto Estados que optaram por retirá-la do seu ordenamento jurídico pode fornecer forte embasamento e gerar boas expectativas ao legislativo brasileiro.

É a partir de um aprofundamento na esfera da experiência estrangeira que se torna possível conhecer os acontecimentos que ensejaram controle sobre o fluxo cambial, verificar se este controle permaneceu vigente e quais as causas que implicaram na sua manutenção. No mesmo sentido, é possível inteirar-se das causas que puderam determinar ou estimular a opção pela renúncia dessa modalidade de gestão política.

Baseado neste levantamento, tornar-se-á possível destacar alguns indicativos de natureza política e social que impelem a opção de países pela liberdade cambial, ou determinam que a política mais adequada deva ser a de controle. Assente neste levantamento, será promovido um espelhamento da situação atual brasileira com as características levantadas e verificar com qual delas o Brasil guarda maior pertinência e conformidade. Esta pesquisa não deve ser enxergada como um oráculo que fornece previsões e respostas certas para o problema. Todavia, ela apresentará um caminho possível a ser seguido e eventuais consequências de se revogar o tipo penal em estudo.

5.2. A experiência de alguns países

Muitas vezes, a temática que se busca compreender aqui no Brasil já foi, ou ainda é, objeto de discussão no exterior. No caso do tema em estudo não é diferente. O controle sobre o câmbio é considerado tema de especial pertinência em outros países. Diante disso, vale fazer um percurso por outros países e buscar entender como exercem o seu controle cambial, verificar

qual deles utiliza do direito penal para tanto e qual não possui nenhuma restrição quanto ao fluxo de capitais.

Para a consecução desta pesquisa não se pretende trazer à baila muitos modelos e nem esgotar o estudo sobre cada um deles. A finalidade está em mapear Estados que vivem situações distintas no que diz respeito a este controle e, de certo modo, possuem aspectos em comum com o Brasil. Para tanto, foram selecionados dois latino-americanos, considerados “em desenvolvimento” e não integrantes de acordos de livre circulação de capitais, bem como dois europeus, os chamados “industrializados” e que são signatários de pactos internacionais sobre liberdade cambial. Serão avaliados individualmente Argentina, Uruguai, Portugal e Espanha.

5.2.1. Argentina

Ao pesquisar a situação da Argentina acerca do fluxo de câmbios, é verificado que inicialmente havia um controle de natureza administrativa o qual estava previsto em decretos e trazia a possibilidade de sanções em caso de descumprimento de normas. Após algum tempo, já nos anos setenta, foi implementado um controle penal sobre a matéria.

Os primeiros atos normativos que versavam sobre fluxo de capitais consistiram no Decreto-Ley nº 10/1931 e no Decreto-Ley nº 22/1931, que, por sua vez, estabeleciam regras na operação envolvendo moeda estrangeira e previam sanções de natureza administrativa no caso de descumprimento.³⁴⁰

Já, em 1957, com o advento do Decreto-Ley nº 13.126, a Carta Organica del Banco Central da Argentina, ficou incumbido ao Banco Central argentino o controle sobre as operações de câmbio, sobre a manutenção da quantidade de reservas, bem como estabeleceu que cabia a tal órgão normatizar os limites deste controle e impor sanções administrativas em caso de ilícitos cambiais.³⁴¹

³⁴⁰ GROSSI, Ivana Inés. *La prescripción en el régimen penal cambiario: problemáticas de interpretación e inconstitucionalidad del art. 19º de la Ley nº 19.395*. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Buenos Aires: 2018, p. 03.

³⁴¹ Segundo o artículo 1º do Decreto-Ley nº 13.126/1957: “El Banco Central de la República Argentina es una institución autárquica de la Nación cuyas facultades principales de acuerdo con las directivas fundamentales del Gobierno Nacional en materia de política económica, serán: a) Regular el volumen del crédito bancario y de los medios de pago a fin de mantener el poder adquisitivo de la moneda y promover al desarrollo ordenado del ahorro y de la inversión, y estimular el crecimiento ordenado y persistente del ingreso nacional con el máximo posible de ocupación de los factores productivos. b) Concentrar y movilizar las reservas de oro y divisas del país a fin de moderar los efectos que sobre el valor de la moneda y la actividad económica puedan tener las fluctuaciones del balance de pagos. c) Promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario.”

A tutela penal sobre o câmbio surgiu com a entrada em vigor da Ley nº 19.359/1971, vigente atualmente com modificaciones introduzidas pela Ley nº 20.184, Ley nº 22.338, 28 de noviembre de 1980 e Ley nº 24.144, de 23 de setiembre de 1992, além de regulamentada por diversos decretos, sendo o último o Decreto-Ley nº 480, 20 de setiembre de 1995.³⁴² Em seu artigo 1º, esta norma traz as previsões de condutas passíveis de punição.³⁴³ Muito semelhante a situação brasileira.

O tipo penal vigente pune a negociação no câmbio sem intervenção de instituição autorizada, omissão na retificação ou ajustes de declarações, exercício de operações fora das condições estabelecidas em normas especiais, além de atos ou omissões que desrespeitem normas infralegais. Sobre essa última disposição, a qual estabelece que toda infringência de normas sobre o regime de câmbio caracterizará crime, FELDENS e SCHMIDT entendem que se revela uma enorme amplitude do delito, eis que há uma fusão entre a norma penal e a norma administrativa.³⁴⁴

Ao que demonstra a doutrina, o controle de câmbio na Argentina é necessário na medida em que a economia demanda maior atenção estatal. No caso, a necessidade de intervenção demandou uma série de alterações normativas para flexibilizar, quando possível, e restringir, quando necessário, o mercado de divisas. Segundo GROSSI, houve um “vai e vem normativo ao longo da história”.³⁴⁵

³⁴² GROSSI, Ivana Inés. *La prescripción en el régimen penal cambiario: problemáticas de interpretación e inconstitucionalidad del art. 19º de la Ley nº 19.395*. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Buenos Aires: 2018, p. 04. Abordam esta temática também: REDRADO, Martín; CARRERA, Jorge; BASTOURRE, Diego; IBARLUCÍA, Javier. *La política económica de la acumulación de reservas: nueva evidencia internacional*. Buenos Aires: Estudios BCRA nº 2, 2006.

³⁴³ Segundo o artículo 1º da Ley nº 19.359/1971: “Serán reprimidas con las sanciones que se establecen en la presente ley: a) Toda negociación de cambio que se realice sin intervención de institución autorizada para efectuar dichas operaciones; b) Operar en cambios sin estar autorizado al efecto; c) Toda falsa declaración relacionada con las operaciones de cambio; d) La omisión de rectificar las declaraciones producidas y de efectuar los reajustes correspondientes si las operaciones reales resultasen distintas de las denunciadas; e) Toda operación de cambio que no se realice por la cantidad, moneda o al tipo de cotización, en los plazos y demás condiciones establecidos por las normas en vigor; f) Todo acto u omisión que infrinja las normas sobre el régimen de cambios.”

³⁴⁴ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 140

³⁴⁵ “Em cuanto al régimen de control de cambios en Argentina, es posible sostener que el régimen cambiario experimentó una especie de ‘vaivén normativo’ a lo largo de la historia: transitando, desde la primera manifestación del control de cambios en 1931, por un sistema estricto, para luego experimentar su flexibilización en 1991 y luego volver nuevamente a un severo sistema de control que rigió desde 2001 hasta diciembre de 2015, momento en que comenzamos a presenciar, una vez más, un proceso de flexibilización que es el que se experimenta actualmente, en donde casi ya no existen restricciones sobre el mercado de cambios.” GROSSI, Ivana Inés. *La prescripción en el régimen penal cambiario: problemáticas de interpretación e inconstitucionalidad del art. 19º de la Ley nº 19.395*. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Buenos Aires: 2018, p. 05.

5.2.2. Uruguai

Segundo a doutrina, antes do advento da lei penal, o controle de câmbios no Uruguai já se dava de forma administrativa desde 1931 como mecanismo para evitar a saída de ativos internacionais e defender o valor da moeda. Nesse processo, buscou-se reorientar as importações, promover novas exportações com maior valor agregado e criar formas de ingresso de moeda estrangeira no país. Essas medidas foram necessárias em razão da dependência do mercado internacional e do processo inflacionário.³⁴⁶ Situação essa que muito se assemelha à política brasileira no período histórico estudado.

O tratamento penal sobre o controle das operações de câmbio surgiu no ano de 1972, por meio da Ley nº 14.095, de 17 de novembro de 1972, com modificações pelos Decretos-Leys nº 14.887 e nº 15.226 do mesmo ano, que tratou dos delitos econômicos. Por sua vez, o artigo de lei que mais se assemelha ao brasileiro e sanciona com pena de prisão quem exerce atividades contrárias às normas cambiais no mercado é o art. 2º, chamado de “negócio ilegal de divisas”.³⁴⁷

Pelo que se depreende da leitura da redação, este dispositivo penal possui natureza de norma em branco e, portanto, depende de complementação de atos normativos expedidos pelo Banco Central do Uruguai. Dessa forma, quem negociar a compra e venda de ativos financeiros fora dos padrões estabelecidos pelo próprio Banco Central do país, estará sujeito às penas cominadas.

Além dessa modalidade que versa sobre a troca de moedas em si, há previsões penais específicas para a prática irregular de importação e exportação de mercadorias, ou seja,

³⁴⁶ “En el caso Uruguayo el Control de Cambios se instala (mayo de 1931) como mecanismo para defender el valor del peso y evitar la salida de oro y divisas. En su proceso de instalación, se ampliaron sus objetivos, aplicándose el sistema de cambios múltiples y los tratamientos cambiarios para provocar cambio estructural, reorientar las importaciones, profundizar la industrialización, promover las exportaciones con mayor valor agregado y crear una fuente de ingresos para el Estado, que servirá para la distribución del ingresos (subvención de consumos populares). En definitiva, a medida que el Control de Cambios vaya adquiriendo una mayor estructuración institucional incluirá no sólo la fijación de los tipos de cambios y segmentación del mercado cambiario, sino que también será utilizado para encauzar el comercio exterior del país y, posteriormente, utilizándose como un instrumento para promover y proteger el impulso industrializador. Sin embargo, hacia la segunda mitad de la década del cincuenta demostró su excesiva dependencia a las condiciones internacionales (precios internacionales, etc.); y, en lo interno, no logró enfrentar el proceso inflacionario que sufría el país.” REPETTO, Ulises García. *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad de la República de Uruguay, 2014, p. 03.

³⁴⁷ Segundo a redação do artículo 2º da Ley nº 14.095 de 17/11/1972: El que omitiere negociar o verter las divisas de acuerdo con lo establecido por las normas legales y resoluciones del Banco Central del Uruguay u otra autoridad competente, en su caso, será castigado con diez meses de prisión a ocho años de penitenciaría.

para prevenir e coibir o superfaturamento ou subfaturamento nas operações de comércio exterior. Essa disposição está expressa no art. 3º da referida lei.³⁴⁸

5.2.3. Espanha

Diversamente de países que implementaram o controle sobre o mercado cambiário e o mantiveram até a atualidade, a Espanha adotou essa política por determinado período, todavia não a preservou, optando pela livre circulação de capitais.

O controle penal sobre a circulação de capitais internacionais entre Espanha e outros países vinha desde a edição da Ley de Delitos Monetarios, de 24 de novembro de 1938. De modo geral, proibia com rigor quase a totalidade de transações com divisas entre residentes e não residentes.³⁴⁹

Essa disposição legal perdurou até 1979, quando foi sancionada nova lei sobre o mercado de câmbios, a Ley nº 40, de 10 de dezembro de 1979,³⁵⁰ que foi modificada pela Ley Orgánica nº 10, de 16 de agosto de 1983.³⁵¹ A partir dessa alteração legislativa, o sistema de controle foi alterado. Deixou de se proibir transações envolvendo divisas internacionais, mas definiu que ficaria a cargo do governo, em nome da defesa dos interesses gerais, regular o mercado por meio de autorizações ou qualquer outro controle administrativo.³⁵²

³⁴⁸ Segundo a redação do artículo 3º da Ley nº 14.095 de 17/11/1972: “El que mediante violación fraudulenta de disposiciones legales o administrativas, dictadas por autoridad competente, referentes a operaciones de importación o de exportación, ocasionare un daño grave o peligro de tal, al fondo oficial de divisas, será castigado con la pena de diez meses de prisión a ocho años de penitenciaría. La acción penal, sólo podrá ejercitarse en el caso de que la conducta del infractor resultara comprobada, al finalizar totalmente las operaciones aludidas en el inciso primero. A los efectos de la presente ley se considera finalizado el trámite de exportación en el momento en que el exportador debe vender la divisa al Banco y el trámite de importación en el momento del despacho provisorio o definitivo.”

