

EXCELENTÍSSIMO MINISTRO DIAS TOFFOLI, PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB NACIONAL, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510, **PODEMOS NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 01.248.362/0001-69, com sede no SRTVS, Quadra 701, Edifício Assis Chateaubriand, Torre 01, Sala n. 422, Asa Sul, Brasília/DF, CEP n. 70340-906; e **REDE SUSTENTABILIDADE**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 17.981.188/0001-07, com sede no Setor de Diversões Sul, Bloco A, Lote 44, CONIC, Edifício Boulevard Center, Salas 107/109, Brasília/DF, CEP n. 70391-900; vêm, por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 01), respeitosamente, à douta presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, § 1º, e 103, inciso VIII, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.882/1999, ajuizar a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de medida cautelar**

com objetivo de que seja reconhecida a inconstitucionalidade da decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), vinculado ao Banco Central do Brasil (BCB), de aprovar o lançamento e a circulação da nova cédula de R\$ 200,00 (duzentos reais), tornada pública na data de 29.07.2020 (Doc. 02).

I. SÍNTESE DA DEMANDA.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto a declaração de incompatibilidade da decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) de colocar em circulação nova cédula no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), cujo personagem será o lobo-guará (Doc. 02).

Em 29.07.2020, o Banco Central do Brasil (BCB) informou publicamente¹ sobre o lançamento da nova cédula, que deverá entrar em circulação a partir do final de agosto, com previsão de que sejam impressas 450 (quatrocentas e cinquenta) milhões de cédulas de R\$ 200,00 em 2020, totalizando **90 (noventa) bilhões de reais**.

Os argumentos apresentados pela autoridade monetária para justificar a medida podem ser resumidos em três pontos: (i) comparativo com outros países em relação ao maior valor de face em circulação e a sua cotação em dólar; (ii) a intensificação do entesouramento pela população, apontando como possíveis causas os saques para formação de reservas, diminuição do volume de compras do comércio em geral e valores pagos em espécie aos beneficiários do auxílio emergencial; e (iii) redução de custos de produção de logística do papel moeda com a diminuição das cédulas em circulação.

Confrontada com os argumentos de que a medida poderia facilitar a ocultação e a lavagem de dinheiro, a Diretora de Administração do Banco Central declarou apenas que:

O arcabouço que o Brasil possui hoje no combate e prevenção à lavagem de dinheiro, ele é totalmente harmônico e alinhado com o GAFI e ele não é dependente apenas do valor de denominação da nota. Então, a gente tem a Circular 3.978, desse ano, que a partir de 1º/10, a gente vai ter controles ainda mais rígidos para saques acima de R\$ 2.000,00, a gente vai exigir um pouco mais de identificação do que é exigido hoje e valores acima de R\$ 50.000,00, quem tiver sacando vai ter que informar a finalidade do saque e quem depositar precisa informar a origem dos saques. Então, de novo, nós temos um arcabouço de combate e prevenção à lavagem de dinheiro

¹ Apresentação disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=cq_UiEkBx-E >. Material da apresentação disponível em < https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/CAB_Coletiva_29.7.20.pdf >. Acesso em 18.08.2020.

extremamente avançado e ele não é dependente apenas do valor de denominação das cédulas.²

Nada obstante, a nova cédula vem gerando grande preocupação em diversos setores da sociedade civil. No ponto, vale transcrever a íntegra da nota pública (Doc. 03) assinada pela Transparência Partidária, Instituto Não Aceito Corrupção, Confederação Nacional das Carreiras e Atividades Típicas de Estado – Conacate, Observatório Social do Brasil, Instituto Compliance Brasil, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Associação Nacional do Ministério Público de Contas, Associação Paulista de Imprensa, Movimento do Ministério Público Democrático - MPD e Transparência Brasil, que confere a dimensão adequada à matéria, veja-se:

Com surpresa e preocupação, as entidades signatárias tomaram conhecimento da recente decisão do Banco Central do Brasil, anunciada na última quarta-feira, 29 de julho, de criar a nota de R\$ 200.

É causa de especial apreensão o favorecimento a atividades ilícitas que decorre da medida, dentre as quais se destacam os crimes de corrupção, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, ocultação e evasão de divisas, uma vez que cédulas com valor de face maior geram volumes menores, facilitando o armazenamento e o transporte de recursos obtidos ilegalmente e dificultando a rastreabilidade das respectivas transações.

