



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
Seção Judiciária do Distrito Federal  
9ª Vara Federal Cível da SJDF

PROCESSO: 1022484-11.2020.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: MARCIO MELLO CASADO

Advogado do(a) AUTOR: MARCIO MELLO CASADO - SP138047

RÉU: UNIÃO FEDERAL, BANCO CENTRAL DO BRASIL, ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS NETO

## DECISÃO

Cuida-se de ação popular ajuizada por **Márcio Mello Casado** contra a **União**, o **Banco Central do Brasil** e **Roberto de Oliveira Campos Neto**, por meio da qual busca a concessão de tutela urgência, nos seguintes termos:

- a) Seja ordenado aos réus que determinem às instituições financeiras que não distribuam lucros e dividendos, além do percentual mínimo obrigatório, tendo como fato gerador atos realizados desde 20 de fevereiro de 2020;*
- b) Seja ordenado aos réus que determinem às instituições financeiras que não distribuam lucros e dividendos, além do percentual mínimo obrigatório, em razão de operações realizadas mercê dos atos administrativos elencados nessa petição inicial ou aqueles que venham a ser editados tendo como motivação a pandemia da COVID-19;*
- c) Seja ordenado aos réus que determinem a todas instituições financeiras do Brasil que, de alguma forma, tenham se beneficiado das Resoluções 4782 e 4783, concedam prorrogações das operações de crédito firmadas com empresas e pessoas físicas, nos termos da oferta realizada pela Febraban em 15 e 16 de março de 2020;*
- d) Seja ordenado aos réus que vinculem os atos normativos já editados e descritos nessa petição inicial, a uma finalidade em benefício dos consumidores de crédito, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas*

*(contrapartidas essas, a título exemplificativo, que devem corresponder ao mínimo exposto pelo IDEC na missiva dirigida ao Presidente do Banco Central do Brasil – doc. 31);*

*e) Especificamente no que concerne ao crédito consignado aos aposentados, parcela da população brasileira com verdadeiro risco de vida, seja ordenado que os atos normativos, ou parte deles, seja vinculado à concessão de prorrogação, por quatro meses, dos descontos em folha, sem a adição de encargos de qualquer natureza;*

*f) Seja ordenado aos réus que nos próximos atos administrativos que venham a ser realizados se imponham contrapartidas (a liquidez seja disponibilizada somente se o crédito chegar nas mãos das empresas e pessoas físicas) às instituições financeiras. (fl. 41)*

Afirma o autor popular que em virtude da pandemia mundial causada pela Covid-19 a economia brasileira foi gravemente atingida, o que levou o Banco Central do Brasil a adotar medidas para o aumento da liquidez no mercado, sem estabelecer, em contrapartida, obrigações às instituições financeiras, para reverter essa liquidez na forma de crédito para seus clientes. Narra que as Resoluções BACEN 4782 e 4783, de 2020, dispensaram o provisionamento para renegociação de operações de créditos e a redução do adicional de conservação de capital principal dos bancos, o que levou a Federação Brasileira dos Bancos – FERABRAN a emitir nota, informando que os 5 (cinco) maiores bancos do país iriam prorrogar por 60 (sessenta) dias o vencimento das operações de crédito em curso, o que não foi adotado pelas demais instituições financeiras, a despeito de também terem sido beneficiadas pelas referidas normas.

Acrescenta que a Resolução BACEN 4797, de 6 de abril de 2020, vedou o aumento a remuneração, fixa ou variável, paga a seus diretores, administradores ou membros do conselho, a partir de 6 de abril de 2020 até 20 de setembro de 2020, período que seria insuficiente para envolver o período de crise decorrente da COVID-19. Alega que na própria exposição de motivos da norma o Bacen consignou que “as instituições financeiras apresentam níveis confortáveis de capital e de liquidez, bem acima dos requerimentos mínimos”. Sustenta a ausência de razoabilidade e moralidade, pois as instituições do Sistema Financeiro Nacional teriam sido abastecidas com 1,2 trilhão de Reais. Defende que as instituições financeiras sejam obrigadas a pagar rentabilidade e participação nos lucros limitada ao mínimo obrigatório, desde 20/02/2020, quando foram editadas as Circulares BACEN 3986 e 3987.