³⁴⁹ “La “Ley de Delitos Monetarios” de 24 de noviembre de 1938 – promulgada en plena guerra civil - era, como su propio nombre lo indica, una ley de carácter penal. Partía del principio de prohibir la casi totalidad de las transacciones entre residentes y no residentes, salvo que existiera autorización administrativa; calificaba de delitos y sancionaba con penas las infracciones de lo dispuesto en la misma; y atribuía el conocimiento de estos delitos sui generis a una jurisdicción especial. El rigor primitivo se fue dulcificando mediante una serie de medidas liberalizadoras adoptadas en función de una coyuntura más favorable, pero la técnica legislativa de control seguía siendo la misma: norma prohibitiva de carácter general y disposiciones permisivas parciales.” PÉREZ-TENESSA, Antonio. *El control de cambios*. Revista de administración pública, nº 100, 1983, p. 2875.

³⁵⁰ Disponível em: [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-29281>]. Acesso em: 22/10/2021.

³⁵¹ Disponível em: [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-22147>]. Acesso em: 22/10/2021.

³⁵² “En 1979 se cambia la técnica. Siguiendo la pauta de los países desarrollados, la vigente Ley sobre Régimen Jurídico del Control de Cambios, no sólo adopta una nueva terminología, sino que implanta un nuevo sistema. No prohíbe nada, pero faculta al Gobierno para que “en defensa de los intereses generales” pueda, mediante disposiciones reglamentarias, prohibir, someter a autorización previa, verificación o declaración y, en general, a cualquier tipo de control administrativo los actos, negocios, transacciones y operaciones enumerados en el artículo 2º, todos los cuales implican o suponen cobros o pagos exteriores.” PÉREZ-TENESSA, Antonio. *El control de cambios*. Revista de administración pública, nº 100, 1983, p. 2875.

Sua disposição normativa era da seguinte forma: no art. 6º estavam previstas as condutas lesivas ao sistema monetário espanhol,³⁵³ ao passo que o art. 7º previam as penas privativas de liberdade.³⁵⁴ Contudo, em 1986, ao julgar um recurso que versava sobre a condenação de cidadão por crime previsto nesta Lei nº 40, o Tribunal Constitucional Espanhol considerou inconstitucional o seu artigo 7º ao fundamento de que não seria possível lei orgânica regular matéria penal, mas sim lei ordinária.³⁵⁵ Dessa forma, segundo FELDENS e SCHMIDT, o art. 6º perdeu sua eficácia e passou a prever meras infrações administrativas.³⁵⁶

Além da declarada inconstitucionalidade do dispositivo penal sobre operações de câmbio, em 1986 houve um novo marco no âmbito cambial ensejador de maior liberdade na

³⁵³ Cometan delito monetario en perjuicio de la economía nacional los que contravinieren el sistema legal de control de cambios mediante cualquiera de los actos u omisiones siguientes, siempre que su cuantía exceda de dos millones de pesetas: A) Los que sin haber obtenido la preceptiva autorización previa o habiéndola obtenido mediante la comisión de un delito: Primero. Exportaren moneda metálica o billetes de Banco españoles o extranjeros, o cualquier medio de pago o instrumentos de gira o crédito, están cifrados en pesetas o en moneda extranjera. Segundo. Importaren moneda metálica española, billetes del Banco de España o cualquier medio de pago o instrumentos de gira o crédito cifrados en pesetas. Tercero. Los residentes que constituyesen, o adquiriesen a título oneroso, en el extranjero, bienes o derechos de contenido patrimonial o crediticio. Cuarto. Los que en territorio español, eludiendo el control de cambios, aceptaren cualquier pago, entrega o cesión de pesetas de un no residente, o por su cuenta, o los realizaren en su favor o por su cuenta. B) Los residentes que no pusieren a la venta, a través del mercado español autorizado y dentro de los quince días siguientes a su disponibilidad, las divisas que posean. C) El que obtuviere divisas mediante alegación de causa falsa, o por cualquier otra forma ilícita. D) El que destinare divisas lícitamente adquiridas a fin distinto del autorizado.

³⁵⁴ Los autores de delito monetario serán castigados: Primero. Con la pena de presidio mayor y multa del tanto al décuplo de la cuantía del delito, cuando exceda de cincuenta millones de pesetas. Segundo. Con la pena de presidio menor y multa del tanto al quintuplo cuando exceda de diez millones de pesetas y no pase de cincuenta millones de pesetas. Tercero. Con la pena de arresto mayor y multa del tanto al triplo cuando exceda de cinco millones de pesetas y no pase de diez millones de pesetas. Cuarto. Con la pena de multa del tanto al duplo, cuando exceda de dos millones de pesetas y no pase de cinco millones de pesetas. Dos. Los Tribunales impondrán las penas en su grado máximo cuando los delitos se cometan por medio o en beneficio de entidades u organizaciones en las que de su propia naturaleza o actividad, pudiera derivarse una especial facilidad para la comisión de delito. Tres. Cuando los actos previstos en el artículo sexto se cometan en el seno de una Sociedad o Empresa serán responsables de los delitos las personas físicas que efectivamente ejerzan la dirección y gestión de la entidad y aquellas por cuenta de quien obren, siempre que tuvieran conocimiento de los hechos. Cuatro. Los Tribunales, teniendo en cuenta la trascendencia económica del hecho para los intereses sociales, las especiales circunstancias que en él concurran, la personalidad del culpable y especialmente la reparación o disminución de los efectos del delito y la repatriación del capital, podrán imponer las penas inferiores en un grado a las señaladas. Cinco. La moneda española, divisa, objetos y cualquier otro de los elementos por cuyo medio se cometa delito monetario, se reputará instrumento del delito a efectos de lo previsto en el artículo cuarenta y ocho del Código Penal. Seis. El Código Penal se aplicará con carácter supletorio.

³⁵⁵ “De acuerdo con lo dispuesto en el citado fallo, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 11 de noviembre de 1986, acordó plantear, conforme a lo previsto en el art. 55.2 de la LOTC, cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 7 de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios, en cuanto dicho precepto, que impone penas privativas de libertad, al formar parte de una Ley que no reviste carácter de Orgánica, podría infringir los arts. 17. 1 y 81 de la Constitución Española.” Disponível em: [<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/723>]. Acesso em: 22/10/2021. Sobre este tema: SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *En torno a las leyes orgánicas: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1984, de 23 de febrero*. Revista de administración pública, nº 104, 1984, p. 333/354.

³⁵⁶ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 143 e 145.

circulação de divisas, qual seja, a adesão da Espanha ao Tratado de Constituição da Comunidade Europeia. Este, por sua vez, orientava a proibição de restrições aos movimentos de capitais.³⁵⁷

A partir dessa adesão ao Tratado, a Espanha deu início a estruturação do regime cambial com a edição do Real Decreto nº 1.816, de 20 de dezembro de 1991, que eliminou todas as restrições às operações cambiais. O Decreto optou por manter, tão somente, a necessidade de autorização para a transferência de determinada quantia de ativos para o exterior, por considerar necessária na luta contra o tráfico.³⁵⁸

Já em 2003, a partir da Ley nº 19, foi instituído novo regime jurídico sobre os movimentos de capitais, transações econômicas com o exterior e sobre determinadas medidas de prevenção à lavagem de dinheiro.³⁵⁹ A finalidade da lei foi adequar o ordenamento jurídico espanhol sobre operações internacionais ao Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia, tanto no que se refere à liberdade no movimento de capitais quanto as restrições necessárias nas medidas de prevenção à lavagem de dinheiro.³⁶⁰ Ao avaliar o resultado prático dessas alterações

³⁵⁷ Sobre o tema: ORTIZ-ARCE, Antonio. *La libertad de circulación de capitales en la Comunidad Económica: Europea y la adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Revista de Instituciones Europeas, nº 11, 1984.

³⁵⁸ Exposição de motivos: La eliminación de las restricciones a las transacciones exteriores efectuada por el presente Real Decreto alcanza a la práctica totalidad de las operaciones, manteniéndose tan solo la exigencia de autorización previa para la exportación física de moneda metálica, billetes de banco, cheques bancarios al portador y oro amonedado o en barras a través de las fronteras nacionales por importe superior a 5.000.000 de pesetas, por considerar tal exigencia necesaria en el marco de la lucha contra las actividades delictivas, singularmente el narcotráfico. Tal restricción, por otra parte, no supone perturbación alguna para las transacciones económicas con el exterior al estar totalmente liberalizados los cobros, pagos y transferencias por vía bancaria. Consecuencia de la supresión de las restricciones y la eliminación de la exigencia de previa autorización administrativa para las transacciones exteriores, con excepción de la aludida en el anterior párrafo, es la desaparición, salvo en la excepción citada, de uno de los elementos integrantes del tipo penal especificados en el artículo 6 de la Ley 40/1979, modificada por la Ley Orgánica 10/1983, de 16 de agosto, con lo que desaparecen igualmente las posibilidades de aplicación de los artículos 7, 8 y 9 de la citada Ley 40/1979, en su redacción dada por la Ley Orgánica 10/1983, en tanto, en aplicación de una cláusula de salvaguardia de las previstas en el artículo 3.º del presente Real Decreto, no se restablezca la exigencia de autorización previa para determinadas transacciones. Disponível em: [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-30763>]. Acesso em: 22/10/2021. Sobre o tema: BATLLE SALES, Georgina. *La libre circulación de medios de pago. Los principios básicos del régimen español de control de cambios*. Madrid: Anales de derecho: Revista de la Facultad de Derecho, 1994.

³⁵⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-13471>

³⁶⁰ Artículo 1. Principio de libertad de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior. 1. Esta ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior, así como establecer determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales. 2. Son libres cualesquiera actos, negocios, transacciones y operaciones entre residentes y no residentes que supongan o de cuyo cumplimiento puedan derivarse cobros y pagos exteriores, así como las transferencias de o al exterior y las variaciones en cuentas o posiciones financieras deudoras o acreedoras frente al exterior, sin más limitaciones que las dispuestas en esta ley y en la legislación sectorial específica.

normativas, FELDENS e SCHIMDT inferem que “o direito espanhol abdicou do controle penal sobre as reservas de câmbio.”³⁶¹

5.2.4. Portugal

Com histórico cambial bastante semelhante ao da Espanha, Portugal também já se valeu por algum tempo do uso da tutela penal para exercer controle sobre as transações financeiras envolvendo residentes e não residentes do país. Segundo NUNES, “o crime de câmbio de ilegal, tal como é chamado na doutrina portuguesa, teve sua gênese no Decreto-Lei nº 630, de 28 de julho de 1976”³⁶² e tinha por finalidade punir com pena de prisão quem promovesse ou executasse, sem observar as normas legais importações, exportações e liquidações, operações envolvendo moeda estrangeira, bem como compra e venda de ativos dotados de valor no mercado estrangeiro.³⁶³ Em 20 de janeiro de 1984, por meio do Decreto-Lei nº 28, Portugal delimitou a tipificação de exportação ilícita de bens.³⁶⁴

Segundo a doutrina, a incriminação de operações de câmbio ilegais, a símile do tipo de evasão de divisas brasileira, também surgiu em um contexto emergencial que impactou Portugal no ano 1975. Nesta ocasião, havia uma necessidade de gestão conjuntural da economia

³⁶¹ FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 146.

³⁶² NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 149.

³⁶³ Artigo 1.º São punidos com prisão, sem prejuízo de sanção mais grave que resulte da lei geral, aqueles que promovam ou executem, com inobservância dos condicionalismos legais: a) A importação, exportação ou reexportação de mercadorias, operações de invisíveis correntes e operações de capitais entre residentes no território nacional e residentes no estrangeiro; b) Todas as operações de liquidação das transacções referidas na alínea antecedente, incluindo as de compensação; c) Qualquer operação expressa em moeda estrangeira ou a esta relativa; d) A compra ou venda de notas estrangeiras, ouro, prata, metais e pedras preciosas e ainda toda a operação que envolva aquisição ou alienação de meios de pagamento sobre o estrangeiro; e) A exportação ou saída, para o estrangeiro, de ouro, notas, moedas metálicas e quaisquer meios de pagamento, metais e pedras preciosas, objectos destes materiais, títulos de crédito e de quaisquer outros que possam implicar entregas ou pagamentos em escudos a não residentes ou a favor destes. A este respeito NUNES, menciona que “dentre os condicionantes legais os quais se refere o *caput* do art. 1.º, vamos encontrar, nos termos do Dec.-lei 44.699/62, a necessidade de se submeter ao crivo do Banco de Portugal quaisquer operações de compra e venda de ouro e moeda estrangeira, ou qualquer operação que envolvesse a aquisição ou alienação de meios de pagamento sobre o estrangeiro.” NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 134/177, 2006, p. 150.

³⁶⁴ Artigo 33.º (Exportação ilícita de bens) 1 - Quem exportar, sem licença, bens cuja exportação, por determinação legal, estiver dependente de licença de qualquer entidade será punido com prisão até 2 anos e multa não inferior a 100 dias. 2 - Havendo negligência, a pena será a de prisão até 1 ano e multa não inferior a 50 dias.

e, portanto, procurou-se atingir a estabilização, em particular, pela via do controle de câmbios ao conter a fuga de capitais do país.³⁶⁵

Todavia, em 1986, juntamente com a Espanha, Portugal decidiu aderir ao Tratado de Constituição da Comunidade Europeia, o qual orientava os países na livre circulação de capitais, tanto entre seus países membros, quanto terceiros.

