



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

O **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, inscrito no CPF/MF sob nº 434.259.097-20, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO
DE MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA**

em face do **§1º, do art. 3º da Resolução 4.790, de 26 de março de 2020, do Conselho Monetário Nacional**, dada a iniludível ofensa ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em seus incisos II (legalidade); XXIV e XXV (supremacia do interesse público); XXII (propriedade), XXXII (direito do consumidor) e LXXIX (proteção de dados). Assim como dos seguintes princípios constitucionais: moralidade pública (artigo 37, da CF), eficiência (artigo 37, da CF), e o direito à previdência social (art. 6º, arts. 194 a 204, da CF) e à Dignidade

da Pessoa Humana (Art. 1º, III, da CF), conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:

I. DA MOLDURA FÁTICA QUE ENQUADRA O ATO NORMATIVO INQUINADO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Após 2020, os serviços de proteção ao consumidor registraram uma escalada significativa de reclamações contra bancos em razão de débitos indevidos realizados diretamente nas contas correntes de clientes. De acordo com declaração pública do diretor executivo da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Amaury Oliva, tal fenômeno decorre, em grande medida, de alteração normativa promovida pelo Banco Central naquele período.

Com efeito, a Resolução nº 4.790/2020 autorizou que instituições financeiras pudessem incluir débitos automáticos em contas de clientes mantidas em outros bancos, mediante solicitação de lançamento na compensação interbancária. Antes dessa inovação, a sistemática em vigor era mais restritiva: cada banco somente podia efetuar débitos automáticos em contas de seus próprios clientes, sempre mediante prévia e expressa autorização destes.

Essa mudança regulatória abriu espaço para um aumento expressivo das ocorrências de débitos não reconhecidos, impactando diretamente milhões de correntistas em todo o país, em especial aposentados e pensionistas, que passaram a figurar como principais vítimas das práticas abusivas facilitadas pela nova disciplina normativa.

Com a edição da Resolução nº 4.790/2020, passou a ser admitida a compensação interbancária de débitos automáticos, possibilitando que uma instituição financeira promovesse descontos em contas mantidas por clientes de outros bancos. Entretanto, a norma deslocou a responsabilidade pela obtenção

da autorização do correntista: deixou de ser do banco em que o cliente mantém a conta – que efetivamente realiza o débito –, passando a recair sobre a instituição financeira destinatária do valor.

Na prática, esse arranjo regulatório reduziu o nível de controle e fiscalização sobre a legitimidade das ordens de débito, tornando o processo mais vulnerável a abusos e fraudes, já que o banco responsável pela conta deixou de verificar diretamente a anuência do titular antes de efetuar o desconto.

Essa alteração produziu efeitos práticos devastadores. Na ausência de mecanismos eficazes de verificação, abriu-se espaço para uma avalanche de fraudes e abusos, sobretudo contra aposentados e pensionistas do INSS, grupo socialmente mais vulnerável. Seguradoras e clubes de benefícios – como Aspecir/União Seguradora, Eagle/Verbin Seguros (Clube Conectar) e Sudacred/Sudaclube –, em conluio com pequenas financeiras associadas, passaram a promover cobranças diretas em contas de idosos, sem qualquer anuência válida dos titulares.

O impacto social e econômico da prática revela-se nos números: em 2020, havia cerca de 1,4 mil ações judiciais relacionadas a débitos não reconhecidos; em 2024, esse número saltou para mais de 31 mil processos, crescimento superior a vinte vezes em apenas quatro anos. Paralelamente, os registros em plataformas como Procons, Reclame Aqui e Consumidor.gov.br dispararam, confirmando a disseminação do problema em escala nacional.

A situação se agrava diante da conduta de grandes bancos, como Bradesco, Itaú e Santander, que processaram débitos oriundos até de empresas sem autorização do Banco Central – caso da Paulista Serviços de Recebimentos e Pagamentos. Tais operações geraram ganhos diretos às instituições financeiras, que passaram a cobrar tarifas de até R\$ 11,00 por transação, circunstância que

indica possível incentivo econômico na manutenção de um mecanismo claramente lesivo aos clientes.

A multiplicação de ocorrências indica a existência de acesso irregular a dados sigilosos mantidos pelo INSS. Isso porque, para que uma empresa consiga cadastrar um débito automático em conta bancária, é necessário dispor de informações sensíveis do correntista, tais como nome completo, CPF, instituição financeira, número da agência e da conta. Dados obtidos de forma irregular e utilizados para legitimar cobranças por meio de contratos apócrifos ou gravações genéricas. Em juízo, esses documentos não resistiam ao exame, resultando em reiteradas condenações à devolução em dobro dos valores e à reparação por danos morais.

Em síntese, os fatos delineiam um quadro de espoliação financeira em massa, dirigido principalmente contra aposentados e pensionistas – destinatários de proteção especial da Constituição Federal e do Estatuto do Idoso. O episódio evidencia não apenas falhas graves de regulação e fiscalização, mas também a conivência de grandes instituições financeiras em operações que minaram a confiança social no sistema bancário e violaram direitos fundamentais de milhões de consumidores.

Esclarece-se que atualmente, existem duas modalidades principais de inclusão de débitos automáticos em conta bancária. A primeira, de caráter tradicional, ocorre quando o próprio banco mantém convênio direto com determinada empresa prestadora de serviços, como companhias de água e energia elétrica. Nessas hipóteses, mediante autorização expressa do cliente, o banco agenda os descontos mensais correspondentes às faturas, sendo ele próprio o responsável pela efetivação da cobrança.

A segunda modalidade foi instituída pelo Banco Central em 2020, por meio da Resolução nº 4.790/2020, que passou a permitir que uma instituição



financeira enviasse ordem de cobrança a outra, ainda que esta não tivesse relação direta com o contrato subjacente.

Esse mecanismo, denominado compensação interbancária de débitos automáticos, pressupõe que o banco destinatário do valor já tenha obtido a anuência do correntista, cabendo ao banco depositário apenas processar o débito em sua conta, sem verificar diretamente a existência de autorização válida do titular.

Diante de todo o exposto, constata-se que a alteração promovida pela Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central desencadeou um cenário de fragilidade sistêmica no processo de débitos automáticos, ao deslocar a responsabilidade pela anuência do correntista e permitir a compensação interbancária sem a devida verificação. O resultado concreto foi a proliferação de fraudes e abusos em escala nacional, com impacto desproporcional sobre aposentados e pensionistas, cujos benefícios previdenciários passaram a ser alvo de espoliação reiterada. Trata-se de quadro que expõe não apenas a falha regulatória e fiscalizatória do Estado, mas também a conivência de instituições financeiras de grande porte, evidenciando a necessidade de intervenção deste Supremo Tribunal Federal para restabelecer a supremacia da Constituição e assegurar a proteção de direitos fundamentais da população mais vulnerável.

Estabelecidas essas premissas, passar-se-á, em sequência, a perquirir os meandros do ato normativo em apreço, para demonstrar que padece de vícios de inconstitucionalidade e, por isso mesmo, deve ser declarado inconstitucional por este Supremo Tribunal.

II. DA LEGITIMIDADE E DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Nos termos do art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, detêm legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade os partidos políticos que possuam representação no Congresso Nacional. O fundamento subjacente à outorga dessa legitimidade ativa aos partidos políticos reside na necessidade de assegurar às minorias parlamentares a prerrogativa de zelar pela supremacia da Constituição e, concomitantemente, de fomentar o exercício da cidadania ativa pela população.

