

# JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X  
Edição 132 - Agosto de 2011  
R\$ 16,90

JOSÉ EDUARDO CARDOZO  
MINISTRO DA JUSTIÇA

## CAMINHOS PARA UM JUDICIÁRIO MAIS EFICIENTE

Editorial: A ORDEM CHEGOU!

# SEGURANÇA JURÍDICA

## DA ATUAÇÃO DA AUTORIDADE MONETÁRIA

Alexandre Antonio Tombini  
Ministro de Estado – Presidente do Banco Central do Brasil

Isaac Sidney Menezes Ferreira  
Procurador-Geral do Banco Central do Brasil

Quando nos propusemos a escrever sobre a segurança jurídica e sua relevância para a atuação da autoridade monetária, tínhamos em mente, em especial, questões práticas que há muito ocupam a pauta dos reguladores de distintos segmentos da economia, como resultado da progressiva racionalização da burocracia estatal, desde o advento do Estado moderno. Segurança jurídica, nesse contexto, costuma ser entendida sob a perspectiva do que os economistas denominam de “risco legal” dos atos do regulador, ou seja, o risco de que tais atos venham a ser inquinados de ilegais pelos órgãos de controle interno e externo e pelo Poder Judiciário, com manifestos prejuízos para a execução das políticas públicas.

Essa temática nos traz a lembrança de lição extraída da obra de importante constitucionalista português, que reforça a nossa convicção na relevância do intercâmbio constante entre as ciências da Economia e do Direito: “O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de proteção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições

“ A **segurança jurídica** constitui, antes de tudo, **atributo fundamental** de qualquer **regime republicano e democrático**. ”



Alexandre Antonio Tombini, Presidente do Banco Central do Brasil

ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos por essas mesmas normas.”<sup>1</sup>

Permita-nos o leitor, pois, compartilhar brevemente as nossas conclusões sobre tão importante temática. Ao falarmos na segurança jurídica dos atos do regulador do sistema financeiro, referimo-nos a predicado de tais atos que apresenta duas facetas, uma *objetiva* e uma *subjetiva*. Por um lado, os atos praticados pela autoridade monetária necessitam ser *efetivos*, de modo a influenciar (objetivamente) variáveis micro e macroeconômicas, em consonância com as políticas públicas governamentais. Por outro lado, os atos do regulador influenciam projetos, interesses e direitos de particulares, exercendo, por conseguinte, efeitos (subjetivos) sobre as *expectativas* dos agentes econômicos. Trata-se, naturalmente, de aspectos de um único fenômeno (faces da mesma moeda, por assim dizer), cuja cisão é justificada unicamente por propósitos analíticos.

Ainda que acadêmica na essência, essa constatação tem aplicações práticas evidentes, pois prestigia, simultaneamente, a racionalidade estratégica na atuação da autoridade

de monetária e a esfera de desenvolvimento autônomo da personalidade de cada indivíduo. Verifica-se, destarte, que o regulador do sistema financeiro apenas pode atuar após se certificar de que seus atos – sejam normas, processos administrativos, intervenções em mercado, práticas de negócio, sanções – conformam-se aos princípios e regras legitimamente consagrados por nosso ordenamento jurídico.

A segurança jurídica constitui, antes de tudo, atributo fundamental de qualquer regime republicano e democrático. Os cidadãos devem conhecer com antecedência as normas a que se sujeitam, as quais, a seu turno, devem resultar de procedimentos legislativos e regulamentares estabelecidos em consonância com a Constituição e as leis. Entendemos que os procedimentos legislativos se revelam legítimos quando asseguram aos cidadãos não apenas a capacidade de eleger representantes, mas igualmente a oportunidade de influenciar com suas opiniões a elaboração das leis, além de fiscalizar sua execução. A seu turno, as normas regulamentares mostram-se legítimas quando sua produção atende aos preceitos materiais e procedimentais veiculados pela Constituição e pelas leis.