Essa adesão implicou adaptação na legislação interna do país. Segundo FERREIRA PINTO, inicialmente, passou-se a efetuar apenas um controle administrativo feito *a posteriori* das operações cambiais, ao invés do sistema anterior de autorização prévia aplicado pelo Banco de Portugal. A partir de 1991, os pagamentos correntes e transações invisíveis deixaram de se sujeitar a qualquer restrição. Apenas algumas operações ficaram sujeitas a medidas transitórias. Foram promovidas mudanças no setor dos investimentos direto, nas instituições de crédito, entre outros segmentos.³⁶⁶

5.3. Indicativos da necessidade de implementação do controle sobre operações de câmbio, bem como da livre circulação de capitais

A política cambial de controle surgiu na Europa como consequência da I Guerra Mundial, em razão de perturbações no ajuste automático da taxa de câmbio dos países, trazendo desequilíbrio aos fluxos e ao comércio internacional. Na urgência, diferentes governos europeus optaram em não só reter as moedas estrangeiras e o ouro, como também fixar administrativamente o valor de câmbio, proibir as importações, promover as exportações e tomar medidas contra a especulação da moeda nacional. Essa desordem perdurou até os primeiros anos da década de vinte.³⁶⁷

Anos mais tarde, houve novo impacto que afetou o mundo e acabou por obrigar a volta do controle de câmbios. Ela se deu em razão da Grande Depressão de 1929 e ainda foi

³⁶⁵ Conforme explica REIS FONSECA “vivera, no ano de 1975, uma situação de forte instabilidade econômica, que impunha uma gestão conjuntural da economia portuguesa. Tendo em conta o facto de se viver um período de relativa estabilidade política, procurou-se atingir igualmente a estabilização econômica, em particular, pela via do controle de câmbios, tentando-se sustentar a fuga de capitais do país, preocupação visível (...)” REIS FONSECA, Miguel José. *Efeitos positivos do direito comunitário no ordenamento penal português: o crime de câmbio ilegal e a moeda única*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal. Ano 10, fasc. 4, 2000, p. 232, *apud*. NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, 2006, p. 150.

³⁶⁶ FERREIRA PINTO, Fernanda Maria Reis da Fonseca. *A integração de Portugal nas Comunidades Europeias*. Tese de Doutorado. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2011, p. 54 e ss.

³⁶⁷ REPETTO, Ulises García. *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay, 2014, p. 06.

reforçada pela II Guerra Mundial. Países da Europa foram frontalmente atingidos, bem como os países latino-americanos que, por sua vez, passaram a proibir a saída de divisas, fixaram administrativamente o valor de sua moeda em paridade com parceiros comerciais, limitaram as importações e promoveram exportações.³⁶⁸

Não se pode aqui determinar cientificamente quais são as razões essenciais para que alguns países instaurem uma política de controle cambial, até porque não é objeto de estudo analisar os fatores políticos, sociais, financeiros de cada ente federativo. Todavia, é possível avaliar que fenômenos de ordem internacional como guerras, quebra da bolsa de valores por exemplo, são fontes e catalizadores de perturbações ou colapsos na estabilidade da balança comercial. A exemplo dos países mencionados, Argentina, Uruguai, Espanha e Portugal, é possível visualizar que o implemento estatal de controle sobre as divisas de cada um estava ligado a algum período de turbulência.

Foi também possível constatar que as medidas gerenciais adotadas, como proibição de retirada de ativos no território, barreiras tarifárias, necessidade de autorização para determinadas ações e fixação da taxa de câmbio, estavam relacionadas com o nível de desenvolvimento do Estado naquele momento. Finalmente, foi percebido que a possibilidade, ou necessidade, de adesão a acordos internacionais que traziam em seu corpo disposições sobre livre circulação de capitais foram capazes de impulsionar a reformulação de normas de natureza cambial.

5.4. A política de controle do câmbio em países industrializados e em países em desenvolvimento

A partir da leitura do breve histórico sobre o controle do câmbio nos países escolhidos, é perceptível que sempre houve inclinação ao controle de capital nos países com maior volatilidade na economia. A opção e manutenção do controle era autorizada para conciliar a estabilidade do preço da moeda com outros objetivos tais como programas de recuperação e reconstrução do balanço de pagamentos e, conseqüentemente, a estabilidade econômica. A compreensão da relação entre a interferência estatal sobre o fluxo internacional de capitais e o nível de desenvolvimento de um país pode ser extraída de estudos sobre o tema.

³⁶⁸ REPETTO, Ulises García. *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración^o Montevideo: Universidad de la República de Uruguay, 2014, p. 06.

Em obra publicada originalmente em 1996, EICHENGREEN promove um percurso histórico do sistema monetário internacional no período compreendido entre 1850 até a primeira metade da década de noventa. Um dos temas que enfrenta está na diferença verificada sobre como países em desenvolvimento e países industrializados controlam o seu câmbio. Ao fazer um percurso histórico, percebeu que há particularidades e fez apontamentos a respeito.³⁶⁹ No mesmo sentido, autores brasileiros e portugueses chegaram a mesma conclusão a partir de suas pesquisas.

Nas constatações tecidas por EICHENGREEN, foi considerado que a concessão de total liberdade na troca de moedas poderia causar perturbações na disponibilidade das reservas internacionais. Deixar a cargo do mercado ditar o valor que a moeda do país fosse ter em relação aos parceiros comerciais era uma medida arriscada. Nestes países, a permissibilidade de livre flutuação do câmbio não seria a medida mais adequada. Diante disso, os Estados eram forçados a empregarem medidas para segregar as transações domésticas e internacionais. Em suas palavras, “a vasta maioria dos países em desenvolvimento, portanto, ancorava suas moedas sob a proteção dos controles de capital.”³⁷⁰

Neste trabalho, inclusive, foi possível constatar que em países em desenvolvimento, a exemplo do que foi demonstrado no Brasil, oscilações na disponibilidade de divisas e tendência a volatilidades nas taxas de câmbio demandam controle estatal e restrições sobre a saída de divisas. Este raciocínio pode ser estendido ao avaliar a necessidade de preservação das divisas de um país através da ameaça de imposição de penas privativas de liberdade. Conforme FARIA COSTA e COSTA ANDRADE, nos países que possuem economias mais frágeis a tendência é de o Estado desempenhar um papel intervencionista e protecionista mediante uso do direito penal.³⁷¹ Trilhando o mesmo caminho, FELDENS e SCHMIDT reforçam que países em desenvolvimento dependem do reforço penal no exercício da política cambial.³⁷²

³⁶⁹ EICHENGREEN, Barry J. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 2ª ed., 2008.

³⁷⁰ EICHENGREEN, Barry J. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 2ª ed., 2008, p. 178.

³⁷¹ FARIA COSTA, José de; COSTA ANDRADE, Manuel da. Sobre a Concepção e os Princípios do Direito Penal Econômico. In PODVAL, Roberto (orgs). *Temas de Direito Penal Econômico*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 117.

³⁷² Segundo FELDENS e SCHMIDT, “a necessidade de tutela penal sobre operações de câmbio está numa relação diretamente proporcional ao nível de vulnerabilidade da economia”. FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 140.

Por outro lado, ao avaliar países industrializados, o autor ressalta que é tendência própria das economias abertas a não interferência estatal direta no fluxo de moedas entre países. Nas palavras de EICHENGREEN, “medidas limitadoras não teriam sucesso em um mundo de mobilidade ilimitada de capitais.”³⁷³ Essa compreensão também foi verificada em estudo de FELDENS e SCHMIDT. Ao tratarem do tema, ficou constatado que a fuga de investimentos estrangeiros em países já desenvolvidos não causaria efeitos mais graves, pois, seriam compensados a partir do ingresso de novos investimentos.³⁷⁴

Percebe-se, contudo, que atos governamentais de gestão monetária se tornam indesejáveis e desnecessários em países com reservas internacionais abundantes, sem debilidade no balanço de pagamentos, com acesso a altos créditos internacionais e conseqüentemente, capazes de suportar efeitos negativos que possam advir do livre mercado. Isso significa que na medida em que um Estado se fortalece financeiramente e passa a ter condições de se inserir no mercado globalizado e no livre comércio, torna-se despiciendo, e até abusivo, o uso do direito penal no controle de fluxo.

5.5. As repercussões da adesão a Tratados sobre liberdade de movimentos de capitais

Partindo-se da perspectiva que um país com um relativo grau de estabilidade macroeconômica e que possua integração com outros Estados, não necessitaria de maior intervenção estatal no seu fluxo de capitais, é concebível a ideia de que ele vá aderir a acordos internacionais de livre circulação de bens e capitais e abdicar de normas rígidas de administração cambial. Situação que ilustra este quadro foi a adesão de Espanha e Portugal ao Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia, também conhecido como Tratado de Roma.

Sobre este Acordo Internacional, cabe aqui mencionar que ele possui como objetivos centrais “transformar as condições econômicas das trocas comerciais e da produção

³⁷³ No original: “regime of coordinated intervention, it was that limited measures could not succeed in a world of unlimited capital mobility.” EICHENGREEN, Barry J. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 2ª ed., 2008, p. 184.

³⁷⁴ “Em países com economias sólidas, tais expectativas são correspondidas pelas regras normais do mercado, não sendo necessárias grandes intervenções do Poder Público. A lógica é bastante simples: um país economicamente viável e confiável não necessita de tanto controle - ao menos, não na medida de países em desenvolvimento - em relação a fuga de investimentos, pois a solidez da economia é capaz de substituir satisfatoriamente tal situação por meio do ingresso de novos investimentos. Assim e que, nessas economias, o controle quantitativo e qualitativo do fluxo de moeda estrangeira pelos bancos centrais assume um caráter secundário (...). Em economias instáveis ou em desenvolvimento, entretanto, o controle responsável dos fluxos do capital estrangeiro, a ser arcado pelos bancos centrais, é um fator importante para a formação de uma expectativa favorável ao investimento estrangeiro.” FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O crime de evasão de divisas: a tutela penal do sistema financeiro nacional na perspectiva da política cambial brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 133.

no território dos seus membros e constituir um passo para uma unificação política mais alargada da Europa.”³⁷⁵ Ao assinarem o pacto, os seus signatários aceitariam estabelecer uma união, cada vez mais estreita, entre os povos europeus, assegurar o progresso econômico, garantir trocas comerciais, eliminar barreiras, suprimir as restrições no comércio internacional, entre outros fins. O tratado estabeleceu certas políticas como: política agrícola comum, política dos transportes e política comercial comum.³⁷⁶

No que diz respeito a política comercial comum, o capítulo do Tratado denominado “Capitais e Pagamentos” estabeleceu que estariam proibidas todas as restrições de movimentos de capitais, bem como de pagamentos, entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.³⁷⁷

Este pacto, segundo FERREIRA PINTO, “consagrava a livre circulação de capitais como uma das grandes ‘liberdades’ estabelecidas com vista à formação de um mercado comum.”³⁷⁸ Portanto, não seria permitido aos membros do Tratado aplicar disposições sobre restrições às transações em moeda estrangeira, especialmente quando se tratar de matéria penal, da mesma forma que não mais poderiam ser punidos aqueles que praticassem operações cambiais de forma contrária as disposições normativas.³⁷⁹

Em 1986, embora Portugal e Espanha ainda não tivessem suas legislações plenamente consolidadas no que diz respeito a liberdade no fluxo de capitais estrangeiros, expressou interesse e condições de aderirem aos preceitos do Tratado de Roma. Como já apontado, a partir disso, a Espanha deu início a estruturação do regime cambial com a edição do Real Decreto nº 1.816, de 20 de dezembro de 1991, que eliminou todas as restrições às operações cambiais e Portugal passou a efetuar apenas um controle administrativo feito *a posteriori* das operações cambiais, ao invés do sistema anterior de autorização prévia.

³⁷⁵ Tratado de Roma. Disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>]. Acesso em: 23/10/2021.

³⁷⁶ Tratado de Roma. Disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>]. Acesso em: 23/10/2021.

³⁷⁷ Capítulo 4 - Os capitais e pagamentos - art. 63º 1. No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros. 2. No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos pagamentos entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.

³⁷⁸ FERREIRA PINTO, Fernanda Maria Reis da Fonseca. *A integração de Portugal nas Comunidades Europeias*. Tese de Doutorado. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2011, p. 54.

³⁷⁹ REIS FONSECA, Miguel José. *Efeitos positivos do direito comunitário no ordenamento penal português: o crime de câmbio ilegal e a moeda única*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal. Ano 10, fasc. 4, 2000, p. 232, **apud**. NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006,, p. 151.

A história e a experiência estrangeira mostram que o ingresso, ou a expressão da vontade de ingressar a um Tratado Internacional que possui cláusulas sobre o livre comércio, está diretamente ligada à revogação de controles sobre o trânsito internacional de moedas, sobretudo quando se trata de restrições por meio de disposições penais. Nessa perspectiva, começou o Brasil a trilhar seus caminhos. A medida mais relevante adotada neste aspecto foi a solicitação para ingressar na OCDE.

