



Número: **1021319-26.2020.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **9ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **09/04/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico, Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
CARLOS ROBERTO LUPI (AUTOR)		IAN RODRIGUES DIAS (ADVOGADO) NARA LOUREIRO CYSNEIROS SAMPAIO (ADVOGADO) MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO (ADVOGADO) MARA DE FATIMA HOFANS (ADVOGADO) ALISSON EMMANUEL DE OLIVEIRA LUCENA (ADVOGADO) WALBER DE MOURA AGRA (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
216098424	09/04/2020 17:57	PETICAO INICIAL	Outras peças



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) JUIZ (A) FEDERAL DA ____ VARA FEDERAL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.**

CARLOS ROBERTO LUPI, brasileiro, solteiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, com endereço eletrônico: clupi@uol.com.br, com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, por intermédio de seus advogados *in fine* assinados (instrumento procuratório em anexo), à presença de Vossa Excelência, com fundamento legal no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, e nas disposições da Lei n.º 4.717/65, interpor a presente

AÇÃO POPULAR

COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em face da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, representada pelo Advogado-Geral da União, com endereço na Quadra 03- Lote 5-6- Edifício Multi Brasil Corporate, 7º e 8º andar- Setor de Autarquia Sul, CEP 70.070-030, Brasília (DF), e do Senhor **ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS NETO**, brasileiro, presidente do Banco Central do Brasil, inscrito no CPF sob o nº 078.602.017-20, com endereço profissional no Setor Bancário Sul (SBS), Quadra 3, Bloco B- Ed. Sede, Brasília (DF), CEP 70074-900, o que faz com esboço nos pontos de fato e de direito doravante articulados:





I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS
I.I DA COMPETÊNCIA

A teor do comando vertido do artigo 5º da Lei nº 4.717/65, a competência para o julgamento da ação popular é determinada pela origem do ato lesivo a ser anulado, ou seja, do juízo competente de primeiro grau, de acordo com as normas de organização judiciária.¹ Tenha-se, nesse norte, que ainda quando o pleito interessar simultaneamente à União e a qualquer outra pessoas ou entidade, será competente o juiz das causas da União, se houver; quando interessar simultaneamente ao Estado e ao Município, será competente o juiz das causas do Estado, se houver.

Com efeito, o artigo 109, §2º, da Constituição Federal é expresso ao estabelecer que as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

Saliente-se, de plano, que a ineficácia dos atos a serem discutidos nesta Ação Popular se mostra lesiva ao mercado interno, patrimônio público nacional, a teor do que dispõe o artigo 219 da Constituição Federal de 1988, razão pela qual os atos podem ser sujeitos à apreciação no contexto processual da via eleita, no campo de incidência competencial da Justiça Federal. Portanto, este Douto Juízo é manifestamente competente para o processamento e julgamento deste processo.

I.II DO CABIMENTO

¹ **Art. 5º** Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



A ação popular é o remédio constitucional previsto no inciso LXXIII, do art. 5º da *Lex Mater*, regulamentado pela Lei nº 4.717/65; cabível para a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, tendo, portanto, a finalidade de assegurar a moralidade pública, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Com efeito, somente pode ajuizá-la o cidadão, no seu conceito restrito, a saber: aquele que se encontra habilitado perante a Justiça Eleitoral para exercer o direito ao voto, comprovando-se a legitimidade ativa com a juntada do título de eleitor.

Constitui-se um avanço em relação ao conceito de cidadania inerte, restrito ao direito de votar nas eleições. Hoje, juntamente com os institutos da democracia participativa a ação popular proporciona à população a prerrogativa de fiscalizar a coisa pública. O seu objeto consiste na impugnação de ato que possa proporcionar acinte ao patrimônio público, incluindo atos que contenham vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência de motivos, praticados por autoridades incompetentes ou abuso de poder.²

Para o saudoso Ministro Teori Zavascki, a faculdade de promover a ação popular, com o poder que dela decorre no controle de atos da Administração Pública, conferiu aos membros da comunidade um meio de participação na vida política, um significativo marco de afirmação dos direitos de cidadania.³ O requisito para impugnação do ato pode tanto ser uma ilegalidade, em qualquer das modalidades expostas acima, como uma afronta à moralidade administrativa, por exemplo. É que todo ato lesivo ao patrimônio público agride a moralidade administrativa. Deve-se partir da ideia de que a moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica, conforme o escólio do Professor José Afonso da Silva.⁴ Essa consideração não significa que o ato legal seja

² AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 295.

³ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 78.

