

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.860 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA**
ADV.(A/S) : **WALBER DE MOURA AGRA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

DECISÃO:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT**, com pedido de medida cautelar, em face do **§ 1º do art. 3º da Resolução nº 4.790/2020 do Conselho Monetário Nacional (CNM)**, que trata dos “procedimentos para autorização e cancelamento de autorização de débitos em conta de depósitos e em conta-salário”.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 3º (...)

§ 1º A autorização de débitos em conta pode ser formalizada na instituição depositária ou por meio da instituição destinatária.”

O requerente indica como parâmetro normativo de controle de constitucionalidade os seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º, III; art. 5º, II, XXII, XXIV, XXV, XXXII e LXXIX; art. 6º; art. 37; e arts. 194 a 204.

Para a contextualização da controvérsia, o autor esclarece que, a partir da Resolução nº 4.790/2020, “passou a ser admitida a compensação interbancária de débitos automáticos”, possibilitando-se que “uma instituição financeira promovesse descontos em contas mantidas por clientes de outros bancos”. Conta, ainda, que a norma deslocou a responsabilidade pela obtenção da autorização do correntista do banco em que o cliente mantém a conta para a instituição financeira destinatária do valor.

ADI 7860 / DF

Acresce que essa inovação regulamentar teria fragilizado diversos direitos dos usuários do sistema bancário, ocasionando severos impactos sociais e econômicos. **In verbis:**

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.

(...)

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.”

Apresentada essa moldura fática, o partido-autor passa a discorrer sobre os aspectos procedimentais. Defende sua legitimidade ativa, uma vez que se trata de agremiação política com representação perante o

ADI 7860 / DF

Congresso Nacional. Anota, ademais, a viabilidade do manejo de ação direta para impugnar a citada norma regulamentar, porquanto

“(…) 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.”

No mérito, o autor entende que o dispositivo encontra-se eivado de inconstitucionalidades materiais. Menciona, de início, violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição), pois teria extrapolado a competência normativa regulamentar do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, uma vez 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.”

Acresce que

ADI 7860 / DF

“[e]ssa 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.”

Sustenta também a presença de violação ao princípio da moralidade (art. 37, **caput**, da CF), na medida em que

“(…) 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.”

Haveria, ainda, na ótica do requerente, desrespeito ao princípio da eficiência e da supremacia do interesse público, constantes do art. 37, **caput**, e do art. 5º, XXIV e XXV, da Constituição. Aduz nesse sentido 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

ADI 7860 / DF

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.”

Pontua, ademais, que esse regime de compensação de débitos em conta vai de encontro às garantias da segurança e da propriedade, estatuídas, respectivamente, no art. 5º, **caput**, e inciso XXII, atingindo prevalentemente idosos, aposentados e pensionistas. Nessa toada, assevera que

“[e]m 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.”

Prossegue o autor em suas razões para destacar os efeitos negativos da norma impugnada em face de aposentados e pensionistas, alvos preferenciais de golpistas que se utilizam das facilidades do regime de

ADI 7860 / DF

débito automático. Em vista disso, defende que haveria também violação ao direito social à previdência e à proteção do idoso, tal que previstos no texto constitucional. Refere que

“(…) 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.”

O requerente identifica ainda potencial violação aos direitos do consumidor e à proteção de dados, **in verbis**:

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

(…)

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

ADI 7860 / DF

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.”

Requer, por fim, a concessão de medida cautelar, dado que estariam presentes os requisitos da probabilidade do direito (**fumus boni iuris**), evidenciado pelos argumentos despendidos na inicial, e do perigo da demora (**periculum in mora**), consubstanciado no risco de novas violações de direitos fundamentais de beneficiários.

No mérito, pugna pela procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da norma impugnada para impedir “a compensação interbancária de débitos automáticos”, vedando-se “a possibilidade de descontos em contas mantidas por clientes de outros bancos.”

É o breve relato.

A relevância da questão debatida na presente ação direta de inconstitucionalidade enseja a aplicação do rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de que a decisão seja tomada em caráter definitivo.

Solicitem-se informações ao Ministro da Fazenda, presidente do Conselho Monetário Nacional e ao Presidente do Banco Central do Brasil, órgão de execução da norma impugnada, no prazo comum de dez dias. Após, abra-se vista, sucessivamente, no prazo de cinco dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 21 de agosto de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente