

# Resposta ao Ofício 729 (SF), de 2 de outubro de 2020 do Senado Federal

Agnaldo Cobra Neto <agnaldo.cobra@bcb.gov.br>

ter 10/11/2020 14:24

Para:Protocolo <protocolo@senado.leg.br>;

 4 anexos

Ofício 23756-2020-BCB-Gapre - Assinado digitalmente.pdf; Ofício nº 23751\_2020 BCB\_Direc Resposta Indicação 72\_2020.pdf; PETIÇÃO\_5361\_2020-BCB\_PGBC.pdf; Decisão do Juízo da 13ª Vara Cível Federal da 1ª Subseção Judiciária de São Paulo.pdf;

Em resposta ao Ofício 729 (SF), de 2 de outubro de 2020, encaminhamos à Primeira Secretária do Senado Federal o Ofício nº23.756/2020, do Presidente do Banco Central do Brasil, Senhor Roberto de Oliveira Campos Neto.

Favor confirmar o recebimento.

BANCO CENTRAL DO BRASIL  
ASSESSORIA PARA ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Ofício 23756/2020-BCB/Gapre  
PE 181829

Brasília, 9 de novembro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador Sérgio Petecão  
Primeiro Secretário do Senado Federal  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal  
70165-900 Brasília – DF

Assunto: Ofício 729 (SF), referente à Indicação (INC) nº 72/2020.

Senhor Primeiro Secretário,

Refiro-me ao Ofício 729 (SF), de 2 de outubro de 2020, por meio do qual Vossa Excelência encaminha a Indicação (INC) nº 72, de 2020, de autoria da Senadora Mara Gabrilli, que sugere a adoção de medidas para reformulação das novas cédulas de duzentos reais.

2. A propósito, encaminho a Vossa Excelência o anexo Ofício 23751/2020-BCB/Direc, de 9 de novembro de 2020, subscrito pelo Diretor de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta, com informações sobre o assunto.

Atenciosamente.

ROBERTO DE  
OLIVEIRA CAMPOS  
NETO

Assinado de forma digital por  
ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS  
NETO  
Dados: 2020.11.09 21:32:54  
-03'00'

Roberto de Oliveira Campos Neto  
Presidente

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Ofício 23751/2020–BCB/Diret  
PE 181829

Brasília, 9 de novembro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador Sérgio Petecão  
Primeiro-Secretário do Senado Federal  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal  
70165-900 Brasília – DF

Assunto: Ofício 729 (SF), referente à Indicação (INC) nº 72/2020.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 729 (SF), de 2 de outubro de 2020, por meio do qual Vossa Excelência encaminha ao Presidente do Banco Central do Brasil (BCB) a Indicação (INC) nº 72, de 2020, de autoria da Senadora Mara Gabrilli, que sugere a adoção de medidas para reformulação das novas cédulas de duzentos reais.

2. É importante, inicialmente, apresentar o contexto em que se deu a decisão de produzir a nova nota de R\$200 (duzentos reais). As medidas de combate à pandemia de Covid-19 levaram ao aumento do uso de numerário (dinheiro em espécie), no Brasil e em diversos países do mundo. No Brasil, em março, a quantidade de dinheiro vivo com a população era de aproximadamente R\$216 bilhões. A partir de então, esse montante começou a subir rapidamente e, em 13 de outubro de 2020, se encontrava em R\$299 bilhões. Entre os motivos para a maior demanda por cédulas e moedas está o entesouramento, ou seja, a guarda do dinheiro em casa.

3. Antes disso, o BCB havia realizado a contratação de R\$64 bilhões de reais (valor financeiro) em cédulas e moedas para o ano de 2020 com a Casa da Moeda do Brasil (CMB). Diante do aumento da demanda da população por papel moeda durante a pandemia, o BCB reviu suas projeções, que passaram a estimar, em análise conservadora, um adicional em valor financeiro de R\$105,9 bilhões de reais, que deveria ser gerado num período de apenas cinco meses. O aumento da impressão de cédulas de R\$100 não se mostrou alternativa suficiente, pois a CMB não possuía capacidade de produção da referida denominação no montante necessário a atender a demanda projetada e não havia fornecedores estrangeiros disponíveis para produzirem quantidade suplementar no curto prazo.

4. A solução viável para o atendimento à demanda por numerário foi a de aumentar a encomenda de denominações já existentes à CMB, conjugando essa opção com a introdução da nova cédula de R\$200. O Conselho Monetário Nacional (CMN) e o BCB, à luz das competências legais que lhes foram atribuídas e do conhecimento técnico sobre o meio circulante, concluíram que o lançamento da cédula de R\$200 era a única solução possível para a situação emergencial que se apresentou, prestigiando os princípios da razoabilidade e da eficiência e obedecendo às diretrizes fixadas pela Resolução CMN nº 4.520, de 16 de setembro de 2016.






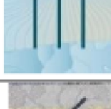



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

5. Por sua vez, a opção por dotar a cédula de R\$200 do mesmo tamanho da cédula de R\$20 decorreu da ausência de tempo hábil para adaptações no parque fabril da CMB e da inviabilidade de contratação de fornecedor estrangeiro para fabricação para entrega imediata.

6. Essa situação emergencial, contudo, não impediu que a nova cédula preenchesse requisito indispensável: a acessibilidade às pessoas cegas ou com visão subnormal. Assim, para garantir a acessibilidade, a nova cédula possui dispositivo essencial para identificação do valor por pessoas com deficiência visual por meio de marca tátil, em estrita observância da legislação.

7. A marca tátil da cédula de R\$200 reais é representada por barras com relevo pronunciado, localizada no canto inferior direito da frente da nota, visando facilitar a memorização pelos usuários, conforme pode ser visto no quadro abaixo. Esse elemento é usado para identificação de cédulas por diversos países e adota a mesma lógica usada nas demais cédulas da Segunda Família do Real.

Denominação	Marca Tátil
<b>2 reais</b>	 uma barra inclinada
<b>5 reais</b>	 uma barra horizontal
<b>10 reais</b>	 duas barras verticais
<b>20 reais</b>	 duas barras inclinadas
<b>50 reais</b>	 duas barras horizontais
<b>100 reais</b>	 três barras verticais
<b>200 reais</b>	 três barras inclinadas

Lógica utilizada nas marcas táteis nas cédulas da Segunda Família do Real

8. Cabe ressaltar que o projeto das marcas táteis foi submetido à análise e aprovação por associações de deficientes visuais, quando da execução do projeto gráfico e técnico da segunda família de cédulas pelo BCB e pela CMB em 2008. As seguintes associações participaram da análise, na oportunidade: Fundação Dorina Nowill, Instituto Benjamin Constant, União Brasileira de Cegos (UBC) e Conselho Brasileiro para o Bem-Estar dos Cegos. Para a nova cédula de R\$200, que integra a Segunda Família do Real, o desenho da marca foi aprimorado, de modo a facilitar o reconhecimento tátil.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