⁴ DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 171.





honesto, no que significa que a moralidade administrativa consiste no conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.⁵

Para a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, a moralidade deve ter primazia sobre os outros princípios constitucionais da Administração Pública, por constituir imperativo categórico dos entes estatais, configurando-se como elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público, no que toda atuação administrativa parte desse princípio e a ele se volta.⁶ Nessa esteira, não faz sentido atentar-se contra as instituições e seus valores fundamentais, ainda que na vivência de situações excepcionais, no que é perfeitamente possível zelar pela moralidade administrativa por meio da correta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica. Não por outro motivo, ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto que o conteúdo eminentemente finalístico do princípio da moralidade da Administração Pública não pode ser o único vetor a ser considerado. O interesse dos cidadãos também deve ser atendido. O bom resultado, a que moralmente deve tender a Administração Pública, só pode ser o que concorra à realização da boa administração.⁷

In casu, o Autor, na condição de cidadão, vale-se deste instituto processual para salvaguardar a coletividade da voracidade financeira dos bancos, que mesmo após terem recebido os influxos das medidas emergenciais para ampliar a liquidez na economia, estão a dificultar o acesso ao crédito, notadamente com a imposição de juros elevados e de maior exigência para o seu fornecimento, o que está a restringir ainda mais o acesso aos empréstimos e a livre circulação da moeda. É de bom alvitre registrar que não se está a criticar as medidas econômicas soerguidas para fins de manter a liquidez no

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 89

⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 59.





mercado durante a pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no que a crítica paira sobre o *modus operandi* dos bancos, especificamente no que tange ao aproveitamento de um período de crise para robustecer seus aportes financeiros e, com isso, sobrepor interesses privados em detrimento da sociedade e do mercado, enquanto *lôcus* de concreção do desenvolvimento socioeconômico e do bem-estar da população.

II. DO ESCORÇO FÁTICO

II.I A pandemia

Como já fato notório, o mundo passa por uma pandemia global de infecções por corona vírus, provocando a doença COVID-19, em massa, na população de tal maneira que vem colapsando os sistemas de saúde ao redor do globo em razão da velocidade com que se dá o contágio.

Para conter o contágio e evitar que as pessoas fiquem desassistidas dos procedimentos médicos de atenção, a Organização Mundial de Saúde vem recomendado medidas de isolamento da população e redução da mobilidade. No Brasil, o Ministério da Saúde tem reproduzido a recomendação e os Estados e Municípios editado decretos determinando o fechamento de todas as atividades não essenciais, de modo a reduzir a circulação das pessoas e, por consequência, a velocidade de contágio.

Pois bem, a súbita parada das atividades normais leva, evidentemente, a um impacto econômico de proporções globais e, cada um dos países afetados, tem adotado estratégias de mitigação da crise econômica, marcadamente, pela intervenção do Estado na economia. A uma para manter a subsistência das pessoas e lhes dar condições de fazer o isolamento social, a duas para manter os empregos e os negócios, a três para dar liquidez à economia local e fomentar alguma circulação de dinheiro, notadamente na forma de incentivo e liberação de crédito. A concessão de crédito e a redução dos juros é a forma de incentivar investimentos e consumo. É desta última forma, o incentivo e a





liberação de crédito na economia brasileira, com vistas a trazer liquidez à economia nacional de que trata esta ação.

II.II Medidas emergenciais para promover a liquidez dos bancos

É certo que o sistema financeiro precisa de uma intervenção estatal para fazer frente à incerteza gerada pela crise de saúde e pela ausência de circulação de ativos na economia em razão das medidas de contenção social. A falta de liquidez que se instala em uma crise é capaz de manter e até de aprofundar o momento ruim na economia e as medidas interventivas para mitigar seus efeitos se fazem absolutamente necessárias, isso não está em questão.

O que está em questão é que as intervenções estatais precisam ser eficientes e rápidas no atual contexto brasileiro, que desde março de 2020 sofreu um choque econômico negativo em razão da crise de saúde pública, com múltiplas ativações do sistema de *circuit breaker* da bolsa de valores como sinal do desespero do mercado financeiro diante da chegada da pandemia no Brasil, cuja única solução é mesmo, segundo a Organização Mundial de Saúde, o isolamento social. Além disso, a economia brasileira já vinha em ritmo lento, desde a crise de 2016 e não vinha se recuperando bem, mesmo antes da crise de saúde pública. É de destacar que, aqui, temos uma crise de saúde pública imbricada com a crise econômica e que uma não se pode resolver sem a outra, elas se retroalimentam.

Acontece neste cenário, além dos indivíduos, as empresas foram duramente atingidas, em especial aquelas ligadas aos setores que dependem do movimento nas ruas, de modo que a própria manutenção das atividades passou a depender de condições mais favoráveis e isso significa a intervenção governamental na facilitação e barateamento do crédito – importando em medidas que aumentem a liquidez da economia.

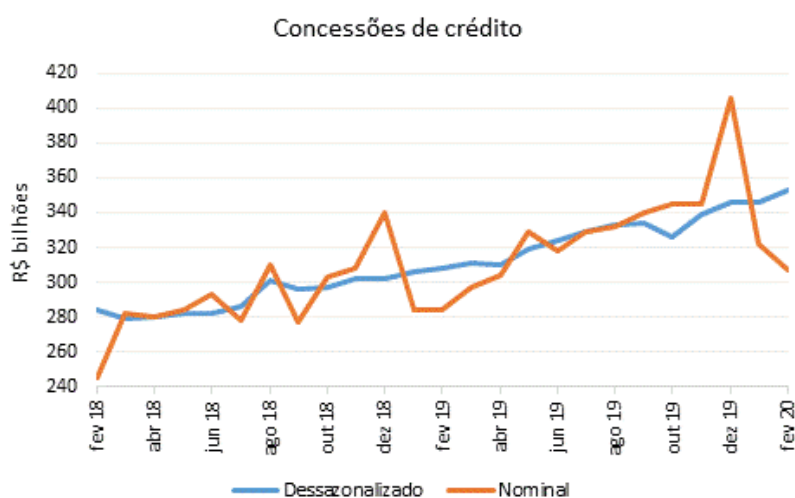




PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



O cenário econômico brasileiro é grave e pode ser visualizado nos gráficos do próprio Banco Central⁸, a seguir reproduzidos para facilitar a visualização:



