

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

**SINDANEPS – ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS
EMPRESAS PROMOTORAS DE CRÉDITO E CORRESPONDENTES NO PAÍS**, entidade de
classe de âmbito nacional, com sede no Município de São Paulo, Estado de São Paulo, na Rua XV de
Novembro, n.º 269, 2º andar, conjunto 203, Centro, CEP 01.013-001, inscrito no Cadastro de Pessoas
Jurídicas do Ministério da Fazenda (“CNPJ/MF”) sob o n.º 21.454.174/0001-02, vem, por seu advogado,
respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, alínea “a”, e 103,
inciso IX, da Constituição Federal, e na Lei n.º 9.882/99, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de liminar

contra parte da Resolução n.º 4.294, de 20 de dezembro de 2013, do Conselho Monetário Nacional,
pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I. DA FINALIDADE DESTA ADI

1. A presente ação tem por finalidade a declaração de inconstitucionalidade da Resolução n.º 4.294, de 20 de dezembro de 2013, do Conselho Monetário Nacional (doc. 1), no ponto em que inseriu o inciso V e respectivos parágrafos 1º e 2º ao artigo 11 da Resolução n. 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, também do Conselho Monetário Nacional (doc. 2), eis que impôs um inconstitucional tabelamento de preço com restrita forma de pagamento à remuneração dos serviços prestados pelos correspondentes no país às instituições financeiras pelos esforços despendidos na captação de clientes para operações de crédito e demais serviços financeiros.

2. Conhecidos popularmente como “correspondentes bancários”, os correspondentes no país atuam como meros prestadores de serviços para bancos e instituições financeiras, fazendo a promoção, captação e intermediação de serviços bancários, ou seja, ofertando serviços financeiros no mercado e encaminhando as respectivas propostas aos bancos e instituições financeiras, que as aceitam ou não, e, como contrapartida, recebem uma remuneração pela captação e intermediação dessas operações, da mesma forma que qualquer prestador de serviços, de qualquer setor da economia, recebe pelos serviços prestados a qualquer um de seu clientes contratantes.

3. Com efeito, os correspondentes no país têm papel preponderante na economia, já que atuam para facilitar o acesso aos serviços bancários, atendendo, inclusive, regiões desprovidas de agências bancárias, possibilitando, assim, a universalização e a democratização do crédito e demais serviços bancários em todos os cantos do Brasil.

4. Tem-se, portanto, no campo da concessão do crédito em território nacional, as instituições financeiras como concedentes dos empréstimos e prestadoras dos demais serviços financeiros, e, como apoio à universalização e democratização desses serviços, os correspondentes no país, garantindo a capilaridade do sistema, porém não na função de instituição financeira, mas sim de meros prestadores de serviços para facilitar o acesso a tais serviços.

5. O Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução n.º 3.954/2011 (doc. 2), houve por bem regulamentar a contratação dos correspondentes no país pelas instituições financeiras, dispondo o artigo 1º dessa Resolução que ***as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem observar as disposições desta resolução como condição para a contratação de correspondentes no País, visando à***

prestação de serviços, pelo contratado, de atividades de atendimento a clientes e usuários da instituição contratante.

6. Já por meio da Resolução n.º 4.294, de 20 de dezembro de 2013, o Conselho Monetário Nacional, além de outros pontos, houve por bem inserir o inciso V e respectivos parágrafos 1º e 2º ao artigo 11 da referida Resolução n. 3.954, de 24 de fevereiro de 2011 (doc. 2) para impor, como dito no parágrafo inaugural, inconstitucional tabelamento de preço com restrita forma de pagamento à remuneração dos serviços prestados pelos correspondentes no país às instituições financeiras a partir de 2 de fevereiro de 2015.