Nesse contexto, a atividade do Banco Central encontra-se confinada em balizas legais precisas, que expõem os interesses públicos que devem pautar a atuação da autoridade monetária, além das vedações a que se sujeita e das regras e procedimentos aplicáveis à edição de normas, à intervenção em mercado, ao exercício da supervisão e ao restante de suas atribuições legais. O Banco Central do Brasil, ciente de suas responsabilidades econômicas e sociais, busca contribuir para a legitimidade de suas decisões com os instrumentos que a ordem jurídica põe a sua disposição, cabendo mencionar, dentre outros: a divulgação de relatórios e a publicação tempestiva de dados; a prestação de contas ao Parlamento, ao Governo e à sociedade civil; a condução da supervisão em estrita conformidade com os princípios constitucionais; a realização de consultas públicas sobre projetos de normas; a sujeição a auditorias interna e externa; a manutenção de um canal de comunicação para o recebimento de denúncias e reclamações; a participação ativa em diversos foros internacionais. Tais medidas contribuem para que as atividades regulatória, interventora e supervisora do Banco Central do Brasil atendam aos preceitos legais pertinentes e levem em consideração informações e opiniões oriundas de distintas fontes, revelando-se, nesse sentido, juridicamente seguras.

Não acaba aí, entretanto, a importância da segurança jurídica para a atividade da autoridade monetária. A literatura econômica costuma frisar o destacado papel das expectativas dos agentes de mercado para a condução adequada da política econômica. Ao influenciar as expectativas individuais na linha dos objetivos e das metas governamentais, o Banco Central aumenta a eficiência dos instrumentos que a lei põe à sua disposição para concretizar os interesses públicos na *estabilidade monetária* e na *estabilidade financeira*. A segurança jurídica da atuação da autoridade monetária desempenha, aqui, papel relevantíssimo. Dúvidas acerca da constitucionalidade e da legalidade do arcabouço regulatório aplicável às intervenções em mercado podem influenciar negativamente as expectativas dos agentes econômicos, reduzindo a eficácia das operações do Banco Central.

Essa afirmação pode ser aclarada com um exemplo. Suponhamos que o Banco Central empregue, em determinadas intervenções em mercado, uma modalidade de contrato cuja legalidade é publicamente contestada (por exemplo, mediante procedimento instaurado por órgão de controle externo). A depender do grau de incerteza entre os agentes de mercado, pode-se cogitar que as contrapartes do Banco Central passem a demandar remunerações maiores, para fazer face ao risco legal de que os negócios sejam anulados, o que redundaria em maior dispêndio de recursos públicos. Seria concebível, inclusive, que os agentes econômicos evitassem contratar com a autoridade monetária, com a consequência de que o instrumento negocial em apreço ver-se-ia despedido da capacidade de influenciar as variáveis econômicas no sentido almejado. Percebem-se facilmente, nesse exemplo, os efeitos danosos

que a insegurança jurídica pode acarretar para a boa condução da política econômica.

Situação semelhante pode ocorrer com a edição de normas pelo Banco Central, a exemplo de regras prudenciais dirigidas às instituições integrantes do sistema financeiro. Dúvidas a respeito da conformidade de tais normas à Constituição e às leis podem levar seus destinatários a questioná-las administrativa ou judicialmente ou, talvez, simplesmente descumpri-las. Esses percalços, a par de reduzirem a eficácia das normas impugnadas, com possíveis riscos para a solidez do sistema financeiro, conduzem a desnecessários dispêndios de recursos, relacionados à instauração de processos administrativos punitivos e à judicialização de conflitos.