9

⁸ <https://www.bcb.gov.br/estatisticas>

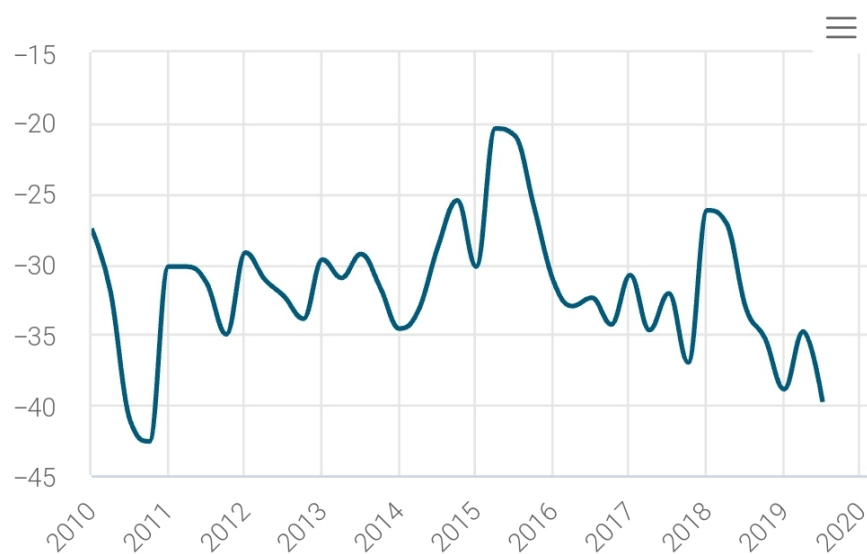
⁹ <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>





Posição internacional de investimento

% do PIB, dados trimestrais





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Índice de adequação do capital

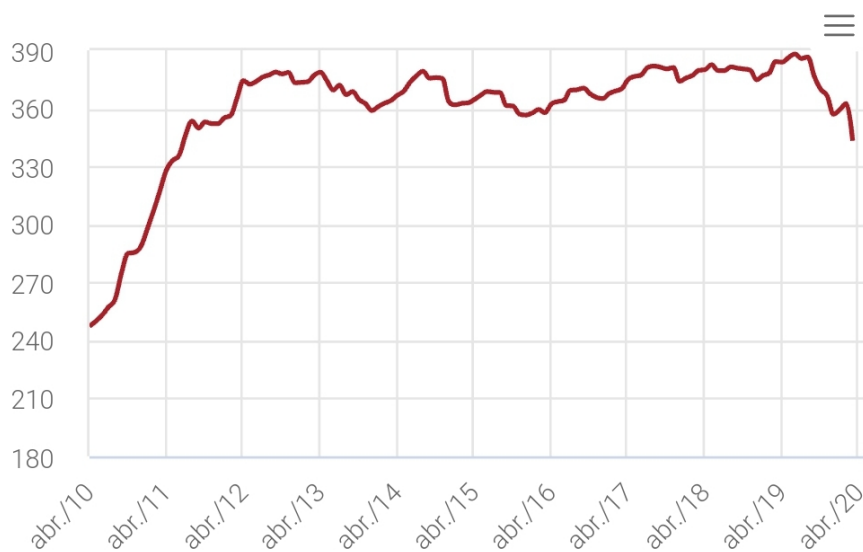
%, B1B2 dados mensais





Reservas internacionais

US\$ bilhões, dados mensais





Preços - IPCA e meta para a inflação

var. % em 12 meses, ocorrido, expectativas de mercado (Focus), meta para a inflação; dados mensais



Meta para a taxa Selic

% a.a., dados diários

O Banco Central Brasileiro adotou diversas medidas neste sentido, liberando o fluxo de caixa dos bancos, que são as instituições que ofertam o crédito ao mercado, no varejo. Só esqueceu de condicionar a liberação dos ativos à efetiva disponibilização do crédito na economia nacional e, dessa maneira, ao invés de estimular o mercado nacional, causaram foi um movimento de liquidez aos bancos, sem transferência dos créditos ao mercado interno, o que o ministro da economia chamou de “empoçamento no sistema financeiro”.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Não pode ser que o Banco Central libere um fluxo de R\$ 1216,2 bi (um trilhão duzentos e dezesseis bilhões e duzentos milhões de reais) e isso não impacte na liquidez da economia por pura falta de capacidade da equipe econômica de prever que o sistema financeiro tem preferência pelos ativos líquidos e iriam, no cenário de crise instalada, reter os valores em seus caixas. Os números abaixo são da própria página do Banco Central do Brasil¹⁰

