



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 14 - DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

PROCESSO: 1011434-03.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1022484-11.2020.4.01.3400
CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)
AGRAVANTE: UNIÃO FEDERAL, BANCO CENTRAL DO BRASIL
AGRAVADO: MARCIO MELLO CASADO
Advogado do(a) AGRAVADO: MARCIO MELLO CASADO - SP1380470A

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela União, Banco Central do Brasil e Roberto de Oliveira Campos Neto, presidente do Banco Central, em face de decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos de Ação Popular.

Relatam os agravantes que Márcio Mello Casado, advogado, ajuizou ação popular contra a União e o Presidente do Banco Central do Brasil visando a alteração de medidas adotadas no âmbito do programa de combate aos efeitos provocados pela pandemia Covid-19 sobre o Sistema Financeiro Nacional e a economia do país.

Afirmam que o autor não se atentou aos conceitos de política macroprudencial de suporte e estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e à *expertise* do Banco Central, além de partir de premissas equivocadas e que não obstante foi deferida a liminar vindicada.

Preliminarmente asseveram os agravantes que a decisão foi proferida sem a oitiva dos requeridos, o que violaria os princípios do contraditório e da ampla defesa. Afirmam, ainda, que não se encontram presentes a probabilidade do direito e o *periculum in mora* necessários à concessão da liminar.

Sustentam que a decisão agravada traz uma série de consequências práticas que podem inviabilizar a execução da política monetária e um dos instrumentos para preservar o SFN, além de ter o potencial de causar grave lesão à ordem econômica e ao interesse coletivo neste momento de pandemia.

Argumentam que a ordem judicial é direcionada às instituições financeiras, e não aos réus, ora agravantes, e para que fosse cumprida, dependeria de atos que devem ser emanados da Diretoria do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional.

Salientam que a decisão viola o princípio da separação dos Poderes, por interferir na discricionariedade do Poder Executivo para determinar a implantação de políticas públicas.



Argumentam que o ato normativo impugnado foi adotado com base em Nota Técnica, buscando a manutenção da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e o regular funcionamento dos mercados financeiros, mediante o aumento de liquidez das instituições financeiras. Destacam que a redução da alíquota de recolhimento compulsório sobre recursos a prazo tem o objetivo de oferta de liquidez para o Sistema Financeiro Nacional, considerando os potenciais efeitos da pandemia de Covid-19, não significando, necessariamente, aumento da oferta de crédito.

Aduzem que os atos administrativos se encontram devidamente fundamentados, não sendo possível afastar as Circulares do BCB e as Resoluções CNM, ou condicioná-las a imposições que não se coadunam com suas motivações. Ressaltam que as medidas adotadas visam garantir a liquidez do Sistema Financeiro nacional, como forma de dar segurança para a continuidade da atividade financeira e não somente para fomento da atividade econômica. Salientam que a tomada de decisão, neste âmbito, depende de amplo conhecimento técnico e científico do funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, com atenção aos impactos regulatórios e financeiros.

Destacam que as medidas de ampliação da liquidez no âmbito do SFN não se valeram da injeção de recursos públicos nos entes privados, não representam benefício e não retiram a autonomia dos agentes privados na condição de seus negócios.

Quanto à distribuição de lucros das instituições financeiras afirmam que a decisão, viola a legislação de regência, que garante um mínimo a ser distribuído aos acionistas, não podendo norma do BCB contrariar determinação legal expressa.

No tocante à determinação de suspensão das parcelas de créditos consignados à aposentados defendem que não há amparo legal e técnico para a decisão. Aduzem que a decisão suspende o risco de inadimplemento dos devedores, direcionando e amplificando esses riscos para o Sistema Financeiro, o que pode culminar, inclusive em falência bancária.

Aduzem que o BCB não concede benefícios à instituições financeiras razão pela qual não há fundamento legal para a obrigatoriedade de observância de contrapartida na edição de novos atos administrativo por parte do Banco Central. Ressaltam, por fim, que embora não seja a finalidade do ato impugnado, houve um aumento nas novas concessões de crédito em março deste ano.

