

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 100, DE 2009

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor fiscalize os atos de gestão administrativa efetuados pelo Banco Central no que concerne aos atos relacionados à ADPF 165-0/DF.

Autores: Deputados IVAN VALENTE, ANA ARRAES, CARLOS SAMPAIO e CELSO RUSSOMANO

Relator: Deputado REGUFFE

I - RELATÓRIO

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 100, de 2009, de autoria dos Deputados Ivan Valente, Ana Arraes, Carlos Sampaio e Celso Russomanno, objetiva que a Comissão de Defesa do Consumidor fiscalize os atos de gestão administrativa praticados pelo Banco Central do Brasil, concernentes à sua atuação, na condição de *amicus curiae*, no processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº ADPF 165-0/DF, interposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF.

Os autores da proposição declaram que a participação, sem convite, da autarquia, no que diz respeito à “referida ADPF tem trazido insegurança quanto aos impactos financeiros decorrentes do pagamento pelas instituições bancárias dos direitos dos poupadores que vêm sendo reconhecidos pelo Judiciário”. Ainda conforme a justificação da proposição, “são apresentados valores altíssimos à sociedade e ao judiciário, ao que parece, com a intenção de interferir em favor das instituições bancárias, pois, outro não pode ser o entendimento uma vez que a própria autarquia em resposta a questionamento efetuado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, não esclarece questões importantes como a metodologia utilizada para chegar ao número que vem sendo divulgado e, por exemplo, quais os critérios e qual o cronograma utilizado para pagamento dos poupadores que levaram a tais valores”.

Sobre a ADPF, trata-se de medida proposta perante o Supremo Tribunal Federal, que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, bem como, “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”, conforme define a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, em seu art. 1º, parágrafo único, I.

O poder público, no caso da ADPF 165-0/DF é o corpo judiciário brasileiro que tem dado ganho de causa a poupadores em ações relativas ao cálculo de remuneração de depósitos em conta de poupança resultante de diferentes planos econômicos.

Para que se tenha uma visão mais detalhada da ADPF 165-0/DF, reproduzimos um sumário da sua pretensão, conforme o entendimento do Ministro-Relator Ricardo Lewandowski, em motivação apresentada quando do indeferimento de pedido de medida liminar requerida pela entidade autora:

“Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema

Financeiro - CONSIF, com o objetivo de reparar eventuais lesões a preceitos fundamentais consubstanciadas nas "decisões que consideram os dispositivos dos Planos Monetários (ou Econômicos) como tendo violado a garantia constitucional que assegura a proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito implicam violação ao art. 5º, XXXVI, da Constituição, dado que incluem no campo de aplicação desse preceito fundamental hipótese nele não contemplada (a existência de direito adquirido a regime monetário revogado) e aos arts. 21, VII e VIII, 22, VI, VII e XIX e 48, XIII e XIV, da Constituição Federal, por desconSIDERAREM a constitucionalidade do exercício do poder monetário pela União e pelo Congresso Nacional" (fl. 4).

Transcrevemos, na sequência, as disposições constitucionais referidas:

a) Art. 5º inciso XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

b) Art. 21. Compete à União:

inciso VII - emitir moeda; e

inciso VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

c) Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

inciso VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

inciso VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

inciso XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

d) Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

inciso XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

inciso XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

Cumpre, ainda, discorrer sobre a qualidade de *amicus curiae* na referida ação, pleiteada pelo Banco Central do Brasil, que foi aceita pelo Ministro-Relator. *Amicus curiae*, seria, na tradução direta, o 'amigo da corte' ou do tribunal. Conforme o Ministro Gilmar Mendes, a ideia do *amicus curiae* foi inserida inicialmente na Lei nº 9.868/99,:

"constitui, todavia, inovação significativa a autorização para que outros titulares do direito de propositura da ação direta possam manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação, pedir a juntada de documentos úteis para o exame da matéria no prazo das informações, bem como apresentar memoriais (arts. 7º, § 1º, e 18, § 1º)"

Trata-se de providência que confere um caráter pluralista ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, permitindo que o Tribunal decida com pleno conhecimento dos diversos aspectos envolvidos na questão.

