

**MED. CAUT. EM ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 165-0 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
ARGÜENTE(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF
ADVOGADO(A/S) : SERGIO BERMUDES E OUTRO(A/S)

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).

O objetivo da arguente é solver suposta controvérsia constitucional em torno dos planos econômico-monetários editados pelos mais diversos governos desde 1986, o que abrangeria os Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II (fl. 10).

Sustenta que teriam sido afrontados os artigos 5º, *caput*, XXXVI, 21, VII e VIII, 22, VI, VII e XIX e 48, XIII e XIV, da Constituição Federal.

Aduz que, nos termos do art. 5º da Lei 9.882/1999, estariam presentes os requisitos para o deferimento de medida liminar.

De acordo com a requerente

"o que ocorre no caso é uma verdadeira explosão de processos, e, em

particular, nos últimos dois anos em decorrência do farto noticiário da imprensa (...), o que exige e justifica o pronunciamento o mais rápido possível do e. Supremo Tribunal Federal no aspecto constitucional da matéria.

(...).

Também há de se ter presente que os feitos nos quais se discute a constitucionalidade dos planos econômicos retro mencionados congestionam os Tribunais de todo o país. Com efeito, uma verdadeira 'indústria de ações' foi instalada por entidades de classe, órgãos de defesa do consumidor etc., apenas para questionar a constitucionalidade dos planos econômicos e exigir dos agentes financeiros a recomposição dos pretensos prejuízos.

Além do efeito multiplicador, tem-se aí os vultosos prejuízos decorrentes de múltiplas ações judiciais que interpretam os planos econômicos das formas mais variadas e exageradas, causando grave risco de efeito sistêmico capaz de atingir a higidez do sistema financeiro e o próprio Tesouro Nacional" (fls. 90-93).

Pleiteia, com isso, o deferimento da medida liminar, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, para

"(i) sustar a prolação de qualquer decisão - cautelar, liminar, de mérito ou concessiva de tutela antecipada - e o andamento de todos os processos, em qualquer uma de suas fases, que tenham como objeto impedir ou afastar a eficácia dos arts. 4º, 8º, 9º e 10 do Decreto-Lei nº 2.284, de 10.3.86; Resolução BNH nº 192, de 1.983 e Resolução da Diretoria do BNH nº 65, de 27.5.86; art. 6º do Decreto-Lei nº 2.284, de 10.3.86 e com a redação que lhe deu o Decreto-Lei nº 2.290, de 21.11.86; art. 12 do Decreto-Lei 2.284 e com as redações posteriores que lhe deram os Decreto-Lei nº 2.290, de 21.11.86 e Decreto-Lei nº 2.311, de 23.12.86; Resoluções do Conselho Monetário Nacional/BACEN nºs 1.235 e 1.236, ambas de 30.12.86; Resolução do Conselho Monetário Nacional/BACEN nº 1.216, de 24.11.86; Resolução do Conselho Monetário Nacional/BACEN nº 1.265, de 26.2.87; Resolução do Conselho Monetário Nacional/BACEN nº 1.336, de 11.6.87; art. 13 do Decreto-Lei nº 2.335, de 12.6.87 e com a redação dada pelos Decretos-Leis nºs 2.336/87, 2.337/87 e 2.342/87; art. 16 do

Decreto-Lei nº 2.335, de 12.6.87; Resolução do Conselho Monetário Nacional/BACEN nº 1.338, de 15.6.87; Resolução do Conselho Monetário Nacional/BACEN nº 1.343, de 16.6.87; arts. 13, 15, 16 e 17 da Lei nº 7.730, de 31.1.89; arts. 4º, 6º, 9º, 10º, II e 13 da Lei nº 7.738, de 9.3.89; arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 22 e 23 da Lei nº 8.024, de 12.4.90; arts. 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 12, 13 e 15 da Lei nº 8.177, de 1º.3.91, e suas respectivas regulamentações;

(ii) suspender, nos termos do § 3º do art. 5º da Lei nº 9.882/99, todo e qualquer 'andamento de processo' de qualquer natureza e ainda, com eficácia ex tunc, todos 'os efeitos' de quaisquer decisões - cautelares, liminares, de mérito ou concessivas de tutela antecipada, inclusive em face de execução provisória ou definitiva, suspendendo os levantamentos dos depósitos efetuados - que tenham afastado a aplicação daqueles artigos ou os tenha considerado inaplicáveis, por qualquer motivo" (fls. 93-94).