Em resumo defendem que a decisão merece ser reformada por apresentar “(1) violação direta do art. 2º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992 e, portanto, violação dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (2) **deficiência na fundamentação** (art. 489, § 1º, incisos II e III, do CPC); (3) ausência de fundamentação quanto ao *periculum in mora* reverso (art. 300, § 3º, do CPC) e inobservância aos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[7]; (4) desconsideração da ilegitimidade das rés para cumprir o pedido e determinação judicial direcionados às instituições financeiras; (5) **interpretação equivocada acerca da finalidade do ato administrativo** impugnado (em particular, a Circular nº 3.993, de 23 de março de 2020, e as Resoluções CMN nº 4.782 e 4.783, ambas de 16 de março de 2020[8]; (5) violação ao princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF); (5) **desconsideração de dados apurados pelo BCB que comprovam o efetivo e substancial aumento nas novas concessão de crédito – crescimento superior a 40%**; (6) impossibilidade de atendimento nos termos em que proferida, sendo capaz de produzir efeitos concretos contrário ao pretendido, uma vez que importará na redução da liquidez do SFN e, ainda, produz incerteza jurídica estrutural quanto às medidas adotadas pela União e pelo BCB durante a pandemia.”

Requerem, assim, a atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso dada a impossibilidade



de atendimento da liminar, nos termos em que deferida e, ainda, o grave risco de lesão à ordem pública, em especial ao Sistema Financeiro Nacional.

É o relatório. Decido.

Para a concessão de tutela provisória, no caso, tutela de urgência, o Código de Processo Civil estabelece requisitos mínimos necessários, previstos no artigo 300, os quais devem ser observados cumulativamente pela parte interessada. São eles: **(a)** o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*); **(b)** a verossimilhança das alegações, mediante prova inequívoca; **(c)** a ausência de perigo de irreversibilidade da medida.

Tenho por presente, nesse juízo de cognição sumária, próprio da apreciação das medidas de urgência, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* necessários à concessão da medida.

A Lei n.º 4.595/64 estabelece, em seu art. 1º, que o Sistema Financeiro Nacional será constituído do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e das demais instituições financeiras públicas e privadas. As atribuições do BCB são descritas no art. 10 do referido diploma legal, cabendo à esta instituição, dentre outras, exercer a fiscalização das instituições financeiras, inclusive com aplicação de penalidades, conceder autorização às instituições financeiras etc.

A atuação do Banco Central goza de autonomia e é exercida nos limites da sua discricionariedade técnica, exigindo-se a fundamentação dos seus atos em dados técnicos, devendo sempre prezar pela saúde do Sistema Financeiro Nacional. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR INOMINADA. APELAÇÕES. CONEXÃO DE FEITOS. OBJETO COMUM. SIMILITUDE. JULGAMENTO UNIFICADO. POSSIBILIDADE. OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. MERCADO FUTURO DE CÂMBIO. RISCO SISTÊMICO. COMPROVAÇÃO. LAUDOS PERICIAIS. DECLARAÇÃO DE NULIDADE. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADES NAS CONDUTAS. RESSARCIMENTO DE SUPOSTO PREJUÍZO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. DESCABIMENTO DE CONDENAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. INAPLICABILIDADE. RECURSOS PROVIDOS. SENTENÇA REFORMADA.

.....
.....

6. As operações cambiais objeto das ações foram realizadas e autorizadas por quem detinha poder e conhecimento técnico para tanto, não configurando ato discricionário, mas, ao contrário, conduta vinculada aos ditames da lei e aos princípios basilares da administração.

7. A atuação do Estado, no caso, da Autoridade Monetária, configura uma questão de opção política, de matiz ideológico, relativa à **formulação da política econômica, que deve prezar pela manutenção da saúde das instituições financeiras, aspecto essencial para o bom funcionamento do sistema econômico.**

8. A prática inquinada de ímproba pelo MPF **encontra-se numa esfera de discricionariedade técnica** e se deu dentro da banda diagonal endógena, ou seja, independentemente do que acontecesse, o contrato estava inserido - *ipsis litteris, ipsis verbis* - naquilo que o Banco Central se propôs a fazer, e, naturalmente, na sua própria gestão do sistema financeiro e monetário. Nessa operação, não existiu uma venda de dólar acima ou abaixo, desenvolvendo-se



rigorosamente dentro das regras.

9. Diversos estudos científicos produzidos acerca do período compreendido entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 comprovam a vulnerabilidade dos mercados à época, em face de um iminente risco sistêmico, além de destacarem o papel preponderante das instituições bancárias como intermediárias e sustentáculos do mercado financeiro.