5.5.1. O alinhamento brasileiro às práticas internacionais de livre circulação de capitais

5.5.1.1. Pleito de acesso à OCDE

No dia 29 de maio de 2017, o Brasil formalizou pedido de abertura de processo para conseguir acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*).³⁸⁰ Este pleito entregue ao Conselho é um indicativo que o Brasil acredita que já consubstanciou reformas no âmbito político e legislativo, bem como está apto a promover novos aperfeiçoamentos, visando a obter maior contato e convergência com as práticas internacionais dos países membros.³⁸¹

A OCDE, hoje considerada uma das mais relevantes instituições internacionais entre as que foram estabelecidas após a II Guerra Mundial, foi fundada em 1961 pelos Estados Unidos, Canadá e mais dezoito países da Europa. Ela possui, entre seus objetivos, o de aumentar a cooperação, o diálogo e o intercâmbio de informações, identificar boas práticas e experiências relevantes, produzir e disseminar conhecimento e, sobretudo, ter alinhadas as políticas públicas dos países membros.³⁸²

A relevância da OCDE está relacionada ao seu trabalho em estabelecer padrões para políticas públicas em diversas áreas. Entre os segmentos de interesse do grupo estão o desenvolvimento e bem-estar social, combate à evasão fiscal, medidas anticorrupção,

³⁸⁰ GOMES, Marcelo Barros *et al.* *Brasil na OCDE*. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI, nº 28, 2020, p. 18.

³⁸¹ GOMES, Ana Beatriz. *A formalização do convite de adesão à OCDE e o crime de evasão de divisas*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2022-jan-28/ana-beatriz-gomes-convite-adesao-ocde-evasao-divisas>]. Acesso em: 28/01/2022.

³⁸² GOMES, Marcelo Barros *et al.* *Brasil na OCDE*. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI, nº 28, 2020, p. 16/17; GOMES, Ana Beatriz. *A formalização do convite de adesão à OCDE e o crime de evasão de divisas*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2022-jan-28/ana-beatriz-gomes-convite-adesao-ocde-evasao-divisas>]. Acesso em: 28/01/2022.

preservação ambiental, educação, economia digital, desenvolvimento, bem como questões relacionadas a investimentos estrangeiros e movimentos de capitais.³⁸³

É de grande relevância para um país acender a esse seletor grupo, pois, assim sendo, estará inserido no centro de grandes debates internacionais, poderá influenciar e delimitar os termos de negociações e decisões de organizações internacionais como o FMI, a OMC, o Banco Mundial, o G-20, além de ter voz e direito de voto.³⁸⁴

Entretanto, embora tenha apresentado interesse formal e expresso em ingressar no grupo em 2017, vale mencionar que desde o início da década de noventa o Brasil já apresenta disposição trabalhar em alinhamento às diretrizes da Organização e, desde então, vem reunindo esforços para tanto.

Tudo começou em 1991 com a realização da missão exploratória para avaliar o processo de admissão de novos membros e vantagens, para o Brasil, de aderir aos comitês específicos e à Organização.³⁸⁵ A partir disso, em 1994 o Brasil torna-se membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE e, em 1996, passa a integrar o Comitê do Aço.³⁸⁶ Desde então, ano após ano, o Brasil amplia o seu engajamento com a organização, sendo considerado hoje em dia um parceiro chave (*key partner*).³⁸⁷ Medidas políticas internas bem como participação ativa e contribuição ao grupo são verificadas pelo Brasil.

³⁸³ THORSTENSEN, Vera Helena; GULLO, Marcelly Fuzaro. *O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?*. São Paulo: FGV, 2018, p. 04; GOMES, Ana Beatriz. *A formalização do convite de adesão à OCDE e o crime de evasão de divisas*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2022-jan-28/ana-beatriz-gomes-convite-adesao-ocde-evasao-divisas>]. Acesso em: 28/01/2022.

³⁸⁴ THORSTENSEN, Vera Helena; GULLO, Marcelly Fuzaro. *O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?*. São Paulo: FGV, 2018, p. 17; GOMES, Ana Beatriz. *A formalização do convite de adesão à OCDE e o crime de evasão de divisas*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2022-jan-28/ana-beatriz-gomes-convite-adesao-ocde-evasao-divisas>]. Acesso em: 28/01/2022.

³⁸⁵ “Em 1991, uma delegação brasileira, liderada pelo embaixador Clodoaldo Hugueneu Filho, realizou missão exploratória à OCDE com a finalidade de obter informações sobre os órgãos que compõem a Organização. Dessa maneira, seria possível ponderar em quais destes o Brasil poderia ingressar no futuro e verificar os procedimentos para admissão de novos membros (PINTO, 2000). Os resultados advindos dessa missão, indicados no relatório desta, pontuaram: (I) interesse dos países-membros da OCDE em relações mais próximas com o Brasil; (II) sugeriram uma estratégia de aproximação gradual por meio da participação em determinadas áreas entre o país e a Organização; (III) indicaram medidas de “caráter prático e administrativo” que favoreceriam a implementação da referida estratégia; e (IV) identificaram desafios referentes a aproximação do Brasil com a OCDE”. PINTO, D. *OCDE: Uma visão brasileira*. Brasília: FUNAG, 2000 *apud* AMAT, Bruno Motta; LOUZEIRO, Gabriel Lucas Soares Miranda; DE SOUZA, Guilherme Gomes de Barros. *Relação Brasil-OCDE: um inquérito sobre a influência norte-americana na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico*. *O Eco da Graduação*, v. 5, nº 2, 2020, p. 11.

³⁸⁶ GOMES, Marcelo Barros *et al.* *Brasil na OCDE*. *Boletim de Economia e Política Internacional*, BEPI, nº 28, 2020, p. 17.

³⁸⁷ Sobre a condição de *keypartner* do Brasil: OECD: *Global Relations*. Disponível em: [<https://www.oecd.org/global-relations/keypartners/>]. Acesso em: 29/10/2021.

Segundo a própria, “tornar-se membro da OCDE não é uma simples formalidade, mas resultado de um processo de revisão cada vez mais rigoroso”.³⁸⁸ O processo de acessão é lento, tendo recebido poucos membros novos desde sua criação.³⁸⁹ Avaliações dos países membros e dos países aspirantes sobre o grau de comprometimento aos princípios e diretrizes da OCDE são partes essenciais do processo de acessão. A OCDE somente iniciará um processo formal de acessão do país candidato caso os comitês informem ao Conselho que o requerente cumpre padrões necessários nas suas políticas públicas.³⁹⁰

Após o pedido do Brasil para iniciar oficialmente as tratativas sobre a adesão com a OCDE, feito em 2017, no dia 25 de janeiro de 2022, segundo o portal “Agência Brasil”, do governo federal, o Brasil recebeu a carta-convite com a notícia de que estaria, finalmente, formalizado o início do processo de adesão, contando com a aprovação unânime dos embaixadores dos 37 países que compõe o grupo. Ainda segundo informa, não há prazo definido para a conclusão do processo, mas pode durar aproximadamente três anos a partir desta data.³⁹¹

Diante disso, foi dada a oportunidade ao Brasil de se aproximar do grupo.³⁹² Pelas reformas feitas até o momento é possível compreender que há grandes chances de que esse processo tenha êxito. Segundo estudo confeccionado sobre o tema, até 2017 o Brasil havia aderido a 30 instrumentos normativos da OCDE, já entre 2017 e 2020, 82 instrumentos compatíveis com as políticas desejadas pela organização integravam a lista brasileira de medidas efetivadas.³⁹³

³⁸⁸ No original: “Becoming a Member of the OECD is not a simple formality but is the result of an increasingly rigorous review process.” OECD. *Accession Candidates*. Disponível em: [<http://www.oecd.org/about/members-and-partners/>]. Acesso em: 29/10/2021.

³⁸⁹ OECD: *OECD and Enlargement*. Disponível em: [<http://www.oecd.org/about/document/enlargement.htm>]. Acesso em: 29/10/2021.

³⁹⁰ SCHNEIDER, Maurício. *Acessão do Brasil a OCDE – Aspectos e temas ambientais*. Estudo técnico. Março de 2020. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estudos-analisam-desafios-para-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>]. Acesso em: 29/10/2021.

³⁹¹ Agência Brasil. *OCDE formaliza convite para início da adesão do Brasil à organização. Entidade também vai avaliar a entrada de outros cinco países*. Disponível em: [<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao>]. Acesso em: 26/01/2022.

³⁹² GOMES, Marcelo Barros *et al.* *Brasil na OCDE*. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI, nº 28, 2020, p. 18.

³⁹³ SCHNEIDER, Maurício. *Acessão do Brasil a OCDE – Aspectos e temas ambientais*. Estudo técnico. Março de 2020. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estudos-analisam-desafios-para-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>], p. 17/18. Acesso em: 29/10/2021.

5.5.1.2. Códigos de liberalização

Em paralelo ao pleito junto ao Conselho para auferir acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o Brasil solicitou também adesão aos Códigos de Liberalização da organização, quais sejam, o Código de Liberalização de Movimentos de Capitais e o Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis, ambos de 1961. Atualmente, ambos estão em fase de negociações.

Ainda que estes Códigos não sejam considerados acordos internacionais, menciona a OCDE que ambos são legalmente vinculantes aos membros da organização e são também abertos à adesão de países não membros.³⁹⁴ Ainda informa a OCDE que o objetivo principal dos Códigos é “liberar os movimentos de capitais internacionais e transações de serviços de todas as restrições e, assim, permitir que residentes de países membros façam negócios uns com os outros como se fossem residentes de um único país.”³⁹⁵

Em linhas gerais, os Códigos apresentam diversas semelhanças na redação. O artigo 1º de ambos estabelecem o objetivo de que os países signatários devem abolir progressivamente as restrições ao movimento de capitais por meio de medidas de liberação e que devem evitar introduzir restrições ao câmbio.³⁹⁶ Atualmente, não possuem caráter vinculante ao Brasil,

³⁹⁴ *OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations*. Disponível em: [https://www.oecd.org/investment/codes.htm]. Acesso em: 05/11/2021.

³⁹⁵ “What are the main principles of the Codes? There are many ways one could imagine leading to the achievement of the Codes’ ultimate goal, freeing international capital movements and services transactions from all restrictions and thereby allowing residents of Member countries to do business with each other as if they were residents of a single country. The articles of the Codes propose their own, detailed roadmap towards this goal. There are a number of main principles which emerge from the reading of these legal provisions.” OECD. *OECD Liberalization Codes: User’s Guide*. 2019. Disponível em: [https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf]. Acesso em: 05/11/2021.

³⁹⁶ Artigo 1º do Código de liberalização de movimentos de capitais: General undertakings a. Members shall progressively abolish between one another, in accordance with the provisions of Article 2, restrictions on movements of capital to the extent necessary for effective economic co-operation^o Measures designed to eliminate such restrictions are hereinafter called “measures of liberalization”. b. Members shall, in particular, endeavor: i) to treat all non-resident-owned assets in the same way irrespective of the date of their formation, and ii) to permit the liquidation of all non-resident-owned assets and the transfer of such assets or of their liquidation proceeds. c. Members should use their best offices to ensure that the measures of liberalization are applied within their overseas territories. d. Members shall endeavor to extend the measures of liberalization to all members of the International Monetary Fund. e. Members shall endeavor to avoid introducing any new exchange restrictions on the movements of capital or the use of non-resident-owned funds and shall endeavor to avoid making existing regulations more restrictive.

Artigo 1 do Código de liberalização de operações invisíveis correntes: general undertakings a. Members shall eliminate between one another, in accordance with the provisions of Article 2, restrictions on current invisible transactions and transfers, hereinafter called “current invisible operations”. Measures designed for this purpose are hereinafter called “measures of liberalization”. b. Where Members are not bound, by virtue of the provisions of this Code, to grant authorizations in respect of current invisible operations, they shall deal with applications in as liberal a manner as possible. c. Members shall use their best offices to ensure that the measures of liberalization

todavia, são orientações que precisam ser seguidas de forma a não haver contestações pela Organização quando das negociações e, portanto, facilitar o ingresso no grupo.

Segundo estudo feito pela Confederação Nacional das Indústrias, essa tem sido a postura dos países que ingressaram ao seletivo grupo desde 1960, sejam eles desenvolvidos ou não. Respeitadas as limitações de cada um, todos vêm reduzindo as barreiras ao movimento de capitais e serviços, cuja abertura vai inequivocamente em direção à abertura econômica. Portanto, “a solicitação brasileira oferece uma oportunidade para a revisão da regulação brasileira em diversos setores ou aspectos importantes para a competitividade.”³⁹⁷

Essa revisão necessária impactará diretamente sobre diversos aspectos da legislação brasileira, sobretudo, nos pontos que versam sobre compra e venda de moedas, transferências interbancárias internacionais, importações e exportações. Segundo um estudo, “para realizar essa liberalização, podem ser necessárias alterações pontuais na legislação sobre fluxos de capitais”,³⁹⁸ isso porque, “as regras existentes no Brasil não podem lidar com o mundo empresarial de hoje, baseado em tecnologia e na integração dos negócios em muitos aspectos.”³⁹⁹

Embora essa tendência brasileira, verificada a partir de formalizações de interesse em acordos internacionais de livre circulação de capitais, vá impactar diretamente as normas legais, pelo que se vem percebendo pelo estudo, não afetará negativamente a economia e sua estabilidade junto ao cenário internacional. Em tempos de desequilíbrios que atingiram diversos países, sobretudo o Brasil, fazia-se premente medidas de contenção nas saídas de ativos. Contudo, como se verá adiante, o banco de reservas internacionais atuais é alto o bastante para que políticas de afastamento de restrições possam ser implementadas pela via legal.

are applied within their overseas territories. d. Members shall endeavor to extend the measures of liberalization to all members of the International Monetary Fund. e. "Member" shall mean a country which adheres to this Code.