LIBERAÇÃO DE LIQUIDEZ	
Compulsório + Liquidez de curto-prazo (LCR)	R\$ 135 bi
Liberação adicional de compulsório	R\$ 68 bi
Flexibilização da LCA	R\$ 2,2 bi
Empréstimo com lastro em LF garantidas	R\$ 670 bi
Compromissadas com títulos soberanos brasileiros	R\$ 50 bi
Nova DPGE	R\$ 200 bi
Empréstimo com lastro em debêntures	R\$ 91 bi
Total	R\$ 1216,2 bi
% do PIB	16,7%

¹⁰ https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



LIBERAÇÃO DE CAPITAL*

Overhedge	R\$ 520 bi
Redução do AACP	R\$ 637 bi
Total	R\$ 1157 bi
% do PIB	15,8%
Dispensa de provisionamento por repactuação	** R\$ 3200 bi

OUTRAS MEDIDAS

Linha de swap de dólar com o Fed	US\$ 60 bi
% do PIB	4,1%
Criação de linha de crédito especial para PME's	R\$ 40 bi
% do PIB	0,5%

* Impacto potencial sobre o crédito

** Volume de crédito potencialmente beneficiado

Como já exposto, e reprisamos, não se trata de atacar medidas de intervenção do Estado na economia, que são indubitavelmente necessárias no contexto de crise que vive a economia brasileira. Se trata da adequação e da formulação das medidas de liquidez para que efetivamente cumpram o seu papel e não apenas financiem os bancos que operam no mercado nacional, quando todas as verbas do governo deveriam estar sendo direcionadas à solução das crises de saúde pública e econômica das empresas do setor de produção e de comércio em lugar do capital especulativo represado no sistema financeiro.

Muito bem, no caso da redução dos depósitos compulsórios, para a liberação de liquidez para o sistema financeiro nacional, há um *trade off* importante de ser considerado. É dar liquidez ao sistema econômico em troca da redução de lastro do sistema financeiro brasileiro, se a liquidez não passa, em forma de crédito às empresas e aos indivíduos, a medida pretensamente anticíclica vira, na verdade, financiamento do sistema financeiro no lugar de alento interventivo estatal à economia.





III. DA NULIDADE DO ATO

III.I Do ato lesivo ao mercado interno.

Dispõe o artigo 219 da Constituição Federal de 1988 que o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. Sustentam Guilherme d' Oliveira Martins e António Franco que a norma do art. 219, apesar de estar na ordem social, faria também parte da Constituição econômica lato. É que sua presença na ordem social é significativa, pois bem frisa que o valor fundamental aqui é a evolução da visão de mercado, de um mercado meramente econômico para um mercado social.¹¹ Para José Afonso da Silva, a Constituição dá ao mercado interno um valor para além de seu significado econômico, ao integrá-lo no patrimônio nacional. Com isso, o mercado adquire estatua maior, que nos dá a sua dimensão social, sob a ideia de que, em seu sentido puramente econômico, pode fixar preços, mas não pode fixar valores sociais, porque estes é que têm que fixar a natureza e os limites dele.¹²

A norma do artigo 219 aporta em um princípio constitucional impositivo, em ordem a vincular todas as atividades do Estado, inclusive interpretativas, legislativas e do Executivo. O art. 219 ao adotar o princípio da integração do mercado interno ao patrimônio nacional, por um lado, representa a indicação de que a Constituição adotou um regime de mercado, mas, por outro lado, ratifica os termos postos quando o preceito expressamente declara diretamente que o mercado é o meio capaz para viabilizar o desenvolvimento e o bem-estar da população e, indiretamente, a justiça social.

Assevera Natalino Irti que o mercado deve ser visto como uma instituição social e econômica, artificial, pautada em regras de regularidade e previsibilidade, construída

¹¹ FRANCO, António L. Sousa; MARTINS, Guilherme d'Oliveira. **A Constituição económica portuguesa: ensaio interpretativo**. Coimbra: Almedina, 1993. p. 94.

¹² DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 820.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



pela lei, que a elabora, governa, orienta e controla, em decorrência de uma decisão política e de uma escolha legislativa; um ambiente onde ocorrem as trocas econômicas, de forma ordenada e regulada, de modo a tornar mais eficiente a circulação dos produtos e serviços na economia e melhorar a distribuição dos bens disponíveis entre os agentes que ali atuam, além de permitir uma melhor alocação da riqueza.¹³ Segundo Rosanvallon, ele deixa de ser um espaço de trocas e passa a ser um projeto político.¹⁴ Para Eros Roberto Grau, o mercado é uma instituição jurídica constituída pelo Direito Positivo, o Direito posto pelo Estado Moderno, no que deste se reclama que se garanta a liberdade econômica e, concomitantemente, opere a sua regulação. Sua consistência é função de segurança e certeza jurídicas, de modo a permitir a previsibilidade de comportamentos e o cálculo econômico.¹⁵

A inserção do mercado interno ao patrimônio ao patrimônio nacional, além de torna-lo impassível de qualquer captura por órgãos internacionais, deixa assente que cabe ao Estado protegê-lo e defendê-lo de qualquer depredação, inclusive de agentes internos, restaurando-o quando necessário, de modo a consagrar a realização dos objetivos sociais, econômicos e culturais da nação. É diante da essencialidade do mercado interno para a nação, como meio promissor de superação do subdesenvolvimento, que o Autor ingressa com a presente ação como forma de compelir os Demandados a conferir efetivo prestígio às premissas estampadas no art. 219 da Constituição Federal, bem nos artigos 1º, 3º, 170 e 193, da *Lex Mater*.