Da mesma forma, afigura-se digna de realce a proposta formulada com o sentido de permitir que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admita a manifestação de outros órgãos ou entidades (arts. 7º, § 2º, e 18, § 2º). Positiva-se, assim, a figura do 'amicus curiae' no processo de controle de constitucionalidade, ensejando a possibilidade de o Tribunal decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões. (Gilmar Mendes – vide nota de rodapé 1)

A proposição em comento foi aprovada nos termos do relatório prévio elaborado pelo então Deputado Vinícius Carvalho, cuja manifestação pode ser resumida da seguinte maneira:

a) **Da Legalidade do Pedido:** Que a fiscalização dos atos administrativos do Poder Executivo é amparada no inciso X do art. 49 da Constituição Federal e no art. 24, inciso XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ademais, que o ato administrativo que se deseja fiscalizar é a interveniência do Banco Central do Brasil no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 165-0/DF, na qualidade de *amicus curiae*,

b) **Da Competência desta Comissão:** “Os termos do inciso V, alínea b, e parágrafo único do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a eventualidade de prejuízos aos consumidores de serviços financeiros amparam a iniciativa desta Comissão.

c) **Da Conveniência e Oportunidade:** Após comentar acerca da legalidade da participação do Banco Central do Brasil na qualidade mencionada anteriormente, o então relator declara “concordar com a argumentação contida na presente PFC de que é necessário obter do Banco Central do Brasil esclarecimentos sobre a sua participação no processo de julgamento da ADPF nº 165-0/DF”.

d) **Conclusão:** O então relator vota pela aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 100, de 2009, que, segundo seu entender, deverá ser implementada conforme o Plano de Trabalho e Metodologia que descreveremos em seguida.

O plano de trabalho previsto no relatório prévio foi o seguinte:

I - Objetivos da Ação de Fiscalização

A ação decorrente da PFC nº 100, de 2009, consiste em investigar:

I - as motivações e interesses do Banco Central do Brasil de participar como *amicus curiae* na ADPF nº 165-0/DF com memorial contrário aos interesses dos consumidores do sistema financeiro nacional;

II - a metodologia utilizada pelo Banco Central do Brasil para obter os dados constantes do memorial.

II - Procedimentos de obtenção e análise das informações

Aquele Relator sugeriu como metodologia de trabalho para a implementação da PFC:

I - a realização de audiências públicas com o:

- a) Ministro de Estado da Fazenda;
- b) Ministro Presidente do Banco Central do Brasil;
- c) Procurador-Geral do Banco Central do Brasil.

II - o envio de requerimentos de informações adicionais sobre o impacto e as consequências do julgamento da ADPF nº 165-0/DF sobre o sistema financeiro nacional;

III - a análise das informações obtidas nas audiências públicas e nas respostas aos requerimento de informações;

IV - elaboração de relatório final.

III - Prazo para a Realização dos Trabalhos

Estimou-se em 90 (noventa) dias o prazo necessário para a realização das audiências públicas, análise dos dados e informações recebidas e elaboração do Relatório Final.

O requerimento de informações

Das medidas previstas, foi encaminhado o Requerimento de Informações nº 5.314, de 2010, prontamente respondido pelo Aviso nº 64/BCB-Presi, de 12 de agosto de 2010, e pela Nota-Jurídica PGBC-4819/2010, de

9 de agosto de 2010. As questões do Requerimento e as respectivas respostas foram, resumidamente, as seguintes:

a) levantamento, por instituição financeira, das ações em tramitação e do montante em litígio;

O departamento que cuida da supervisão de bancos do Banco Central do Brasil informa que “não possui informações sobre as ações ou o montante em litígio de todas” as instituições financeiras e que tal levantamento demandaria mais tempo, mas que o número de ações, juntamente com o valor dos pagamentos efetivados e das provisões constituídas nos planos econômicos considerados, foi objeto de “levantamento para uma amostra representativa de instituições”, que farão parte da resposta ao item “c”.

b) memorial de cálculo utilizado para eventuais levantamentos/estimativas de montantes de pagamentos das ações;