³⁹⁷ Confederação Nacional das Indústrias. *O Brasil e os códigos de liberalização da OCDE. Desafios e implicações para o setor privado brasileiro*. Brasília: CNI, 2020, p. 13/14.

³⁹⁸ LIMA, Pedro Garrido da Costa; SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira Santos. *Os códigos de liberalização e os preços de transferência da OCDE e impactos no Brasil*. Estudo técnico, agosto 2020, Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estudos-analisam-desafios-para-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>], p. 28. Acesso em: 05/11/2021.

³⁹⁹ LIMA, Pedro Garrido da Costa; SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira Santos. *Os códigos de liberalização e os preços de transferência da OCDE e impactos no Brasil*. Estudo técnico, agosto 2020, Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estudos-analisam-desafios-para-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>], p. 27. Acesso em: 05/11/2021.

5.5.1.3. A confecção do Projeto de Lei nº 5.387/2019 que resultou na Lei nº Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021

No dia 07 de outubro de 2019, o Poder Executivo Federal apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei que recebeu o nº 5.387, o qual dispôs sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no país e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil. A proposta foi votada e aprovada no dia 10 de fevereiro de 2021. No dia 12 de fevereiro de 2021, foi remetido ao Senado Federal.⁴⁰⁰ A partir da sanção e publicação passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro como a Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021. Como se verá, a edição desta lei foi mais uma adaptação do mercado cambial brasileiro com finalidade de obter aproximação com a OCDE.

Segundo os fundamentos apresentados pelo Ministério da Economia na propositura do projeto, ele estaria alicerçado em três pilares da regulação do mercado de câmbio no Brasil, quais sejam: a modernização da legislação, a simplificação da legislação e a consolidação das regulações que afetam o mercado de câmbio.

Vale frisar que, segundo levantamento, antes desta lei havia mais de 440 artigos distribuídos em mais de 40 dispositivos legais que começaram a ser editados há mais de 100 anos, com comandos dispersos e eventualmente conflitantes. Agora, com a sua entrada em vigor, existe um diploma legal contendo 30 artigos sobre o tema.⁴⁰¹ Essa é mais uma, das tantas modificações nas linhas de condução da política cambial brasileira ao longo das últimas décadas. Como foi apresentado, a legislação, ao seu passo, acompanha a realidade histórica do país, por exemplo, diante de uma economia frágil e sem reservas capazes de responder ao momento, as normas regulatórias são remodeladas e as linhas de condução política são direcionadas a solucionarem os anseios do momento, da mesma forma que em um cenário próspero e seguro, a legislação tende a exercer menor controle sobre aquele mercado.

Além de reconhecer que a política cambial não mais possui os aspectos de natureza protetiva, restritiva e controladora do mercado cambial e, portanto, pode caminhar

⁴⁰⁰ Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 5387/2019*. Disponível em: [\[https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-5387-2019\]](https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-5387-2019). Acesso em: 09/11/2021. Para acesso ao inteiro teor: Câmara dos Deputados. *PL nº 5387/2019*. [\[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224067\]](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224067). Acesso em: 19/11/2021; Senado Federal. *Projeto de Lei nº 5387, de 2019*. Disponível em: [\[https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147388\]](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147388). Acesso em: 19/11/2021.

⁴⁰¹ Banco Central do Brasil. *Projeto de Lei nº 5.387/2019, 2021*. Disponível em: [\[https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/OD_PL%20Cambial_27.4.21.pdf\]](https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/OD_PL%20Cambial_27.4.21.pdf). Acesso em: 09/10/2021.

livremente,⁴⁰² essa lei foi escrita, votada e sancionada com a finalidade de adequar as normas brasileiras aos padrões internacionais. Foi, primordialmente, o interesse em integrar o grupo da OCDE que motivou a propositura desde projeto pelo Poder Executivo Federal. Isso ocorreu porque, conforme já que como mencionado, não basta pleitear acesso, é necessário que o país detenha políticas convergentes aos preceitos do grupo.⁴⁰³

A partir do pleito de adesão à OCDE e aos Códigos de Liberação, bem como após conseguir aprovar esta Lei Ordinária Federal de simplificação do câmbio, nota-se que há grandes semelhanças entre a postura brasileira e aquela verificada por Portugal e Espanha. Há um direcionamento de esforços políticos internos que, por um raciocínio indutivo, leva a crer que será alcançado o mesmo resultado destes países, qual seja, a renúncia ao controle penal sobre a saída de divisas.

5.5.1.3.1. Crítica à Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021

Apesar de a legislação brasileira vir caminhando para a concessão de maior liberação no fluxo de capitais quando comparada ao arcabouço normativo da década de setenta e oitenta, restavam muitos resquícios. No que diz respeito a remessa de ativos para o exterior e sua manutenção, a lei estabelece que as operações poderão ser realizadas livremente, sem limitação de valor, contanto que feitas segundo as diretrizes do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional.⁴⁰⁴ O objetivo desta Lei é deixar operações de câmbio mais

⁴⁰² “2. O arcabouço legal vigente, por ter-se desenvolvido ao longo de momentos de severas restrições no balanço de pagamentos, apresenta dispositivos rígidos e obsoletos, permeado por regras que dificultam as exportações e as importações de bens e serviços, o investimento produtivo e a livre movimentação de capitais. Tais barreiras não são mais consistentes com a economia globalizada e que se vem modernizando com crescente nível de inovação. Vale destacar que a legislação cambial em vigor começou a ser estruturada em 1920 e atualmente está dispersa em mais de 40 instrumentos legais, com comandos repetidos e potencialmente conflitantes, o que tende a trazer insegurança jurídica a todos que participam desse mercado.”

⁴⁰³ “16. Sobre as estatísticas macroeconômicas oficiais, os preceitos consagrados no anteprojeto alinham-se aos padrões internacionais de qualidade estatística estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dessa forma, propõe-se que as informações coletadas de pessoas físicas ou jurídicas para fins de compilação estatística tenham seu sigilo preservado pelo Banco Central do Brasil e sejam utilizadas exclusivamente para fins estatísticos ou para subsidiar estudos e pesquisas, sem prejuízo do necessário atendimento a requisições orientadas à apuração de crimes e outras irregularidades pelas autoridades competentes. 17. O anteprojeto contribui significativamente para o alinhamento do arcabouço legal brasileiro às melhores práticas internacionais e recomendações de organismos multilaterais, a exemplo dos Códigos de Liberalização da OCDE, cujo processo de adesão já foi iniciado pelo U País, além das recomendações promovidas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) para a implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais que envolvam o combate e a prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.”

⁴⁰⁴ Art. 2º As operações no mercado de câmbio podem ser realizadas livremente, sem limitação de valor, observados a legislação, as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e o regulamento a ser editado pelo Banco Central do Brasil.

acessíveis e ao mesmo tempo assegurar o cumprimento de medidas de identificação do cliente e da operação para fins de prevenção à lavagem de capitais e financiamento ao terrorismo.⁴⁰⁵

Todavia, vale apontar que a disposição legislativa de que as operações de câmbio possam ser feitas livremente, sem limitação de valor, mas desde que seguidas as diretrizes do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional, não altera o conteúdo do delito de evasão de divisas. Ainda ficará ao arbítrio das entidades reguladoras estabelecer regras atinentes às declarações de ativos mantidos, ou destinados ao exterior, bem como as orientações na prática de operações de câmbio, em todas as suas modalidades.

Há que se observar uma contradição da referida Lei Federal. De um lado, reconhece que o Brasil visa abrir as fronteiras ao capital internacional e permitir que residentes no Brasil tenham maior facilidade de transacionar com outras moedas e aponta o interesse em ingressar na OCDE como justificativa para a modernização do setor de câmbio. Por outro lado, na contramão do que fez outros países que ingressaram em Tratados Internacionais sobre livre mercado, mantém a tipificação da evasão de divisas.

Considerando que foi proposta Lei Ordinária Federal, essa sim capaz de revogar uma lei penal, no todo ou em parte, poderia ter sido perfeitamente destinado um artigo específico para revogar a evasão de divisas, afinal, se está o Brasil visando a padronizar suas normas àquelas dos membros integrantes do grupo, a manutenção da restrição penal sobre a saída de moeda internacional é um contrassenso.

5.6. A quantidade de reservas internacionais

Alicerçando nas premissas já estabelecidas nos capítulos anteriores, vale fazer menção a alguns aspectos que possuem pertinência com o atual objeto de estudo, ou seja, a possibilidade material que o Brasil possui de remodelar sua legislação sobre o fluxo de capitais, conforme diretrizes internacionais e modelos estrangeiros, haja vista a quantidade abundante de reservas internacionais mantidas pelo Banco Central. Como visto, outros países, a partir do fortalecimento econômico decorrente, inclusive, do banco de reservas em moedas fortes, tiveram mais facilidade para incorporar medidas de abertura.

O levantamento feito demonstrou que países industrializados e com econômicas robustas tendem a abolir o controle de câmbio, sobretudo na esfera penal. Entre as razões, foi

⁴⁰⁵ Art. 4º A instituição autorizada a operar no mercado de câmbio é responsável: I - pela identificação e pela qualificação de seus clientes; e II - por assegurar o processamento lícito de operações no mercado de câmbio.

apresentado que Estados que possuem estoques altos de reservas internacionais são capazes de enfrentar instabilidades de ordem internacional e arcar com compromissos financeiros junto a outros países, sem que seja necessário restringir bruscamente importações ou buscar exportar mercadorias a todo custo.

No plano das políticas econômicas nacionais compreendidas entre política monetária, fiscal e cambial, fatores diversos podem contribuir com seu progresso bem como para seu declínio. Todas elas impactaram diretamente na gestão governamental, na economia e na vida social. Todavia, como este trabalho vem buscando compreender a política cambial, seus traços e consequências políticas e sociais, merecem ser avaliados com cuidado.

Sem tentar afirmar que o Brasil possui *status* de “país industrializado” ou “país em desenvolvimento”, o fato de haver um forte elemento que alicerça a segurança no plano das relações econômicas internacionais, qual seja, a consideravelmente alta quantidade de reservas internacionais mantidas no Banco Central, temos o indicativo da força monetária que possui o Brasil frente outros Estados.

Ao avaliar o período compreendido entre o início dos anos setenta e o fim da década de noventa, relembrando, entre o período de crescimento com endividamento assumido pelo Brasil, passando por dois colapsos de dívida externa, negativa de socorro do FMI, até o início da recuperação econômica, foi possível constatar que o gráfico que demonstra o nível de reservas internacionais mantidos pelo Brasil guarda relação com o cenário político-econômico.⁴⁰⁶

Tais informações estão publicadas no site do Banco do Brasil e mostra o nível de moeda estrangeira pertencente ao Brasil desde o início dos anos setenta até a atualidade. Ele é atualizado mês a mês. Como visto, as vicitudes que afetam o cenário mundial impactam nesta disponibilidade. Exemplo disso é a pequena queda da linha verificada a partir de março de 2020, ou seja, no início da pandemia causada pela Covid-19.

Desconsiderando pequenas oscilações nos valores que se dão eventualmente para mais ou para menos, vale destacar neste estudo o comportamento da linha que indica a quantidade de divisas estocadas ao longo dos anos iniciando o levantamento em 1973.

O ano de 1973 começa com o equivalente a US\$ 4.3 bilhões em divisas depositados no Banco Central. A partir desse período, a linha do gráfico se manteve relativamente constante

⁴⁰⁶ Para SOUZA, “(...) os estoques de recursos externos brasileiros cresceram vertiginosamente, houve fortes ingressos líquidos de investimentos estrangeiros diretos e retornos líquidos dos investimentos diretos brasileiros. Conforme revelou a instabilidade financeira de 2008, o Brasil possui atualmente uma robustez econômica incomparável com a fragilidade de 1986, sendo, ademais, foco de investimentos externos”. SOUZA, Luciano Anderson de. *Evasão de divisas no projeto do Código Penal*. Boletim IBCCRIM, ano 21, nº 243, 2013, p. 05.

até o fim do ano de 1991, onde marcou US\$ 9.4 bilhões. A partir do início de 1992, até o início do ano de 2006, o gráfico demonstrou sinais pequenos de crescimentos na disponibilidade de reservas. Neste período, o ponto mais alto foi de US\$ 74.6 bilhões em abril de 1998. Já a partir de 2006, o gráfico apresentou alto crescimento, atingindo em fevereiro de 2013 a quantia de US\$ 373.7 bilhões e se manteve neste nível até que registrou uma baixa em março de 2020, mesmo assim, chegando a ter ainda US\$ 345.7 bilhões. Em janeiro de 2022 havia US\$ 358.3 bilhões depositados.⁴⁰⁷

Estando o Brasil com níveis de reservas cambiais relativamente altos e que vem crescendo paulatinamente, além de buscar aderir aos melhores padrões internacionais, não há dúvida que deve permanecer reformulando seu acervo normativo. Este, naturalmente, deve ser alinhado às práticas da OCDE e de países desenvolvidos, que permita a livre circulação de capitais entre residentes e não residentes, sem entraves burocráticos, bem como transparente e que mantenham as diretrizes de combate à lavagem de capitais e financiamento ao terrorismo.