Tenha-se, nesse sentido, que a ineficácia das medidas emergenciais para manter a liquidez de mercado provoca intensos acintes ao mercado interno. Isso porque a

¹³ IRTI, Natalino. **L'ordine giuridico del mercato**. Roma: Editora Laterza, 2003. P. 4.

¹⁴ ROSANVALLON, Pierre. **Le libéralisme économique- histoire de l'idée de marché**. Paris: Éditions du Seuil, 1989. P. 3.

¹⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18 Ed. São Paulo: Malheiros, 2017. P. 32.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



retenção dos recursos públicos nos bancos, sem a devida circulação da moeda, com a concessão de crédito, em nada contribuirá para amainar os problemas econômicos decorrentes da pandemia do novo coronavírus. Ao revés, essa concentração de ativos financeiros, além de desvalorizar a moeda, arrefecerá a importância da busca por demanda agregada e promoverá estorvos na recuperação econômica após a pandemia. Mais ainda, promoverá uma intensa desigualdade social.

Vê-se, por esse prisma, que o modo de lançamento de riquezas apenas na órbita dos bancos fere o modelo econômico de bem-estar delineado pela Constituição Federal de 1988. Não por outro motivo, Eros Roberto Grau assinala que “esse modelo desenhado desde o disposto nos seus arts. 1º e 3º, até o quanto enunciado no seu art. 170, não pode ser ignorado pelo Poder Executivo, cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformador e impositivo é óbvia”.¹⁶

Como é cediço, o direito é um instrumento de organização social com o cerne de assegurar a preservação das condições de existência do homem em sociedade, responsável, *in casu*, pela codificação do capital. Nesse sentido, o direito posto pelo Estado vem à lume para disciplinar os mercados, em ordem a permitir a fluência da circulação mercantil e a domesticar determinismos econômicos. Fala-se, portanto, na intervenção do Estado na economia, realizada estritamente sob os parâmetros legais, notadamente com o escopo de reduzir riscos tanto para os indivíduos quanto para as empresas, identificando-se, em termos econômicos, com um princípio de segurança.¹⁷ No entanto, faz-se premente, conforme assevera Rodrigo Salgado, realinhar os códigos que transformam um bem em capital, de sorte a diminuir sua capacidade de aprofundar

¹⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18 Ed. São Paulo: Malheiros, 2017. P. 44.

¹⁷ AVELÃS NUNES, A.J. **Do capitalismo e do socialismo**. Coimbra: Atlântida Editora, 1972. P. 125.





o iminente aumento da desigualdade que virá à baila ao final da pandemia do COVID-19.¹⁸

III.II Da violação à Constituição econômica e aos princípios gerais da ordem econômica

Gaspar Ariño explana que a constituição econômica é um conjunto de princípios, regras e valores fundamentais que presidem a vida econômico-social de um país, auferindo seu substrato de legitimidade na própria Carta Magna. Obviamente, a intensidade de sua eficácia varia em função do ordenamento jurídico e do contexto sócio-político-econômico.¹⁹ Dalla Via a define como o conjunto de normas de natureza constitucional que tem a missão de ordenar a vida econômica.²⁰ À medida que o Estado vai intervindo na Economia, de acordo com a finalidade e os objetivos descritos normativamente, mais a constituição econômica, paulatinamente, vai consolidando-se, uma vez que os resultados da implementação da política econômica não ocorrem de forma imediata, formatando-se na medida em que a materialidade desejada se realiza e produz os seus efeitos.

Já para Norbert Reich, a constituição econômica pode assumir acepções, tais como: a representação de determinado sistema econômico consagrado pela Carta Magna; o conjunto de preceitos constitucionais que encaminham a intervenção estatal em uma determinada direção, delineando suas funções; os instrumentos que a

¹⁸ SALGADO, Rodrigo. Um quadro de última instância. **Revista dos Tribunais**. Vol.1016/2020. Jun./ 2020. DTR/2020/4016.

¹⁹ ARIÑO, Gaspar. **Economía y Estado**. Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 95.