9. É importante registrar que a nova cédula também possui elementos para facilitar a identificação das diferentes denominações por pessoas com visão subnormal. Esses elementos são as cores predominantes diferenciadas das demais denominações de cédulas do Real e os numerais indicativos do valor, em tamanho grande, nos dois lados das cédulas.
10. Todos esses aspectos estão evidenciados na página do BCB na internet, em especial no hotsite <https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/notadeduzentos>, nas suas redes sociais e na campanha de divulgação da nova cédula.
11. Em relação à diferenciação de dimensões das cédulas, cabe esclarecer que não existe obrigatoriedade em adotar um tamanho diferente para cada denominação. Não há padrão único no âmbito internacional, havendo países que utilizam tamanhos diferenciados para suas cédulas e outros que nem sequer adotam essa distinção para nenhuma de suas denominações. Argentina, Bolívia, Canadá, Filipinas e Peru não têm tamanho diferenciado, apenas a marca tátil. Rússia, Islândia, Indonésia, Malásia, Irã e Nigéria adotam tamanhos diferenciados para suas cédulas, mas repetem o uso de um mesmo tamanho em pelo menos duas denominações. O Dólar americano, padrão monetário de maior preponderância no plano internacional, não tem tamanho diferenciado nem marca tátil.
12. Por outro lado, a utilização de tamanhos diferenciados como elemento de distinção entre as denominações por pessoas com deficiência visual pressupõe o uso de gabarito com os diferentes tamanhos marcados, para a devida comparação. Assim, essa forma de identificação leva à necessidade de o usuário em questão possuir e portar esse dispositivo, o que nem sempre está acessível a todas as pessoas com deficiência visual no País. Essa perspectiva reforça a decisão do BCB de definir, como elemento essencial de acessibilidade nas cédulas, inclusive na de R\$200, a marca tátil, por estar acessível a todos e não requerer acessório adicional, bastando o uso do tato. O tamanho diferenciado é, portanto, uma característica auxiliar, não essencial, e isoladamente não permite a identificação da cédula.
13. É certo que a marca tátil é sujeita a desgaste com o uso das cédulas, mas esse desgaste é mais relevante em cédulas de alta circulação, como as de valores mais baixos. Com cédulas de valor mais alto, a exemplo da nota de R\$200, esse fenômeno é menos frequente. No entanto, mesmo considerando o menor desgaste nesses exemplares, o BCB pretende efetuar a substituição das cédulas usadas de R\$200 por exemplares novos sempre que o desgaste natural comprometer o uso da marca tátil como elemento de identificação e acessibilidade, o que garantirá a permanência em circulação somente de cédulas em ótimo estado quanto ao relevo.
14. Ademais, no intuito de ampliar a acessibilidade ao público, o BCB desenvolveu aprimoramentos em seu aplicativo Dinheiro Brasileiro a fim de permitir sua integração com aplicativos usados por deficiência visual que efetuam leitura de tela para captura de informações. O aplicativo Dinheiro Brasileiro faz o reconhecimento das cédulas por imagem, identifica o valor da nota e informa os seus itens de segurança.
15. Considerações adicionais sobre o assunto podem ser consultadas na anexa Petição 5361/2020-BCB/PGBC, apresentada pelo BCB no âmbito da Ação Civil Pública nº 5020209-15.2020.4.6100, em tramitação perante a 13ª Vara Cível Federal da 1ª Subseção Judiciária de São



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

Paulo, que contempla ainda informações levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Parecer Jurídico 540/2020-BCB/PGBC. A referida petição evidencia que a opção adotada pelo CMN e pelo BCB foi a mais adequada possível, ponderados todos os aspectos técnicos, financeiros e jurídicos envolvidos na decisão, ante as inesperadas e dramáticas circunstâncias trazidas pela emergência de saúde pública de importância internacional relacionada à Covid-19, no que diz respeito tanto à administração do serviço do meio circulante como à observância dos requisitos de acessibilidade previstos na legislação brasileira.

16. Registra-se, por oportuno, que tais considerações foram acolhidas pelo Juízo da 13ª Vara Cível Federal da 1ª Subseção Judiciária de São Paulo, que, na anexa decisão, proferida em 3 de novembro de 2020, indeferiu o pedido de tutela de urgência para interromper a produção e a circulação de novas cédulas de R\$200, por considerar que tais medidas “*implicariam perigo reverso com a potencialidade de colocar em risco a execução dos serviços de meio circulante*”.

Atenciosamente,

**MAURICIO  
COSTA DE  
MOURA**

Assinado de forma digital  
por MAURICIO COSTA DE  
MOURA

Dados: 2020.11.09 19:31:53  
-03'00'

Maurício Costa de Moura  
Diretor de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta

Anexos:

- Petição 5361/2020-BCB/PGBC
- Decisão do Juízo da 13ª Vara Cível Federal da 1ª Subseção Judiciária de São Paulo



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA 13ª VARA CÍVEL  
 FEDERAL DE SÃO PAULO – 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA EM SÃO PAULO**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**PROCESSO nº: 5020209-15.2020.4.6100**

**AUTORA: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, DEFENSORIA PÚBLICA DO  
 DISTRITO FEDERAL E ORGANIZAÇÃO NACIONAL DOS CEGOS DO BRASIL -  
 ONCB**

**RÉUS: UNIÃO FEDERAL E BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**, Autarquia Federal criada pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com sede em Brasília/DF e Procuradoria-Regional em São Paulo/SP, à Av. Paulista, nº 1.804, por seus Procuradores com mandato *ex lege* signatários (art. 17, inciso I<sup>1</sup>, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c art. 4º, inciso I<sup>2</sup>, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, e art. 182<sup>3</sup> do Código de Processo Civil – CPC), tendo tomado ciência em 19 de outubro de 2020, às 16h45, da Ação Civil Pública em referência, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 2º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, manifestar-se nos seguintes termos:

***Breve síntese processual***

2. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública da União, pela Defensoria Pública do Distrito Federal e pela Organização Nacional dos Cegos do Brasil – ONCB contra a União Federal e o Banco Central do Brasil (BCB), alegando que a nova cédula

<sup>1</sup> “Art. 17. Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete: I - a sua representação judicial e extrajudicial; [...]”.

<sup>2</sup> “Art. 4º São atribuições dos titulares do cargo de Procurador do Banco Central do Brasil: I - a representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil; [...]”.

<sup>3</sup> “Art. 182. Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta”.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

de R\$200,00 (duzentos reais), por ter dimensões iguais à de R\$20,00 (vinte reais), inviabiliza sua identificação pelas pessoas cegas e com baixa visão, constituindo violação à Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e à Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Asseveram que houve retrocesso social com ausência de participação democrática no processo decisório. Destacam violação aos princípios da motivação e da eficiência, bem como ofensa à Lei de Acesso à Informação.

3. Pleiteiam “*a concessão da tutela provisória de urgência inaudita altera pars para interromper imediatamente a produção e a distribuição das cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais), fabricadas em desacordo com as normas de acessibilidade, eis que não observado o tamanho diferenciado das cédulas, sob a fixação de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), por dia, em face de cada um dos Réus arrolados no polo passivo, em caso de descumprimento da obrigação de fazer, a ser destinada ao fundo de Direitos Difusos conforme previsto no art. 13 da Lei n. 7.374/85, sem prejuízo de outras medidas a serem adotadas por esse juízo.*”

4. O Juízo da 13ª Vara Cível Federal de São Paulo determinou, com fundamento no art. 2º da Lei nº 8.437, de 1992, que o BCB se manifestasse sobre o pedido em 72 horas, o que se passa a fazer nos termos seguintes, sem prejuízo de oferecimento oportuno de contestação com impugnação específica aos termos da inicial.