A resposta apresentada informa que o memorial de cálculo tomou como base o seguinte:

1 – em relação ao plano Bresser, o cálculo levou em conta 80% dos saldos das cadernetas de poupança, dado que o expurgo inflacionário refere-se às contas com “aniversário” entre os dias 1º e 15 de cada mês. Os 80% tiveram como parâmetro os dados da Caixa Econômica Federal (referida como a maior depositária de poupanças do País) que afirmou ser este o percentual de contas com vencimento na primeira quinzena;

2 – em relação ao plano Verão, este percentual foi de 60%

3 – em relação aos planos Collor I e Collor II foi levada em conta a totalidade dos saldos (100%).

Em suma, o memorial de cálculo procedeu às seguintes operações:

i – apurou os saldos das contas nas datas dos planos (jun/87, jan/89, abr/90, mai/90 e jan/91);

ii – aplicou o percentual acima mencionado (itens 1 a 3 da questão “b”) para o saldo verificado na data de cada plano, chegando-se ao saldo sujeito à aplicação da diferença pleiteada;

iii – aplicou o percentual da diferença pleiteada, segundo os seguintes valores:

- 8,04% para os saldos de jun/87;
- 20,37% para os saldos de jan/89;
- 44,80% para os saldos de abr/90;
- 2,49% para os saldos de mai/90; e
- 4,39% para os saldos de jan/91.

iv – atualizou os valores para a data de setembro de 2008, com os seguintes resultados:

- R\$ 14,477 bilhões para os saldos de jun/87;
- R\$ 33,949 bilhões para os saldos de jan/89;
- R\$ 49,976 bilhões para os saldos de abr/90;
- R\$ 2,369 bilhões para os saldos de mai/90; e
- R\$ 5,136 bilhões para os saldos de jan/91.

v - o valor total obtido pela estimativa do Banco Central do Brasil assim elaborada foi de R\$ 105,907 bilhões.

c) montante provisionado, por instituição financeira, para fazer face a esse passivo contingente;

Conforme o documento de resposta do Banco Central do Brasil, a supervisão bancária daquela autarquia havia feito o seguinte levantamento, com base nas informações dos bancos e conglomerados “mais afetados pelos

planos econômicos”. São eles: Banco do Brasil (já incluída o Banco Nossa Caixa), Caixa Econômica Federal, Banrisul, Banestes, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil, Itaú-Unibanco, Bradesco, Santander, HSBC, Safra, JP Morgan e Citibank (98% dos saldos de depósitos de Poupança e 80% do saldo de depósitos à prazo, entre janeiro de 1989 e janeiro de 1991).

Data Base 31 de maio de 2010				
Banco	Pagamentos		Provisões	
	Nº de Ações	Montante (R\$ milhões)	Nº de Ações	Montante (R\$ milhões)
Banco do Brasil	181.211	889,3	270.400	1.898,1
Caixa Econômica Federal	263.807	1.374,2	250.616	1.358,3
Bradesco	135.641	859,0	138.983	1.153,0
Itaú-Unibanco	81.482	594,7	149.414	1.301,2
Santander	17.727	231,3	86.020	645,4
HSBC	18.520	221,0	41.845	143,5
Citibank	7	4,2	131	176,3
Safra	990	13,9	1.817	44,0
JP Morgan	2	20,4	6	16,5
Banestes	301	3,3	348	7,4
Banco do Nordeste	37	0,4	558	3,5
BASA	1	0,0004	389	3,4
Banrisul	425	3,2	0	0
Total	700.151	4.215,0	940.527	6.750,7

Incluem-se no caso da Caixa todas as ações cíveis que envolvam a poupança, o que transborda o âmbito dos planos econômicos. Segundo o Banco Central do Brasil, 236.105 das ações mencionadas na tabela acima referentes à Caixa têm por objeto a discussão de planos econômicos.

Os totais apresentados na tabela acima indicam que já houve desencaixe de R\$ 4,2 bilhões, referentes a 700.151 ações, e que as provisões totalizavam R\$ 6,8 bilhões, referentes a 940.527 ações.