7. Enquanto a remuneração, conforme regras de livre mercado e de livre concorrência, era pactuada livremente pelas partes contratantes (instituições financeiras e correspondentes no país) e o montante da remuneração era paga à vista ao correspondentes no país e variava entre 18% e 24% do valor da operação de crédito intermediada, a Resolução *sub judice*, de forma abrupta, arbitrária, desarrazoada, desproporcional, sem a oitiva dos envolvidos e nenhum embasamento técnico ou estudo de impacto sobre a categoria dos correspondentes no país, que emprega mais de um milhão de trabalhadores em todo o território nacional, impôs um inaceitável tabelamento de preço para a remuneração paga à vista aos correspondentes no país, reduzindo-a para um patamar fixo de apenas 6%, além de determinar que o restante fosse pago de forma diferida ao longo da operação de crédito que a originou, na modalidade *pro rata temporis*.

8. Com efeito, o objeto da presente ADI não é a integralidade das disposições da Resolução n. 3.954/2013 do Conselho Monetário Nacional, mas apenas a parte que introduziu o inciso V e respectivos parágrafos 1º e 2º ao artigo 11 da Resolução n. 3.954/ 2011, pois tais dispositivos evidenciam abuso de poder regulamentar e desvio de finalidade, pois o que houve foi uma clara interferência do Conselho Monetário Nacional em regras de livre iniciativa (livre mercado) e de livre concorrência em relações contratuais e negociais privadas para beneficiar as instituições financeiras, reduzindo os seus custos e impondo uma cômoda e extremamente vantajosa forma de remuneração aos serviços prestados pelos correspondentes no país, o que, além de ter causado uma grave crise nas empresas do setor (correspondentes no país), reduziu ainda mais a concorrência no setor bancário e desestimulou as operações de portabilidade de empréstimos bancários, pelo que a resolução em questão viola de forma direta os artigos 37, *caput*, e 170, *caput*, incisos IV, V, VIII, da Constituição Federal.

9. Dessa maneira, o ato impugnado viola diversas garantias constitucionais

não apenas das empresas do setor (correspondentes no país), como também dos próprios consumidores tomadores de crédito, conforme será melhor desenvolvido ao longo desta peça.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO SINDANEPS E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA DESTA ADI COM AS SUAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS

10. Conforme estatuto social e carta sindical anexos, o Autor é uma entidade de classe de âmbito nacional representativa da categoria econômica das empresas denominada *promotoras de crédito e correspondentes no país*, tendo poderes e legitimação decorrente de Lei para atuar na defesa e nos interesses das empresas integrantes de sua categoria econômica.

11. Assim, nos termos do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, e do artigo 2º, inciso IX, da Lei 9.868/99, a legitimidade *ad causam* do Autor para esta ADI é patente, ainda mais em vista do seu tema de fundo, cujo ato impugnado viola direitos e garantias constitucionais de seus representados, causando uma grave crise no setor.

III. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO N.º 4.294, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013, DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL

12. A Constituição Federal, lei fundamental de nosso país, é a base e o fundamento de todas as demais espécies normativas. É a lei suprema da nação brasileira, que está acima de tudo e deve ser respeitada por todos.

13. Todos os poderes têm a obrigação de respeitar os ditames fixados pelo texto constitucional e têm o dever de pautar as suas condutas na lei e de zelar pelo seu cumprimento. É nisso que reside o controle judicial dos atos administrativos, sedimentado no interesse público.

14. Assim não é diferente com as resoluções do Conselho Monetário Nacional, cujo exame judicial consiste na análise principiológica de sua atuação, seja em contraste aos princípios constitucionalmente explícitos, dentre os quais aqueles consubstanciados pelos artigos 37 (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência) e 170 da Constituição Federal (livre concorrência, defesa do consumidor, busca do pleno empregado, valorização do trabalho humano e da livre iniciativa), dentre outros, seja em contraste aos princípios constitucionalmente implícitos, dentre os quais o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade, da supremacia do interesse público e da

motivação dos atos administrativos.