Nesse contexto, é necessário destacar, desde logo, que representantes das entidades subscritoras reuniram-se em meados do ano passado com a Diretora de Administração do Banco Central do Brasil, Sra. Carolina Barros, na sede da autarquia em Brasília/DF, para tratar da tendência mundial de restrição ao uso de bilhetes de alto valor e pleitearam a adoção das medidas necessárias para o encerramento da produção e paulatina restrição da circulação de notas de R\$ 100.

Em resposta datada de 24 de junho de 2019, a chefia de gabinete da Diretoria de Administração da autarquia informou que “(...) já há estudos em andamento neste Banco Central sobre essa possibilidade” e ainda que “(...) caminhando juntos, o Governo e as entidades da sociedade civil conseguirão criar mecanismos eficazes para combater tais crimes”.

Causa espécie, portanto, que a inesperada criação da cédula de R\$ 200 não tenha sido objeto de debate nem com as organizações que já haviam manifestado interesse no assunto nem com órgãos de controle oficiais diretamente

² Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=cq_UiEkBx-E > aos 18min. Acesso em 18.08.2020.

afetos à matéria, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), conforme noticiado pela imprensa.

Justificada pela autoridade monetária por suposto risco de futura falta de cédulas em circulação, em razão do aumento do entesouramento verificado durante a pandemia da Covid-19, a medida foi, no entanto, apresentada sem quaisquer cálculos prospectivos ou estudos de impacto, nem mesmo a diferença de custo entre o atendimento ao aumento da demanda por dinheiro em espécie com a nova cédula e com notas já existentes.

Apesar dos dados divulgados pelo Banco Central, pesquisa conduzida pelo Plano CDE entre os últimos dias 30 e 31 de julho, em 26 estados brasileiros, constatou que houve crescimento no uso de pagamentos eletrônicos em todas as classes sociais durante a pandemia de Covid-19 e que, para quantias acima de R\$ 10, pagamentos eletrônicos já são mais frequentes que transações em dinheiro.

Vê-se que a pandemia de Covid-19 tem promovido intensa digitalização das mais diversas atividades. Ao estimular o uso de dinheiro em espécie, a medida também contraria não apenas essa tendência, mas a agenda de digitalização financeira do próprio Banco Central, justamente às vésperas do lançamento do sistema de pagamentos instantâneos (PIX), que poderá provocar grande popularização das transações eletrônicas, aumentando a formalização da economia e a capacidade fiscalizatória do poder público.

É preciso registrar, ainda, que a decisão do Banco Central brasileiro sequer parece encontrar respaldo nos dados apurados pela própria autoridade monetária, uma vez que de acordo com o relatório “O brasileiro e sua relação com o dinheiro”, publicado pela autarquia em 2018, 85% dos brasileiros costumam portar quantias inferiores a R\$ 100 em dinheiro vivo.

Esse diagnóstico é confirmado pela pesquisa realizada entre os dias 30 e 31 de julho, que constatou que 60% dos entrevistados preferem notas menores à nova cédula para saques no valor de R\$ 200 e que 76% deles acreditam que medida dificultará o troco.

A nova nota também deve ter impacto negativo sobre a segurança pública, uma vez que ao permitir armazenar e transportar valores mais altos em espaços menores, pode-se aumentar a atratividade de quadrilhas especializadas em crimes como roubo a bancos e a transportadoras de valores. Os esforços pela substituição do papel moeda por interfaces virtuais devem ser preferidos, dado que certamente mitigariam a ocorrência de crimes como assaltos, sequestros relâmpagos e roubos a caixas eletrônicos. Neste ponto, vale registrar que 59% dos entrevistados durante a recente pesquisa afirmaram que não se sentiriam seguros com um bilhete de R\$ 200.

O levantamento também identificou que 68% dos brasileiros consideram que “a medida facilita a corrupção e o crime

organizado, que fazem negociações com dinheiro vivo e terão mais facilidade para esconder e transportar o dinheiro”.

Nesse mesmo sentido, as melhores práticas internacionais recomendam a restrição ao uso de bilhetes de alto valor, medida que já encontra importantes precedentes e conforma um dos principais debates em curso nos maiores fóruns multilaterais de combate e enfrentamento à corrupção e ao crime organizado, inclusive no Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que conta com a participação do governo brasileiro.