O Banco Central do Brasil enfatiza que “as provisões não representam necessariamente o montante total em litígio, mas a melhor estimativa das perdas prováveis para o conjunto das demandas já propostas contra as instituições financeiras”.

Aquela autarquia informa, ainda, que, mesmo depois do término dos prazos prescricionais, “as instituições financeiras continuam recebendo novas citações, em face das dificuldades do Poder Judiciário em processá-las imediatamente e do grande número de ações propostas na véspera”

Outro tema de relevância diz respeito às ações relativas aos planos Bresser e Verão. Ainda que não ganhas na primeira instância pelos seus autores (os consumidores), os valores dessas ações devem ser provisionados, tendo em conta que os tribunais superiores têm dado ganho de causa a eles, contrariamente ao que se verifica nos casos dos planos Color I e II, em razão da jurisprudência negativa aos autores emanada dos referidos tribunais. As causas resultantes dos últimos planos, ainda que ganhas em primeira instância não ensejam a constituição de provisões.

Afigura-se também digno de menção o fato de que nas ações civis públicas, “normalmente não há registro de provisões” tendo em conta que nem todos os “poupadores beneficiados por condenações genéricas promovem ações de execução contra os bancos”.

d) informação quanto às providências que vêm sendo tomadas por esse Banco Central do Brasil, especificamente a área de fiscalização, no sentido de verificar a compatibilidade entre o montante provisionado e o volume de ações em litígio relativa a cada instituição;

O departamento do Banco Central do Brasil encarregado da supervisão dos bancos informa que vem acompanhando os riscos decorrentes dos planos econômicos desde 2007, “quando identificou o aumento expressivo do número de demandas relacionadas ao tema, em decorrência da enorme exposição do assunto na mídia”.

Foram realizadas, segundo o órgão, reuniões com os departamentos jurídicos das maiores instituições financeiras com a finalidade de identificar riscos mais relevantes e “subsidiar a programação de inspeções para os anos seguintes”.

A supervisão do Banco Central do Brasil realizou, em 2008, trabalhos de acompanhamento sobre planos econômicos no Banco do Brasil, BRB, CEF, HSBC, Itaú, Unibanco, e verificações especiais nos bancos Citibank, JP Morgan, Santander, ABN Amro Real. Foram feitas, ainda, verificações especiais em 2009 no Banco Sumitomo, Banco do Brasil, HSBC e Banestes.

Aquele órgão fez levantamento da quantidade de ações individuais e civis públicas em curso contra as principais instituições financeiras e em 2010 foram realizadas reuniões com o Itaú-Unibanco, Bradesco e Santander para verificar a evolução da jurisprudência sobre o tema em questão.

e) relação existente entre depósitos em contas de poupança e respectivas exigibilidades, assim como o percentual das exigibilidades que não estavam sendo cumpridas por cada banco no momento da aplicação das regras relativas aos diferentes planos;

Em resposta à primeira parte da pergunta, foram relatadas todas as exigibilidades - o montante do saldo dos depósitos em poupança que deveriam ser, obrigatoriamente, destinados ao financiamento do crédito imobiliário - em vigor durante cada um dos planos de que se trata.

No que tange à segunda parte, aquela autarquia informa que “esgotou todos os esforços para levantar o percentual das exigibilidades que não estavam sendo cumpridas por cada banco depositário de Poupança”.

f) volume de depósitos em contas de poupança, crédito imobiliário e demais créditos e operações com títulos públicos de curto prazo, na data da aplicação de cada plano econômico em questão, para cada banco envolvido;

A informação não foi prestada a contento, alegadamente em função de problemas com o armazenamento e a disponibilidade das informações à época dos fatos.

g) responsabilidade por pagar a diferença eventualmente apurada, nos casos em que o banco apenas tenha sido extinto ou incorporado.

O Banco Central do Brasil registra que, no seu entendimento, não há diferença a ser apurada, mas que, de qualquer forma, aplicaram-se à hipótese as regras gerais do direito civil acerca da responsabilidade.

Sobre as audiências públicas

Entendemos, que não se faz necessária a realização de audiências públicas previstas no relatório prévio aprovado por esta Comissão de Defesa do Consumidor para a finalidade de instruir a presente atividade de fiscalização e controle.