Cumpre salientar que o requisito relativo à representação partidária no Congresso Nacional, para fins de admissibilidade da ação direta de controle abstrato de constitucionalidade, deve ser aferido exclusivamente no momento da proposição da demanda, não sendo exigível que a representação se mantenha durante toda a tramitação processual. Nesse contexto, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) detém atualmente assento parlamentar, ostentando, por conseguinte, legitimidade para a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Já no que toca ao cabimento da ADI, constata-se que a Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central, especialmente o §1º do art. 3º, exorbita o poder regulamentar, ao criar direitos e obrigações sem respaldo legal, inovando no ordenamento em desconformidade com a Constituição Federal. Trata-se, portanto, de ato normativo com generalidade e abstração, que adimple os requisitos formais e materiais para ser objeto da presente ADI, na esteira do magistério jurisprudencial firmado por esta Suprema Corte, que entende ser plenamente cabível a abertura da via de controle concentrado contra as resoluções da administração pública. Confira-se:

ADI 6407¹ DF "O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução CMN/Bacen 4.765/2019, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo interessado, o Dr. Flavio José Roman, Procurador do Banco Central do Brasil; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Arthur Cristóvão Prado, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 23.4.2021 a 30.4.2021.

Na oportunidade, o ministro relator, frisou que esta Corte já havia admitido ADI contra resoluções do CMN, vejamos:

“Verifico que o partido-requerente aponta dúvida razoável sobre a norma do Conselho Monetário Nacional, como ato do Poder Público, sem força de lei, ao afirmar “que a Resolução em comento é ato inovador na ordem jurídica o suficiente para lesar preceitos fundamentais constitucionalmente consagrados”. Contudo, esta Corte já conheceu de ações diretas de inconstitucionalidade contra resoluções do Conselho Monetário Nacional (ADI 1.398² MC, Rel. Min. Francisco Rezek, Pleno, DJ 18.10.1996, e ADI 2.317³MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, DJ 23.3.2001).”

Em igual sentido, nesta Suprema Corte, na ADI nº 5.547⁴, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, foi declarada cabível a ação constitucional voltada ao

¹ADI 6407, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 12-05-2021 PUBLIC 13-05-2021

²STF - ADI: 1398 DF, Relator.: Min. NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 03/12/2003, Data de Publicação: DJ 10/12/2003 PP-00017

³ STF - ADI: 2317 DF, Relator.: Min. ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 29/04/2003, Data de Publicação: DJ 07/05/2003 PP-00036

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTA. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução **impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.** 2. Disciplina

controle concentrado de constitucionalidade de resolução do CONAMA, considerando-se que o ato normativo em exame era de natureza primária e dotado de generalidade e abstração que autorizam sua sujeição ao crivo concentrado da constitucionalidade.

O §1º do art. 3º, portanto, exorbita o poder regulamentar, ao criar direitos e obrigações sem respaldo legal e inovar no ordenamento em desconformidade com a Constituição. Trata-se de ato normativo com generalidade e abstração, características que atendem aos requisitos formais e materiais para ser objeto de ADI. Ademias, diante dos precedentes desta Corte, a presente ADI em face da Resolução nº 4.790/2020 é plenamente cabível

Por fim, subsidiariamente, em caso deste Supremo Tribunal entender pelo não cabimento de ADI, na espécie, o recebimento da presente ação como ADPF, em consagração ao princípio da fungibilidade, conforme já sedimentado por esta Suprema Corte. Confira-se:

1. AÇÃO OU ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - (...) 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Improriedade da ação. Conversão em

que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente.

STF - ADI: 5547 DF 4001523-31.2016.1 .00.0000, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/10/2020.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela. 3. (...) Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como ADPF e julgada, em parte, procedente, para esses fins. Voto parcialmente vencido, que acolhia o pedido da ação direta. É inconstitucional toda norma que, impondo a Defensoria Pública Estadual, para prestação de serviço jurídico integral e gratuito aos necessitados, a obrigatoriedade de assinatura de convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, ou com qualquer outra entidade, viola, por conseguinte, a autonomia funcional, administrativa e financeira daquele órgão público. (STF - ADI: 4163 SP, Relator: CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 29/02/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/03/2013)

Isso posto, indubitável que se trata, na espécie, de ato normativo autônomo, que criam obrigações em violação às normas constitucionais, sendo, por isso mesmo, passíveis de análise por este Supremo Tribunal a partir da via do controle concentrado de constitucionalidade.

III. DAS INCONSTITUCIONALIDADES DO §1º, DO ART. 3º DA RESOLUÇÃO 4.790/2020

III.I DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PELA EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO BANCO CENTRAL (ART. 5º, II, DA CF).

Preceitua o princípio da legalidade que o cidadão só poderá fazer ou deixar de fazer alguma coisa, exprimindo uma obrigação de fazer ou de não fazer, mediante lei. Essa norma é considerada como emanção do Poder Legislativo, lei formal. Assim, o citado princípio impede o arbítrio e a tirania. Para Montesquieu, o princípio da legalidade corresponde à própria substância do Estado de Direito⁵. A expressão *mediante lei* corporifica o princípio da legalidade formal. Isto decorre da supremacia do parlamento, concebido como o órgão máximo de representação da soberania popular, em que todas as forças políticas presentes na sociedade são representadas e em que as demandas populares obtêm ressonância.

Enquanto o particular pode fazer tudo o que não estiver vedado em lei, a Administração somente pode fazer o que estiver disposto nos mandamentos jurídicos. Mesmo nos atos discricionários, o parâmetro dos limites legais paira absoluto, porque a lei estabelece restrições para a esfera de amplitude do ato. O princípio da legalidade comporta, assim, o princípio da supremacia da lei e o princípio da reserva legal.⁶

O princípio da supremacia normativa aduz que todo ato praticado pela Administração Pública deve ter na lei seu parâmetro e os que a ela forem contrários devem ser considerados nulos. O princípio da reserva legal exige que qualquer intervenção na esfera individual seja autorizada por lei, seguindo as especificidades de cada esfera de atuação.

⁵ “É claro ainda que o Monarca, que, por mau conselho ou negligência, cessa de fazer executar as leis, pode facilmente reparar o mal: tem apenas de mudar de Conselho, ou corrigir-se dessa mesma negligência. Quando, porém, num governo popular, as leis param de ser executadas, como isso só pode provir da corrupção da República, o Estado já está perdido.” (MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O espírito das leis. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 96).

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 881.

Especificamente no âmbito da Administração Pública, o princípio da legalidade, sob o viés da reserva legal, assume preminência na questão da delegação legislativa para entes estatais, no exercício do poder regulamentar, através de decretos, portarias, instruções etc. A ordem jurídica brasileira não admite a delegação legislativa pura, pois representa uma afronta ao princípio da separação de poderes, além de que o Poder Legislativo, ao delegar de forma absoluta o exercício da função legiferante para determinada matéria a um órgão da Administração Pública, está praticando delegação legislativa indevida. Há delegação legislativa indevida “quando se permite ao regulamento inovar na ordem jurídica, atribuindo-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento do direito, dever, obrigação ou restrição”.⁷ Ao contrário, é admitida a delegação legislativa condicionada, quando presentes princípios jurídicos inerentes à espécie legislativa, ensejando que o exercício do poder regulamentar esteja jungido, pelo menos em tese, aos ditames do princípio da legalidade.

Essa maior rigidez do princípio da legalidade para os atos administrativos tem a finalidade de proteger o patrimônio público, haja vista ser ele indisponível. Como há uma presunção de legitimidade das leis, por serem votadas por um parlamento eleito pelo povo, sua obediência é a concretização da vontade popular.

Sintetiza de forma magistral o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro.⁸

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 882.

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 84.

Doutro modo, o princípio da finalidade encontra-se contido implicitamente no princípio da legalidade, pois dispõe que a Administração Pública deverá focar suas atividades sempre no objetivo contido nos dispositivos normativos.⁹

No campo específico do sistema financeiro, o art. 192 da Carta Magna determina que sua estrutura deve servir ao interesse coletivo e ao desenvolvimento equilibrado do país, sendo regido por normas editadas em conformidade com a Constituição e com a lei.