No mérito, pugna:

(i) pela procedência da ação, para que seja solucionada a controvérsia acerca da constitucionalidade dos Planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II;

(ii) pela concessão de efeito vinculante e eficácia erga omnes à decisão;

(iii) que seja fixada a interpretação de que a garantia constitucional que assegura proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido não se aplica aos dispositivos que fundamentam os planos econômicos sob debate, "dada a circunstância de estes vincularem normas de política monetária, garantindo-se a segurança jurídica" e

(iv) que o efeito vinculante da decisão do STF seja estendido a todos os processos em que a questão é discutida.

Em caso de descabimento da presente ADPF, postulam, alternativamente, por seu recebimento como ação declaratória de constitucionalidade, uma vez que

"o que se pretende é o reconhecimento da plena constitucionalidade dos referidos artigos, os quais, interpretados conforme à Constituição, devem incidir em todas as relações

jurídicas, sem qualquer vinculação a atos jurídicos perfeitos ou direitos adquiridos" (fl. 97).

É o relatório.

Inicialmente, reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da Confederação arguente, nos termos do disposto no art. 2º, I, da Lei 9.882/99, combinado com o art. 103, IX, da Constituição (Cf. ADI 944-MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches).

Em seguida, antes mesmo de examinar a admissibilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, passo a decidir o pedido liminar.

Em uma primeira análise dos autos, entendo que os requisitos que ensejam a concessão da medida liminar não se encontram presentes.

O cerne da questão sob debate é o direito de poupadores a receber a diferença dos denominados expurgos inflacionários, relativos à correção monetária dos saldos de caderneta de poupança existente à época da edição dos Planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II.

Em rápida pesquisa que realizei, pude perceber que o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e mesmo os magistrados de primeira instância da Justiça Federal e Estadual têm decidido com base em jurisprudência já consolidada.

Há, inclusive, questões que já foram pacificadas pelo STJ, como é o caso da Súmula 179/STJ, *in verbis*:

"O estabelecimento de crédito que recebe dinheiro, em depósito judicial, responde pelo pagamento da correção monetária relativa aos valores recolhidos".

Inclusive, esse tem sido o entendimento desta Corte, conforme demonstram os seguintes precedentes: AR-AI 392.018 e AI 456.985, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, AgR-AI 278.895, Rel. Min. Nelson Jobim, AI 522.336, Rel. Min. Eros Grau, AI 727.546, Rel. Min. Cármen Lúcia, AI 596.409, Rel. Min. Menezes Direito, AI 699.966, Rel. Min. Celso de Mello e AI 695.752, sob minha relatoria.

Isso, por si só, já demonstra a ausência do *fumus boni iuris*, requisito necessário para que fossem

suspensos os muitos processos judiciais em que são discutidos os planos econômicos sob análise.

É certo que a jurisprudência tem papel fundamental para o equilíbrio e a segurança do sistema jurídico. Não é por outra razão que Karl Larenz, ao tratar da importância dos precedentes judiciais e da construção daquilo que denomina de "*Direito judicial*", lembra que

"existe uma grande possibilidade no plano dos factos de que os tribunais inferiores sigam os precedentes dos tribunais superiores e estes geralmente se atenham à sua jurisprudência, os consultores jurídicos das partes litigantes, das firmas e das associações contam com isto e nisto confiam. A consequência é que os precedentes, sobretudo os dos tribunais superiores, pelo menos quando não deparam com uma contradição demasiado grande, serão considerados, decorrido largo tempo, Direito vigente. Disto se forma em crescente medida, como complemento e desenvolvimento do Direito legal, um Direito judicial".¹

Por tal motivo, entendo ser conveniente evitar que um câmbio abrupto de rumos acarrete prejuízos aos jurisdicionados que pautaram suas ações pelo entendimento jurisprudencial até agora dominante.

Também não está presente o *periculum in mora*.

Embora a arguente afirme existir risco de "*efeito multiplicador*" (fl. 90) de decisões judiciais contrárias aos bancos, não logrou demonstrar os reais prejuízos e danos irreparáveis a que estariam submetidas as instituições financeiras de todo o país.