II - VOTO DO RELATOR

Como fartamente descrito no relatório que precede este voto, a presente matéria teve como origem o fato de o Banco Central do Brasil, atuando por meio de sua procuradoria, haver requerido ao Supremo Tribunal Federal o ingresso da autarquia como *amicus curiae* na ADPF nº 165-0/DF.

Na tarefa de relatar esta matéria, nos cabe, conforme determina o art. 61, inciso IV, do Regimento Interno, elaborar este relatório final de fiscalização, do qual constará nossa avaliação sobre a legalidade do ato e da sua adequação política, administrativa, social e econômica.

Registre-se que a participação na qualidade de *amicus curiae* resultou de livre iniciativa daquela autarquia. O pedido para tal se deu em 07/04/2009.

O Banco Central ainda ajuizou a Petição nº 71844 junto à Suprema Corte, prestando esclarecimentos e requerendo a reapreciação e concessão de pedido de liminar, previamente negado pelo Ministro-Relator. Tal atitude foi comentada na decisão do presidente do STF à época, em seu despacho acerca de outra tentativa de obtenção de liminar por parte da Consif, que utilizava como argumento a referida Petição nº 71844:

"Ademais, é preciso ressaltar que a Petição nº 71844, do Banco Central do Brasil, apenas remete aos elementos apresentados com a petição de ingresso da autarquia no feito, cujo teor já era de conhecimento do Relator. Assim sendo, determino o retorno dos autos à Procuradoria-Geral da República. Publique-se. Brasília, 9 de julho de 2009. Ministro GILMAR MENDES Presidente (art. 13, VIII, RI-STF);

Na argumentação que pede a juntada de seu memorial aos autos da ADPF 165-0/DF e o deferimento de que participe da ação como *amicus curiae*, o Banco Central do Brasil destaca que são efeitos nocivos a) o comprometimento da máquina jurisdicional; b) a segurança jurídica em relação ao significado de garantias e de competências políticas fundamentais (essas ligadas ao controle da inflação); c) a incerteza quanto ao impacto do desfecho

de milhares e milhares de ações condenatórias sobre o Sistema Financeiro Nacional, em especial no que concerne à oferta de crédito. Tais efeitos, conforme ressalta o Banco Central do Brasil, fariam com que se impusesse “reconhecer a repercussão da causa sobre interesses públicos” confiados àquela instituição.

Arremata o Banco Central do Brasil que o controle da inflação e a higidez do sistema financeiro são temas afetos à área de competência da autarquia e que ela tem o interesse jurídico em demonstrar a constitucionalidade das normas que implementaram os planos econômicos em discussão, e, por isso, o Banco Central do Brasil requereu o seu ingresso na forma de *amicus curiae* na referida ADPF.

De certa maneira, podemos verificar que um dos fundamentos invocados – o controle da inflação - está totalmente desprovido de cabimento, dado que o controle da inflação de que o Banco Central do Brasil é mandatário só se aplica ao futuro, e este não está em discussão. A razão é simples: não há que se falar em alteração da inflação que já ocorreu. Os planos econômicos sob litígio não têm o condão de alterar as condições de preços dos dias de hoje. Mesmo que todos os planos econômicos pretéritos fossem declarados inconstitucionais, seus efeitos sobre a inflação passada já se fizeram notar no momento em que foram implementados. Principalmente quando se destaca, pelo próprio Banco Central do Brasil, que os “planos econômicos (...) consistiam em choques heterodoxos aplicados sobre o sistema monetário-financeiro com a finalidade explícita (...) de romper com o ciclo inflacionário vicioso já descrito [a retroalimentação da inflação futura pela passada, um processo conhecido como inflação inercial]”.

Com efeito, não pode ser reclamada a atividade judicial, vez que a utilização de metodologias “heterodoxas” de controles de preços retrocedeu justamente em decorrência da ação do judiciário, que coibia os abusos do

poder público, notadamente quando eram desrespeitados direitos e garantias que se sobrepujavam aos objetivos do administrador eleito.