Nesse desenho institucional, cabe ao Conselho Monetário Nacional (CMN) o papel normativo central (art. 4º da Lei nº 4.595/1964), e ao Banco Central do Brasil a função de executar e regulamentar as diretrizes fixadas pelo CMN, fiscalizando instituições financeiras, controlando o crédito e disciplinando aspectos operacionais da política monetária. Trata-se, portanto, de competência normativa secundária, restrita à fiel execução da lei e das diretrizes do CMN, sem espaço para inovação autônoma no ordenamento jurídico.

A atuação do Banco Central é ancorada em comandos constitucionais que visam tanto a estabilidade do sistema financeiro quanto a proteção do interesse público. Embora detenha competência técnica e normativa relevante, a atuação do Banco Central deve observar alguns limites fundamentais:

1. Reserva legal: somente a lei em sentido formal pode criar direitos, deveres ou restringir liberdades. O BC não pode substituir o legislador.
2. Supremacia constitucional: os atos do BC devem respeitar os princípios constitucionais, como a legalidade (art. 5º, II), a defesa do consumidor (art.

⁹ “O fim e não a vontade do administrador domina todas as formas de administração. Supõe, destarte, a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica, reconhecendo-lhe uma finalidade própria” (LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sulina, 1954. p. 19).

5º, XXXII e art. 170, V), a função social do sistema financeiro (art. 192), a moralidade e eficiência administrativas (art. 37, caput) e a proteção ao idoso (art. 230).

3. Controle judicial: resoluções e atos normativos do BC podem ser objeto de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade quando exorbitem sua competência. O STF já consolidou jurisprudência no sentido de admitir ADI contra atos infralegais do Bacen que inovem no ordenamento (ex.: ADI 1.770/DF, ADI 3.446/DF).

Ocorre que, ao editar a Resolução nº 4.790/2020, o Conselho Monetário Nacional a partir do Banco Central ultrapassou os limites de sua função regulamentar. A norma em questão instituiu, de maneira inédita, a possibilidade de compensação interbancária de débitos automáticos, transferindo para a instituição destinatária do valor a responsabilidade pela obtenção da anuência do correntista e exonerando o banco depositário – aquele que efetivamente realiza o desconto em conta – do dever de verificar a autorização expressa do titular.

Essa alteração não se limitou a disciplinar ou operacionalizar norma legal preexistente. Ao contrário, criou um novo regime jurídico para a cobrança de débitos automáticos, substituindo a exigência de autorização direta e formal do correntista por uma presunção normativa de consentimento. Em outras palavras, o Banco Central não apenas regulamentou, mas inovou na ordem jurídica, instituindo obrigação e restrição de direitos sem lei que a previsse, em manifesta afronta ao princípio da legalidade.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, já reconheceu que atos infralegais podem ser submetidos a controle concentrado de constitucionalidade quando exorbitam do poder regulamentar. É o que se depreende, por exemplo, dos precedentes firmados nas ADIs 1.770/DF e 3.446/DF, nos quais se declarou

a inconstitucionalidade de resoluções do Banco Central por extrapolarem os limites de sua competência. Nessas hipóteses, assentou-se que a atividade normativa da autarquia não pode criar direitos, obrigações ou presunções jurídicas que a lei não estabeleceu, sob pena de usurpação da função legislativa.

Dessa forma, ao presumir a anuência do correntista e transferir a responsabilidade de verificação a instituições terceiras, a Resolução nº 4.790/2020 criou um verdadeiro atalho normativo em desconformidade com a Constituição, vulnerando não apenas o princípio da legalidade, mas também a própria lógica de proteção do consumidor e do sistema financeiro nacional.

Assim, o BC pode disciplinar e detalhar a execução da política financeira, mas não pode inovar no ordenamento jurídico, sob pena de usurpação da função legislativa e violação à supremacia constitucional. Em hipóteses como a da Resolução nº 4.790/2020, em que se presume a anuência do correntista para débitos interbancários, há claros indícios de extrapolação da competência regulamentar, o que justifica a análise pelo Supremo Tribunal Federal no controle concentrado de constitucionalidade.

III.II. DO ACINTE À MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 37, CF)

Configura-se como uma parêmia, hodiernamente, que os valores sejam introduzidos e espalhados por todo o ordenamento jurídico por intermédio dos princípios constitucionais. Essa função dos princípios é exercida em virtude do seu caráter deontológico, garantindo que eles sejam universalmente obrigatórios e não apenas especialmente preferíveis.

Os princípios da Administração Pública explicitados no texto constitucional são cinco, a saber: moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Todavia, vários parâmetros implícitos devem ser respeitados, como o da razoabilidade, da irrenunciabilidade do interesse público etc. Os parâmetros implícitos devem ser obedecidos para reforçar os explícitos, isto é, as ilações de princípios que não estão contidos na Carta Magna servem para indiretamente densificar (reforçar) o conteúdo daqueles que estão inseridos nas normas constitucionais.¹⁰

A moralidade é uma espécie de ética, na sua busca pela retilinearidade das condutas humanas. Seria a concretização dos parâmetros de conduta fornecidos pela ética. O enfoque da Administração Pública deve se ater não apenas ao resultado das realizações estatais, mas ao modo como estas são estabelecidas. O resultado não será lícito se o procedimento não o for, se as motivações para o seu surgimento se separarem da virtude e da moral. Analisar a moralidade dos atos administrativos é averiguar a boa-fé com o qual foram praticados, ou seja, se foram voltados à realização do objetivo traçado pela lei, ou se voltados a prejudicar os administrados, em atendimento apenas ao interesse pessoal do administrador, que agiu desconsiderando a ideia de *res pública*.

Esse princípio analisa o elemento subjetivo na feitura do ato. Além de corresponder aos interesses da coletividade, ele deve ser tomado de acordo com as intenções de realizar o bem comum. As motivações para a prática do ato administrativo devem ser dirigidas pela boa-fé – *bona fides* –, sem a intenção de prejudicar ninguém ou alcançar objetivos outros que não sejam os interesses da coletividade. Abstraindo-se do aprofundamento sobre a relação entre o direito e a moral, discussão esta que atravessa os tempos, e ainda se mantém viva, principalmente na sociedade complexa da época hodierna, o princípio da

¹⁰ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 432.

moralidade traz ínsita a ideia de que, neste âmbito, o direito deve ser considerado como mínimo ético.

Analisar a moralidade dos atos administrativos é averiguar a boa-fé com a qual foram praticados, ou seja, se foram voltados à realização do objetivo traçado pela lei, ou se voltados a prejudicar os administrados, em atendimento apenas ao interesse pessoal do administrador, que agiu desconsiderando a ideia de *res pública*.

Uma das decorrências proeminentes da análise do princípio da moralidade é, basicamente, aferir se o ato praticado pelo administrador viola ou não a probidade administrativa. Assim, o responsável pelo ato imoral que caracterizou a improbidade administrativa se sujeita às sanções do art. 37, §4º, da Constituição Federal.¹¹

Para a Ministra Cármen Lúcia, a moralidade deve ter primazia sobre os outros princípios constitucionais da Administração Pública, por constituir imperativo categórico dos entes estatais, configurando-se como elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público, no que toda atuação administrativa parte desse princípio e a ele se volta.¹² Nessa esteira, não faz sentido atentar-se contra as instituições e seus valores fundamentais, ainda que na vivência de situações excepcionais, no que é perfeitamente possível zelar pela moralidade administrativa por meio da correta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica.