O *periculum*, na verdade, mostra-se inverso, uma vez que o atendimento à pretensão liminar da arguente significaria grave desrespeito ao princípio da segurança jurídica que, no dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello, tem por escopo

"evitar alterações surpreendentes que instabilizem a situação dos administrados", bem como "minorar os efeitos traumáticos que resultam de novas disposições jurídicas que alcançaram situações em curso".²

Nesse sentido, cito também o que decidi na ADFP 155/DF, sob minha relatoria:

"Inicialmente, assento que deferir a liminar, nos termos requeridos, implicaria a modificação, por decisão singular, de firme e remansosa jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema, e, por consequência, a suspensão dos efeitos de um número indeterminado de decisões judiciais prolatadas por juízes e cortes eleitorais em todo País, bem como pelo próprio TSE, na esteira de orientação pretoriana consolidada, as quais definiram situações jurídicas concretas no âmbito das respectivas jurisdições. Em outras palavras, o pedido liminar, caso deferido, afrontaria o princípio da segurança jurídica, com destaque para a segurança político-institucional, pois modificaria, no exercício de um juízo de mera prelibação, entendimento pacificado do TSE sobre a matéria, estritamente observado pelos demais tribunais e juízes das instâncias inferiores ao longo de várias eleições".

Corroborando, ainda, o fundamento de que não existem elementos que demonstrem o *periculum in mora*, o fato de o segmento econômico representado pela arguente ter obtido índices de lucratividade bem maiores que a média da economia brasileira.

Pesquisa realizada pela empresa de informação financeira *Economática* mostra que o resultado de 15 instituições financeiras no terceiro trimestre de 2008 foi maior que a soma de 201 empresas de outros segmentos: R\$ 6,92 bilhões ante R\$ 6,01 bilhões.³

Apenas para ilustrar a questão, menciono o lucro líquido das principais instituições financeiras nacionais do ano de 2008. O Banco do Brasil registrou lucro líquido de R\$ 8,8 bilhões, o Bradesco, R\$ 7,6 bilhões, o Itaú Unibanco, R\$ 7,8 bilhões e a Caixa Econômica Federal, R\$ 3,8 bilhões.⁴

Por sua vez, esses elevados rendimentos proporcionaram ao segmento financeiro a constituição de patrimônio suficientemente sólido para garantir o adimplemento de suas obrigações com os correntistas e poupadores.

De acordo com informações disponíveis na página eletrônica da FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos, o patrimônio líquido do sistema bancário brasileiro, entre 1995 e 2006, ano em que a arguente afirma que se

intensificaram os processos judiciais sob exame, passou de R\$ 58.837 bilhões para R\$ 186.240 bilhões. Já entre 2006 e 2008, último balanço divulgado por aquela fonte, esse valor foi ampliado para R\$ 283.796 bilhões.⁵

Ressalto, ainda, que consta das notas explicativas e demonstrações contábeis relativas ao período de 2007-2008 dos dez maiores bancos nacionais - Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú, Santander, Nossa Caixa e HSBC Bank Brasil - provisão para os Planos Bresser, Verão e Collor.⁶

Isso posto, em juízo de mera delibação e sem prejuízo de reexame do tema em momento processual oportuno, **indefiro** o pedido de medida liminar.

Ouçã-se à Procuradoria-Geral da República.

Após, decidirei sobre a admissibilidade da presente ADPF.

Publique-se.

Brasília, 12 de março de 2009.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
- Relator -

Referências Bibliográficas

¹ LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 5. ed. 1983, p. 521/522.

² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 19. ed. 2005, p. 75/76.

³ http://www.estadao.com.br/economia/not_eco283221,0.htm

⁴ Folha *OnLine* de 19/2/2009, 2/2/2009, 25/2/2009 e 12/2/2009.

⁵ De acordo com o § 1º do art. 6º da Lei 9.882/1999, "Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, com audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria".

Portal de Informações - FEBRABAN - Banco Consolidado do Sistema - http://www.febraban.org.br/bd/bd.asp?id_pastaMA=13

⁶ Conforme consta dos respectivos sítios eletrônicos.