15. No que diz respeito ao ato ora impugnado, todos esses princípios restaram violados, pois, mediante abuso de poder regulamentar, o Conselho Monetário Nacional interferiu em regras de livre iniciativa (livre mercado) e livre de concorrência em relações contratuais privadas para beneficiar instituições financeiras, impondo, em favor destas, uma cômoda e extremamente vantajosa forma de remuneração pelos serviços prestados pelos correspondentes no país, parte muito mais fraca dessa relação, o que causou um forte desequilíbrio e deterioração da eficiência econômica dos respectivos contratos, a diminuição da concorrência, a eliminação de postos de trabalhos, grave crise econômica à categoria econômica dos correspondentes no país e prejuízos aos consumidores, evidenciando o desvio de finalidade do ato impugnado.

16. Não obstante todo o impacto econômico negativo que a resolução trouxe para os correspondentes no país e para os próprios consumidores (tomadores de crédito), nunca houve qualquer processo que permitisse uma discussão mais ampla e aprofundada sobre o tema, inclusive com previsão de audiências ou consultas públicas para discutir tema tão sensível e com consequências diretas e tão nefastas para a qualidade e a preservação da eficiência econômica da atividade.

17. A edição da norma deu-se sem qualquer diálogo com a sociedade e tampouco com as entidades de classe representativas da categoria, implicando em graves danos econômicos aos correspondentes no país.

18. A estipulação de um percentual tão baixo para a comissão paga à vista aos correspondentes no país (apenas 6% do valor da operação) não foi acompanhada de qualquer estudo ou embasamento técnico de impacto sobre a categoria, inexistindo até mesmo um mínimo de fundamentação para justificar a imposição desse percentual.

19. A imposição do tabelamento da remuneração paga à vista não levou em considerações o equilíbrio da relação contratual, os custos reais suportados pelos correspondentes no país para operar no mercado de forma a garantir a qualidade e a eficiência econômica da atividade.

20. Fica claro que a Resolução *sub judice* foi feita para privilegiar os bancos e instituições financeiras de modo absolutamente arbitrário, fugindo totalmente das metas, finalidades e demais tarefas inerentes ao Conselho Monetário Nacional.

21. Como referenciado acima, os percentuais remuneratórios fixados não tiveram lastro em qualquer critério defensável e foram adotados com o objetivo de reduzir custos das instituições financeiras.

22. Além do percentual da comissão paga à vista ter sido drasticamente reduzida para apenas 6%, a imposição do pagamento diferido da remuneração restante - *pro rata temporis* - está sendo utilizada pelas instituições bancárias para ganhar ainda mais sobre o trabalho dos correspondentes no país, eis que, como alternativa para sobreviverem e financiar as operações do seu dia-a-dia, têm que se socorrer às instituições financeiras para antecipar (financiar) os respectivos valores mediante contrato de empréstimos com taxa de juros que corroem toda a margem dos correspondentes, cujos descontos podem chegar até a 70%.

23. Com efeito, a resolução *sub judice* está acarretando um alto endividamento dos correspondentes no país, de modo que esta categoria econômica – criada com altos investimentos - está fadada ao insucesso, à bancarrota e ao alto endividamento bancário, como já vem acontecendo, o que sem dúvida nenhuma acarretará prejuízos para a sociedade, seja pela queda de qualidade dos serviços quanto pela redução de postos de atendimento para garantir a capilaridade do sistema e acesso aos serviços bancários.

24. Diante de todo o exposto acima, não há como se vislumbrar qualquer prejuízo à estabilidade do sistema financeiro decorrente da negociação da remuneração entre as instituições financeiras e os correspondentes no país, ainda mais a ponto de justificar uma interferência tão desmedida em relações contratuais de agentes privados.

25. Com efeito, a resolução impugnada padece de vícios insuperáveis, pois o ato tem nítido desvio de finalidade e déficit de motivação, ou seja, padece de justificação plausível e aceitável para interferência tão indesejada.

26. Nos termos do artigo 170 da Constituição Federal, cediço que as ações governamentais que representem intervenção direta na ordem econômica precisam respeitar e valorizar o trabalho humano, o exercício da livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego, ou seja, tudo o que não se encontra na Resolução impugnada.

27. Impossível dissociar a interpretação do artigo 192 da Lei Maior com os seus artigos 37 e 170 para melhor compreender o limite imposto ao Conselho Monetário Nacional no desempenho de sua competência regulamentar.