Nesta linha, acreditamos que a autarquia amiga da corte não deveria, sem ser convocada, se preocupar tanto com o tema, como deixa transparecer na seguinte passagem da Nota-Jurídica PGBC-8284/2009: “Aliás, seria desmensurado contrassenso supor que esta Autarquia – submetida ao princípio constitucional da legalidade, responsável pela implementação e execução das medidas legislativas destinadas a recuperar a estabilidade monetária – assumisse outra posição que não a defesa da constitucionalidade dos diplomas legais em exame [na ADPF 165-0/DF]”

Acrescentamos que o Banco Central do Brasil não está agindo em desacordo com a Constituição Federal quando aplica normas emanadas do Congresso Nacional, ou do seu regulador direto, o Conselho Monetário Nacional. Não compete àquele órgão editar resoluções, muito menos leis. Afinal, em última instância, todas as leis que passaram pelo processo legislativo são, até decisão em contrário do STF, constitucionais. Por este motivo, a implementação e execução de medidas legislativas bem como a edição de circulares que têm como base legal as resoluções do Conselho Monetário Nacional, que, por sua vez, submete-se às leis em vigor no País, supõem-se atos revestidos de legalidade. É evidente, todavia, que se algo de inconstitucional for verificado na lei, toda a cadeia regulamentar dela derivada está contaminada pela afronta à Constituição Federal, devendo cessar as atitudes dos órgãos envolvidos (implementação e execução, inclusive) sob pena de, aí sim, estarem agindo em afronta ao princípio da legalidade.

Logo, o primeiro foco de interesse do Banco Central do Brasil em agir perde a razão de existir, dado que é longínqua a última medida heterodoxa adotada no País, o que significa que seus efeitos para quebrar a inércia inflacionária já foram verificados e não há nada que possa mudar este estado de coisas, nem mesmo uma decisão judicial neste exato momento.

Restaria, portanto, o segundo tema aventado: a higidez do sistema financeiro. Sobre o assunto, nos parece que também o Banco Central do Brasil não encontrou respaldo na sua argumentação. Esta Comissão de Defesa do Consumidor havia interpelado aquela autarquia no sentido de que fosse demonstrada o efetivo potencial lesivo das decisões judiciais em questão.

A resposta do Banco Central do Brasil, conforme veremos, não demonstrou a devida preocupação com a higidez do sistema financeiro.

Antes de mais nada, é importante destacar que a responsabilidade daquela autarquia é com a higidez do sistema financeiro e não com a de um determinado grupo de instituições financeiras em especial. O regulador, portanto, deveria demonstrar um distanciamento de questões relativas a determinado interesse. Dele, regulador, espera-se que atue muito mais como árbitro do que como advogado de uma das partes. Mais grave que isso afigura-se utilizar o aparato jurídico de que lhe provê a população – é ela quem paga os salários dos procuradores do Banco Central do Brasil – em proveito de um segmento econômico com condições financeiras mais que suficientes para se defender por sua própria conta.

A estabilidade do sistema financeiro, antes de mais nada, decorre da fidúcia, isto é, da confiança que os depositantes têm na solidez deste sistema. Por solidez, inclui-se não apenas a saúde das instituições individualmente e em conjunto, mas do arcabouço regulatório consistente e da idoneidade do órgão fiscalizador-regulador. Se as pessoas percebem que o órgão tenderá a defender as instituições financeiras em detrimento dos seus depositantes, não há quem confie na estrutura resultante de tal arcabouço. Afinal, o discurso da regulação prudencial pressupõe a proteção aos depositantes como fator primordial de sua existência. Não fosse necessário proteger o depositante, não haveria razão de ser da função fiscalizatória do Banco Central do Brasil. Fiscalizam-se bancos para evitar que os depositantes (mormente os pequenos e desinformados)

tenham prejuízos em decorrência, dentre outras coisas, da baixa qualidade dos ativos nos quais podem ser investidos os recursos financeiros depositados.