O Banco Central Europeu, por exemplo, interrompeu em 2018 a produção de notas de 500 euros, medida que foi sugerida e apoiada pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude. Levantamento da Agência de Crimes Graves e Organizados do Reino Unido estimou que em 2010 90% das cédulas de 500 euros emitidas no país estavam nas mãos do crime organizado. Ainda em 2000, o Canadá retirou de circulação as notas de 1.000 dólares canadenses e Singapura, suas notas de 10.000 dólares. Nos Estados Unidos, o ex-secretário do Tesouro durante a administração de Barack Obama, Lawrence H. Summers, defende publicamente a retirada de circulação dos bilhetes de 100 dólares americanos, porque são o “mecanismo de pagamento preferencial dos que praticam atividades ilícitas, dado o anonimato, a falta de registro de transações e a relativa facilidade com que podem ser transportados e movimentados” (tradução livre).

Assim como no exterior, rotineiras apreensões de vultosas quantias em dinheiro confirmam a forte preferência do crime organizado nacional pelas maiores notas em circulação no país, já que favorecem o transporte e a ocultação dos valores. Por outro lado, pagamentos lícitos, realizados em lojas e no comércio em geral, já costumam prescindir desses bilhetes e, inclusive, são numerosos os estabelecimentos que resistem a aceitá-los.

De acordo com a Casa da Moeda do Brasil, cada nota de real pesa 0,25 grama. Assim, R\$ 1 milhão em notas de R\$ 100 pesam 2,5 kg. Em notas de R\$ 50, duplica-se não apenas o peso, mas também o volume que a quantia ocupa. Retirar de circulação, portanto, as notas de R\$ 100 reais, conforme as entidades subscritoras pleitearam ao Banco Central do Brasil em junho de 2019, significaria dobrar as dificuldades para a movimentação clandestina de papel moeda.

O inverso, contudo, também é verdadeiro. A criação da nota de R\$ 200, portanto, beneficiará indivíduos e organizações criminosas que movimentam grandes quantidades de dinheiro ilícito, diminuindo significativamente, portanto, a probabilidade de detecção de transações financeiras envolvidas em atividades como corrupção e crimes do colarinho branco, além de tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando, terrorismo, entre outras.

Por todas as razões expostas, as entidades subscritoras desaprovam a decisão do Banco Central do Brasil de criar a nota de R\$ 200 e requerem que a medida seja revista. Também repudiam a forma açodada, pouco transparente e pouco participativa que marcou a o respectivo processo decisório e reiteram o pleito apresentado em junho de 2019 para que se promovam as adequações regulamentares e logísticas necessárias para gradual extinção da nota R\$ 100 reais, dado o potencial de impacto positivo da medida para o combate ao crime

Conforme será demonstrado no decorrer da ação, a medida ora impugnada representa clara violação aos princípios da **motivação** e da **eficiência** aos quais está sujeita a Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição), uma vez que a decisão do CMN falha em apontar de forma satisfatória o suporte fático que a justificaria, representando, quando menos, a completa desnecessidade da nova cédula.

Ademais, com a implementação imotivada e sem qualquer diálogo com os órgãos envolvidos e setores da sociedade civil, a produção e circulação da nova cédula de R\$ 200,00 causa grave ameaça ao combate à criminalidade, violando o direito fundamental à **segurança** (art. 5º, *caput*, e 144, *caput*, da CF).

A seguir, apresenta-se a comprovação de legitimidade ativa do ora Requerente, bem como a demonstração de pleno cabimento da presente arguição.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA UNIVERSAL DE PARTIDO POLÍTICO.

O art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999³ combinado com o art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/1999⁴ dispõem que os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal.

³ Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

⁴ Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: [...] VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

Segundo a orientação jurisprudencial deste e. Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “*não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas*” (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000), razão pela qual os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocar o controle abstrato de constitucionalidade.

Dessa forma, nos termos da documentação anexa (Doc. 04), está solidamente demonstrada a legitimidade das agremiações ora Requerentes para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

III. CABIMENTO DA ADPF. ATO DO PODER PÚBLICO DOTADO DE PATENTE INCONSTITUCIONALIDADE. PREENCHIMENTO DO REQUISITO DE SUBSIDIARIEDADE.