Aduz, ainda, que as dívidas dos aposentados brasileiros alcançaria mais de 138 trilhões de reais, com descontos mensais de 1,1 bilhão de reais, sendo eles aqueles que mais podem ser fatalmente atingidos pela COVID-19, como é de amplo conhecimento, o que justificaria a suspensão dos descontos efetuados em suas aposentadorias.

Foram juntados documentos.

Na sequência, vieram os autos conclusos para prolação de decisão.

É, no essencial, o relatório. **Decido.**

**Inicialmente, destaco** a possibilidade do ajuizamento da presente demanda. A Corte da Cidadania, quando do julgamento dos Embargos de Divergência nº 1.192.563-SP, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Herman Benjamin, firmou o seguinte entendimento:

"(...)

*Não encontra abrigo na interpretação que vem realizando a Suprema Corte, na matéria, o entendimento firmado no acórdão paradigma, de que o conceito de ato lesivo sufragado pela Constituição Federal no inciso LXXIII do art. 5o ("qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;"), bem como pela Lei da Ação Popular (4.717/1965), apenas estaria compreendido nos casos em que houver lesão ao erário de conteúdo econômico-financeiro.*

*14. O STF editou o Tema 836 da sua jurisprudência afirmando: "Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5o, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe.". Nesse mesmo sentido, os seguintes precedentes do STF: AI 745203/ SP. Relator Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 23/6/2015. Órgão Julgador: Primeira Turma; AI 561622/ SP. Relator Ministro Ayres Britto. Julgamento: 14/12/2010. Órgão Julgador: Segunda Turma; RE 170768/SP. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgamento: 26/3/1999. Órgão Julgador: Primeira Turma.*

*15. Não se desconhece a existência de precedente do STJ que entende "imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da Ação Popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes" (REsp 1.447.237/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 9/3/2015).*

*16. Ocorre que a jurisprudência majoritária do STJ defende que a Ação Popular é cabível quando violados os princípios da Administração Pública (art. 37 da CF/1988), como a moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público. A lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a Lei 4.717/1965 estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4o), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerá-lo lesivo e nulo de pleno direito. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.504.797/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 1o/6/2016; AgRg no REsp 1.378.477/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/3/2014; REsp 1.071.138/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2013; REsp 849.297/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8/10/2012; REsp 1.203.749/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 21/8/2012; REsp 1.127.483/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/10/2012; AgRg nos EDcl no REsp 1.096.020/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 4/11/2010; REsp 858.910/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 1o/2/2007, p. 437."*

Como se depreende da inicial e documentos juntados, o autor é cidadão brasileiro e vale-se do instrumento a fim de resgatar moralidade administrativa, infringida pela edição de normativos que entregam ao Sistema Financeiro Nacional trilhões de reais de liquidez, sem exigir desse mesmo Sistema as mais elementares contrapartidas. É, portanto, totalmente viável o ajuizamento da presente Ação Popular.

Pois bem. Nos termos do artigo 300 do CPC, *"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"*.

No caso dos presentes autos, **tenho** por presentes os requisitos autorizadores da medida; **explico**.

A disputa entre instituições financeiras e empresas ocorre em um momento de crise econômica, em que o ritmo de circulação do capital está mais baixo. Nesse cenário, o Banco Central, que tem como uma de suas funções gerir a política econômica, acabou tomando medidas para aumentar a liquidez da economia; traduzindo: o BCB agiu para que mais dinheiro circulasse na economia, tendo como principal canal o aumento da capacidade de empréstimo dos bancos. Na teoria, se há mais recursos disponíveis para os bancos emprestarem, a tendência é que mais pessoas peguem empréstimos e haja mais dinheiro para circular na economia. Para que isso se concretize, no entanto, é necessário que o aumento da capacidade de empréstimo dos bancos se traduza, na prática, em um maior número e volume de empréstimos. Segundo as empresas, esse é o ponto onde o fluxo está travado.

Diante do cenário econômico nacional desenhado após a pandemia de COVID-19, e a fim de aumentar a liquidez do mercado, o Banco Central do Brasil editou as Resoluções BACEN nºs 4782 e 4.783, ambas de 16 de março de 2020. A primeira, essencialmente buscou facilitar a renegociação de operações de créditos de empresas e famílias, que estivessem com seus contratos em dia, dispensando os bancos de aumentar o provisionamento no caso de repactuação de operações de crédito a serem realizadas no prazo de 6 (seis) meses. Já a segunda, expandiu a capacidade de utilização de capital dos bancos, permitindo a renegociação de dívidas e a manutenção da concessão de crédito.