10. Diante do real risco de falência das instituições bancárias e da insegurança do sistema econômico e financeiro à época, as decisões tomadas pelo setor técnico do Banco Central do Brasil se justificam, pautando-se pela razoabilidade e estrita legalidade para evitar danos sociais e econômicos maiores. 11. Prova pericial negou a existência dos alegados danos ao erário em decorrência das operações cambiais, indicando que as perdas no mercado futuro corresponderam aos ganhos, também em reais, proporcionados pela manutenção das reservas em dólar não vendidas no mercado à vista, sem implicar prejuízo ao Banco Central do Brasil. 12. A instrução processual indicou a legalidade dos atos administrativos, praticados dentro dos limites da autonomia e da discricionariedade técnica do Bacen, restando comprovado que a opção de permitir a venda de contratos de dólar futuro decorreu de decisão técnica razoável e que efetivamente não gerou dano ao erário. 13. Inexiste responsabilidade sem culpa. Não ficou comprovado nos autos nenhum equívoco derivado de imprudência, imperícia, negligência, tampouco dolo. 14. Consoante entendimento jurisprudencial do TRF1 e do STJ, no bojo de ação civil pública não cabe a condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios em razão da sucumbência, salvo hipótese de litigância de má-fé, o que não ocorre (ex vi do art. 18 da Lei 7347/85). 15. Apelações providas.

(AC 0019638-73.1999.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 20/10/2017 PAG.)

A Constituição de 1988 elenca o princípio da separação dos poderes como garantia institucional intangível. Isso significa que a ordem vigente se estrutura a partir de limites na atuação das esferas de poder. Cabe ao Judiciário preservar essa ordem, prestigiando esse princípio estruturante da República Federativa do Brasil, consagrando a harmonia das diversas atuações.

A intervenção do Poder Judiciário nas demais esferas de poder, no caso na condução da política monetária, só se justifica quando demonstrada a inércia da autoridade competente e a excepcionalidade do contexto fático, não configurada no caso concreto.

Não se pode deixar de reconhecer a complexidade do quadro que emergiu na pandemia provocada pelo novo coronavírus. Essa complexidade acaba por exigir respostas institucionais complexas, sempre baseadas em análises técnicas. Tem-se assim, a impossibilidade de imposição aos agravantes de obrigação de edição de atos normativos para ampliação de oferta de crédito, por exemplo, com direto impacto na economia e no Sistema Financeiro Nacional, em desacordo com as orientações das instituições legalmente competentes, que contam com corpo técnico qualificado para a tomada de decisões desta natureza.

Importa nesse momento considerar o grave quadro de desafios que se nos impõe a realidade atual. Qualquer interferência gestão governamental tem efeitos colaterais, externalidades, que sequer se mostram visíveis a instituições que estão distantes do cenário das decisões de governo. Daí, a necessidade de cautela, prudência, de senso de oportunidade e de conveniência, no caso reservadas ao Banco Central do Brasil.

Saliento, por fim, que foi deferida Suspensão de Liminar pela presidência deste e. TRF da 1ª



Região, em caso análogo (**1010248-42.2020.4.01.0000**), em razão do reconhecimento do perigo da demora, diante do risco de abalo à ordem pública e grave ameaça à ordem administrativa e econômica. Destaco trecho da referida decisão:

Além da possibilidade de lesão grave à economia pública, decorrente da interferência do Judiciário na liquidez do sistema financeiro, na oferta de crédito e no limite das taxas de juros praticadas no mercado, a tutela de urgência pode, ainda, produzir efeito contrário ao de fomento do crédito produtivo.

Isso porque, “Sem acesso à liquidez necessária, a renegociação ou

rolagem de créditos bancários existentes, por exemplo, podem ser prejudicadas e outros mercados importantes para o financiamento do setor produtivo, a exemplo do mercado de capitais, podem ser contagiados” (ID 51361554 - Pág. 24 - fl. 26 dos autos digitais).

Em suma, verifica-se, concessa venia, a existência de quadro de lesão à ordem pública administrativa e econômica, seja em razão do redimensionamento judicial de política econômico-financeira consubstanciada na Circular 3.993, de 23/03/2020, seja em razão do elevado risco à estabilidade econômico-financeira decorrente da demora na execução referida circular, seja, finalmente, em virtude do risco de crise de liquidez para as instituições financeiras, caso não sejam aplicados os novos percentuais do recolhimento compulsório.”

Ante o exposto, **defiro o pedido de concessão de tutela de urgência** para determinar a imediata suspensão dos efeitos da decisão agravada.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo a quo o teor desta decisão para cumprimento.

Intimem-se. A parte agravada para oferecer resposta (art. 1.019, inciso II, do CPC/2015).

Brasília, 27 de abril de 2020.

CARLOS AUGUSTO PIRES BRANDÃO

Desembargador Federal Relator