Assim, ao pronunciar-se, sem ser convidado, de maneira ostensiva em favor do reclamo das instituições financeiras, a referida autarquia causa um dano ao sistema financeiro nacional, certamente de quantificação menos trivial do que aquele financeiramente atribuível a “milhares e milhares” de ações judiciais contrárias às correções aplicadas em decorrência dos planos econômicos. Aliás, devemos lembrar que sequer este último valor, monetariamente determinável, a autarquia foi capaz de estimar com precisão minimamente aceitável.

Sábia, portanto, foi a elaboração da presente Proposta de Fiscalização e Controle, que não limitou seus trabalhos à mera participação na forma de *amicus curiae*, mas abrangeu a atuação do Banco Central do Brasil na ADPF 165-0/DF como um todo. Neste ponto, retomamos a já referida Petição nº 71844, na qual a autarquia pleiteia ao “relator da Arguição, Ministro Ricardo Lewandowski, que mediante juízo de retratação ao apreciar o agravo regimental interposto pela Consif, reconsiderasse a decisão liminar que havia proferido.” Ora, o que deveria interessar ao regulador do sistema financeiro na qualidade de amigo da corte seria a decisão final e não uma medida liminar destinada exclusivamente a atender o interesse da parte. A própria decisão do então presidente da Corte demonstra a desconsideração da argumentação apresentada pelo Banco Central do Brasil. Em que pese toda a seriedade com a qual os assuntos são tratados, o comentário do Ministro Gilmar Mendes sobre a petição (mencionado anteriormente) denotou indiferença pela manifestação de um órgão que deveria manter-se imparcial no processo.

A crítica assim exposta conduz ao entendimento contrário à legalidade do ato objeto da presente Proposta de Fiscalização e Controle. Sem prejuízo da legitimidade do Banco Central do Brasil como sujeito – caso contrário o STF sequer aceitaria a pretensão de figurar como *amicus curiae* – cabe questionar o

motivo que orientou a atuação dessa autarquia. A esse propósito, invocamos as palavras do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito do tema:

"O motivo pode ser previsto em lei ou não. Quando previsto em lei, o agente só pode praticar o ato se houver ocorrido a situação prevista. Quando não há previsão legal, o agente tem liberdade de escolha da situação (motivo) em vista da qual editará o ato. É que, mesmo se a lei não alude expressamente aos motivos propiciatórios ou exigentes de um ato, nem por isso haverá liberdade para expedi-lo sem motivo ou perante um motivo qualquer. Só serão de aceitar os que possam ser havidos como implicitamente admitidos pela lei à vista daquele caso concreto, por corresponderem a supostos fáticos idôneos para demandar ou comportar a prática daquele específico ato, espelhando, dessarte, sintonia com a finalidade legal. Vale dizer: prestantes serão os motivos que revelem pertinência lógica, adequação racional ao conteúdo do ato, ao lume do interesse prestigiado na lei aplicada.

Além disto, em todo e qualquer caso, se o agente se embasar na ocorrência de um dado motivo, a validade do ato dependerá da existência do motivo que houver sido enunciado."

A precariedade dos motivos invocados pelo Banco Central do Brasil, seja no que concerne ao controle da inflação, seja na suposta preservação da higidez do sistema financeiro, constitui vício que contamina a ação empreendida pela autarquia. Impõe-se, assim, a conclusão quanto à ilegalidade do ato sob exame nesta Proposta de Fiscalização e Controle.

Ademais, como bem prevê a Lei nº 9882/1999, teria sido menos ofensivo aos princípios constitucionais que regem a administração pública se a autarquia, pelo menos, tivesse esperado o convite para sua participação na causa.

Na realidade, nada impede que um amigo da corte defenda interesses de particulares, mas não é fácil sustentar a legalidade de uma atuação neste sentido por parte de uma instituição pública. A causa deveria ser de extrema relevância.

Ante o exposto, concluímos pela ilegalidade da atuação do Banco Central do Brasil objeto da presente PFC, bem como, no mérito, pela avaliação negativa do procedimento daquela autarquia sob os aspectos políticos, administrativos, sociais e econômicos.

Propomos, em consequência, o encaminhamento deste relatório ao Ministério Público, com amparo nos artigos 37, II, e 61, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Reguffe

Relator