²⁰ DALLA VIA, Alberto. **Derecho Constitucional Económico**. 1. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999, p. 49.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



Constituição coloca à disposição do Estado para poder concretizar sua intervenção na atividade econômica; as extensões e demarcações da intervenção estatal.²¹

Níveis deficientes de eficácia da constituição econômica provoca uma dificuldade a mais na concretização dos direitos fundamentais, principalmente em uma sociedade que grande contingente da população ainda se encontra destituído de serviços públicos considerados como essenciais; que ainda ostenta um dos maiores índices de desigualdade social dentre todas as nações; em que há um histórico de ausência de organização dos setores sociais mais desfavorecidos. Sem uma mobilização social sistemática esses mesmos direitos apresentam apenas uma função retórica, uma constituição simbólica no dizer de Marcelo Neves, servindo de legitimação para a manutenção do *status quo*.²²

A constituição econômica possui uma dupla funcionalidade em relação à garantia dos direitos fundamentais: ao mesmo tempo em que evita retrocessos institucionais; permite que um determinado campo de incidência de seus comandos deontológicos possam ser efetivados. Portanto, toda a vez que a constituição econômica, mormente em textos pródigos, como a Constituição Cidadã de 1988, torna-se vilipendiada em seu campo de incidência, os direitos fundamentais inexoravelmente deixarão de ocupar o seu papel de pedra angular do ordenamento e terão sua eficácia enfraquecida. Isso acontece porque a constituição econômica se configura como um instrumento imprescindível para a efetivação dessas prerrogativas.

Como é cediço, a sociedade paira sobre o caos econômico e o flagelo decorrente da pandemia do novo coronavírus, em que a necessidade premente de isolamento social demandou o incremento de políticas econômicas para fins de impedir a ocorrência de um

²¹ REICH, Norbert. **Mercado y Derecho**. Trad. de Antoni Font. Barcelona: Ariel, 1985, pp. 68-72.

²² NEVES, Marcelo. **A Constituição Simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 14-18.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



estrago maior e, em tese, amainar as desigualdades que defluíram desse fenômeno. Diante disso, a população restou seriamente afetada com os diversos acintes perpetrados em desfavor do núcleo dos direitos sociais estampados com desvelo pela Constituição Federal de 1988. Atingiu-se, inicialmente, a classe trabalhadora, com golpes de morte aos direitos de segunda geração conquistados mediante árduas batalhas.

As normas da Constituição econômica, bem por isso, ostentam o escopo de proporcionar uma determinada estruturação dos fatores produtivos, no que permite que direitos fundamentais, preponderantemente de natureza econômica, possam ser assegurados. A oferta de direitos sociais considerados imprescindíveis, forneceria, inclusive, um estímulo maior para o desenvolvimento e para o enfrentamento dessa crise atual. Todavia, as políticas econômicas ainda não estão a direcionar os fatores produtivos desse desiderato, em ordem a fazer com que haja uma desconcentração de renda e a efetivação de políticas públicas para a inclusão dos hipossuficientes. Dentro dessa ordem de ideias, os imperativos constitucionais e os princípios gerais da ordem econômica restam fatalmente vilipendiados, mormente os da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego, da função social, da valorização do trabalho e da justiça social.

A retenção do capital nos cofres dos bancos, com a elevação das taxas de juros e a inclinação para a concessão de créditos destinados a reduzir os efeitos decorrentes da pandemia na seara econômica das empresas, das famílias e da população, denota o claro desrespeito à função social desses agentes econômicos. Isso porque a função social da empresa não se resume à norma programática, mas, sim ao princípio que vincula a atividade empresarial à realização da justiça social, de maneira a modificar a noção de interesse social para abarcar todos os sujeitos que, de alguma forma, sejam afetados pela atividade empresarial, interna ou externamente.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



A dimensão ativa da função social consiste justamente na criação de um *plus* ao princípio norteador da atividade econômica constante da Constituição de 1988, impondo obrigações destinadas a garantir que o patrimônio, os lucros e demais recursos da companhia sejam igualmente investidos para o atendimento dos demais interesses que se projetam sobre a empresa.²³ Nesse cenário específico, em atenção à necessidade de incidência desse princípio, as empresas devem nortear seu âmbito de atuação para fins ajudar na melhor condução para a saída dessa crise na qual o Brasil está imerso, notadamente com a diminuição dos juros e a concessão de crédito, tudo isso em consagração ao sacrossanto princípio da justiça social.

Por outro ângulo, o artigo 170, *caput*, e inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, afirmam que dever estar a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano, observado o princípio da busca do pleno emprego. A busca do pleno emprego significa o equilíbrio entre a procura de trabalho e a oferta de emprego, acarretando a ausência de desemprego, que é um dos objetivos da ordem econômica, apanágio de um Estado de Bem-Estar Social. Eros Roberto Grau afirma que a busca pelo pleno emprego é classificada como uma norma constitucional impositiva, trazendo um objeto a ser alcançado, de caráter constitucional, conformador, que direciona a implementação de políticas públicas.²⁴

Na hipótese vertente, o impedimento de concessão de crédito, coadunado à elevação abusiva de juros vai na contramão das diretrizes que deveriam ser encaminhadas para suplantar a crise. A liberação do dinheiro público para as instituições financeiras redundou em uma estratégia para manter a liquidez no mercado durante a pandemia. A intenção seria a de que esse crédito fosse destinado ao financiamento da

²³ FRAZÃO, Ana. **Função social da empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As**. Rio de Janeiro: Renovar 2011. P. 263.

²⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 263.





folha de pagamento das empresas para poder manter a existência da empresa e o fornecimento de emprego e, conseqüentemente, dos direitos sociais aos empregados.