Nesse contexto, a conduta administrativa ora impugnada, consubstanciada na edição da Resolução nº 4.790/2020 pelo Banco Central, não

¹¹ “Art. 37. [...] §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

¹² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213.

apenas viola o princípio da legalidade, ao inovar no ordenamento jurídico sem respaldo em lei, como também afronta o princípio da moralidade administrativa, sobre a qual se constitui parâmetro de probidade e boa-fé na condução da atividade estatal.

A moralidade, enquanto valor constitucional estruturante, impõe que a Administração Pública atue com finalidade legítima, transparência e respeito ao interesse coletivo. No entanto, a resolução questionada inverte tal paradigma ao permitir a presunção de anuência de correntista para débitos interbancários, deslocando para o consumidor o ônus de impugnar descontos indevidos, em vez de impor às instituições financeiras o dever de comprovar a autorização expressa.

Tal arranjo normativo, longe de proteger o cidadão, especialmente os mais vulneráveis, fragilizou o sistema financeiro e abriu espaço para uma verdadeira espoliação patrimonial em massa, como demonstram os milhares de casos de débitos não autorizados sofridos por aposentados e pensionistas. Não se pode olvidar que a regulação do setor financeiro, por sua natureza constitucional (art. 192 da CF), deve ser estruturada para minimizar riscos e fraudes, garantindo a confiança pública no sistema bancário. Ao invés disso, a Resolução nº 4.790/2020 expôs consumidores a um cenário de insegurança generalizada, revelando clara desconexão entre a finalidade pública da regulação e os efeitos concretos produzidos.

A situação é agravada pela ausência de fiscalização efetiva por parte do próprio Banco Central. Como órgão incumbido de supervisionar o funcionamento do sistema financeiro e zelar por sua estabilidade, caberia ao Bacen não apenas editar regras, mas também assegurar sua aplicação em conformidade com a lei e com os princípios constitucionais. A omissão em coibir a proliferação de débitos irregulares e a utilização de dados pessoais de

aposentados para legitimar cobranças fraudulentas evidencia a falha institucional em cumprir o dever de proteção e vigilância que lhe compete.

Portanto, ao editar norma que fragilizou os mecanismos de segurança e não adotar medidas eficazes de fiscalização, o Banco Central violou a moralidade administrativa sob dupla perspectiva: primeiro, por ter inovado no ordenamento em benefício de interesses privados, sem respaldo legal; segundo, por ter se omitido no dever de prevenir e coibir práticas abusivas que atingiram milhares de consumidores. A regulação, que deveria ser instrumento de estabilidade e confiança, converteu-se em fator de vulnerabilidade e descrédito, em afronta ao art. 37, caput, da Constituição.

III.III DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA (ART. 37, CAPUT, DA CF/88). DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO (ART. 5º, XXIV E XXV, DA CF/88)

Incorporado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o princípio da eficiência põe em relevância o resultado das atividades administrativas, garantindo que os serviços prestados pelas entidades governamentais consigam satisfazer os interesses do bem comum com a menor quantidade de recursos possível. Ele pode ser definido como a concretização, por parte dos entes públicos, dos anseios populares, da melhor forma que as condições materiais possibilitem, atendendo às necessidades coletivas de forma eficaz.

É um princípio que determina que a Administração Pública exerça suas competências de forma neutra, objetiva e transparente, com o intuito de atingir a finalidade básica do Estado, o bem comum, primando pela qualidade dos atos praticados e serviços prestados.

Portanto, o princípio da eficiência deve ser interpretado *pari passu* com a qualidade dos serviços prestados pelos entes estatais, agilizando o atendimento

dos interesses coletivos sem descuidar da excelência das atividades realizadas. A eficiência, tomada no sentido exclusivo de rapidez, é inadmissível, devendo, para verificação do atendimento do mandamento constitucional, ser conjugada com o princípio da razoabilidade, verificando-se se os fins se adequam aos meios.

Os signos do princípio da eficiência são: rendimento, celeridade e perfeição. Rendimento pode ser definido como a utilização do menor dispêndio por parte da Administração para a realização do melhor resultado possível. Celeridade significa o pronto atendimento das necessidades da sociedade, evitando-se a ineficácia do serviço devido à sua demora, principalmente em razão de estruturas burocráticas que emperram as atividades administrativas. Perfeição representa que os serviços públicos devem ser realizados de modo a satisfazerem as demandas da coletividade, atendendo aos objetivos para os quais foram criados.

Consagrado como norma constitucional, é de se ressaltar o importante papel que este princípio desempenha no controle de constitucionalidade, tanto nos atos praticados quanto no tocante aos serviços prestados pelo Poder Público. **Se estes forem de encontro às diretrizes estabelecidas pelo princípio da eficiência, de modo que a Administração tenha o exercício de suas funções mitigado por ineficiência, eles devem ser declarados inconstitucionais.**

O princípio da eficiência, consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública a obrigação de orientar suas atividades e serviços para a efetivação do bem comum, em consonância com os objetivos fundamentais da República, especialmente o de promover o bem de todos, conforme previsto no artigo 3º, inciso IV, da Carta Magna. Esse princípio exige, ainda, que a atuação administrativa seja pautada pela imparcialidade, de modo que o agente público atue exclusivamente em nome do interesse público,

sem se submeter a pressões ou favorecimentos indevidos que comprometam a finalidade pública da atividade estatal.

Outro aspecto essencial é a neutralidade, compreendida como a necessidade de que os entes públicos não tomem partido em conflitos sociais, limitando-se a solucioná-los segundo os parâmetros legais estabelecidos. A eficiência administrativa também pressupõe a transparência, instrumento fundamental para o combate à ineficiência formal e às práticas deletérias como o suborno, a corrupção e o tráfico de influência, pois a publicidade dos atos permite o controle social e institucional sobre a legalidade e legitimidade da ação estatal.

Ademais, a participação da sociedade e a aproximação dos serviços públicos da população são elementos que reforçam a eficiência, na medida em que uma gestão participativa – que acolha a atuação cidadã na formulação de decisões administrativas – legitima os atos governamentais e os alinha às reais demandas sociais. Por fim, a desburocratização surge como expressão concreta da eficiência, ao exigir que a máquina pública abandone procedimentos excessivamente formais, autorreferentes e distanciados da realidade dos administrados, de modo a garantir que as estruturas estatais operem com racionalidade, agilidade e responsividade às necessidades coletivas.

Nesse desiderato, tem-se como fim à aplicação da máxima eficiência da administração a concretização do princípio da Supremacia do Interesse Público. Este princípio é indispensável à gestão administrativa de qualquer sociedade, visto que a Administração Pública tem como escopo principal preservar e realizar o interesse de toda a sociedade. Significa que o interesse público assume maior relevância que interesses privados, mitigando a autonomia de vontade dos cidadãos e o *pacta sunt servanda*. Como forma de demonstrar a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, pode-se mencionar o art. 5º, XXIV e



XXV, que se refere - respectivamente - aos institutos da desapropriação e da requisição.

Ele não se confunde com o interesse dos entes estatais, como exemplo, a mudança de endereço de um prédio público. Refere-se aos interesses da população, que deve ser o objetivo sacrossanto das políticas públicas. Quando o escopo é alcançar um interesse específico da Administração Pública, a supremacia do interesse público não pode ser utilizada, uma vez que o seu emprego desarrazoado pode implicar no oposto efeito pretendido pelo princípio: a lesão ao interesse público.

Dentro desse quadro, constata-se que a atuação do Banco Central do Brasil, ao editar a Resolução nº 4.790/2020 e permitir a compensação interbancária de débitos automáticos sem exigir a verificação direta da anuência do correntista pelo banco depositário, compromete frontalmente o mandamento constitucional da eficiência administrativa. A autarquia reguladora, cuja missão institucional é zelar pela estabilidade e segurança do sistema financeiro nacional, acabou por despender sua função normativa e fiscalizatória em favor de um arranjo que não guarda correspondência com esse objetivo, abrindo espaço para fraudes sistemáticas e transferindo o ônus do controle posterior às próprias vítimas, em geral aposentados e pensionistas.