Para aderir a estes acordos internacionais e aprimorar o marco legislativo no que diz respeito ao fluxo de capitais, é evidente que o tipo penal de evasão de divisas deve ser revogado. Em um cenário desejado de aproximação entre Estados e troca de moedas é inconcebível que um correntista sofra reprimenda corporal por perder o prazo de declaração dos depósitos mantidos exterior.

5.7. A propositura do Projeto de Lei nº 586/2020

No dia 03 de março de 2020, o Deputado Federal Eduardo Cury apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei que recebeu o nº 586, o qual dispôs sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional. Por sua vez, visou alterar em vários aspectos a Lei nº 7.492/1986, incluindo, a revogação do tipo penal de evasão de divisas, que segue em tramitação.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Banco Central do Brasil. *Reservas Internacionais*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/bcmais_competitividade?modalAberto=competitividade_reservasInternacionais]. Acesso em: 09/11/2021. Outro portal de registros é: Banco Central do Brasil. *SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais - v2.1 Módulo público*. Disponível em: [https://www3.bcb.gov.br/sgpspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarSeries&series=13621]. Acesso em: 09/11/2021.

⁴⁰⁸ Para acesso ao andamento do projeto e seu inteiro teor: Câmara dos Deputados. *PL nº 586/2020*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238659]. Acesso em: 10/11/2021.

Este projeto foi confeccionado a partir da iniciativa dos juristas Pierpaolo Cruz Bottini, Rodrigo de Grandis, Heloísa Estellita, Eduardo Salomão Neto e Marcelo Costenaro Cavalli.⁴⁰⁹ A proposta e os fundamentos apresentados muito inspiraram a construção deste trabalho. Inclusive, a conclusão acabou sendo harmoniosa a dos doutrinadores, como se verá.

Segundo a justificativa, a revogação deste delito se baseia nos fundamentos de que a realidade brasileira é marcada pela estabilidade da quantidade de reservas internacionais, de que em caso de desestabilização na flutuação o Banco Central do Brasil poderia controlar as operações de câmbio por meio de diretrizes e normas, de que o doleiro, quem opera o mercado paralelo de câmbio será punido por norma específica e de que a tipificação da lavagem de dinheiro cumpre a função de prevenir e punir a ocultação de ativos espúrios no exterior.

O primeiro aspecto trazido pela justificativa de revogação consistente na mudança do cenário político cambial brasileiro está em sintonia a fundamentação deste trabalho.⁴¹⁰ De fato, como foi constatado, a realidade projetada neste tipo penal pelo legislador ordinário em 1986 não se manteve.⁴¹¹

Ainda que venha a ser uma hipótese remota, o PL ressaltou que, em caso de desestabilização na flutuação da moeda, há na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 disposições que permitirão o Estado exercer o seu controle e retomar a normalidade, sem que seja necessário restringir a saída de ativos sob pena de prisão.⁴¹² Apresentam como hipótese o

⁴⁰⁹ “Destaca-se também a colaboração de Arnaldo Malheiros Filho, Theodomiro Dias Neto (Direito GV – SP), Bruno Salama (Direito GV – SP), Alexandre Pinheiro dos Santos (CVM), Otávio Yazbek (CVM), Márcio Ferro Catapani (JF-SP), Máira Felipe Lourenço (JF-SP), Arício José Menezes Fortes (BACEN) e de César Cardoso e Heloisa Slav (Mestrado Profissional da Direito GV-SP). O anteprojeto se insere no contexto dos trabalhos e contou com o apoio do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direito Penal Econômico (GEPDPE) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.” *PL nº 586/2020*. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238659]. p. 07. Acesso em: 10/11/2021.

⁴¹⁰ Conforme a justificativa do projeto: “À época em que a Lei nº 7.492/1986 foi editada, há mais de 30 anos, o cenário jurídico e econômico brasileiro era diferente do atual. O câmbio era administrado pelo Banco Central. Havia alta dependência do capital externo para equilíbrio do balanço de pagamentos e o país se via afetado por sucessivas instabilidades cambiais. Nesse contexto econômico, caracterizado pela escassez de divisas internacionais, havia necessidade de proteção de reservas cambiais, para fazer frente aos pagamentos internacionais. A opção adotada foi a proibição ou a restrição da compra de moeda estrangeira no mercado oficial de câmbio, sem que se discriminasse de forma mais específica sua casuística de aplicação. Essa realidade sofreu alteração em primeiro lugar pela relativa estabilização de reservas brasileiras.” p. 19/20.

⁴¹¹ “A realidade projetada pelo legislador ordinário no ano de 1986, principalmente em relação ao bem jurídico resguardado pela norma penal incriminadora, é completamente distinta do contexto atual, revelando que o crime de evasão de divisas, por se tratar de medida restritiva de direitos fundamentais (como, v.g., a livre circulação econômica), sem que haja (pelo menos não com a mesma intensidade) necessidade na proibição da conduta, é exemplo de legislação penal de emergência que se perenizou.” FOPPEL, Gamil. FONSECA, Alan Siraisi. *Evasão de divisas: dos processos de descriminalização à proposta de proteção pelo direito sancionador*. *Delictae: Revista de estudos interdisciplinares sobre o delito*, vol. 4, nº 7, 126/159, p. 151.

⁴¹² Segundo a justificativa: “Mesmo considerando a possibilidade de flutuações dessas reservas, no sistema da atual lei bastaria restringir por regulação administrativa a latitude cambial com que bancos podem fechar operações

previsto no art. 4º, V, da Lei, que versa sobre a possibilidade de o Conselho Monetário Nacional fixar diretrizes no controle de câmbio de forma a estabelecer restrições pela via administrativa,⁴¹³ bem como o disposto no art. 4º, XVIII, que permite que todas as operações de câmbio sejam centralizadas no Banco Central do Brasil.⁴¹⁴

Considerando a hipótese de revogação, o Projeto de Lei esclarece que os operadores paralelos do mercado de câmbio não ficarão impunes.⁴¹⁵ Isso porque os doleiros, aqueles que se dedicam ao comércio clandestino de troca de moedas entre Estados diversos, seriam apenados nos termos da redação proposta para o art. 16 deste projeto⁴¹⁶ pois, no caso, estariam exercendo atividade privativa de instituição financeira.⁴¹⁷

Por fim, o Projeto ressalta que uma das razões que justificou a manutenção do delito de evasão de divisas foi sua finalidade de prevenir e punir quem transferisse e ocultasse no exterior valores provenientes do crime das autoridades brasileiras. Contudo, com o advento da Lei nº 9.613/1998, estes atos de lavagem de dinheiro tiveram tipificação específica, sendo despiendo a sanção penal pela norma do art. 22 da Lei nº 7.492/1986.⁴¹⁸ Situação essa já

de câmbio, ou mesmo tomar a medida extrema de centralizar operações de câmbio no Banco Central do Brasil. O Conselho Monetário Nacional tem competência para isso nos termos do artigo 4º, incisos V e XVIII da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.” p. 20.

⁴¹³ Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: V - Fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive quanto a compra e venda de ouro e quaisquer operações em Direitos Especiais de Saque e em moeda estrangeira

⁴¹⁴ Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: XVIII - Outorgar ao Banco Central da República do Brasil o monopólio das operações de câmbio quando ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamentos ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação

⁴¹⁵ Informa a justificativa que: “(...) eventuais infratores às normas restritivas teriam de recorrer a operadores paralelos de câmbio, em atividade que seria punida nos termos do artigo 16, na redação proposta neste texto (operar instituição financeira, inclusive de câmbio, sem autorização).” p. 20.

⁴¹⁶ Art. 16. Exercer ou explorar, reiteradamente e sem autorização da autoridade competente, atividade ou serviço privativo de instituição financeira: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. § 2º. Para efeitos deste artigo, a pessoa que, em caráter profissional, administre ou negocie câmbio, inclusive realizando transferências de recursos entre contas bancárias mantidas fora do Brasil contra compensação direta ou indireta em moeda nacional, será considerada instituição financeira. p. 16.

⁴¹⁷ Nos termos da justificativa de alteração: “Empresas e pessoas físicas que negociam com câmbio exercem atividade privativa de instituição financeira como definida no artigo 1º e, portanto, se subsumem ao artigo 16. Em todo caso, o dispositivo do artigo 16 § 2º reitera a menção, chamando atenção para as atividades de operadores irregulares de moeda (“doleiros”), com menção específica e meramente exemplificativa a transferência entre contas no exterior). Finalmente, não parece razoável apenas de forma mais severa a atividade não autorizada do “doleiro” (2 a 6 anos) do que a potencialmente mais lesiva e socialmente perigosa operação de bancos sem autorização (1 a 4 anos), daí a unificação de penas em um só dispositivo.” p. 16.

⁴¹⁸ Nos termos da justificativa da proposta: “Além disso, as operações cambiais serviam em muitos casos para colocar recursos provenientes de ilícitos fora do alcance ou possibilidade de detecção de autoridades brasileiras, e sua criminalização quando irregulares tinha por alvo sancionar a lavagem de dinheiro, que não foi objeto de diploma criminal específico até 1998.2 Com a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a lavagem de dinheiro passou a ser crime autônomo, que já daria conta do uso de operações cambiais para reciclagem de recursos.” p. 20.

vislumbrada por BATISTA em 2001, quando assentou que a evasão de divisas iria desaparecer perante os interesses do capitalismo e seria substituído pela lavagem de dinheiro.⁴¹⁹

O PL nº 586/2020 reconhece que não há qualquer necessidade de se manter vigente o tipo penal de evasão de divisas, seja pela consolidação econômica, seja pela presença de dispositivos normativos aptos prevenir e coibir condutas lesivas passíveis de serem praticadas no contexto das operações cambiais.

A justificativa para a revogação do delito em estudo neste Projeto de Lei é clara e pertinente. Todas as razões apresentadas, em sua medida, puderam ser estudadas e comprovadas por meio desta pesquisa. Sob a ótica do penal contemporâneo, as orientações dogmáticas referentes a legitimidade de uma norma e sua vinculação a um bem jurídico impõe limitação a criminalização, como foi demonstrado no caso em estudo. Não obstante, no campo político, os aprimoramentos legislativos, a pretensão que o país tem de compactuar com diretrizes internacionais e aderir a padrões também reforçam a necessidade e possibilidade de se reformar a Lei nº 7.492/1986 e revogar o art. 22.

⁴¹⁹ Segundo o autor: “O delito de evasão de divisas tende a desaparecer perante os interesses do capitalismo financeiro transnacional que hoje dá as cartas, sendo substituído pela nova estrela da pauta de políticas criminais do empreendimento econômico internacional dominante: a lavagem de dinheiro (...).” BATISTA, Nilo. Consumação e tentativa no crime de evasão de divisas. Inº: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). *Estudos em homenagem a Evandro Lins e Silva: criminalista do século*. São Paulo: Método, 2001, 255.

CONCLUSÃO

Da presente investigação podem ser extraídas as seguintes conclusões:

Houve no Brasil nos anos setenta até parte dos anos noventa período de extrema fragilidade econômica. Dependência de produtos importados, sobretudo de petróleo e derivados e endividamento decorrente da tentativa de expansão industrial, aliados à superveniência de dois aumentos expressivos nos preços do petróleo e das taxas de juros, acarretaram ao Brasil drástica redução do banco de reservas internacionais

A política cambial brasileira adquiriu contornos próprios e específicos pela realidade. Deixou de ser uma expectadora das relações entre particulares e passou a atuar ativamente no mercado fixando artificialmente a taxa de câmbio e concedendo e retirando liberdades de empresas e cidadãos. Dessa forma, os particulares foram diretamente impactados com os contornos da política cambial implementada. A obtenção de moeda estrangeira e suas transações no mercado interbancário, vistas como perigosas, foram barradas. Toda a reorientação da política cambial se deu com o propósito de reestabelecer condições de vida melhor aos cidadãos que padeciam dos efeitos da crise.

No mesmo período que o país passava pela crise da dívida externa, no âmbito do direito penal emergiu um momento que influenciou na edição de tipos penais. Ele foi chamado de “expansão do direito penal”. O movimento de expansão do direito, com todas as suas novas orientações de incriminação, era apto para auxiliar o Estado na turbulência, sobretudo por considerar que a política cambial vigente era frágil e demandava uma proteção por meio do direito penal.