Nos termos do art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental “*terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público*”.

Na presente hipótese, tem-se **ato do Poder Público** praticado pelo Conselho Monetário Nacional, órgão vinculado ao Banco Central do Brasil criado pela Lei n. 4.595/1964 que possui, dentre as suas atribuições legais, “*adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento*”.

Verifica-se do ato impugnado grave vício de motivação, bem como o risco de facilitação à atuação da criminalidade, em violação a **preceitos fundamentais** insculpidos na Constituição Federal, como como os princípios da motivação e eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF) e o direitos fundamental à segurança (art. 5º, *caput*, e 144, *caput*, CF).

Corroborando o cabimento da presente ADPF, cabe destacar que esta Corte já admitiu arguições com contornos jurídicos semelhantes — voltada contra ato do Conselho Monetário Nacional

(CMN) — como é o caso da **ADPF n. 645**, Rel. Min. Gilmar Mendes, que conta liminar já deferida pelo e. Relator (DJe 16.04.2020).

Destaque-se que a presente ADPF atende plenamente ao requisito da **subsidiariedade**. Como bem conceitua o e. Min. Celso de Mello, tal exigência assenta que *“não será ela [ADPF] admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado”* (ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014).

Diante do cenário narrado nesta inicial, a ADPF se mostra único meio apto a sanar de forma **eficaz** e **definitiva** a lesividade aos preceitos fundamentais elencados, frontalmente atacados pela medida ora impugnada.

Nestes termos, permite-se ao STF a decisão célere sobre questões eminentemente constitucionais, impedindo a extensão dos danos a princípios sensíveis da Constituição Federal. O questionamento aqui feito do ato concreto, que traz consequências para toda a sociedade brasileira, pode vir a resultar em violações aos preceitos fundamentais acima elencados, merecendo o controle direto e imediato do STF.

Ademais, cabe ressaltar que a eventual judicialização da questão por cada uma das partes diretamente atingidas criaria quadro de enorme **insegurança jurídica**, ante a possibilidade de decisões conflitantes.

Diante do preenchimento de todos os requisitos legais e constitucionais, revela-se plenamente **cabível** a ADPF. Passa-se, então, à exposição das razões de mérito que conduzem à procedência do pedido veiculado na presente arguição.

IV. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO E DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 37, CAPUT, DA CF). IMPLEMENTAÇÃO IMOTIVADA E SEM COMPROVAÇÃO DE UTILIDADE E NECESSIDADE DA NOVA CÉDULA DE R\$ 200,00.

Como visto, os argumentos apresentados pelo Banco Central do Brasil para justificar a produção da nova cédula de R\$ 200,00: (i) comparativo do maior valor de face com outros países; (ii)

intensificação do entesouramento pela população; e (iii) redução de custos de produção e logística.

É importante destacar que o Banco Central não apresentou **nenhum estudo ou documento estruturado** que trouxesse de forma aprofundada as razões e implicações da medida. O único arquivo disponibilizado para embasar a decisão foi uma singela apresentação de *slides* utilizada antes de entrevista coletiva concedida pela Diretora de Administração da autarquia.

Na referida entrevista, a representante do Banco Central admitiu que a quantidade de numerário atualmente em circulação **é adequada** para fazer frente às diferentes demandas da população, mas que seria um momento oportuno para o lançamento “preventivo” da nova cédula, dada a existência de “pré-projeto aprovado”.

Respondendo às perguntas enviadas pela imprensa, ficou claro que a decisão tomada **não possui relação com a inflação ou com as inovações** trazidas pelo projeto de pagamentos instantâneos (PIX)⁵, tendo sido tomada exclusivamente como atuação preventiva do BCB contra um futuro e eventual aumento de demanda de numerário pela população.

Por outro lado, alguns contrapontos merecem ser imediatamente levantados quanto aos fundamentos apresentados pelo Banco Central para justificar a produção da nova cédula.

Em primeiro lugar, o comparativo internacional entre as cédulas com maior valor de face em circulação, efetuado em relação ao dólar, acaba sendo potencializado pelo câmbio que passou por recente e significativa desvalorização em decorrência da pandemia de COVID-19. Além disso, conforme será explicitado no item seguintes, impactos importantes da decisão na vida cotidiana nacional não se encontram vinculados à diferença entre o valor de face das cédulas de real frente às demais moedas.