Sob essa ótica, cabe às entidades reguladoras, como o Banco Central do Brasil, editar normas que não apenas organizem o funcionamento do sistema financeiro, mas sobretudo que minimizem riscos e previnam fraudes, garantindo que os cidadãos possam confiar na lisura das operações bancárias. A eficiência regulatória, portanto, pressupõe uma atuação estatal protetiva e preventiva, voltada a assegurar a integridade do sistema e a proteção dos usuários, especialmente os mais vulneráveis.

No entanto, a edição da Resolução nº 4.790/2020 seguiu caminho diametralmente oposto. Ao permitir que instituições financeiras realizassem compensação interbancária de débitos automáticos sem exigir do banco depositário a verificação da anuência expressa do correntista, a norma fragilizou o controle sobre a legitimidade das cobranças e transferiu ao consumidor o risco do processo. Criou-se, assim, uma ficção normativa de consentimento que, em vez de simplificar com segurança, ampliou a exposição dos correntistas a práticas abusivas e golpes em larga escala.

Os resultados demonstram a ineficiência intrínseca da norma: dispararam as reclamações em órgãos de defesa do consumidor e multiplicaram-se as ações judiciais, que saltaram de pouco mais de 1,4 mil em 2020 para mais de 31 mil em 2024. O que deveria ser um instrumento de modernização e desburocratização transformou-se em vetor de insegurança jurídica e instabilidade social, especialmente para aposentados e pensionistas do INSS, vítimas preferenciais do esquema.

A gravidade do quadro é reforçada pela omissão fiscalizatória do próprio Banco Central. Além de editar norma que abriu brecha para fraudes, a autarquia deixou de implementar mecanismos eficazes de supervisão, permitindo que empresas não autorizadas pela própria autoridade reguladora promovessem débitos diretos em contas de consumidores. Essa negligência institucional viola frontalmente o princípio da eficiência, pois a Administração, em vez de assegurar rendimento, perfeição e celeridade em benefício da coletividade, produziu um arranjo que gerou desperdício de recursos públicos e privados, fomentou litígios judiciais e corroe a confiança no sistema financeiro nacional.

Assim, no caso concreto, a Resolução nº 4.790/2020 materializa um ato administrativo ineficiente e inconstitucional, na medida em que não atendeu ao fim público a que se destinava, expôs consumidores a riscos previsíveis e

evitáveis e comprometeu a própria credibilidade do sistema bancário. Em vez de ser instrumento de efetivação do bem comum, converteu-se em mecanismo de vulneração de direitos fundamentais, em flagrante descompasso com o art. 37, caput, da Constituição Federal.

O princípio da supremacia do interesse público, ainda que não expressamente nominado na Constituição, decorre da própria lógica do Estado Democrático de Direito e encontra fundamento em diversos dispositivos constitucionais, como o art. 37, caput, que rege a Administração Pública, e o art. 192, que estabelece que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade.

Esse princípio impõe que a atuação administrativa seja sempre dirigida à satisfação do bem comum, prevalecendo sobre interesses particulares quando houver conflito. A atividade regulatória, em especial, deve estar voltada a garantir a segurança, a estabilidade e a confiança da sociedade nos serviços que disciplinam setores estratégicos como o financeiro, em razão de seu impacto direto na vida econômica dos cidadãos.

No caso em exame, contudo, a Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central inverteu essa lógica ao editar norma que, em vez de fortalecer a proteção dos consumidores, atendeu primordialmente aos interesses das instituições financeiras, permitindo que débitos automáticos fossem processados sem a necessária verificação de anuência pelo banco depositário. O resultado concreto foi a criação de um ambiente normativo favorável à atuação de grupos privados que lucraram com tarifas e cobranças indevidas, em detrimento da coletividade de correntistas, sobretudo aposentados e pensionistas do INSS.

A prevalência de interesses privados sobre o interesse público torna-se ainda mais evidente diante da ausência de mecanismos eficazes de fiscalização,

que permitiu a proliferação de fraudes em escala nacional, gerando insegurança jurídica, aumento exponencial de litígios judiciais e comprometimento da confiança no sistema bancário. Em vez de realizar sua missão constitucional de guardião da ordem econômica e financeira, o Banco Central acabou por desvirtuar a finalidade pública de sua atuação, afrontando a supremacia do interesse público que deveria orientar toda atividade regulatória.

Assim, a norma impugnada não apenas violou princípios explícitos, como a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativa, mas também desconsiderou um dos fundamentos estruturantes da própria Administração Pública: a primazia do interesse coletivo sobre vantagens particulares, impondo-se, por isso, a intervenção desta Suprema Corte para restaurar o equilíbrio constitucional.

III.IV. DIREITO À PROPRIEDADE (ART. 5º, XXII, CF) E À SEGURANÇA (ART. 5º, CAPUT, CF)

O direito de propriedade foi alçado à proteção constitucional no primeiro Texto Magno, de 1824, sendo a base de sustentação dos direitos insculpidos no seu art. 179, juntamente com a liberdade e a segurança individual. Cooley define a propriedade como tudo aquilo que é reconhecido pela lei como tal, nascendo junto com o princípio da legalidade e perecendo quando houver o desaparecimento do Estado de Direito.¹³

Com a evolução do seu conceito, na atual Constituição, ele foi tomado não como qualidade intrínseca da personalidade humana, mas como fator de desenvolvimento social. A característica romana de ser o *jus utendi, fruendi e abutendi*, concebendo o direito de propriedade de forma absoluta, com força proeminente em relação aos outros direitos, foi ultrapassada pelo caminhar das

¹³ COOLEY, Thomas. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. São Paulo: Russell, 2002. p. 269.

circunstâncias socioeconômicas e pela prospecção de um *Welfare State*, incompatível com a supremacia absoluta antes aferida à propriedade privada; seu sentido deve ser tomado de forma restritiva, conjugado com o critério indicativo de sua função social.

Assim, a Constituição Federal assegura, no art. 5º, XXII, o direito de propriedade, o qual abrange não apenas bens imóveis e móveis, mas também valores de natureza financeira, como os depósitos em contas bancárias. Tais recursos, fruto do trabalho e da proteção previdenciária, representam parcela essencial do patrimônio dos cidadãos e estão diretamente vinculados à sua dignidade e subsistência.

O mesmo art. 5º, em seu caput, também consagra a segurança como direito fundamental, entendida em sua dimensão patrimonial e jurídica. Tal garantia exige que o Estado assegure aos indivíduos estabilidade, previsibilidade e proteção contra riscos e abusos que possam afetar sua vida econômica e social.

Entretanto, a Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central, ao autorizar a compensação interbancária de débitos automáticos sem exigir que o banco depositário verificasse a autorização expressa do correntista, instaurou um regime jurídico que, na prática, permite a violação desses dois direitos fundamentais. O dispositivo impugnado, sobretudo em seu §1º, do art. 3º, abriu espaço para que débitos fossem lançados em contas correntes sem qualquer controle efetivo, favorecendo fraudes que atingem especialmente aposentados e pensionistas do INSS – justamente os cidadãos em condição de maior vulnerabilidade social.

A norma criou um verdadeiro ambiente de insegurança patrimonial institucionalizada. Valores correspondentes a benefícios previdenciários, que constituem a principal – quando não a única – fonte de renda de milhões de idosos, passaram a ser subtraídos de suas contas correntes mediante cobranças

ilegítimas, muitas vezes ancoradas em contratos apócrifos ou gravações genéricas. O resultado é a perda direta de parte da renda necessária à manutenção básica dessas pessoas, comprometendo não apenas sua autonomia financeira, mas também sua sobrevivência digna.