Nada obstante, embora as normas acima citadas tenham possibilitado o aumento da liquidez das instituições do SFN, não impôs a elas a adoção de medidas efetivas para converter esses valores em crédito para as empresas e famílias.

**Ressalto** que a página eletrônica do BACEN informa que a regra da Resolução nº 4.782/2020 permitiu a liberação de cerca de R\$3,2 trilhões em créditos[1], dinheiro este que não chegou, em sua grande totalidade, às mãos daqueles atingidos pela pandemia.

Nessa direção, **tenho** que a norma em epígrafe deixou de observar o princípio da finalidade, considerando que o aumento da liquidez dos bancos não atendeu ao fim para o qual foi criada.

Vale lembrar que, segundo a teoria dos motivos determinantes "o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade[2]".

Acerca do tema, o STJ já decidiu que *"a motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato"* (RMS 56.858/GO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/09/2018).

Nessa direção, de nada adianta a criação de norma para ampliação de crédito, se esse crédito não circula, ficando represado nas instituições financeiras, o que mostra a não observância dos princípios da vinculação, finalidade e motivação que devem nortear todos os atos administrativos. Se o fundamento da Administração, para edição das Resoluções BACEN nºs 4.782 e 4.783 foi a diminuição dos prejuízos econômicos decorrentes da pandemia de COVID-19, possibilitando a oferta de crédito para as empresas e pessoas físicas, a norma deve observar estritamente o motivo de sua criação.

De outro vértice, verifico que o art. 2º da Resolução BACEN nº. 4.797, vedou a distribuição de resultados e o aumento da remuneração de administradores, diretores e membros de conselhos e instituições financeiras, *in verbis*:

**Art. 2º Ficam as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil vedadas a:**

**I - pagar juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido no estatuto social, na data de entrada em vigor desta Resolução, ou estabelecido em lei, quando aplicável;**

**II - recomprar ações próprias, observado o § 4º;**

**III - reduzir o capital social, quando legalmente possível;**

**IV - aumentar a remuneração, fixa ou variável, de diretores e membros do conselho de administração, no caso das sociedades anônimas, e dos administradores, no caso de sociedades limitadas; e**

**V - antecipar o pagamento de quaisquer dos itens anteriores.**

**§ 1º Os montantes retidos em decorrência do disposto no caput não podem ser objeto de obrigação futura nem ser vinculado de qualquer forma a pagamentos de dividendos no futuro.**

**§ 2º As vedações determinadas no caput devem ser observadas independentemente da manutenção de recursos em montante superior ao Adicional de Capital Principal (ACP), de que tratam as Resoluções ns. 4.193, de 1º de março de 2013, e 4.783, de 16 de março de 2020.**

**§ 3º A remuneração variável de que trata o inciso IV do caput inclui bônus, participação nos lucros e quaisquer parcelas de remuneração diferidas e outros incentivos remuneratórios associados ao desempenho.**

**§ 4º Excepcionalmente, a recompra de ações de que trata o inciso II do caput poderá ser autorizada pelo Banco Central do Brasil, desde que por meio de bolsas ou de mercado de balcão organizado, para permanência em tesouraria e venda posterior, até o limite de 5% (cinco por cento) das ações emitidas, ali incluídas as ações contabilizadas em tesouraria na entrada em vigor desta Resolução. (sem negrito no original)**

Além de a norma acima transcrita ter previsto que o pagamento dessas remunerações deve observar o mínimo previsto pelos estatutos sociais das instituições financeiras, fixou a data de sua publicação, em 6/4/2020, como termo inicial a ser observado, **a despeito de o BCB reconhecer a situação emergencial causada pela pandemia de COVID-19 nas Circulares nºs 3.986 e 3.987**, que possibilitaram, desde 20 de fevereiro de 2020, o aumento da liquidez dos

bancos, ante a redução em cerca de R\$ 86.000.000.000,00 (oitenta e seis bilhões de reais) na necessidade de as instituições financeiras carregarem outros ativos líquidos de alta qualidade, segundo informa o site do BACEN.

Dessarte, **entendo** que já em 20 de fevereiro de 2020 o Banco Central atuou para viabilizar o aumento da liquidez das instituições do SFN, sem impor aos bancos a oferta de crédito aos seus clientes.