⁵ “Pagamentos instantâneos são as transferências monetárias eletrônicas na qual a transmissão da ordem de pagamento e a disponibilidade de fundos para o usuário receptor ocorre em tempo real e cujo serviço está disponível durante 24 horas por dia, sete dias por semana e em todos os dias no ano. As transferências ocorrem diretamente da conta do usuário pagador para a conta do usuário receptor, sem a necessidade de intermediários, o que propicia custos de transação menores”. Disponível em: <
<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pagamentosinstantaneos>>

No ponto, é de se destacar que a própria apresentação gráfica do Banco Central aponta a ressalva de que a União Europeia está fazendo o **caminho inverso**, tirando de circulação sua cédula de maior valor de face, de € 500 (quinhentos euros), que **não é mais emitida** desde 27.04.2019.

Em comunicado tornado público em 04.05.2016, o Banco Central Europeu afirmou que “*decidiu deter de forma permanente a produção de notas de € 500 e excluí-las das séries na Europa, levando em conta a preocupação de que estas notas facilitem as atividades ilícitas*”⁶, o que reforça o receio com a medida implementada pela autoridade monetária brasileira.

Em segundo lugar, a intensificação do entesouramento pela população, que levaria a um aumento da demanda por numerário, também não se mostra circunstância perene, já que se trata de **movimento natural durante a crise**, incapaz de justificar medida tão significativa. Ademais, ressalte-se que, embora tal fenômeno seja observável em todo o mundo, não foi identificada proposta semelhante em quaisquer outros países, como meio de reverter quadro evidentemente provisório.

Ainda que assim não fosse, a própria Diretora de Administração do Banco Central afirmou, durante a já mencionada entrevista coletiva, que “*a quantidade de papel-moeda em circulação é adequada*” e que “*não há falta de numerário*”, de modo que a medida nem mesmo atende a qualquer demanda urgente por numerário.

Por fim, ainda que em valores absolutos o custo de logística e produção da nova cédula possa vir a ser inferior na cadeia monetária, o custo direto para o Estado não pode ser critério exclusivo para a adoção da medida.

Isso porque é evidente que os efeitos sociais e econômicos da medida devem ser sopesados, admitindo-se, inclusive que eventual custo adicional de manutenção a cédula de R\$ 100,00 como a de maior valor de face se justificaria por todas as consequências que uma ampliação no valor de face da moeda é apta a causar — sobretudo quando a autoridade monetária **não apresenta justificativas suficientes para os potenciais riscos** da medida.

⁶ Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/05/1767694-bce-deixara-de-emitir-notas-de--500-para-dificultar-atividades-ilicitas.shtml> >

Fica evidente, portanto, que o Banco Central deixou de explicitar as sérias consequências da decisão para as atividades de combate à criminalidade, tampouco demonstrando ter ocorrido diálogo que os diversos órgãos públicos diretamente impactados pela medida, tais como o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, o COAF, o Ministério da Economia, dentre outros.

A introdução da nova cédula no meio circulante — o que evidentemente **favorece a utilização de papel moeda** pela população — destoa, até mesmo, das recomendações das autoridades sanitárias para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, que orientam a evitar, sempre que possível, o manuseio de cédulas e moedas⁷.

Nesse cenário, tem-se clara a violação aos princípios da motivação e da eficiência da Administração Pública, dado que diante da completa ausência de fundamentos plausíveis para a produção e circulação de uma nova cédula de R\$ 200,00, **sequer a utilidade e necessidade** da medida se encontram adequadamente esclarecidos.

Segundo a valorosa doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello⁸, o princípio da motivação decorre diretamente da proteção constitucional conferida ao cidadão, *verbis*:

O fundamento constitucional da obrigação de motivar está — como se esclarece de seguida — implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito. É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do **direito político dos cidadãos ao esclarecimento do “porquê” das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito** por serem titulares últimos do poder, quer como **direito individual a não se sujeitarem a decisões arbitrárias**, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis.

[...] Assim, **atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário** toda vez que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de

⁷ Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/06/oms-diz-que-notas-podem-disseminar-coronavirus-e-orienta-pagamento-digital.htm> >.

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27 Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 112/113.

impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada.