Os reflexos concretos dessa violação são devastadores: aposentados, com rendimentos limitados, foram compelidos a recorrer ao Judiciário para reaver valores indevidamente debitados, enfrentando longos processos que, muitas vezes, não restituem em tempo hábil o montante necessário ao custeio de despesas alimentares, médicas e habitacionais. Essa realidade configura afronta direta ao direito de propriedade de tais populações, e ao seu direito à segurança, na medida em que a confiança no sistema bancário e na proteção estatal restou gravemente abalada.

Em vez de promover estabilidade e confiança, como impõe o art. 192 da Constituição ao tratar do sistema financeiro nacional, a Resolução nº 4.790/2020 fomentou um ambiente em que o idoso se vê transformado em alvo de práticas fraudulentas e abusivas. O Estado, que deveria proteger, acabou expondo o patrimônio e a segurança jurídica dos cidadãos a riscos previsíveis e evitáveis.

Portanto, é inafastável a conclusão de que a norma impugnada, ao fragilizar a proteção patrimonial e comprometer a segurança dos aposentados e pensionistas, violou frontalmente o texto constitucional, convertendo o que deveria ser um instrumento de eficiência regulatória em meio para a espoliação financeira de uma população que goza de especial tutela constitucional.

III.V. DO ACINTE AO DIREITO SOCIAL À PREVIDÊNCIA, DA PROTEÇÃO AO IDOSO (ART. 230, CF)

Os direitos sociais surgem dentro de um processo de profundas reformulações sociopolítico-econômicas ocorridas no início do século XX. Os

direitos de primeira dimensão – direitos civis e políticos – perderam sua densidade diante das necessidades do proletariado, que reivindicava condições dignas de vida. De um lado, a “mão invisível do mercado” provocou sucessivas crises cíclicas na economia, por outro lado, a sociedade estava ansiosa pelo surgimento de novos direitos.

Os direitos de segunda dimensão são basicamente os direitos sociais, que foram disciplinados na Carta Magna para que, pela supremacia de que gozam os mandamentos constitucionais, fosse garantida eficácia aos seus dispositivos.

A seguridade social abrange a saúde, a previdência e a assistência social, ou seja, é a rede de proteção aos mais desvalidos da sociedade (art. 194, *caput*, da CF).¹⁴ Esses itens possibilitam a concretização do Estado de Bem-Estar Social traçado no art. 3º da Constituição.

Orlando Soares explica a origem do vocábulo *seguridade social*:

A noção de seguridade social evoluiu dos princípios da previdência social, que por sua vez se originou do chamado direito social, abrangendo múltiplos aspectos. [...] Sob esse prisma, os fundamentos do direito social se apoiam na função social do Estado, que tem por finalidade realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, princípios esses que passaram por uma longa discussão e evolução histórica, no entrechoque de debates, entre as quais se destacaram dois principais grupos: liberalistas e intervencionistas.¹⁵

A seguridade social, conforme disposto no artigo 194, parágrafo único, da Constituição Federal, orienta-se por um conjunto de objetivos fundamentais que estruturam sua função protetiva no Estado brasileiro. Entre eles, destaca-se a universalidade de cobertura e atendimento, que assegura o acesso de todas as pessoas às prestações da seguridade, sem distinção de categorias sociais ou critérios excludentes. Também é garantida a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, o que impede qualquer

¹⁴ MOTTA FILHO, Sílvio; DOUGLAS, William. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Impetus, 2002. p. 764.

¹⁵ SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 651.

diferenciação injustificada entre beneficiários com base em sua localização geográfica ou inserção socioeconômica.

Outro pilar constitucional é a irredutibilidade do valor dos benefícios, princípio que assegura a estabilidade econômica das prestações previdenciárias e assistenciais, sendo sua modificação viável apenas por meio do exercício de um novo Poder Constituinte, e não por emenda constitucional. Além disso, a prestação dos serviços e benefícios deve observar os critérios de seletividade e distributividade, priorizando aqueles que mais necessitam da proteção social e promovendo justiça distributiva na alocação dos recursos.

A equidade na forma de participação no custeio representa outro princípio essencial, segundo o qual os contribuintes devem colaborar de modo proporcional às suas capacidades econômicas, promovendo justiça fiscal e solidariedade intergeracional. Por fim, a gestão da seguridade social deve possuir caráter democrático e descentralizado, viabilizando a participação ativa de representantes dos trabalhadores, empregadores, aposentados e do governo em sua administração, por meio de um modelo quadripartite que assegura maior legitimidade e transparência às decisões institucionais.

Especialmente quanto ao direito social à Previdência, disposto no art. 201 da CF, esse é um dos alicerces do sistema de seguridade social brasileiro, devendo amparar o cidadão em momentos excepcionais de sua vida, em que não disponha de recursos suficientes para a sua manutenção e a de sua família. Funciona como uma espécie de seguro, patrocinada pelo Governo e por toda a sociedade, para garantir à coletividade amparo em seus momentos difíceis.

A Previdência Social será organizada sob um regime geral que abrangerá todos os cidadãos, de caráter contributivo e filiação obrigatória. Os cidadãos somente terão direito ao benefício da aposentadoria se contribuírem para a Previdência, não existindo a possibilidade da aposentadoria por idade, sem

tempo algum de contribuição, o que demonstra seu caráter contributivo (art. 201, *caput*, da CF).

A Emenda Constitucional nº 20/1998 ainda introduziu os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial. O primeiro pode ser definido como o controle equânime de receitas e despesas, de modo que não haja gastos superiores àqueles previstos no orçamento. O segundo se traduz na paridade entre o cálculo de seguros na sociedade e o montante de despesas da Previdência Social, evitando-se que as fontes de custeio sejam excedidas.¹⁶

Os benefícios da Previdência deverão ser custeados pelo seu orçamento, o que traduz o equilíbrio financeiro. Todavia, como seu objetivo é servir como rede de proteção para amparar os hipossuficientes, realizando função social imprescindível, o déficit no sistema previdenciário, desde que proporcione cobertura eficiente aos desvalidos, deve ser coberto pelos entes estatais, porque é sua obrigação financiar a seguridade social. A predominância dos números em detrimento das demandas sociais leva milhões de brasileiros a perambular nas alamedas da miséria. O equilíbrio atuarial significa que o benefício previdenciário estará em sintonia com a contribuição do cidadão: quanto maior a sua contribuição, maior será o seu benefício.

É precisamente à luz dessa moldura constitucional dos direitos sociais, e em especial do direito à previdência social, que se revela incompatível com os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social a prática institucional hoje permitida pela norma infralegal. Posto que autoriza débitos automáticos de aposentados sem sua expressa anuência, por bancos que se quer possuem contrato com os beneficiários, possibilitando um esquema de fraudes de grandeza nacional.

¹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 1.178.

Após a alteração normativa promovida pelo Banco Central, ao menos uma seguradora e dois clubes de benefícios passaram a utilizar financeiras de pequeno porte, vinculadas a essas mesmas empresas, como instrumentos para efetuar débitos automáticos em contas de aposentados, sem a devida anuência dos titulares. Assim, milhares de aposentados do INSS vêm sendo vítimas de débitos automáticos indevidos em suas contas bancárias, justamente aquelas destinadas ao recebimento de seus benefícios previdenciários, em decorrência de brechas regulatórias introduzidas pela Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central.