28. Portanto, ainda que se reconheça o poder regulamentar do Conselho Monetário Nacional, pelo menos com relação às instituições financeiras, o que não compreende os correspondentes no país, esse poder não é ilimitado, encontrando os seus limites na própria Constituição Federal.

29. O Sistema Financeira Nacional foi estruturado para buscar o desenvolvimento nacional e o interesse público de forma harmônica com a Ordem Econômica Nacional, devendo sempre valorizar o trabalho humano, a livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa dos consumidores e a busca do pleno emprego.

30. Conforme doutrina Sérgio Guerra, o ato regulatório somente tem sustentação quando indicar uma *atuação do Estado sobre decisões e atuações empresariais de forma adequada, necessária e proporcional, com fundamentos técnicos e científicos. Estes devem atender ao interesse público substantivo, sem, contudo, deixar de sopesar os efeitos dessas decisões no subsistema regulado com os interesses de segmentos da sociedade e, até mesmo, com o interesse individual no caso concreto* (Discricionariedade, Regulação e Reflexividade – Uma nova teoria geral sobre as escolhas administrativas, Ed. Fórum, 2013, p. 106).

31. *In casu*, pelos motivos expostos acima, não há interesse público e nem suficiente motivação para justificar uma interferência tão indesejada em relações contratuais privadas, ainda mais de maneira tão desarrazoada, desproporcional, desmotivada e causando um forte desequilíbrio econômico e contratual nessas relações.

32. Mais ainda, ao estipular um tabelamento de preço e uma forma rígida de pagamento para a remuneração dos correspondentes no país, a resolução impugnada também acabou violando o princípio da livre concorrência, pois as instituições financeiras de menor porte e com menos acesso ao mercado consumidor ficam impossibilitadas de oferecer melhores condições ou outras formas de remuneração mais vantajosa aos correspondentes no país para atrair as operações de crédito intermediadas para as suas respectivas carteiras de crédito, desestimulando, assim, o surgimento ou crescimento de novos players no setor bancário, o que é uma heresia em mercado notoriamente concentrado e dominado por poucos agentes.

33. A resolução em questão também viola o princípio da livre concorrência porque teve por finalidade desestimular as operações de portabilidade de empréstimos bancários, sendo esse, por sinal, o motivo indicado pelo Conselho Monetário Nacional para justificar as restrições impostas às remunerações dos correspondentes no país.

34. Segundo o Conselho Monetário Nacional, o pagamento à vista da remuneração estimulava os correspondentes no país a ofertarem de forma contínua a portabilidade das operações de crédito intermediada aos consumidores, o que, ainda segundo o Conselho Monetário Nacional, supostamente não beneficiaria nem os interesses do cliente e nem das instituições financeiras, o que obviamente é um grande engodo, pois, ainda que a portabilidade de crédito possa de fato não atender aos interesses econômicos das instituições financeiras, na medida em que estimula a concorrência entre elas e a redução do spread bancário, o mesmo, por óbvio, não se verifica sob o prisma do interesse público, pois a portabilidade somente traz benefícios aos consumidores, na medida em que propicia a troca de uma operação de empréstimo mais cara por uma mais barata. E quanto mais operações dessa natureza ocorrerem, mais benefícios terão a sociedade e os consumidores, pois terão ao seu alcance taxas de juros cada vez menores e mais concorrência entre os bancos.

35. Logo, a resolução em questão, além de ter eliminado incontáveis postos de trabalho por todo o país e gerado uma grave crise no setor de correspondência bancária, ainda prejudicou sobremaneira os próprios consumidores, pois, com o desestímulo de uma importante ferramenta para a redução do spread bancário (portabilidade dos empréstimos bancários), as instituições financeiras podem continuar com práticas abusivas de juros para manter as altas taxas de retorno de seus negócios, muito além do razoável.