De outra parte, como comprova a já citada nota pública de diversas entidades voltadas ao combate à criminalidade e à corrupção, o ato objeto da presente ação alijou por completo a sociedade civil organizada do debate sobre a adequação da medida.

É de se destacar, no ponto, que ainda em 2019, diversas entidades da sociedade civil formularam manifestação ao Banco Central sugerindo a **descontinuação da cédula de R\$ 100,00**⁹, momento no qual já pontuou-se a preocupação com “*a forte preferência do crime organizado nacional pelas maiores notas em circulação no país, já que favorecem o transporte e a ocultação dos valores*”.

À ocasião, o Chefe de Gabinete da Diretora de Administração do BCB respondeu que “*em relação especificamente à proposta de retirada de circulação das notas de R\$ 100, gostaria de compartilhar que **já há estudos em andamento neste Banco Central sobre essa possibilidade***” (Doc. 05), o que apenas **reforça o açodamento e a completa ausência de debates** para a implementação da nova cédula de R\$ 200,00 pela autoridade monetária nacional.

Diante de tal cenário, que denota a adoção de preocupante medida de forma autônoma e imotivada pelo Conselho Monetário Nacional, torna-se evidente a inconstitucionalidade do ato do Poder Público ora questionado, reclamando pronta atenção deste e. Supremo Tribunal Federal.

V. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA (ART. 5º, CAPUT, E 144, CAPUT, DA CF). FALTA DE MOTIVAÇÃO E DEBATE SOBRE A MEDIDA GERA POTENCIAL DE FAVORECIMENTO ÀS ATIVIDADES CRIMINOSAS.

O quadro de inconstitucionalidades promovido pelo precipitado ato do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central ao lançar a nova cédula torna-se **ainda mais grave** considerando-se as

⁹ Disponível em: < <https://www.ethos.org.br/conteudo/posicionamentos/ethos-apoia-oficio-enviado-ao-banco-central-sobre-notas-de-100-reais/> >

graves implicações da medida sobre as atividades de combate à criminalidade no país, em patente ofensa ao direito fundamental à segurança, exposto no *caput* dos arts. 5º e 144 da Constituição Federal.

Como se sabe, parcela significativa das atividades criminosas possui **mercado aspecto financeiro** envolvido, que, em alguns casos, consiste em componente inerente ao próprio crime praticado.

Tendo isso em vista, a investigação criminal tem evoluído a partir do que se convencionou chamar de “**follow the money**” — ou “ *siga o dinheiro*”, em tradução livre. Tal técnica de investigação pode ser aplicada a qualquer crime, em especial a casos de corrupção com dinheiro público e de criminalidade organizada.

No crime de tráfico de drogas, por exemplo, se de um lado monitora-se o produto, de outro, se segue o dinheiro, abrindo-se a possibilidade de elucidação do crime tanto através da distribuição da substância entorpecente, como pelo dinheiro obtido com a venda.

Assim, torna-se evidente que as mudanças no sistema financeiro — e, aqui, especificamente da política monetária — muito mais que decisões meramente econômicas ou administrativas, impactam diretamente em outras políticas públicas, **sobretudo no combate à criminalidade**.

Em sentido contrário ao ato ora impugnado, a experiência internacional vem, gradativamente, **desencorajando a utilização de cédulas com alto valor de face**. Como visto acima, a União Europeia decidiu recentemente retirar de circulação todas as notas de 500 euros, justamente por conta das graves implicações da cédula em atividades criminosas, conforme detalhado relatório produzido pelo Europol no ano de 2015 (Doc. 06).

É de se destacar que, antes mesmo da decisão do bloco europeu, o Reino Unido decidiu **banir** internamente a circulação da nota de 500 euros após verificar que 90% das cédulas britânicas estavam em poder de organizações criminosas e agentes responsáveis por lavagem de dinheiro¹⁰.