Correndo o risco de enfasiar o leitor, permitimo-nos apresentar mais um exemplo da relevância da segurança jurídica para a atuação do supervisor do sistema financeiro. As sanções cominadas pela entidade supervisora, após regular transcurso de processo administrativo, devem ser *efetivamente impostas* aos infratores, pois, do contrário, ver-se-ia diminuída a eficiência da atividade de fiscalização. Afinal de contas, se os agentes econômicos supõem que as penalidades fixadas pelo Banco Central não serão de fato aplicadas – é dizer, se confiam na impunidade –, surge para alguns deles o estímulo para descumprir as normas dirigidas ao sistema financeiro. É patente, assim, que deve haver segurança jurídica não apenas quanto à possibilidade de sancionar quem viole determinados preceitos administrativos, mas também a respeito da efetiva imposição de penalidades, com os consequentes aumento do estímulo ao cumprimento das normas postas pelo Banco Central e redução dos dispêndios com a instauração de procedimentos administrativos punitivos.

Não temos dúvidas de que a problemática a que fazemos referência merece estudos mais aprofundados. Contudo, diante dos propósitos do presente documento, limitamo-nos a dedicar estas breves linhas para frisar que a segurança jurídica dos atos do Banco Central, nos seus papéis de regulação, supervisão e intervenção na ordem econômica, justifica-se, primeiramente, por consistir em imperativo republicano de respeito aos direitos individuais e, ademais, por aumentar a racionalidade e a eficiência da atuação da autoridade monetária. Segurança jurídica não se confunde, portanto, com o mero controle de riscos legais. Riscos podem ser tolerados em maior ou menor medida, a depender de suas dimensões e do apetite de cada indivíduo para tolerar as consequências de eventos futuros e incertos. Com a legalidade, entretanto, não se pode transigir. Trata-se de princípio fundamental do Estado de Direito e pressuposto inarredável da atividade administrativa racional.

#### NOTA

<sup>1</sup> O excerto provém de CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 250.



Isaac Sidney Menezes Ferreira, Procurador-Geral do Banco Central do Brasil

#### NOTA DO CONSELHO EDITORIAL

Segurança jurídica é sinônimo de confiança na Justiça, ou seja, em um Sistema Judiciário sério, justo e confiável.

A confiança no Sistema Judiciário representa a garantia de uma justa e equitativa decisão em caso de divergência ou conflito entre as partes contratantes, sejam elas privadas ou públicas. No nosso caso, essa confiança é parte integrante do “Risco Brasil”, segundo o qual se mede o preço (juros) que o País habitualmente paga para levantar empréstimos, seja no mercado interno, seja no mercado internacional. Ao que se sabe, a segurança jurídica é o primeiro item nas considerações do investidor estrangeiro.

O “Risco País” pode ser influenciado por vários fatores, destacando-se a capacidade de resgatar suas dívidas, o que depende, naturalmente, da situação fiscal do Governo, da dívida externa, do equilíbrio do balanço de pagamentos, do nível das reservas cambiais, enfim, da liquidez e capacidade de amortizar suas dívidas e efetuar, regularmente, o pagamento dos juros devidos. Em resumo, o “Risco País” é sinônimo do “Risco Soberano”.

No conjunto, como assinalado, esses riscos significam o potencial de ocorrência de um *default* da dívida, uma moratória no pagamento do principal ou dos juros.

Do ponto de vista das relações contratuais entre empresas privadas, esses mesmos riscos existem e como podem resultar em conflito de interesses, digamos entre uma parte nacional e uma estrangeira, torna-se fundamental a questão da segurança jurídica.

Um exemplo claro de sentimento de segurança jurídica pode ser encontrado no sistema financeiro brasileiro, no qual prevalecem normas e regulamentos transparentes, baixados em estreita observância dos mandamentos legais. Os bancos estrangeiros, autorizados a operar no Brasil, sentem-se em absoluta confiança em relação ao Banco Central, porque sabem que o BC atua estritamente dentro dos princípios constitucionais.

Como é fácil perceber, a segurança jurídica varia de país a país, e não é a mesma nos Estados Unidos ou na Venezuela, na União Europeia ou na Rússia, no Japão ou na China, no Brasil ou na Argentina. Do ponto de vista da segurança jurídica, o Brasil é um dos países mais confiáveis.

Por essa razão, aplaudimos o presente artigo.