36. Sendo assim, ao impor limitações à remuneração dos correspondentes no país para reduzir os custos das instituições financeiras com a contratação desses serviços, assim como para desestimular a portabilidade das operações de crédito, mecanismo criado exatamente para gerar competição entre os bancos, é de clareza solar que o ato impugnado somente teve por finalidade atender aos interesses econômicos das instituições financeiras em detrimento do interesse público, o que, de maneira definitiva, evidencia a materialidade do desvio de finalidade do ato impugnado.

37. Com efeito, a norma em comento extrapolou a ação normativa, a competência para agir do ente regulador, produzindo um desvio de finalidade e um déficit de motivação

para que se chegasse a um conteúdo inapropriado à luz da constituição federal e do interesse público, causando efeitos negativos para a qualidade e eficiência econômica da categoria, criando restrições à livre iniciativa e à livre concorrência, gerando desemprego e prejudicando o consumidor.

38. Aceitar a imposição da regulamentação em questão é o mesmo que convalidar com uma concentração ainda maior do setor bancário, com práticas abusivas de mercado e com menor concorrência no setor, situações que somente vão de encontro aos interesses das instituições financeiras na busca de lucros desmedidos e cada vez maiores.

IV. CONCLUSÃO

39. Ante todo o exposto, a norma em comento é inconstitucional, na parte ora impugnada, pois viola:

a) princípios constitucionais explícitos consagrados no artigo 37 da Lei Maior, notadamente os princípios da legalidade e da moralidade;

b) princípios constitucionais implícitos de razoabilidade, proporcionalidade, da supremacia do interesse público e da motivação dos atos administrativos;

c) princípios constitucionais explícitos consagrados no artigo 170 da Constituição Federal, notadamente os da livre concorrência, defesa do consumidor, busca do pleno empregado, valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.

V. DA MEDIDA CAUTELAR

40. Esta ação comporta prestação jurisdicional antecipada, eis que presentes os requisitos para o seu deferimento.

41. A relevância da questão encontra-se configurada na ofensa à ordem jurídica, na medida em que o ato impugnado foi editado em flagrante violação direta de dispositivos constitucionais.

42. Por outro lado, tal ato encontra-se produzindo efeitos no mundo

jurídico, causando graves danos à categoria econômica dos correspondentes no país e à própria sociedade, cujos prejuízos somente tendem a se acentuar se não suspensos imediatamente os efeitos do ato impugnado.

43. Por tais razões, o Autor requer a suspensão liminar da Resolução n.º 4.294, de 20 de dezembro de 2013, do Conselho Monetário Nacional, na parte impugnada, ou seja, na parte em que introduziu o inciso V e respectivos parágrafos 1º e 2º ao artigo 11 da Resolução n. 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, também do Conselho Monetário Nacional.

44. Assim, a concessão da medida liminar requerida produzirá o seguinte efeito: permitirá que as partes contratantes estipulem livremente a remuneração a ser paga pelas instituições financeiras aos correspondentes no país pelos serviços prestados na captação de clientes para operações de crédito e demais serviços financeiros, restabelecendo-se o acordo de vontade das partes e mantendo-se o equilíbrio contratual da relação.

VI. PEDIDOS FINAIS

45. Ante o exposto e após o acolhimento da medida liminar, ora reiterada, requer o Autor:

- a) o acolhimento da presente ação direta de inconstitucionalidade para, ao final, ser julgada procedente para que a Resolução n.º 4.294, de 20 de dezembro de 2013, do Conselho Monetário Nacional, notadamente na parte em que introduziu o inciso V e respectivos parágrafos 1º e 2º ao artigo 11 da Resolução n. 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, do Conselho Monetário Nacional, seja declarada inconstitucional;
- b) sejam requeridas as informações do Senhor Presidente do Conselho Monetário Nacional;
- c) a citação do Advogado-Geral da União para que exerça a defesa do ato impugnado;
- d) a oitiva do Procurador-Geral da República;
- e) a intimação dos atos processuais em nome do advogado subscritor.

Dá-se à causa, para efeitos fiscais, a quantia de R\$ 10.000,00.

Termos em que, por se tratar de medida de justiça, pede deferimento.

Brasília, 6 de junho de 2018

Douglas Domingues Fiorotto

OAB/SP 184.639