¹⁰ Disponível em: < http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8678886.stm >

A relevância do tema vem sendo notadamente destacada por entidades de combate ao crime e à corrupção. Ainda no ano de 2018, a Transparência Internacional destacou como uma de suas propostas contra a corrupção a “*regulação da circulação de dinheiro em espécie*”. Em valoroso trabalho sobre a matéria, realizado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, a entidade destacou que¹¹:

A lavagem de dinheiro, a sonegação fiscal e o pagamento de propina são algumas das práticas relacionadas à corrupção **facilitadas pela livre circulação de dinheiro em espécie**. De fato, utilizando-se desse instrumento, as origens e as destinações de grandes quantias de recursos tornam-se praticamente irrastráveis. **Regulamentar essa circulação dentro de parâmetros razoáveis** obrigará o uso de operações financeiras tradicionais, que estão sujeitas a maior nível de controle, e oferecerá instrumentos para que órgãos de investigação possam identificar e confiscar os recursos empregados em transações irregulares.

Nota-se, ainda, que a medida adotada pelo Conselho Monetário Nacional destoa das orientações expostas na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, ratificada pelo ordenamento pátrio nos termos do Decreto n. 5.015/2004. Segundo a norma internacional, é dever dos Estados partes a adoção de medidas de promoção e cooperação para prevenir e combater **mais eficazmente** a criminalidade organizada transnacional, veja-se:

Artigo 7

Medidas para combater a lavagem de dinheiro

1. Cada Estado Parte:

a) Instituirá um regime interno completo de regulamentação e controle dos bancos e instituições financeiras não bancárias e, quando se justifique, de outros organismos especialmente susceptíveis de ser utilizados para a lavagem de dinheiro, dentro dos limites da sua competência, a fim de prevenir e detectar qualquer forma de lavagem de dinheiro, sendo nesse regime enfatizados os requisitos relativos à identificação do cliente, ao registro das operações e à denúncia de operações suspeitas;

Artigo 9

Medidas contra a corrupção

1. Para além das medidas enunciadas no Artigo 8 da presente Convenção, cada Estado Parte, na medida em que seja procedente e conforme ao seu ordenamento jurídico,

¹¹ Disponível em: < https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/01/Novas_Medidas_pacote_completo.pdf >

adotará medidas eficazes de ordem legislativa, administrativa ou outra para promover a integridade e prevenir, detectar e punir a corrupção dos agentes públicos.

Rememore-se, também, que “*a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*”, como dispõe o art. 144, *caput*, da Constituição Federal.

No ponto, convém repisar os argumentos trazidos pela Diretora de Administração do Banco Central sobre o risco de favorecimento à criminalidade com a circulação da nova cédula de R\$ 200,00, veja-se:

O arcabouço que o Brasil possui hoje no combate e prevenção à lavagem de dinheiro, ele é totalmente harmônico e alinhado com o GAFI e ele não é dependente apenas do valor de denominação da nota. Então, a gente tem a Circular 3.978, desse ano, que a partir de 1º/10, a gente vai ter controles ainda mais rígidos para saques acima de R\$ 2.000,00, a gente vai exigir um pouco mais de identificação do que é exigido hoje e valores acima de R\$ 50.000,00, quem tiver sacando vai ter que informar a finalidade do saque e quem depositar precisa informar a origem dos saques. Então, de novo, nós temos um arcabouço de combate e prevenção à lavagem de dinheiro extremamente avançado e ele não é dependente apenas do valor de denominação das cédulas.¹²

É preciso destacar, com o devido respeito, a ingenuidade revelada pela representante da autoridade monetária, ao supor que transações ilegais e oriundas de atividades criminosas passariam sempre pelo sistema bancário e deixariam todos os registros formalizados.

No mais, parece evidente que o aumento do valor de face do papel-moeda possui, sim, relevante papel para a criminalidade. Basta pensar que o transporte de numerário por fora do sistema financeiro e dos controles estatais ficará facilitado. Afinal, se ficará mais fácil e econômica a logística operada pelo sistema financeiro formal — um dos

¹² Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=cq_UiEkBx-E > aos 18min. Acesso em 13/08/2020.

argumentos defendidos pelo BCB — **da mesma forma ocorrerá com as atividades ilícitas.**

Sob outra perspectiva, reforçando-se a ausência de motivação ou atendimento da eficiência na medida ora impugnada, é de se questionar até mesmo a alegada redução de custos com o lançamento da cédula de R\$ 200,00, já que, com o favorecimento da criminalidade e de práticas de lavagem de dinheiro, é previsível a maior perda de numerário para o mercado do crime.