### **PRELIMINARES**

#### ***Da vedação legal à concessão de Tutela de Urgência contra a Fazenda Pública.***

5. Cumpre notar que o pedido de tutela dirigido contra esta Autarquia encontra óbice legal, por força da aplicação analógica do que prevê o § 3º do art. 1º da Lei nº 8.437, de 1992<sup>4</sup>, que veda a concessão de medida *in limine*, que esgote, ainda que em parte, o objeto da ação. A referida vedação foi ratificada pelo CPC vigente, nos termos de seu art. 1.059<sup>5</sup>, bem como está amparada em precedente do egrégio Superior Tribunal de Justiça<sup>6</sup>.

#### ***Esclarecimento preliminar necessário***

6. Por cautela, convém esclarecer, de partida, que o presente pronunciamento não é uma síntese da contestação a ser oportunamente ofertada. O objetivo da Autarquia, neste momento preliminar, é demonstrar a ausência dos requisitos necessários à concessão da tutela

<sup>4</sup> “Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação”.

<sup>5</sup> “À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art.7º, §2º, da Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009”.

<sup>6</sup> “Ao estabelecer que ‘não será cabível a medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação’, o §3º do art.1º, da Lei 8.437/92, está se referindo, embora sem apuro técnico de linguagem, às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o ‘status quo ante’, em caso de sua revogação.” (STJ-1ª.T, REsp 664.224, Min.Teori Zavascki, j.5.9.2006, DJ 1º.3.2007) (g.n.)



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

antecipada; vale dizer, a autarquia limita-se a comprovar que não se configuram os pressupostos para a concessão da tutela de urgência, previstos no caput do art. 300 do CPC.

7. O art. 300 do CPC de 2015 apresenta os requisitos cumulativos para a concessão da tutela de urgência, quais sejam: (i) a probabilidade do direito e (ii) o perigo de dano.

8. Em face desse esclarecimento, seguem articuladas as razões pelas quais, na perspectiva do BCB, não há razão suficiente para, no início da lide e em cognição sumária, impor-se a interrupção da produção e distribuição da cédula de R\$200,00. Ao contrário, será demonstrada a existência do grave risco reverso à manutenção do serviço de meio circulante, caso haja a concessão da liminar.

9. Não se ignore, ademais, que todos os efeitos danosos a seguir apontados deverão ser considerados pelo magistrado na avaliação da decisão de tutela de urgência ou evidência, por força do art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)<sup>7</sup>.

### **MÉRITO**

#### ***Do respeito à Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Garantia de acessibilidade***

10. Como será detalhadamente contextualizado mais à frente, o BCB já havia contratado R\$64 bilhões (valor financeiro, correspondente ao somatório do valor de face de todas as unidades, não ao custo de produção) em cédulas e moedas para o ano de 2020 com a Casa da Moeda do Brasil (CMB). Diante do aumento da demanda da população por numerário (dinheiro em espécie) durante a pandemia, reviu suas projeções, que passaram a estimar, em análise conservadora, adicional em valor financeiro de R\$105,9 bilhões, que deveria ser gerado e distribuído num período de cinco meses (agosto a dezembro de 2020). Esse é, em síntese, o contexto do lançamento da nova cédula de R\$200,00, única alternativa viável para atender ao volume de numerário demandado em tão curto prazo, como amplamente esclarecido pela Autarquia em suas ações de comunicação<sup>8</sup> e no anexo Parecer Jurídico 540/2020-BCB/PGBC, de 27 de agosto de 2020, encaminhado pelo Presidente do BCB ao Supremo Tribunal Federal, em resposta a pedido de informações formulado pela Ministra Cármen Lúcia, relatora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 726.

11. Para produzir cédula de maior valor de face e com formato maior do que a cédula de R\$100,00, com a adequada combinação de elementos de segurança para protegê-la contra falsificações, seria necessária adaptação do parque fabril da CMB<sup>9</sup>. Essa adaptação, contudo,

<sup>7</sup> “A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.”

<sup>8</sup> Conferir, por todas, a página especial <https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/notadeduzentos>.

<sup>9</sup> Chegou a ser aventada a hipótese de aquisição junto a fornecedores internacionais, tendo em vista que a capacidade de produção da CMB se encontrava no limite de suas possibilidades operacionais. Entretanto, em



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

como se demonstrará, não era viável no tempo disponível para produção da referida cédula para atendimento da demanda crescente e inesperada de numerário pela população brasileira.

12. O desenvolvimento, lançamento e início de circulação da nova cédula para atender à situação emergencial teria que ocorrer em prazo de aproximadamente dois meses, com aumento acelerado de produção e distribuição até o final do exercício. Para atender a esse desafio foi então utilizado pré-projeto de cédula já concebido por ocasião do desenvolvimento das demais cédulas da segunda família do Real, lançadas em 2010. A combinação de elementos de segurança que permitiria a adequada proteção da nova cédula contra falsificações e a impressão em curto período exigiam a adoção do tamanho de 14,2cm x 6,5cm, já usado em outra denominação da segunda família do Real, a cédula de R\$20,00. Registre-se, ademais, que essa era a única linha de produção da CMB que poderia ser utilizada para a nova cédula sem prejudicar a meta de produção a ser alcançada para satisfazer o valor financeiro de dinheiro em espécie demandado pela população.

13. Essa situação emergencial, contudo, não impediu que a nova cédula preenchesse um requisito indispensável, que não se relaciona com os elementos de segurança: o requisito da acessibilidade às pessoas cegas ou com visão subnormal. Assim, para garantir a acessibilidade, a nova cédula possui dispositivo essencial para identificação do valor por pessoas com deficiência visual por meio de marca tátil, em estrita observância da legislação.

14. Seguindo a mesma lógica usada nas demais cédulas da segunda família do Real, a marca tátil da cédula de R\$200,00 é representada por barras em alto-relevo localizadas no canto inferior direito da frente da nota visando a facilitar a memorização dos caracteres pelos usuários, conforme explicitado na imagem abaixo:

---

consulta preliminar de mercado, constatou-se que as casas impressoras de porte internacional, que não chegam a duas dezenas, estavam de forma geral com sua capacidade de produção comprometida com o atendimento a seus contratantes usuais, outros países que também observaram forte entesouramento em razão da emergência relacionada ao coronavírus. Ademais, os prazos necessários para seleção e contratação de fornecedor estrangeiro, produção do numerário contratado e efetiva importação do numerário poderiam inviabilizar a ação.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

Denominação	Marca Tátil
2 reais	 uma barra inclinada
5 reais	 uma barra horizontal
10 reais	 duas barras verticais
20 reais	 duas barras inclinadas
50 reais	 duas barras horizontais
100 reais	 três barras verticais
200 reais	 três barras inclinadas

Lógica utilizada nas marcas táteis nas cédulas da Segunda Família do Real

15. As marcas táteis são feitas com relevo pronunciado, **cujo desenho foi aprimorado, de modo a facilitar o reconhecimento tátil**. Constituem elemento tradicional de reconhecimento das cédulas por pessoas com deficiência visual, usado em cédulas por diversos países.

16. Assim, ao contrário do asseverado na petição inicial, a igualdade entre os tamanhos das cédulas de R\$20,00 e de R\$200,00 **não** inviabiliza a diferenciação entre ambas pelas pessoas com deficiência visual, pois as marcas táteis possibilitam, de forma segura, a distinção entre as denominações e o reconhecimento de cada qual.