Ocorre que os bancos, temerosos em conceder crédito em função dos impactos da pandemia sobre a economia brasileira, não estão concedendo os créditos, no que impactará sobremodo a funcionalização das empresas e a permanência dos empregados. Tanto é assim que o Senhor Ministro da Economia demonstrou preocupação com o atuar dos bancos, tendo afirmado que só a liberação de compulsório *per se* fará o dinheiro “empocar”.²⁵ Vale dizer, o não direcionamento dos compulsórios para garantir emprego e capital de giro poderá conduzir diversas empresas à falência, além de gerar prejuízos irreparáveis aos trabalhadores, aos hipossuficientes e à economia do país.

III.III Da ilegalidade do objeto e da inexistência de motivos

Conforme amplamente noticiado, o Banco Central do Brasil reduziu a obrigatoriedade de os bancos manterem provisionados R\$ 68 bilhões em depósitos compulsórios sobre recursos a prazo. A alíquota caiu de 31% para 17%. Ainda deflui das informações oriundas do sítio eletrônico do Banco Central do Brasil que a redução é temporária e disponibiliza mais liquidez para a economia, pois os bancos podem usar recursos que antes deixavam depositados no Banco Central.²⁶ A exposição de motivos externada pela Autarquia foi vazada nos termos seguintes:

²⁵ Disponível em: < <https://www.istoedinheiro.com.br/quedes-reconhece-que-dinheiro-esta-empocado-nos-bancos-e-sinaliza-mais-medidas/> > . Acesso em: 09 de abril de 2020.

²⁶ Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19 > . Acesso em 08 de abril de 2020.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



VOTO 66/2020-BCB, DE 22 DE MARÇO DE 2020

Assuntos de Política Monetária – Propõe alteração provisória na alíquota do recolhimento compulsório sobre recursos a prazo.

Senhor Presidente e Senhores Diretores,

Diante dos potenciais efeitos do Coronavírus (Covid-19) sobre a economia brasileira, faz-se importante a adoção de medidas de oferta de liquidez para o Sistema Financeiro Nacional (SFN).

2. O recolhimento compulsório sobre recursos a prazo tem seu papel reconhecido como mecanismo macroprudencial de incentivo à redistribuição de liquidez no sistema e suporte à estabilidade financeira. Portanto, visando a ampliar a disponibilidade de liquidez no SFN, proponho a redução provisória, até dezembro deste ano, da alíquota do recolhimento compulsório sobre recursos a prazo de 25% para 17%. O efeito prático estimado dessa medida é uma melhora das condições de liquidez do SFN em torno de R\$68 bilhões, contribuindo, neste período de anormalidade, para suavizar os efeitos da Covid-19 sobre a economia brasileira.

A teor do que dispõe o art. 2º da Lei nº 4.717/65, são nulos os atos lesivos ao patrimônio, em caso de ilegalidade do objeto, que ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo. A Lei da Ação Popular também preceitua que são nulos os atos lesivos ao patrimônio no caso de inexistência de motivos, que conceitua, *ope legis*, **como sendo a inexistência ou inadequação jurídica da matéria de fato ou de direito em que se fundamenta o ato com vistas ao atendimento do resultado obtido.**

É de competência do Banco Central do Brasil determinar o percentual das alíquotas do recolhimento compulsório, segundo a Lei nº 4.595/1964, art. 10, incisos III e IV e a Lei nº 9.069/1995, art. 66. Diante dos fatos decorrentes da pandemia, através da Circular nº 3.993, de março de 2020, a Autarquia, determinou a redução das alíquotas sobre a base de cálculo da seguinte forma:





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



“Art. 4º A exigibilidade do recolhimento compulsório é apurada mediante a aplicação das seguintes alíquotas sobre a base de cálculo de que trata o art. 3º:

I - 17% (dezessete por cento), desde o período de cálculo com início em 16 de março de 2020 e término em 20 de março de 2020, cujo ajuste ocorrerá em 30 de março de 2020, até o período de cálculo com início em 23 de novembro de 2020 e término em 27 de novembro de 2020, cujo ajuste ocorrerá em 7 de dezembro de 2020;

II - 25% (vinte e cinco por cento), a partir do período de cálculo com início em 30 de novembro de 2020 e término em 4 de dezembro de 2020, cujo ajuste ocorrerá em 14 de dezembro de 2020.” (NR)

Como se vê, a redução das alíquotas foge à motivação do ato, no efeito. Explica-se. A Autarquia aduz na exposição de motivos que a redução das alíquotas advém com o cerne de ampliar a liquidez do Sistema Financeiro Nacional. No entanto, nos moldes em que o intento foi estabelecido, reconhece-se que os efeitos práticos fogem ao seu *telos*, em uma ineficácia patente, devidamente reconhecida pelo Ministro da Economia e pelo Presidente do Banco Central do Brasil. Vale dizer, é comezinho no Direito Administrativo que quando a Administração Pública estabelece uma motivação relativa a determinado ato, fica a ele vinculada. *In casu*, há admissão no sentido de que a finalidade maior do ato em apreço não restou atingida, no que a continuação da redução, ainda que temporária, das alíquotas, na forma em que está a ocorrer, torna o ato eivado de ilegalidade, mormente quando há uma inadequação da matéria de fato em que o fundamenta com vistas ao atendimento do resultado buscado. Ou seja, o dinheiro público está sendo utilizado tão somente para robustecer os cofres dos bancos, que não estão disponibilizando créditos, finalidade maior do ato. Ainda assim, mesmo diante dessa ineficiência, o ato ostenta o escopo de dilargar o período de redução de alíquotas por vários meses, no que evidencia sua ilegalidade.