No âmbito do sistema financeiro, outras demandas se faziam presentes, em especial, a criminalização de gestores que arruinavam o patrimônio do particular depositado em instituições financeiras. Verificou-se, portanto, que seria necessária a discussão sobre uma lei penal específica para tratar de condutas perpetradas no âmbito do sistema financeiro e contra ele.

A Lei nº 7.492/1986 foi editada e sancionada com críticas. Juristas e legisladores não ficaram satisfeitos com o seu conteúdo redacional e sinalizaram que ela seria modificada oportunamente. Algo que nunca ocorreu.

O tipo penal do art. 22 da Lei nº 7.492/1986 possui natureza de norma penal em branco e foi elaborado de forma a criminalizar três espécies de condutas que guardam relação de continuidade entre si. O referido tipo penal foi complementado por atos administrativos que estavam em vigor à época, bem como perdurou com lacunas ante a ausência de edição de

normas complementares. Foram necessários vários anos para que este tipo fosse integralmente preenchido.

É necessário que a norma penal esteja atrelada a um referencial com status de bem jurídico. No caso, o conceito de bem jurídico verificado como mais adequado foi o de bem jurídico pessoal.

Propostas de possíveis bens jurídicos para o delito foram apresentadas pela doutrina: a ordem tributária, a ordem econômica, a política econômica e a política cambial. O bem juridicamente tutelável verificado pela investigação como o adequado foi a política cambial.

Após vários anos de restrições na esfera político cambial, inclusive com a ajuda do direito penal, já no fim dos anos oitenta o país começou a apresentar sinais de recuperação financeira. Diante dos sinais de recuperação, novos atos normativos foram editados no âmbito do sistema financeiro no que diz respeito as trocas cambiais. Ao longo dos anos que seguiram, as novas resoluções davam um passo na direção da total liberdade para a troca de moedas.

O advento dos novos atos normativos repercutiram no âmbito de incidência do tipo penal de evasão de divisas, tornando-o menos abrangente. A modificação da política cambial, bem como advento infralegal e os impactos decorrentes no tipo penal levaram doutrinadores a promoverem uma “releitura” do delito de evasão de divisas, foi dada uma interpretação diversa da que vinha sendo conferida.

A visão obtida a partir da pesquisa foi que as mudanças percebidas nas linhas de condução da política cambial não acarretaram tão somente uma necessidade de releitura do tipo, mas levaram a extinção do bem juridicamente tutelado. Com a consolidação das modificações internas, a política cambial deixou de atrair a tutela penal, embora o tipo a ela destinado tenha permanecido vigente.

A partir das novas linhas da política cambial e da teoria do bem jurídico pessoal desenvolvida e enraizada no direito penal contemporâneo, o tipo penal é uma norma vigente sem bem jurídico e, portanto, cumpre apenas uma função de auxílio do Estado em suas políticas.

Países da Europa como Portugal e Espanha revogaram o controle penal sobre o movimento cambial. Essa revogação se deu, primordialmente, pela robustez de suas economias e da adesão a Tratados que padronizam a troca de moedas e concedem total liberdade nas transações. Países que não consideram suas economias sólidas e que não são signatários de acordos internacionais sobre movimento de capitais, a exemplo de Argentina e Uruguai, mantêm o controle penal sobre o câmbio.

O Brasil vem tentando aproximação com Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que, entre outras diretrizes, busca a liberdade nas trocas financeiras entre Estados membros e não membros. Para isso, já solicitou a adesão ao Código de Liberalização de Movimentos de Capitais e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis, além de ter aprovado recentemente uma Lei que simplifica as transações no mercado de câmbio.

Para o ingresso no seleto grupo da OCDE, o Brasil precisa internalizar no seu ordenamento jurídico práticas que guardam conformidade com as diretrizes do grupo. Dessa forma, a manutenção de um tipo penal que sanciona corporalmente o correntista que pratica operações de câmbio em desconformidade com normas administrativas choca frontalmente com as práticas de livre mercado adotadas pelos países integrantes.

Atualmente, o Poder Legislativo tem a possibilidade de efetivamente reconhecer que o tipo penal de evasão de divisas não deve ser mantido e revogá-lo expressamente. Basta a aprovação do Projeto de Lei nº 586/2020, que se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados. Isso porque: A uma, porque do ponto de vista dogmático, não possui bem jurídico atrelado e cumpre tão somente uma função administrativa e, a duas, porque do ponto de vista político, está em desacordo com práticas internacionais.

REFERÊNCIAS

Agência Brasil. *OCDE formaliza convite para início da adesão do Brasil à organização. Entidade também vai avaliar a entrada de outros cinco países*. Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ocde-formaliza-convite-para-inicio-da-adesao-do-brasil-organizacao]. Acesso em: 26/01/2022.

ALCOFORADO, Fernando. *Globalização*. Barueri: NBL Editora, 1997.

ALVES, Amanda Bastos. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional como expressão do direito penal simbólico no Brasil*. Orientador: Luís Augusto Sanzo Brodt. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 2016

ALVES, Gilberto Rodrigo Moda; SIMÕES, Regina Célia Faria. *Implicações do Novo Regulamento de Câmbio e Capitais Internacionais um ano após sua implantação*. 2006. Disponível em: [http://www.unimep.br/rni/n6/RNI6_art04.pdf]. Acesso em: 18/08/2021.

AMARAL, Claudio do Prado. *Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea*. São Paulo: Monografia IBCCRIM, 2007.

AMAT, Bruno Motta; LOUZEIRO, Gabriel Lucas Soares Miranda; DE SOUZA, Guilherme Gomes de Barros. *Relação Brasil-OCDE: um inquérito sobre a influência norte-americana na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico*. O Eco da Graduação, v. 5, nº 2, 2020.

AMELUNG, Knut. El concepto “bien jurídico” en la teoría de la protección penal de bienes jurídicos. In: HEFENDEHL, Roland (ed.). *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 221/259;

ANDREZO, Andréa Fernandes; SIQUEIRA LIMA, Iranº *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/PIPECAFI/USP 1999.

ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: ARAÚJO Marina Pinhão Coelho; SOUZA, Luciano Anderson de. (orgs). *Direito penal econômico: Leis Penais Especiais*. vol. 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, e-book, 2019.

ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2018.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Crimes Federais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

Banco Central do Brasil. *O que é câmbio?*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/oqueecambio]. Acesso em: 24/07/2021.

Banco Central do Brasil. *Capitais internacionais e mercado de câmbio no Brasil*. 2015, p. 05. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Capitais_Internacionais_Mercado_Cambio_Brasil.pdf] Acesso em: 30/12/2020.

Banco Central do Brasil. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial]. Acesso em: 08/07/2021.

Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área de Câmbio*, 2015. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cam/bio.pdf] Acesso em: 13/07/2021.

Banco Central do Brasil. *Medidas de simplificação na área de Câmbio*. 2015. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf], p. 02/03. Acesso em: 23/11/2020.

Banco Central do Brasil. *Política cambial*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial]. Acesso em: 08/10/2021.

Banco Central do Brasil. *Projeto de Lei nº 5.387/2019*, 2021. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/OD_PL%20Cambial_27.4.21.pdf]. Acesso em: 09/10/2021.

Banco Central do Brasil. *Quadro Comparativo: Unificação dos Mercados de Câmbio*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/comparativo_marco_2005.pdf]. Acesso em: 18/08/2021.

Banco Central do Brasil. *Regime Cambial Brasileiro: Evolução Recente e Perspectivas*, 1993, apresentação.

Banco Central do Brasil. *Reservas Internacionais*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/bcmais_competitividade?modalAberto=competitividade_reservasInternacionais]. Acesso em: 09/11/2021.

Banco Central do Brasil. *SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais - v2.1 Módulo público*. Disponível em: [https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarSeries&series=13621]. Acesso em: 09/11/2021.

Banco central do Brasil.” *Medidas de Simplificação na área do câmbio*. 2015. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/rex/LegCE/Port/Ftp/Medidas_Simplificacao_Area_de_Cambio.pdf]. Acesso em: 31/08/2021.

BARATTA, Alessandro. Funções instrumentais e simbólicas do direito penal: Lineamentos de uma teoria do bem jurídico. In^o: *Revista Brasileira de Ciências Penais*, São Paulo, nº 05, p. 05-24, 1994.

BATISTA, Nilo. Consumação e tentativa no crime de evasão de divisas. In^o: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). *Estudos em homenagem a Evandro Lins e Silva: criminalista do século*. São Paulo: Método, 2001.

BATLLE SALES, Georgina. La libre circulación de medios de pago. *Los principios básicos del régimen español de control de cambios*. Madrid: Anales de derecho: Revista de la Facultad de Derecho, 1994.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem jurídico-penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2019;
BADARÓ, Tatiana. *Bem jurídico-penal supraindividual*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

BECHARA, Ana Elisa. *Os discursos de emergência e o comprometimento da consideração sistêmica do direito penal*. Boletim IBCCRIM, São Paulo: ano 16, nº 190, 2010.

BECHARA, Ana Elisa. *Os discursos de emergência e o comprometimento da consideração sistêmica do direito penal*. Boletim IBCCRIM, São Paulo: ano 16, nº 190, 2008.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. Trad. NASCIMENTO, Sebastião. São Paulo: Editora 34, 2010.

BITENCOURT, Cezar Roberto, BREDÁ, Juliano. *Crimes contra o sistema financeiro nacional & contra o mercado de capitais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, e-book, 2010.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal Econômico*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Crimes de perigo abstrato e princípio da precaução na sociedade de risco*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BOTTINO, Thiago. *Regulação econômica e direito penal econômico: eficácia e desencontro no crime de evasão de divisas*. RBCCrim, vol. 21, nº 101, p. 125/153, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. 13ª ed., Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2010.

BRODT, Luís Augusto Sanzo. Bem jurídico e criminalidade econômica: Uma abordagem sob a perspectiva da teoria do bem jurídico. In: *Criminalidade em Debate*. Org.: BRODT, Luís Augusto Sanzo, Porto Alegre: Núria Fabris, 2018

Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17421>]. Acesso em: 15/11/2021.

Câmara dos Deputados. PL nº 273/1986. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=174219>]. Acesso em: 15/11/2021.

Câmara dos Deputados. PL nº 586/2020. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238659>]. Acesso em: 10/11/2021.

CARRION, Thiago Zucchetti. *Gestão fraudulenta de instituição financeira: texto e contexto normativos*. Dissertação de Mestrado, PUC/RS, Porto Alegre, 2009, 167.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz & Terra, 21ª edição, 2013.
SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico*. São Paulo: Edusp. 5ª edição, 2008.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *O controle Penal nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 126.

CATAPANI, Márcio Ferro. *Apontamentos sobre o crime de manutenção de depósitos no exterior sem declaração às autoridades brasileiras*. vol. 102, nº 102, 2013, p. 221/239, São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais.

CAVALI, Marcelo Costenaro. *Exame do crime de manutenção de depósitos não declarados no exterior na APn 470*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 106, p. 231/250, 2014.

CAVALI, Marcelo Costenaro. *O crime de manutenção de depósitos não declarados no exterior (artigo 22, parágrafo único, in fine, da lei nº 7.492/86): análise do tipo penal a partir do bem jurídico tutelado*. nº 110, Revista TRF 3ª Região, 2011.

Confederação Nacional das Indústrias. *O Brasil e os códigos de liberalização da OCDE. Desafios e implicações para o setor privado brasileiro*. Brasília: CNI, 2020.

Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 5387/2019*. Disponível em: [<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-5387-2019>]. Acesso em: 09/11/2021.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da; QUEIJO, Maria Elizabeth; MACHADO, Charles Marcildes. *Crimes do colarinho branco*, São Paulo: Saraiva.

COSTA, José de Faria. *O Fenômeno da Globalização e o Direito Penal Econômico*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 34, p. 9/10, 2001.

CRUZ, Flávio Antônio da. *Gestão temerária, evasão de divisas e aporias*, RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 99/147, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

D'AVILA, Fabio Roberto. *Ofensividade em direito penal: escritos sobre a teoria do crime como ofensa a bens jurídicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

DE GRANDIS, Rodrigo. *Aspectos penais da nova lei do mercado de câmbio Lei 14.286/2021 criou dispositivos legais que complementam delitos contra o sistema financeiro nacional*. Disponível em: [<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/penal-em-foco/aspectos-penais-nova-lei-do-mercado-de-cambio-09012022>]. Acesso em: 10/01/2022.

DE SANCTIS, Fausto. *Punibilidade no sistema financeiro nacional*. Campinas: Millennium, 2003.

DELMANTO, Roberto; DELMANTO JÚNIOR, Roberto; DELMANTO Fabio M. de Almeida. *Leis Penais Especiais Comentadas*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luiz. *El derecho penal simbólico y los efectos de la pena*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXV, núm. 103, p. 409-447, 2002.

EICHENGREEN, Barry J. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 2ª ed., 2008.

ESTELLITA, Heloísa; PRADO, Viviane Muller. (orgs.) *Regulando criptoativos. Produtos do projeto multidisciplinar “Regulando Criptoativos” desenvolvido pela FGV Direito SP*. São Paulo: FGV, 2020.