O que se tem, portanto, é a **completa ausência de justificativas técnicas** ou **fundamentação adequada** para o ato ora questionado, que produz **efeitos graves e permanentes** em alegada resposta a **circunstâncias temporárias**. E, ainda, sem analisar seus reflexos para a política de combate à criminalidade, o que parece ser evidente pela própria ausência de manifestação sobre o tema, até o momento, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Desta forma, parece evidente que o ato administrativo aqui questionado viola os preceitos fundamentais elencados no decorrer desta peça, apresentando motivação insuficiente e incompatível e colocando em risco o combate à criminalidade no país, razão pela qual torna-se imperiosa a declaração de sua inconstitucionalidade por este e. Supremo Tribunal Federal.

VI. DA MEDIDA CAUTELAR

No presente caso, impõe-se o deferimento de medida cautelar para que seja imediatamente suspensos os efeitos da decisão do Conselho Monetário Nacional de produzir e colocar em imediata circulação as novas cédulas de R\$ 200,00.

A plausibilidade do direito está plenamente demonstrada nas razões expostas no decorrer da peça. A não explicitação pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil dos motivos que justificam a necessidade e a utilidade da medida denotam grave violação princípios da **motivação** e da **eficiência** da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF).

Tais violações revelam-se ainda mais graves diante das sérias consequências que a medida pode ocasionar no combate à

criminalidade do país, favorecendo o transporte e a ocultação de valores oriundos de atividades ilícitas, em evidente ofensa ao direito fundamental à **segurança** (art. 5º, *caput*, e 144, *caput*, da CF).

O perigo da demora, por sua vez, também é evidente. Como visto, o Banco Central pretende colocar as novas cédulas em circulação **ainda no mês de agosto de 2020**.

Segundo notícias mais atualizadas, o processo de testes e produção da nova cédula já se encontra em estágio avançado¹³, com a previsão de produção de 450 (quatrocentas e cinquenta) milhões de cédulas, injetando a expressiva quantia de **90 (noventa) bilhões de reais** na economia.

Ademais, não há perigo na demora inverso, uma vez que o próprio Banco Central do Brasil, conforme informado em entrevista coletiva pela Diretora de Administração¹⁴, afirmou expressamente que **não há urgência na demanda por numerário no país**, veja-se:

O Banco Central entende que a quantidade de papel-moeda em circulação **é adequada** para fazer frente às diferentes necessidades da população. O Banco Central tem atendido a rede bancária. **Não há falta de numerário**.

É preciso, então, agir com rapidez, para impedir esse verdadeiro incentivo para a criminalidade. E, mais uma vez, não está aqui a se imputar qualquer má-fé. O que parece ocorrer é a tomada de decisão com base em fundamentos estritamente econômicos, sem sopesar os efeitos nefastos sobre outros campos, o que impacta diretamente a sociedade.

Consideradas todas as circunstâncias e diante da flagrante inconstitucionalidade do ato ora impugnado, cumpre a esta Suprema Corte **sustar os efeitos** da decisão do Conselho Monetário Nacional de produzir e colocar em circulação as novas cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais).

¹³ Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/banco-central-escolhe-cinza-como-a-cor-da-nota-de-r-200.shtml> >. Acesso em 18.08.2020.

¹⁴ Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=cq_UiEkBx-E > aos 16min18seg. Acesso em 13.08.2020.

VII. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, em razão das graves violações a preceitos fundamentais da Constituição Federal perpetradas pelos dispositivos ora impugnados, requer-se, liminarmente, nos termos do art. 5º, *caput* e § 1º da Lei n. 9.882/1999, a concessão de **medida cautelar** para a **imediata suspensão da eficácia** da decisão do Conselho Monetário Nacional de produzir e colocar em circulação as novas cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais) até a apreciação da matéria pelo Plenário deste e. Supremo Tribunal Federal.

Quando do julgamento definitivo do mérito da questão, requer-se a confirmação da medida cautelar e a declaração de **inconstitucionalidade ato impugnado**, na forma das razões expostas no decorrer da presente arguição.

Requer-se que as intimações referentes ao feito sejam realizadas em nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro**, OAB/DF n. 25.120, sob pena de nulidade.

Atribui-se à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nesses termos, pede deferimento.
Brasília, 18 de agosto de 2020.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120

Márlon Jacinto Reis
OAB/DF 52.226

Felipe Santos Correa
OAB/DF 53.078