O sistema previdenciário, por sua natureza contributiva e solidária, destina-se a assegurar, de forma contínua, a subsistência digna daqueles que contribuíram durante sua vida. Por isso, exige-se que sua gestão seja pautada por boas práticas administrativas, responsabilidade na alocação de recursos e absoluta conformidade com os princípios constitucionais da equidade, seletividade, distributividade e irredutibilidade do valor dos benefícios.

Entretanto, o atual modelo de gestão, ao admitir que normas infralegais, como resoluções administrativas, autorizem descontos automáticos em benefícios previdenciários sem a devida anuência expressa e verificável do segurado, **destoa frontalmente da função social da previdência** e compromete a sua própria razão de existir. O benefício previdenciário, por sua natureza, não é um acréscimo supérfluo ao orçamento familiar, mas a fonte central – muitas vezes única – de sustento de milhões de aposentados e pensionistas, de modo que qualquer redução indevida em seu valor atinge diretamente a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF).

Ao transferir às entidades privadas e às instituições financeiras a prerrogativa de efetuar descontos diretamente nos proventos de aposentadoria, sem mecanismos eficazes de controle, a normativa infralegal converte a rede de proteção previdenciária em **instrumento de vulneração patrimonial dos**

hipossuficientes, subtraindo recursos essenciais para a subsistência. Mais do que um problema administrativo, trata-se de uma **violação constitucional grave**, pois atinge a função distributiva e protetiva da seguridade social, concebida como um sistema de solidariedade intergeracional e de amparo aos mais frágeis.

Assim, observa-se um verdadeiro **desvirtuamento da previdência social**: em lugar de assegurar a tranquilidade e a estabilidade material dos beneficiários, a prática ora impugnada os expõe a riscos constantes de fraudes e descontos indevidos, obrigando-os a buscar tutela judicial para reaver valores de que jamais deveriam ter sido privados. Esse cenário afronta não apenas o direito social à previdência, mas também a lógica de justiça social inscrita nos arts. 3º e 194 da Constituição, bem como os princípios da equidade, da seletividade e da irredutibilidade dos benefícios.

Portanto, sob a ótica dos direitos sociais de segunda dimensão, em especial do **direito à previdência**, é incompatível com a Constituição qualquer arranjo normativo que fragilize a proteção dos aposentados e pensionistas, permitindo que seus proventos se tornem objeto de descontos abusivos ou fraudulentos. Cabe ao Supremo Tribunal Federal reconhecer que tais práticas ferem o núcleo essencial do Estado de Bem-Estar Social delineado pela Constituição de 1988, restabelecendo a supremacia dos valores sociais e da dignidade da pessoa humana sobre interesses meramente privados.

III.VI. DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 5º, XXXII, E ART. 170, V, CF)

A lei maior de 1988 ao agasalhar a defesa do consumidor em seu art. 5º, XXXII, estabelece que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”, erigindo a tutela consumerista à condição de direito fundamental. Do mesmo modo, o art. 170, caput, e inciso V, insere a defesa do consumidor como princípio basilar da ordem econômica, dotado de força normativa

imediate. Trata-se, portanto, de diretriz constitucional que não pode ser afastada por ato de caráter regulatório.

A Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central afronta de modo direto e inequívoco a proteção constitucional assegurada ao consumidor, ao autorizar a compensação interbancária de débitos automáticos sem exigir do banco depositário a verificação direta da autorização do titular, produziu uma inversão regulatória que enfraqueceu substancialmente a posição do consumidor no mercado bancário.

Nessa guisa de argumentação, criou-se uma brecha normativa que reduziu a transparência, fragilizou a fiscalização e favoreceu a proliferação de práticas abusivas e fraudulentas. O resultado concreto foi a imposição de ônus desproporcional ao consumidor, que passou a ser vítima de débitos unilaterais, muitas vezes realizados mediante contratos apócrifos ou dados obtidos de forma ilícita.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), regulamentando o mandamento constitucional, é explícito ao incluir no conceito de “serviço” todas as atividades bancárias, financeiras, de crédito e securitárias (art. 3º, § 2º). Dessa forma, não há dúvida de que as operações disciplinadas pela Resolução nº 4.790/2020 inserem-se no âmbito de incidência da tutela consumerista. Conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, em precedentes paradigmáticos como a ADI 2.591 (Rel. p/ o acórdão Min. Eros Grau) e a ADI 6.407 (Rel. Min. Gilmar Mendes), os serviços bancários integram o regime jurídico-constitucional de defesa do consumidor, sujeitando-se à observância dos princípios da boa-fé, transparência e equilíbrio contratual.

Cláudia Lima Marques¹⁷ concebe o Direito do Consumidor como um sistema jurídico de natureza civil-constitucional, atuando como um microsistema autônomo que dispõe de normas tanto de Direito Público quanto de Direito Privado, voltadas à proteção de um sujeito de direitos vulnerável – o consumidor. A Constituição Federal de 1988 não apenas introduziu expressamente esse direito (como vimos no art. 5º, XXXII, e art. 170, V), mas tornou-se o núcleo irradiador de um novo paradigma do Direito Privado, social e solidário, pautado na defesa dos vulneráveis.

Na mesma linha, segundo Paulo Lôbo¹⁸ “a relação contratual de consumo caracteriza-se pela ostensiva e necessária tutela do consumidor, qualificado como juridicamente vulnerável, para delimitação e contenção do poder negocial dominante do fornecedor”

No entanto, ao invés de promover a defesa do consumidor, a Resolução impugnada facilitou práticas abusivas, ao retirar dos bancos depositários a obrigação de aferir a legitimidade das ordens de débito. A falha regulatória, somada à ausência de fiscalização eficaz, produziu efeitos devastadores: multiplicaram-se fraudes em escala nacional, especialmente contra aposentados e pensionistas, grupo socialmente hipervulnerável e destinatário de proteção reforçada pelo ordenamento.

Assim, o Banco Central, ao editar a Resolução nº 4.790/2020, não apenas deixou de promover a defesa do consumidor, como impôs arranjos regulatórios que contrariam frontalmente a Constituição. Criou-se um sistema normativo que, em lugar de minimizar riscos de fraude, expôs milhões de cidadãos a uma verdadeira espoliação financeira, deslocando o equilíbrio das relações de

¹⁷ MARQUES, Cláudia. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**, 9ª ed., Revista dos Tribunais, 2016.

¹⁸ LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Contratos**, São Pulo, Saraiva, 2011, p.31.

consumo em favor de grandes instituições financeiras e em detrimento da população idosa.

Diante disso, revela-se patente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por violação direta ao art. 5º, XXXII, e ao art. 170, V, da Constituição, bem como por contrariedade ao regime jurídico instituído pelo Código de Defesa do Consumidor. A atuação do Supremo Tribunal Federal, nesse contexto, torna-se indispensável para restaurar a ordem constitucional e reafirmar o dever do Estado de proteger, de forma ativa e eficaz, a dignidade dos consumidores.

III.VII. DA VIOLAÇÃO À PROTEÇÃO DE DADOS (ART. 5º, LXXIX)

O art. 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 115/2022, reconhece a proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, como direito fundamental autônomo. Diferentemente do que ocorria antes, quando esse direito era apenas reflexo das garantias à intimidade e à privacidade, passou-se a assegurar ao indivíduo a prerrogativa da autodeterminação informativa, ou seja, o poder de decidir sobre a coleta, o tratamento e a circulação de suas informações pessoais. Trata-se de conquista normativa que reflete a centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da proteção da vida privada (art. 5º, X, CF).