IV. DA TUTELA DE URGÊNCIA

Já não é novidade que o interstício temporal consubstanciado entre a instauração do processo e o proferimento de provimento definitivo apresenta demasiados percalços, em ordem a inviabilizar a efetiva realização de direitos. Para Fernando Horta Tavares, “o tempo teria um fluir vagaroso, que é incompatível com o virtuoso acesso à ordem jurídica justa”.²⁷ Ou, como na eloquente narrativa de Lya Luft, ele é um rio que corre. Existem situações em que o tempo utilizado para obtenção da certeza processual com a tutela final é tão grande que o próprio titular do direito terá sucumbido. Em outros casos, o jurisdicionado que buscou amparo no Poder Judiciário apenas observa inerte o perecimento do direito que buscou tutelar. Partindo dessas premissas, Marcelo Abelha assevera que o tempo é amigo da estabilidade da situação lamentada, no que quanto mais o processo demora para efetivar o resultado pretendido, tanto mais tempo permanecerá de pé a situação injusta, causando danos ao longo do seu curso.²⁸

Desse modo, as situações de urgência precisam ser rapidamente debeladas, sob pena, de o risco que surge iminente deixar de ser abstrato e passar a ser concreto, tornando inútil e sem razão de ser uma proteção tardia. A teor do comando inscrito no **artigo 300 do Código de Processo Civil**, “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

²⁷ TAVARES, Fernando Horta. Tempo e processo. In: TAVARES, Fernando Horta (Coord.). Urgências de Tutela: processo cautelar e tutela antecipada. Curitiba: Juruá, 2007. P. 111.

²⁸ ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 382.





A probabilidade do direito resta sobejamente demonstrado na fundamentação constitucional e legal descrita alhures. O perigo de dano ressoa incontestemente, haja vista que o Brasil, assim como outros países do mundo, encontra-se imerso na crise decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-10), que provocou um choque econômico negativo. Desde o agravamento da pandemia, o Governo tem adotado medidas na direção de ampliar os recursos disponíveis para empréstimos nos bancos, no entanto, conforme demonstrado, isso não ocorreu, no que tem gerado intensos prejuízos ao mercado e sobretudo à camada hipossuficiente da população. Nesse sentido, faz-se necessário que o Poder Judiciário aplaque esses danos, de modo a garantir a materialização dos objetivos traçados pela Carta Magna, mormente em um período crítico, que expõe todos, indistintamente, a um amplo espectro de riscos.

Desse modo, requer-se a concessão da tutela provisória de urgência, na modalidade de tutela inibitória, para impedir que os bancos aumentem as taxas de juros e intensifiquem a rigidez nas exigências de concessão de crédito, bem como para condicionar a concessão dos benefícios de liquidez advindos das medidas interventivas à apresentação das novas linhas e carteiras de créditos para o mercado produtivo interno pelos bancos interessados em obtê-los, sob pena de multa.

V. DOS PEDIDOS

Pelo fio do exposto, requer a Vossa Excelência o seguinte:

1) A concessão da tutela provisória de urgência, na modalidade de tutela inibitória, para impedir que os bancos aumentem as taxas de juros e intensifiquem a rigidez nas exigências de concessão de crédito, bem como para condicionar a concessão dos benefícios de liquidez advindos das medidas interventivas (redução dos compulsórios) à apresentação efetiva das novas linhas e carteiras de créditos para o mercado produtivo





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



interno pelos bancos interessados em obtê-los, sob pena de multa. Requer, em caráter subsidiário quanto a este pedido específico, que caso Vossa Excelência não contemple o deferimento total da tutela antecipada, nos moldes em que fora posta, determine medidas que considerar adequadas para sua efetivação (art. 297 do CPC);

II) A citação dos Demandados, para, querendo, apresentarem contestação à presente Ação Popular, nos termos do artigo 7º, inciso IV, da Lei nº 4.417/65;

III) A intimação do (a) membro do Ministério Público Federal (artigo 7º, inciso I, a, da Lei 4.417/65);

IV) No mérito, seja confirmada a tutela de urgência perseguida para, com isso, anular o ato extremamente lesivo à população (Circular 3.993/2020), em razão da patente nulidade que o permeia.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para fins procedimentais.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 09 de abril de 2020.





PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
DIRETÓRIO NACIONAL



WALBER DE MOURA AGRA
OAB/PE 757-B

MARA HOFANS
OAB/RJ 68.152

IAN RODRIGUES DIAS
OAB/DF 10.074

MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO
OAB/RJ 62.818

ALISSON LUCENA
OAB/PE 37.719

NARA LOUREIRO CYSNEIROS SAMPAIO
OAB/PE 29.561