Outrossim, a regra permite que cada instituição adote o mínimo previsto em seu estatuto social para o pagamento de lucros e dividendos a seus diretores, sem observar que a Lei nº 6.404/1976 prevê percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido ajustado, *in verbis*:

*Art. 202. Os acionistas têm direito de receber como dividendo obrigatório, em cada exercício, a parcela dos lucros estabelecida no estatuto ou, se este for omissivo, a importância determinada de acordo com as seguintes normas: (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*(Vide Medida Provisória nº 608, de 2013)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-)*

*2014/2013/Mpv/mpv608.htm#art16) (Vide Lei nº 12.838, de*

*2013) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-)*

*2014/2013/Lei/L12838.htm#art16)*

*I - metade do lucro líquido do exercício diminuído ou acrescido dos seguintes valores: (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*a) importância destinada à constituição da reserva legal (art. 193);*

*e (Incluída pela Lei nº 10.303, de 2001)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*b) importância destinada à formação da reserva para contingências*

*(art. 195) e reversão da mesma reserva formada em exercícios anteriores; (Incluída pela Lei nº 10.303, de 2001)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*II - o pagamento do dividendo determinado nos termos do inciso I*

*poderá ser limitado ao montante do lucro líquido do exercício que tiver sido realizado, desde que a diferença seja registrada como reserva de lucros a realizar (art. 197); (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*III - os lucros registrados na reserva de lucros a realizar, quando*

*realizados e se não tiverem sido absorvidos por prejuízos em exercícios subsequentes, deverão ser acrescidos ao primeiro dividendo declarado após a realização. (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)*

*([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))*

*§ 1º O estatuto poderá estabelecer o dividendo como porcentagem do lucro ou do capital social, ou fixar outros critérios para determiná-lo, desde que sejam regulados com precisão e minúcia e não sujeitem os acionistas minoritários ao arbítrio dos órgãos de administração ou da maioria.*

*§ 2º Quando o estatuto for omissivo e a assembleia-geral deliberar alterá-lo para introduzir norma sobre a matéria, o dividendo obrigatório não poderá ser inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido ajustado nos termos do inciso I deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)*  
([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))

*§ 3º A assembleia-geral pode, desde que não haja oposição de qualquer acionista presente, deliberar a distribuição de dividendo inferior ao obrigatório, nos termos deste artigo, ou a retenção de todo o lucro líquido, nas seguintes sociedades: (Redação dada pela Lei nº 10.303, de 2001)*  
([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))

*I - companhias abertas exclusivamente para a captação de recursos por debêntures não conversíveis em ações; (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)*  
([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))

*II - companhias fechadas, exceto nas controladas por companhias abertas que não se enquadrem na condição prevista no inciso I. (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)*  
([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10303.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2))

*§ 4º O dividendo previsto neste artigo não será obrigatório no exercício social em que os órgãos da administração informarem à assembleia-geral ordinária ser ele incompatível com a situação financeira da companhia. O conselho fiscal, se em funcionamento, deverá dar parecer sobre essa informação e, na companhia aberta, seus administradores encaminharão à Comissão de Valores Mobiliários, dentro de 5 (cinco) dias da realização da assembleia-geral, exposição justificativa da informação transmitida à assembleia.*

*§ 5º Os lucros que deixarem de ser distribuídos nos termos do § 4º serão registrados como reserva especial e, se não absorvidos por prejuízos em exercícios subsequentes, deverão ser pagos como dividendo assim que o permitir a situação financeira da companhia.*

*§ 6º Os lucros não destinados nos termos dos arts. 193 a 197 deverão ser distribuídos como dividendos. (negrito não original)*

**Ressalto** que embora a própria Lei das Sociedades Anônimas permita que o estatuto fixe o valor do percentual mínimo a ser recebido pelos acionistas, em tempos como o presente, no qual a maioria da população brasileira sofre as consequências econômicas causadas pela pandemia de COVID-19, o pagamento de lucros e dividendos pelos bancos além do mínimo legal é irrazoável. Ainda mais diante das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil para ampliar sua liquidez, em cerca de **1,216 trilhão de reais**.