FARIA COSTA, José de; COSTA ANDRADE, Manuel da. Sobre a Concepção e os Princípios do Direito Penal Econômico. In PODVAL, Roberto (orgs). *Temas de Direito Penal Econômico*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FEIJO, Carmem; NASSIF, André; ARAÚJO, Eliane. *Taxa de câmbio real e política cambial no Brasil*. Disponível em: [<http://www.anpec.org.br/novosite/br/xxv-encontro-regional-de-economia>], p. 06. Acesso em: 30/09/2021.

FELDENS, Luciano. *A estrutura material dos delitos de gestão fraudulenta e temerária de instituição financeira*. RBCCrim, v. 18, nº 86, p. 170/200, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, e-book.

FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. A associação entre o ilícito penal no exemplo do crime de evasão de divisas. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; MAGRINI, Rachel de Paula (coords.). *Estudos de direito público*. Campo Grande: Cepejus, 2009.

FELDENS, Luciano; SCHMIDT, Andrei Zenker. *O delito de evasão de divisas 20 anos depois: Sua redefinição típica em face das modificações da política cambial brasileira*. vol. 4, nº 8, Fortaleza: Revista Opinião Jurídica, 2006.

FERREIRA PINTO, Fernanda Maria Reis da Fonseca. *A integração de Portugal nas Comunidades Europeias*. Tese de Doutorado. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2011.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge. *Temas básicos da doutrina penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

FISCHER, Douglas. *Delinquência econômica e Estado social e democrático de direito: uma teoria à luz da Constituição*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

FOPPEL, Gamil. FONSECA, Alan Siraisi. *Evasão de divisas: dos processos de descriminalização à proposta de proteção pelo direito sancionador*. Delictae: Revista de estudos interdisciplinares sobre o delito, vol. 4, nº 7, 126/159, 2017.

FORNAZI JÚNIOR, Milton. *Aspectos atuais do crime de evasão de divisas*. vol. 1, nº 1, p. 101/112, São Paulo: Revista criminal: ensaios sobre a atividade policial, 2007.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

GALVÊAS, Ernane. *Coleção História contada do Banco Central do Brasil*. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_6_ernane_galveas.pdf]. p. 153. Acesso em: 29/09/2021.

GALVÊAS, Ernane. *O mercado brasileiro de capitais*. Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, vol. 41, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GAROFALO FILHO, Emilio. *Câmbio, ouro e dívida externa: De Figueiredo a FHC*. São Paulo: Saraiva, 2002.

GERSTLER, Daniel. *Evasão de divisas como crime antecedente da lavagem de dinheiro: Um estudo sob a perspectiva do bem jurídico tutelado pelo art. 22, caput, da Lei 7.492/1986, em face da nova sistemática regulatória do mercado cambial brasileiro, introduzida pela Carta Circular/Bacen 3.280/05*. RBCCrim, vol. 18, nº 86, p. 369/392, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GOMES, Ana Beatriz. *A formalização do convite de adesão à OCDE e o crime de evasão de divisas*. Disponível em: [<https://www.conjur.com.br/2022-jan-28/ana-beatriz-gomes-convite-adesao-ocde-evasao-divisas>]. Acesso em: 29/09/2021.

GOMES, Marcelo Barros *et al.* *Brasil na OCDE*. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI, nº 28, 2020.

GONÇALVES, Reinaldo; *et. al.* *A nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 4ª ed., 1998.

GRECO, Luís. *Modernização do direito penal, bens jurídicos coletivos e crimes de perigo abstrato*. (Com um adendo: Princípio da ofensividade e crimes de perigo abstrato). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GROSSI, Ivana Inés. *La prescripción en el régimen penal cambiario: problemáticas de interpretación e inconstitucionalidad del art. 19º da la Ley nº 19.395*. Buenos Aires: Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés, 2018.

HASSEMER, Winfried. *¿Puede haber delitos que no afecten a un bien jurídico penal?* In: HEFENDEHL, Roland (ed.). *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007.

HASSEMER, Winfried. *Características e crise do moderno direito penal*. Trad. SILVA, Pablo Rodrigo Alflenº Porto Alegre: Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal, ano 3, nº 18, 2003.

HASSEMER, Winfried. *Derecho Penal Simbólico y protección de Bienes Jurídicos*. Inº: *Pena y Estado*. Santiago: Editorial Jurídica Conosur, 1995;

HEFENDEHL, Roland. *El bien jurídico como eje material de la norma penal*. In: HEFENDEHL, Roland (ed.). *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007.

HOLETZ BACK, Alexandre Augusto. *Estudo sobre o funcionamento do mercado de câmbio no Brasil*. Trabalho de conclusão do curso de Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 23. Disponível em: [<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/166758>]. Acesso em: 18/08/2021.

JÚNIOR, Flávio Martins Alves; *et. al.* *Leis penais especiais*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KERR, Roberto. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Pearson, 2011.

LIMA, Pedro Garrido da Costa; SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira Santos. *Os códigos de liberalização e os preços de transferência da OCDE e impactos no Brasil*. Estudo técnico, agosto 2020, Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estudos-analisam-desafios-para-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>], p. 28. Acesso em: 05/11/2021.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. *Sociedade do risco e direito penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais*. São Paulo: Monografia IBCCRIM, 2005.

MACRI JR., José Roberto; MACRI, Bianka Jaquetti. *Expansão do direito penal: abordagem sociológica*. Ribeirão Preto: Revista Reflexão e Crítica do Direito, nº 5, p. 185/203, 2017.

MAIA, Rodolfo Tigre. *Dos crimes contra o sistema financeiro nacional*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MALAN, Diogo. Bem jurídico tutelado pela Lei 7.492/1986. In BOTTINO Thiago. *Direito penal e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier/GV, pp. 37/58, 2012.

MARANHÃO, Douglas Bonaldi. *Direito penal econômico e o bem jurídico protegido através do crime de evasão de divisas*. *Doutrinas Essenciais de Direito Penal Econômico e da Empresa*, vol. 2, 2011, p. 641/665.

MARANHÃO, Douglas Bonaldi. *Direito penal econômico e o bem jurídico protegido através do crime de evasão de divisas*. 2011.

MASI, Carlo Velho. *O crime de evasão de divisas na era da globalização: novas perspectivas dogmáticas, político-criminais e criminológicas*. 2013.

MAZLOUM, Ali. *Dos crimes contra o sistema financeiro. Comentários à Lei 7.492/86 e Jurisprudência*. Celebre, 2007,

MELLAGI FILHO, Armando; ISHIKAWA, Sérgio. *Mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Atlas, 2000.

NEVES. Rúbia Carneiro. *A caracterização do banco a partir da evolução da legislação brasileira*. Belo Horizonte: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 73, pp. 701/735, 2018, p. 711/712.

NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations. Disponível em: [<https://www.oecd.org/investment/codes.htm>]. Acesso em: 05/11/2021.

OECD. *Accession Candidates*. Disponível em: [<http://www.oecd.org/about/members-and-partners/>]. Acesso em: 29/10/2021.

OECD. *OECD Liberalization Codes: User's Guide*. 2019. Disponível em: [<https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38072327.pdf>]. Acesso em: 05/11/2021.

OECD: *Global Relations*. Disponível em: [<https://www.oecd.org/global-relations/keypartners/>]. Acesso em: 29/10/2021.

OECD: *OECD and Enlargement*. Disponível em: [http://www.oecd.org/about/document/enlargement.htm]. Acesso em: 29/10/2021.

ORTIZ-ARCE, Antonio. *La libertad de circulación de capitales en la Comunidad Económica: Europea y la adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Revista de Instituciones Europeas, nº 11, 1984.

PÉREZ-TENESSA, Antonio. *El control de cambios*. Revista de administración pública, nº 100, 1983.

PERUCHIN, Vitor Antônio Guazzelli. *O crime de evasão de divisas: dificuldades definitoriais e de controle*. Dissertação de Mestrado. PUC/RS, Porto Alegre, 2006.

PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, e-book.

PORTOCARRERO, Cláudia Barros; FERREIRA, Wilson Luiz Palermo. *Leis penais extravagantes. Teoria, jurisprudência e questões comentadas. Análise artigo por artigo*. 4ª ed., Salvador: JusPodivm, 2019.

PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*, 6ª ed., São Paulo: Aduaneiras, 1987.

REDRADO, Martin; CARRERA, Jorge; BASTOURRE, Diego; IBARLUCÍA, Javier. *La política económica de la acumulación de reservas: nueva evidencia internacional*. Buenos Aires: Estudios BCRA n°2, 2006.

REPETTO, Ulises García. *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración° Montevideo: Universidad de la República de Uruguay, 2014.

REZENDE, Ricardo Pazzotti. Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula. 2009. Disponível em: [http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727], p. 09. Acesso em: 04/02/2021.

ROSSI, Pedro. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: Teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e especulação*. Rio de Janeiro, FGV, 2016.

ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. CALLEGARI, André Luís; GIACOMOLLI, Nereu José. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *En torno a las leyes orgánicas: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1984, de 23 de febrero*. Revista de administración pública, nº 104, 1984.

SCALCON, Raquel Lima. *Doutrina do “direito e desenvolvimento” e a expansão do direito penal econômico no Brasil: Reflexões a partir do crime de evasão de divisas*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 110, 2014.

SCHMIDT, Andrei Zenkner; FELDENS, Luciano. *Manutenção de depósitos no exterior e necessidade de sua declaração: considerações acerca do art. 22, parágrafo único, in fine, da lei nº 7.492/86*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, a. 13, nº 159, p. 15/17, 2006. Disponível em: [<https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/4068/>]. Acesso em: 16/08/2021.

SCHNEIDER, Maurício. *Acesso do Brasil a OCDE – Aspectos e temas ambientais*. Estudo técnico. Março de 2020. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/estudos-analisam-desafios-para-a-entrada-do-brasil-na-ocde/>]. Acesso em: 29/10/2021.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei nº 5387, de 2019*. Disponível em: [<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147388>]. Acesso em: 19/11/2021.

SILVA SÁNCHEZ, Jesus-María. *Eficiência e direito penal*. Trad. LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. Barueri: Manole, 2004.

SILVA SANCHEZ, Jesus-Maria. *A expansão do direito penal: Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad.: ROCHA, Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Antônio Carlos Rodrigues. *Crimes do colarinho branco: Comentários à Lei nº 7.492/1986*. Brasília: Jurídica, 1999.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *A criminalização da evasão de divisas. Do momento do crime e da situação posterior de acessoriedade adminsitrativa - O julgamento da APn 470/MG e as posteriores normatizações*. Revista de Direito Bancário e Mercado de Capitais, vol. 16, nº 60, p. 261/277, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Direito penal econômico como direito penal de perigo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SIQUEIRA LIMA, Iranº *Mercado Financeiro: aspectos históricos e conceituais*, São Paulo: Pioneira/FIPECAFI/USP 1999.

SOUZA, Luciano Anderson de. (orgs). *Direito penal econômico: Leis Penais Especiais, vol. 1*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, e-book.

SOUZA, Luciano Anderson de. *Os crimes econômicos na APN 470/MG: Dificuldades e desafios.*, vol. 102, nº 933, p. 317/332, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 320; NUNES, Ricardo Pieri. *Evasão de divisas?*, RBCCrim, vol. 14, nº 62, p. 134/177, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

STOCO, Rui. *Crimes contra o sistema financeiro nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, e-book; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. In: PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86.*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, e-book, 2020.

STRATENWERTH, Günther. *La criminalización en los delitos contra bienes jurídicos colectivos*. In: HEFENDEHL, Roland (ed.). *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; FILHO, Demerval Farias Gomes. *Funcionalização e expansão do Direito Penal: o Direito Penal negocial*. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 13, nº 1, 2016.

TAVARES, Juarez E. X. *Bien jurídico y funcion en derecho penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 2004.

TAVARES, Juarez. Os objetos simbólicos da proibição: o que se desvenda a partir da presunção de evidência. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. (Org.). *Direito e Psicanálise. Interseções a partir de "O Processo" de Kafka*. v. 01, Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, p. 43/56, 2007.

THORSTENSEN, Vera Helena; GULLO, Marcelly Fuzaro. *O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?*. São Paulo: FGV, 2018.

TIEDEMANN, Klaus. *Poder económico y delito: introducción al derecho penal económico y de la empresa*. Barcelona: Ariel, 1985.

TORRE, José Alfredo Pareja Gomez de La. *et. al. Mercado de capitais*. Indaial: UNIASSELVI, 2019.

TORTIMA, Fernanda Lara. *Evasão de divisas. Uma crítica ao conceito territorial de saída de divisas contido no parágrafo único do art. 22 da Lei 7.492/1986*. 2006.

TORTIMA, José Carlos. *Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Uma contribuição ao estudo da Lei nº 7.492/86*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

Tratado de Roma. Disponível em: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>]. Acesso em: 23/10/2021.

VELOSO, João Paulo dos Reis. *A dívida externa tem solução?* Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ZINI JR, Álvaro Antônio. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Edusp-Editora da Universidade de São Paulo, 1995.