A doutrina constitucional brasileira tem ressaltado a densidade normativa desse novo direito. Ingo Wolfgang Sarlet¹⁹ observa que a proteção de dados constitui um “direito fundamental de quarta geração”, essencial para preservar a autonomia individual em uma sociedade marcada pela vigilância algorítmica e pelo uso massivo de dados. Virgílio Afonso da Silva²⁰, por sua vez, aponta que a

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2023

²⁰ SILVA, Virgílio. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2019

constitucionalização da matéria desloca o debate da esfera meramente regulatória para o plano dos limites materiais do legislador e da Administração, impondo que qualquer tratamento de dados observe requisitos de proporcionalidade e finalidade. Logo, a autodeterminação informativa está diretamente vinculada à noção de personalidade jurídica e de liberdade individual, de modo que a fragilização dessa prerrogativa significa uma erosão da própria condição de sujeito de direitos.

No plano infraconstitucional, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) consolidou os parâmetros de legitimidade do tratamento de informações pessoais, exigindo consentimento livre, informado, específico e inequívoco (art. 7º, I). Esse regime não se coaduna com autorizações tácitas, genéricas ou presumidas, pois tais expedientes esvaziam o núcleo essencial da autodeterminação informativa.

É nesse ponto que a Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central incorre em grave vício material. Ao permitir a compensação interbancária de débitos automáticos, a norma autoriza o trânsito e o tratamento de dados bancários entre diferentes instituições financeiras sem a exigência de manifestação expressa do titular da conta. Na prática, substitui-se a exigência de consentimento por uma ficção de anuência, de modo que o banco depositário deixa de verificar a autorização de seu correntista e admite-se a circulação de dados financeiros sensíveis com base em presunções.

Esse arranjo normativo afronta diretamente a Carta maior, uma vez que a circulação de dados sensíveis, notadamente, a autorização para que instituições financeiras possam incluir débitos automáticos em contas de clientes mantidas em outros bancos, exige a máxima verificação do consentimento do titular, de modo que flexibilizações ou presunções equivalem à supressão prática do direito. A autodeterminação informativa, enquanto direito fundamental, não admite a

lógica do consentimento presumido, pois esta inverte a relação de poder entre o cidadão e as instituições que tratam seus dados.

A proteção de dados pessoais, alçada ao patamar de direito fundamental autônomo pelo art. 5º, LXXIX, da Constituição, representa a evolução natural da tutela constitucional da intimidade, da vida privada e da honra. Como destaca Walber de Moura Agra²¹, esses direitos formam o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, garantindo ao indivíduo um espaço de reserva contra ingerências indevidas do Estado ou de particulares, sobretudo em face dos novos mecanismos de devassa possibilitados pelo avanço tecnológico, como cadastros digitais e bancos de dados financeiros.

Nesse sentido, a proteção de dados exige consentimento livre, informado e específico, não se compatibilizando com presunções genéricas de anuência, como a prevista na Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central, a qual relativiza de forma ilegítima a autodeterminação informativa do titular em prol de conveniências econômicas.

Razão pela qual, a Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central cria um arranjo incompatível com o art. 5º, LXXIX, da CF/88, pois fragiliza o controle do titular sobre suas informações, reduz o nível de proteção constitucional recém-positivado e subordina um direito fundamental a conveniências operacionais do sistema bancário. A consequência é a configuração de inconstitucionalidade material, por afrontar a cláusula da proteção de dados, bem como os princípios da proporcionalidade, da dignidade da pessoa humana e da vedação ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

IV. DA MEDIDA CAUTELAR DE URGÊNCIA

²¹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 239

Já não é novidade que o interstício temporal consubstanciado entre a instauração do processo e o proferimento de provimento definitivo apresenta demasiados percalços, em ordem a inviabilizar a efetiva realização de direitos. Para Fernando Horta Tavares, “o tempo teria um fluir vagaroso, que é incompatível com o virtuoso acesso à ordem jurídica justa”.²² Existem situações em que o tempo utilizado para obtenção da certeza processual com a tutela final é tão grande que o próprio titular do direito terá sucumbido.

Em outros casos, o jurisdicionado que buscou amparo no Poder Judiciário apenas observa inerte o perecimento do direito que buscou tutelar. Partindo dessas premissas, Marcelo Abelha assevera que o tempo é amigo da estabilidade da situação lamentada, no que quanto mais o processo demora para efetivar o resultado pretendido, tanto mais tempo permanecerá de pé a situação injusta, causando danos ao longo do seu curso.²³

Desse modo, as situações de urgência precisam ser rapidamente debeladas, sob pena, de o risco que surge iminente deixar de ser abstrato e passar a ser concreto, tornando inútil e sem razão de ser uma proteção tardia. A teor do comando inscrito no art. 10, §3º da Lei nº 9.868/1999, em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

Conforme o escólio da Professora Ada Pellegrini Grinover, “os provimentos cautelares fundam-se na hipótese de um futuro provimento definitivo favorável ao autor (*fumus bonis juris*): verificando-se cumulativamente esse pressuposto e o do *periculum in mora*, o provimento cautelar opera em regime de urgência, como instrumento provisório sem o qual o definitivo poderia ficar

²² TAVARES, Fernando Horta. Tempo e processo. In: TAVARES, Fernando Horta (Coord.). Urgências de Tutela: processo cautelar e tutela antecipada. Curitiba: Juruá, 2007. P. 111.

²³ ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 382.

frustrado em seus efeitos. Assim, a garantia cautelar surge, como que posta a serviço da ulterior atividade jurisdicional, que deverá restabelecer, definitivamente, a observância do direito: é destinada não tanto a fazer justiça, como a dar tempo a que a justiça seja feita”.²⁴

In casu, a **probabilidade do direito** ressoa incontestemente a partir de toda a argumentação constitucional tecida no decorrer dos tópicos que revelam a inconstitucionalidade do §1º, do art. 3º da Resolução 4.790, para que, assim, seja vedado o desconto automático de aposentados e pensionistas sem sua expressa e incontestemente anuência, sobretudo quando realizado a partir de compensação interbancária. Outrossim, o **perigo da demora** se justifica em razão do risco eminente de se verem lesados os direitos fundamentais dos beneficiários, que ainda correm o risco de terem seus benéficos descontados a partir de fraudes que parasitam o atual sistema financeiro.

V. DOS PEDIDOS

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

a) A concessão de medida cautelar *ad referendum* do Plenário, nos termos do §3º do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, para suspender a eficácia do §1º, do art. 3º, da Resolução 4.790, até o julgamento definitivo desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

b) Em caso deste Supremo Tribunal entender pelo não cabimento de ADI, na espécie, a conversão e o conhecimento da presente ação como ADPF, em consagração ao princípio da fungibilidade e à jurisprudência firmada por esta Suprema Corte;

²⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, p. 353.

c) A adoção do rito abreviado previsto no art. 12, *caput*, da Lei nº 9.868/1999,

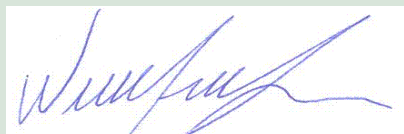
d) Sejam solicitadas informações prévias da autoridade responsável pela edição do ato impugnado, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, para prestar as informações de estilo;

e) a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, no prazo legal, para que se manifestem sobre a matéria, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição e do art. 8º da Lei nº 9.868/1999

f) No mérito, a confirmação da medida cautelar, caso seja deferida, com o julgamento pela procedência dos pedidos deduzidos nesta Ação Direta, especificamente para que se declare a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central do Brasil, com eficácia **erga omnes** e efeitos **ex tunc**, impedindo a compensação interbancária de débitos automáticos, vedando a possibilidade de descontos em contas mantidas por clientes de outros bancos, de modo a restaurar a plena proteção constitucional aos direitos fundamentais à legalidade, moralidade, eficiência administrativa, supremacia do interesse público, propriedade, segurança e defesa do consumidor.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 20 de agosto de 2025.



WALBER DE MOURA AGRA

OAB/PE 757-B

DAYANNE RODRIGUES



OAB/PE 61.775