Por outro lado, a suspensão das parcelas dos empréstimos consignados concedidos à aposentados, pelo período de 4 (quatro) meses, é medida necessária para garantir que os idosos, atingidos em maior número por consequências fatais do SARS-CoV-2, possam arcar com o custeio do tratamento médico necessário. O que, a longo prazo, pode impedir que esses

idosos saiam de suas casas para ir a hospitais ou postos de saúde, onde normalmente tem acesso à médicos e medicamentos, pois com mais recursos podem receber tratamento médico em suas residências.

Resta claro que a medida compensatória feita pelo BCB não parece passar pelo filtro da proporcionalidade, fugindo da regulação de mercado, tendo em vista que é extremamente desproporcional para os fins almejados! No ponto, muito bem observa o Ministro Gilmar Mendes, em lúcidas lições doutrinárias:

“Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional, consagrando-se, no art. 18º, 2, do Texto Magno, que a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no princípio da reserva legal proporcional (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a necessidade de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é simplesmente inadequado (*schlechthin ungeeignet*), objetivamente inadequado (*objektiv ungeeignet*), manifestamente inadequado ou desnecessário (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), fundamentalmente inadequado (*grundsätzlich ungeeignet*), ou se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da necessidade (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.



Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da necessidade tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade em sentido estrito). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um controle de sintonia fina (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 223-226)

Não há dúvidas que a omissão do Governo, por meio do Banco Central do Brasil, na criação de deveres e obrigações às instituições financeiras, quando das providências de aumento da liquidez, criaram um ambiente hostil aos empreendedores, onde só os fortes têm alguma chance de sobreviver. E, quando falamos em "fortes", falamos das próprias instituições financeiras, com total liquidez e com praticamente ZERO de repasse aos empreendedores. A concessão de contrapartida emergencial é medida que se faz imperativa.

Ante o exposto, **DEFIRO o pedido de tutela de urgência**, para determinar que os réus adotem as seguintes medidas:

- a. Impedir às Instituições Financeiras que distribuam lucros e dividendos a seus acionistas/diretores/membros do conselho além do mínimo previsto pela Lei nº. 6.404/1976, tendo por termo inicial a data de 20/02/2020, o que deverá ser observado enquanto editados atos administrativos pelo BACEN, que tenham por motivação a pandemia de COVID-19;
- b. Vincular o aumento da liquidez das instituições financeiras, em razão da edição das Resoluções BACEN nºs. 4.782 e 4.783, a concessão de prorrogação de operações créditos realizadas por empresas e pessoas físicas, pelo período de 60 (sessenta) dias, sem a cobrança de juros e multa;
- c. Editar normas complementares àquelas já publicadas, com o fito de aumentar a liquidez das instituições financeiras e permitir a ampliação da oferta de crédito às empresas e famílias atingidas pela pandemia de COVID-19, vinculando-as à adoção de medidas efetivas pelos bancos, para atender à finalidade dessas normas;

- d. Impor aos bancos a suspensão das parcelas de créditos consignados concedidos à aposentados, seja pelo INSS ou pelo Regime Próprio, pelo período de 4 (quatro) meses, sem a cobrança de juros ou multa;
- e. Observar, na edição de novos atos administrativos, a vinculação e a finalidade das normas, impondo às instituições financeiras a estrita observância de contrapartida a seus clientes, para a obtenção de benefícios junto ao BACEN.

Intimem-se **com urgência**, nos termos do Resolução nº313/2020[3], podendo a Secretaria desta Vara Federal adotar todos os meios necessários para ciência dos réus, inclusive intimação por e-mail, telefone, ou outras formas previstas em lei.

Citem-se.

À Secretaria, para a adoção das medidas urgentes necessárias.

Brasília-DF.

*(Datado e assinado eletronicamente, conforme certificação digital abaixo)*

---

[1] [https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate\\_covid19](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19)

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 94.

[3] Estabeleceu o regime de plantão extraordinário no Poder Judiciário, deixou expresso que “no período de Plantão Extraordinário, fica garantida a apreciação das medidas liminares e de antecipação de tutela de qualquer natureza” (artigo 4º, II) e que a suspensão dos prazos “não obsta a prática de ato processual necessário à preservação de direitos e de natureza urgente” (artigo 5º, parágrafo primeiro).

Assinado eletronicamente por: **RENATO COELHO BORELLI**

20/04/2020 11:29:35

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 219938872



200420112935099000002

IMPRIMIR

GERAR PDF