17. A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência), em seu art. 53, estabelece que a *“acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social.”*

18. A referida Lei dispõe, em seu art. 55, que *“a concepção e a implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referência as normas de acessibilidade.”*

19. O conceito do desenho universal estabelece que os produtos devem ser concebidos para serem usados por todos, na máxima extensão possível, sem necessidade de adaptação ou projeto especializado para pessoas com deficiência (art. 3º, II, da Lei). Ou seja, no caso em tela, uma cédula de Real deve poder ser identificada por uma pessoa com ou sem deficiência visual, independentemente de acesso a outros recursos. Nesse sentido, além do papel



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

especial, as cédulas de valores diferentes devem apresentar elementos distintivos que permitam sua identificação pelos cegos e por pessoas com visão subnormal.

20. Daí se poder garantir que não há retrocesso de direitos. Isso porque houve garantia de mecanismo de acessibilidade com a utilização das marcas táteis na nova cédula.

21. Essas marcas táteis utilizadas nas cédulas da segunda família do Real, cuja lógica e requisitos técnicos também foram aplicadas à nova cédula de R\$200,00, foram submetidas a análise e aprovação por associações de pessoas com deficiência visual, em reuniões ocorridas à época da execução do projeto gráfico e técnico pelo BCB e pela CMB, em 2008. Dessas reuniões participaram representantes das seguintes entidades: Fundação Dorina Nowill, Instituto Benjamin Constant, União Brasileira de Cegos (UBC) e Conselho Brasileiro para o Bem-Estar dos Cegos. As associações, como reconhecido na própria petição inicial, participaram do processo de implementação das marcas táteis de acessibilidade.

22. A nova cédula observou, assim, o paradigma do desenho universal com as marcas táteis, não sendo, por conseguinte, expressão de política pública excludente, como alegam os autores.

23. Em relação à diferenciação de dimensões das cédulas, cabe esclarecer que não existe obrigatoriedade em adotar tamanho diferente para cada denominação. Não há padrão único no âmbito internacional, havendo países que utilizam tamanhos diferenciados para suas cédulas e outros que sequer adotam essa distinção para nenhuma de suas denominações. Argentina, Bolívia, Canadá, Filipinas e Peru não têm tamanho diferenciado, apenas a marca tátil. Rússia, Islândia, Indonésia, Malásia, Irã e Nigéria adotam tamanhos diferenciados para suas cédulas, mas repetem o uso de um mesmo tamanho em pelo menos duas denominações. O Dólar americano, padrão monetário de maior preponderância no plano internacional, não tem tamanho diferenciado nem marca tátil. Os quadros a seguir ilustram a situação indicada.

#### Estados Unidos

Tamanho único (156 mm x 66 mm) / sem marcas táteis / sem diferenciação de cores



Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Coordenação dos Processos do Contencioso Judicial 2 - COJ-2

Av. Paulista, 1804, 17º andar - 01310-922 - São Paulo (SP)

Telefones: (11) 3491-6164- Fax: (11) 3491-6525



## BANCO CENTRAL DO BRASIL Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

### Argentina

Tamanho único (155 mm x 65 mm) / com marcas táteis / com diferenciação de cores



### Canadá

Tamanho único (152 mm x 70 mm) / com marcas táteis / com diferenciação de cores



24. A decisão sobre a adoção de tamanhos diferenciados depende, dentre vários fatores, da forma como o parque fabril das cédulas foi estruturado no momento de sua implantação, da disponibilidade de insumos e da velocidade com que a nova denominação precisa entrar em circulação. E, como exhaustivamente explanado, a situação fática, com restrições temporais, não permitia a adequação do parque fabril, sendo imperiosa a utilização de um dos tamanhos existentes. Não se pode comparar o contexto da cédula de R\$200,00 com o lançamento das demais cédulas da segunda família do Real. Embora a nova nota tenha origem em pré-projeto concebido à mesma época, as atuais cédulas de R\$2,00, R\$5,00, R\$10,00, R\$20,00, R\$50,00 e R\$100,00 puderam ser projetadas, desenvolvidas e fabricadas com tempo muito mais dilatado, superior a cinco anos, o que permitiu que a transição da primeira para a segunda família do Real fosse mais suave e organizada, com possibilidade de plena adaptação

Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC)

Coordenação dos Processos do Contencioso Judicial 2 - COJ-2

Av. Paulista, 1804, 17º andar - 01310-922 - São Paulo (SP)

Telefones: (11) 3491-6164- Fax: (11) 3491-6525



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

do parque fabril da CMB. Já em relação à nota de R\$200,00, o desenvolvimento, lançamento e início de circulação precisou ocorrer num prazo de aproximadamente dois meses, como visto<sup>10</sup>.

25. Importante frisar que a utilização dos tamanhos diferenciados como elemento de identificação das denominações das cédulas por pessoas com deficiência visual pressupõe o uso de gabarito com os diferentes tamanhos marcados, de modo a permitir que o usuário possa efetuar a medição de cada cédula no momento de seu recebimento ou pagamento. Assim sendo, essa forma de identificação das cédulas pelo tamanho leva à necessidade de a pessoa com deficiência visual possuir e portar esse dispositivo, o que nem sempre está acessível a todas as pessoas com deficiência visual no País. Portanto, o tamanho diferenciado não atende aos requisitos de desenho universal. Já as marcas táteis são de fácil utilização, não dependendo de qualquer instrumento, respeitando muito mais o preceito do desenho universal.

26. Reitere-se que o uso da marca tátil se revela como elemento suficiente de acessibilidade presente em todas as notas de Real, acessível a todos, não demandando o uso de nenhum acessório, bastando o uso do tato. O tamanho diferenciado é, por sua vez, uma característica auxiliar, mas isoladamente não permite a identificação da cédula, diferentemente do que ocorre com a marca tátil. A marca tátil pode estar sujeita ao desgaste com o uso, mas esse desgaste é mais relevante em cédulas com alta circulação, como as de baixos valores, não nas de alto valor, como a cédula de R\$200,00. Ademais, os problemas associados a eventual desgaste podem ser mitigados com outras soluções, comprometendo-se desde o já o BCB com a substituição das notas de R\$200,00 quando o desgaste natural comprometer o uso da marca tátil como elemento de identificação e acessibilidade.

27. Ao definir elementos das cédulas, cabe ao banco central emissor considerar, pelo menos, um elemento que seja acessível por todos, como é o caso da marca tátil, que não demanda o uso de nenhum acessório.

28. Finalmente, cumpre salientar que a nova cédula também possui elementos para facilitar a identificação das diferentes denominações por pessoas com visão subnormal, que são as cores predominantes diferenciadas das demais denominações de cédulas do Real e os numerais indicativos do valor, em tamanho grande, nos dois lados da cédula.

29. Todos esses aspectos estão evidenciados no *hotsite* <<https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/notadeduzentos>>, nas redes sociais do BCB e na campanha de divulgação da nova cédula.

---

<sup>10</sup> Acrescente-se que as características das cédulas anteriores da segunda família do Real foram definidas no Voto 6/2010-CMN, de 3 de fevereiro de 2010, que aprovou o Voto 38/2010-BCB, de 2 de fevereiro de 2010, no qual consta a informação de que “o *Mecir* [Departamento do Meio Circulante], em conjunto com a CMB, realizou estudos e consultas junto a associações representantes de deficientes visuais, que apontaram para a manutenção da solução já proposta no Voto BCB 340/2004 – adoção de tamanhos diferenciados por denominação –, que se mostrou mais eficiente e viável para garantir a acessibilidade aos deficientes, em associação com o aprimoramento do design das marcas táteis, atualmente adotadas”. Esses Votos, contudo, nada decidiram sobre futuras denominações que viessem a ser incorporadas à segunda família do Real, que precisariam, portanto, ter suas características gerais definidas em novas deliberações do Conselho Monetário Nacional (CMN), o que foi feito sem instituir tamanho diferenciado em relação a todas as outras cédulas, na forma detalhada mais adiante.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

30. Ademais, em atendimento ao art. 77 Lei nº 13.146, de 2015<sup>11</sup>, o BCB desenvolveu, com o objetivo de ampliar a acessibilidade, aprimoramentos em seu aplicativo *Dinheiro Brasileiro*, a fim de permitir sua utilização por aplicativos usados por pessoas com deficiência visual, que efetuam leitura de tela para captura de informações. O aplicativo *Dinheiro Brasileiro* faz o reconhecimento das cédulas por imagem, identificando o valor da nota e informando os seus itens de segurança.

31. Enfim, a nova cédula de R\$200,00 cumpre plenamente a legislação de regência, em especial o preceito de desenho universal, não constituindo retrocesso social ou ofensa a direitos. Mas há mais a considerar na espécie. A partir desse ponto, explicitamos a competência legal específica para a definição das características das cédulas no País, bem como todas as circunstâncias e os desafios com que se depararam a Alta Administração do BCB e os membros do Conselho Monetário Nacional (CMN), fato que comprovará não apenas o acerto da medida, mas, sim, que era a única medida viável para evitar o desabastecimento de numerário.

#### *Competência legal do CMN para fixar as características gerais das cédulas*

32. Na forma do art. 164 da Constituição e do art. 10, incisos I e II, da Lei nº 4.595, de 1964<sup>12</sup>, o BCB possui competência exclusiva para emissão de moeda e execução do serviço do meio circulante. Por sua vez, são competências do CMN determinar as características gerais das cédulas e das moedas, aprovar os orçamentos monetários e decidir sobre o orçamento disponível ao BCB para compra de numerário, tudo na forma do art. 4º, incisos III, IV e XXVII, da Lei nº 4.595, de 1964.<sup>13-14</sup>

<sup>11</sup> “Art. 77. O poder público deve fomentar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a inovação e a capacitação tecnológicas, voltados à melhoria da qualidade de vida e ao trabalho da pessoa com deficiência e sua inclusão social.”

<sup>12</sup> “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

I - Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (Vetado);

II - Executar os serviços do meio-circulante; [...].”

<sup>13</sup> “Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

[...]

III - Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central da República do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito;

IV - Determinar as características gerais (Vetado) das cédulas e das moedas;

[...]

XXVII - aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre a forma e prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União. [...].”

<sup>14</sup> Seguem, a propósito, as razões do veto anotado aos dispositivos referidos nas duas notas de rodapé anteriores, com a finalidade de aclarar as competências referidas:

“À expressão ‘e técnicas’, do inciso IV [do art. 4º]. Razões: O inciso em causa confere poderes ao Conselho Monetário Nacional para determinar as características das cédulas e das moedas. As Leis 4.510 e 4.511, de 1.12.1964, em seus artigos 4º e 5º, conferem à Casa da Moeda a fixação (na primeira) ou a determinação (na última) das características técnicas e artísticas das moedas. Dêsse modo, o veto ora apôsto retira qualquer possibilidade de atrito entre as atribuições do Conselho Monetário Nacional e àquelas previstas em lei, de



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

33. É certo que a lei não disciplinou as características gerais das cédulas e moedas em circulação. Preferiu incumbir o CMN dessa atribuição, a ser exercida segundo as diretrizes eventualmente fixadas pelo Presidente da República. E, ao fazê-lo, a lei conferiu, evidentemente, discricionariedade às autoridades administrativas para fixar as características gerais das cédulas, complementando a norma, segundo a teleologia fixada pela própria lei e, claro, com atenção aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública.

34. Reprise-se, a legislação não disciplina as características das cédulas de Real; não fixa detalhes como, por exemplo, o tamanho das cédulas, as imagens que poderiam ser prestigiadas nas notas, quais seriam as cores, os elementos de segurança e de acessibilidade etc.

35. Por oportuno, cumpre esclarecer que a Lei nº 4.511, de 1º de dezembro de 1964, que dispunha sobre o meio circulante, estabelecia algum nível de detalhamento acerca das características das cédulas do Cruzeiro, padrão monetário então em vigor. Assim estabelecia o art. 4º da referida Lei nº 4.511, de 1964:

*“Art. 4º As cédulas serão dos valores de 1.000, 5.000 e 10.000 cruzeiros.  
Parágrafo único. Cada cédula conterà, obrigatoriamente, os seguintes dizeres:  
No Anverso:  
‘República dos Estados Unidos do Brasil’  
‘Tesouro Nacional’  
‘Valor Legal’  
No reverso:  
‘República dos Estados Unidos do Brasil’”.*

36. A legislação em vigor, como visto, não chega sequer a esses detalhes. É importante reconhecer que nenhuma lei de ordem monetária posterior repetiu as prescrições constantes da revogada, no ponto, Lei nº 4.511, de 1964<sup>15</sup>. Tal fato demarca o claro reconhecimento pela legislação de que é mais prudente e conforme à autonomia das autoridades monetárias atribuir-lhes competência para, no uso de prerrogativas legais e segundo emanções

---

*competência da Casa da Moeda. [...] No art. 10: a1) à expressão final do inciso I: ‘nos termos dos incisos I, II e III do art. 4º e do art. 49 desta Lei’. Razões: A competência do Conselho Monetário Nacional para autorizar a emissão de papel-moeda e as condições para que o Banco Central as realize, já estão perfeitamente reguladas no art. 4º, incisos I, II e III, quanto ao papel moeda, e no § 3º do mesmo artigo, quanto à moeda metálica. Dispensável, pois, fazer uma remissão aos incisos referidos na parte final da alínea I do artigo 10, mesmo porque não menciona todos os casos previstos na própria lei.”*

A Lei nº 4.510, de 1964, foi revogada pelo art. 13 da Lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973, a partir da transformação da autarquia CMB em empresa pública. O art. 4º da Lei nº 4.511, de 1964, estabelecia as características da moeda então em curso, o Cruzeiro, e será referido mais à frente.

<sup>15</sup> Revogada pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. A norma sobre o padrão monetário vigente é a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que estabelece apenas o seguinte:

*“Art. 1º A partir de 1º de julho de 1994, a unidade do Sistema Monetário Nacional passa a ser o REAL (Art. 2º da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994), que terá curso legal em todo o território nacional.*

*§ 1º As importâncias em dinheiro serão grafadas precedidas do símbolo R\$.*

*§ 2º A centésima parte do REAL, denominada “centavo”, será escrita sob a forma decimal, precedida da vírgula que segue a unidade.”*



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

decorrentes dos princípios constitucionais da Administração Pública, especificar as características gerais das cédulas.

37. Delineado o arcabouço normativo atinente à definição das características gerais das cédulas e moedas, importa tecer algumas considerações sobre a execução dos serviços de meio circulante, a cargo do BCB. O art. 1º da Resolução CMN nº 4.520, de 16 de setembro de 2016<sup>16</sup>, em atenção ao parágrafo único do art. 1º da Lei nº 13.416, de 23 de fevereiro de 2017, estabeleceu diretrizes a serem cumpridas para aquisição de numerário para posterior circulação, a saber: *“adequação entre o volume de cédulas e moedas metálicas em circulação, em todas as denominações do padrão monetário ‘Real’, e a demanda da economia nacional por meio circulante”*; *“tempestividade no atendimento das necessidades da economia nacional quanto à disponibilidade de meio circulante”*; *“eficiência na execução dos recursos disponíveis no Orçamento de Receitas e Despesas de Operações de Autoridade Monetária (OAM) para o custeio dos serviços do meio circulante”*; *“atendimento aos padrões de segurança aplicáveis às cédulas e moedas metálicas do padrão monetário ‘Real’”*; e *“equilíbrio entre os custos e riscos, operacionais e financeiros, associados ao processo de contratação e os benefícios estimados”*. O atendimento de tais diretrizes, como será detalhadamente explanado, conduz ao entendimento da necessidade, da urgência e das características da nova cédula de R\$200,00.

38. A decisão de lançamento da nota de R\$200,00 foi subsidiada por votos do CMN e da Diretoria Colegiada do BCB, adiante especificados:

- a) **Voto 174/2020-BCB**, aprovado pela Diretoria Colegiada do BCB em 23 de junho de 2020, atinente ao desenvolvimento do projeto de cédula de R\$200,00. Como esse documento traz informações cuja divulgação ou acesso irrestrito podem oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País, foi classificado no grau de sigilo reservado e terá acesso restrito por um ano (até 22 de junho de 2021), na forma admitida pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). A classificação foi efetivada por meio de Termo de Classificação da Informação (TCI) assinado pela Diretora de Administração, Carolina de Assis Barros, sob o fundamento do art. 23, inciso IV, da LAI, tendo recebido o seguinte código de indexação: 18600.043744/2020-77.R.06.23/06/2020.22/06/2021.N;
- b) **Voto 192/2020-BCB**, aprovado pela Diretoria Colegiada do BCB em 9 de julho de 2020, com proposta ao CMN de características gerais da cédula de R\$200,00. Como esse documento traz informações julgadas sensíveis e estratégicas, como os detalhes de leiaute e dos elementos de segurança da nova cédula, cuja divulgação implica risco ou danos aos interesses da sociedade e do Estado<sup>17</sup>, foi qualificado como material de acesso restrito, na forma do art. 7º, § 1º, da LAI e do art. 45 do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. A parte pública desse voto já foi divulgada pelo BCB em sua página na internet, no *hotsite* <<https://www.bcb.gov.br/cedulasemoedas/notadeduzentos>>, que traz os principais

<sup>16</sup> Os atos normativos do CMN e do BCB estão disponíveis na página eletrônica da Autarquia: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/buscanormas>.

<sup>17</sup> Apenas para citar um dos aspectos envolvidos, a restrição de acesso aos detalhes do leiaute e dos elementos de segurança é medida necessária para mitigar os riscos de falsificação de numerário.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

elementos de identificação da cédula de R\$200,00 e também os elementos para garantir a acessibilidade a pessoas com deficiência visual;

- c) **Voto 211/2020-BCB**, aprovado pela Diretoria Colegiada do BCB em 24 de julho de 2020, com proposta ao CMN de orçamento adicional para a produção da cédula de R\$200,00. Esse documento tem caráter ostensivo, exceto quanto a seu anexo, uma nota técnica do Departamento de Meio Circulante (Mecir) do BCB que traz informações cuja divulgação ou acesso irrestrito podem oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País e, por isso, foi classificada como no grau de sigilo reservado e terá acesso restrito por um ano (até 20 de julho de 2021), na forma admitida pela LAI. A classificação foi efetivada por meio de TCI assinado pelo Chefe do Mecir, sob o fundamento do art. 23, inciso IV, da LAI, tendo recebido o seguinte código de indexação: 18600.039843/2020-54.R.06.21/07/2020.20/07/2021.N. O mesmo tratamento é aplicável às menções ao conteúdo do Voto 174/2020-BCB ou da nota técnica no corpo do Voto 211/2020-BCB;
- d) **Voto 74/2020-CMN**, acolhido pelo CMN em 29 de julho de 2020, que aprovou o Voto 192/2020-BCB e definiu as características gerais da cédula de R\$200. Esse documento tem caráter ostensivo, exceto quanto a seu anexo, o Voto 192/2020-BCB, mencionado na alínea “b”, acima;
- e) **Voto 75/2020-CMN**, acolhido pelo CMN em 29 de julho de 2020, que aprovou o Voto 211/2020-BCB e autorizou orçamento adicional para a produção da cédula de R\$200,00. Esse documento tem caráter ostensivo, inclusive quanto a seu anexo, o Voto 211/2020-BCB, exceto nos trechos sigilosos indicados na alínea “c”, acima.

39. Cumpre aqui apresentar alguns esclarecimentos de pontos levantados na petição inicial, embora não relacionados à medida liminar pleiteada, sobre suposta violação à LAI. A Defensoria Pública do Distrito Federal, uma das autoras desta ação, encaminhou três ofícios ao BCB: (i) Ofício nº 409/2020-DPDF/NAJDEFDIRHUMANOS, de 11 de setembro de 2020, (ii) Ofício nº 423/2020-DPDF/NAJDEFDIRHUMANOS, de 25 de setembro de 2020 e (iii) Ofício nº 436/2020-DPDF/NAJDEFDIRHUMANOS, de 5 de outubro de 2020, por meio dos quais solicitou explicações e documentos a respeito do lançamento da cédula de R\$200,00.

40. Ao contrário do asseverado na exordial, todas as demandas foram devidamente atendidas consoante cópia dos ofícios-resposta ora encartados ao processo judicial: Ofício 19966/2020-BCB/Aspar, de 16 de setembro de 2020, e Ofício 21533/2020-BCB/Aspar, de 6 de outubro de 2020. Para além disso, o BCB, após recebimento do Ofício nº 409/2020-DPDF/NAJDEFDIRHUMANOS, teve a deferência e a diligência de convidar as Defensoras Bianca Cobucci Rosière e Clélia Brito Silveira e o Defensor Ronan Figueiredo, representantes da Defensoria Pública do Distrito Federal, ora subscritores da petição inicial, para reunião no dia 22 de setembro de 2020<sup>18</sup>, realizada por videoconferência, ocasião em que o Mecir e a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) puderam prestar diversos esclarecimentos e

<sup>18</sup> Conforme consta da agenda pública dos Procuradores-Gerais Adjuntos do BCB, Marcel Mascarenhas dos Santos e Flávio José Roman, divulgada em <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/agendaunidadegabinete>>, acesso em 21 out. 2020.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

responder a todas as perguntas formuladas pelos interessados, conteúdo que veio a ser, em grande parte, compartilhado no Ofício 21533/2020-BCB/Aspar, reproduzido na vertente petição. Também naquela reunião, o BCB indicou sua disponibilidade para promover novas rodadas de diálogo para avaliar possíveis aprimoramentos na estratégia de acessibilidade da nova nota de R\$200,00. Nenhum desses fatos, contudo, foi mencionado na exordial, passando a falsa impressão de que o BCB teria negado atenção aos pleitos daquela Defensoria Pública.

41. A única limitação no compartilhamento de informações, como foi esclarecido a essa autora, ocorreu em relação aos Votos classificados no grau de sigilo reservado, nos termos permitidos pela LAI, com expedição dos correspondentes TCI. Registre-se ainda que o campo “razões da classificação” dos TCI correspondentes às classificações do Voto 174/2020-BCB e da Nota Técnica 329/2020-BCB/Mecir também é sigiloso, no grau reservado, pelo mesmo prazo de um ano, por força do art. 31, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012<sup>19</sup>. Esses documentos, por exemplo, trazem detalhes sobre o leiaute e os elementos de segurança de cédulas em circulação, cuja divulgação implica risco ou danos aos interesses da sociedade e do Estado, razão pela qual o material é considerado de acesso restrito, na forma do art. 7º, § 1º, da LAI e do art. 45 do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Também apresentam informações sensíveis relacionadas ao meio circulante, cuja divulgação pode causar risco à economia do País.

42. A restrição de acesso parcial à documentação em referência, longe de constituir violação à LAI, evidencia seu estrito cumprimento, inclusive sob a ótica procedimental, tendo o BCB atuado nos limites de sua prerrogativa de gestão documental, com base em permissão legal expressa, de forma motivada, com prolação de decisões administrativas específicas (os mencionados TCI) e opção pelo tempo mais curto possível, de um ano, bem inferior ao máximo autorizado para o grau de sigilo reservado, de cinco anos, em linha ainda com o § 5º do art. 24 da LAI<sup>20</sup>.

43. Quanto à execução dessas decisões, o BCB contratou a CMB para fabricação de cédulas de R\$200,00. O processo administrativo de contratação foi autuado como PE 178767, que segue anexo e também foi encaminhado à Defensoria Pública do Distrito Federal em 6 de outubro de 2020, três dias antes do ajuizamento da presente Ação Civil Pública, com exceção de seu documento 1 (Nota Técnica 329/2020-BCB/Mecir), em razão do sigilo já explanado.

44. Assim, inexiste interesse processual para as medidas cautelares de exibição de documentos elencadas no pedido autoral, pois os documentos solicitados, com as restrições de sigilo expostas, todas legítimas, já foram encaminhados com o Ofício 21533/2020-BCB/Aspar,

<sup>19</sup> Esses são, aliás, alguns dos documentos referenciados na emenda à inicial e a razão pela qual o acesso a tais documentos não é possível. Toda a documentação sem restrição de acesso está acostada às informações ora prestadas.

<sup>20</sup> “Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.”



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

de 6 de outubro de 2020, bem como estão acostados aos autos. Ademais, fica afastada qualquer alegação de violação à LAI.

***Lançamento da nota de R\$200,00 como medida de caráter urgente, necessária e fundamentada.***  
***Inexistência de violações aos princípios da motivação e da eficiência***

45. Deveras, muito ao revés das assertivas apresentadas, os atos administrativos do CMN e do BCB que levaram a essa incontornável opção de lançar a nova cédula de R\$200,00 com as características escolhidas, inclusive suas dimensões, representaram a melhor solução técnica possível para o atendimento de necessidade social premente, consideradas todas as contingências e circunstâncias, estando a decisão devidamente fundamentada e amparada no ordenamento legal.

46. Ficará demonstrado que a opção feita pelo CMN e pelo BCB é a mais adequada possível, ponderados todos os aspectos técnicos, financeiros e jurídicos envolvidos na decisão, ante as inesperadas e dramáticas circunstâncias trazidas pela emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo coronavírus (Covid-19)<sup>21</sup> para a condução da política econômica, em geral, e para a administração do serviço do meio circulante (produção e distribuição de numerário), em particular.

47. A eclosão da emergência relacionada à Covid-19 não se restringiu a trazer imensos e ingentes desafios para as políticas de saúde. Diante da imperiosa necessidade de se promover o distanciamento social para conter a propagação do novo coronavírus, todo o sistema econômico do país foi atingido por duro e imprevisível choque, que obrigou as autoridades públicas da área à tomada de medidas céleres para atenuar os impactos econômicos dessas ações de natureza sanitária. Como é cediço, inúmeras foram as medidas adotadas pelo CMN e pelo BCB para garantir o funcionamento adequado dos mercados financeiros durante esse período de provação para toda a sociedade<sup>22</sup>.

48. Entre os efeitos das medidas de distanciamento social, um dos mais significativo e cruel foi a perda de emprego e renda por importante parcela da população, sobretudo dos estratos menos favorecidos. Para enfrentamento dessa grave consequência, foram criados o benefício especial de manutenção do emprego e da renda (também denominado pela sigla BEM)<sup>23</sup> e o auxílio emergencial<sup>24</sup>, além de outros benefícios de caráter financeiro concedidos por diversos entes da Federação, que garantiram o pagamento de renda básica a grande parcela da população brasileira. Ressalte-se, nesse sentido, que a base de beneficiários do auxílio emergencial alcançou, no início de junho de 2020, cerca de 53,9 milhões de pessoas. Apenas o

<sup>21</sup> Emergência reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

<sup>22</sup> Sobre o tema, remete-se ao painel eletrônico “Medidas de combate aos efeitos da COVID-19”, disponibilizado pelo Banco Central em seu sítio eletrônico. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate\\_covid19](https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19)>. Acesso em 19 out. 2020.

<sup>23</sup> Instituído pela Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.

<sup>24</sup> Instituído pela Lei nº 13.982, de 2 abril de 2020.



## **BANCO CENTRAL DO BRASIL**

### **Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

pagamento desse auxílio representou injeção de recursos na economia de ao menos R\$38,1 bilhões no mesmo período.<sup>25</sup> Em nova avaliação no início de agosto, já se falava em pagamentos na ordem de R\$ 250 bilhões com as cinco parcelas autorizadas para o auxílio emergencial<sup>26</sup>, sem contar ainda com as parcelas residuais que vieram a ser instituídas pela Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

49. A incontornável necessidade da concessão desses benefícios trouxe imenso desafio para a administração do meio circulante do País<sup>27</sup>. Com efeito, estatísticas e estudos demonstraram que o pagamento de benefícios financeiros da espécie se traduziu em considerável aumento da demanda da sociedade por numerário, notadamente papel moeda. Além disso, as incertezas trazidas pela situação inusitada levaram os agentes econômicos (famílias e empresas) a promover espontaneamente aumento da poupança, com vistas a enfrentar tal cenário. Essa situação culminou no chamado entesouramento, que pode ter sido causado por três fatores: (i) saques por pessoas e empresas para formação de reservas, (ii) diminuição do volume de compras no comércio em geral e, ainda, (iii) possível retenção de parcela considerável dos saques em espécie feitos pelos beneficiários dos auxílios emergenciais. De fato, segundo informações dos setores técnicos, o retorno do dinheiro em circulação ao sistema bancário está muito abaixo do patamar histórico. A taxa de retorno semanal vinha se situando entre 20% e 30% do patamar histórico, o que tem impossibilitado o reaproveitamento, pelas instituições financeiras, do dinheiro em espécie em circulação, gerando desafio adicional à gestão do meio circulante.

50. Todos esses fatores convergiram para causar expressivo aumento na demanda social por papel moeda. Na verdade, trata-se de aumento inaudito de demanda, que superou em muito as médias históricas que servem de base para as projeções que haviam sido feitas sobre as necessidades de produção e formação de estoques de numerários para atender ao funcionamento da economia em condições normais e em situações previsíveis de estresse. Ou seja, o serviço de meio circulante se encontrava em situação de alerta.

51. Vale referir, para melhor contextualização, que, em abril deste ano, o Governo Federal aprovou crédito extraordinário no valor de R\$98,2 bilhões para pagamento nos três meses seguintes (R\$32,7 bilhões/mês) de auxílios emergenciais. Naquele mês, a expectativa era de que o possível volume de saques da ordem de R\$98,2 bilhões em três meses poderia transcorrer sem atropelos, pelos seguintes motivos:

<sup>25</sup> Conforme dados divulgados pelo Portal da Transparência, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/comunicados/603517-portal-da-transparencia-divulgalista-debeneficiarios-do-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>26</sup> Conforme dados divulgados pelo Ministério da Cidadania. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/impacto-medio-do-auxilio-emergencial-na-economia-brasileira-e-de-2-5-do-pib>>. Acesso em 21 out. 2020.

<sup>27</sup> Nesse passo, vale referir que o Banco Central, de acordo com seus modelos e estudos econométricos, bem como de acordo com os dados levantados no monitoramento do sistema financeiro, programa as necessidades de numerário para o serviço de meio circulante para o ano seguinte, formulando um Programa Anual de Produção (PAP). Para o ano de 2020, foi aprovado um PAP, conforme proposto na Nota Técnica 491/2019-BCB/MECIR, de 28 de novembro de 2019. Antes, portanto, do estado de emergência relacionado ao coronavírus.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

- a) o uso de meios eletrônicos poderia reduzir, em alguma medida, a demanda por saques em espécie;
- b) a existência de um fator multiplicador entre o fornecimento do BCB ao custodiante (Banco do Brasil S.A.) e o fornecimento deste às demais instituições financeiras levou à inferência de que a necessidade de aporte de dinheiro físico pelo BCB no sistema talvez devesse ser menor que o valor estimado para pagamento total dos auxílios;
- c) o volume em caixa (estoque) no BCB e no custodiante em 7 de abril estava adequado às projeções de demanda então disponíveis;
- d) tendo em conta o comportamento histórico do meio circulante brasileiro, era esperado que parcela considerável dos valores pagos em espécie retornasse rapidamente às instituições financeiras e aos estoques do custodiante e do BCB à medida que fossem utilizados para pagamentos em supermercados e farmácias, por exemplo, comportamento usualmente observado pela rede bancária após pagamento de salários, aposentadorias e pensões (segunda semana do mês); e
- e) as entregas da CMB, fornecedor contratado pelo BCB para atender à maior parcela do Programa Anual de Produção (PAP) de 2020, transcorriam com normalidade.

52. No entanto, o que se observou na prática foi forte alteração do comportamento do dinheiro em circulação a partir de meados de abril de 2020, relacionada aos seguintes fatores:

- a) após o início do pagamento do auxílio emergencial em meados de abril, houve aumento progressivo da demanda de numerário ao longo desse mês, em volume muito superior ao previsto em situação normal; e
- b) acompanhando o aumento da demanda, ocorreu grande redução do retorno do numerário às instituições integrantes do sistema financeiro, que normalmente se dá por meio de depósitos.

53. Esse o cenário desafiador com que se defrontaram o CMN e o BCB.

54. Sendo assim, verificada a necessidade de aumentar o fornecimento de numerário para atender à demanda crescente, foram tomadas medidas, a saber:

- a) antecipação da produção e das entregas de cédulas novas pela CMB nos meses de maio, junho e julho, com o consequente aumento da disponibilidade de fornecimento. Essa foi a antecipação máxima possível, em função da capacidade fabril da CMB, com a adoção de turnos adicionais e trabalho em fins de semana; e
- b) disponibilização para reutilização do estoque de cédulas julgadas, a princípio, não adequadas para circulação, devido a seu estado de desgaste, mas que ainda não haviam sido destruídas.

55. Todavia, tais medidas foram consideradas insuficientes para atender à demanda que, como visto, se mostrou fora dos padrões esperados. Desse modo, a adoção de novas providências se afigurava premente.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

56. De acordo com o Mecir do BCB, desde o mês de abril de 2020, são realizadas reuniões periódicas com os principais envolvidos no sistema de numerário, para a avaliação das demandas e da efetividade das medidas em andamento. Como principal responsável pelo pagamento dos auxílios emergenciais no âmbito da União, a Caixa Econômica Federal (CEF) tem sido a maior demandante de numerário e tem indicado diretamente estimativas para suas necessidades. Apenas para citar um dado ilustrativo, com base em projeções na data-base de 20 de julho de 2020, a CEF indicou ao BCB estimativas crescentes de saques semanais em sua rede de agências e correspondentes, a partir daquela data, superiores a R\$2 bilhões, chegando a cerca de R\$5 bilhões semanais entre o fim de agosto e o início de outubro, passando a R\$ 4 bilhões semanais a partir daí e de no mínimo R\$3 bilhões semanais até o fim do ano.

57. Considerando as projeções feitas pela CEF, levando-se em conta exclusivamente sua rede, bem como as demandas estimadas pelo Mecir para as outras instituições financeiras, as entradas ao sistema de numerário, consideradas como 20% do patamar de depósitos da série histórica (percentual projetado pelos valores observados após o início da situação de pandemia), e as encomendas ainda a receber da CMB, pelo contrato em execução com o BCB para o fornecimento de papel moeda referente ao PAP de 2020, foi estimada demanda adicional de numerário para o período de agosto a dezembro de 2020 na ordem de R\$105,9 bilhões.

58. Ante o quadro de escassez de numerário em futuro próximo, considerando os fatos e as projeções já mencionados, inicialmente foi aventada a hipótese de aquisição de mais cédulas das denominações já existentes junto a fornecedores internacionais, tendo em vista que a capacidade de produção da CMB se encontrava no limite de suas possibilidades operacionais. Entretanto, em consulta preliminar de mercado, constatou-se que as casas impressoras de porte internacional, que não chegam a duas dezenas, estão de forma geral com sua capacidade de produção comprometida com o atendimento a seus contratantes usuais, outros países *que também observaram forte entesouramento em razão da emergência relacionada ao coronavírus*. Ademais, os prazos necessários para seleção e contratação de fornecedor estrangeiro, produção do numerário contratado e efetiva importação do numerário poderiam inviabilizar a ação<sup>28</sup>, cabendo recordar que, nos termos do art. 1º da Resolução CMN nº 4.520, de 2016, tempestividade é um dos requisitos a serem levados em conta para aquisição de numerário.

59. A única solução remanescente foi aumentar a encomenda à CMB, conjugando necessariamente essa opção com a combinação de denominações que maximizassem o valor monetário a ser produzido, para fazer frente às estimativas da demanda de numerário, de acordo com os modelos econométricos desenvolvidos pelas áreas especializadas do BCB. Ocorre que, diante das limitações técnicas das linhas de produção da CMB, a demanda somente poderia ser

---

<sup>28</sup> Cite-se, a título de exemplo, que em 2016 o BCB precisou contratar volume adicional de cédulas, em caráter emergencial, com base na Medida Provisória nº 745, de 15 de setembro de 2016, tendo obtido proposta para produção apenas de uma pequena parte do PAP daquele exercício (cédulas de dois reais). Na ocasião, levaram-se de três a quatro meses da contratação à entrega do numerário adicional, tempo incompatível com o atual quadro de emergência oriunda da pandemia de Covid-19. Isso porque o volume havia sido muito inferior ao necessário para atender à demanda atualmente verificada no Brasil e as casas impressoras internacionais não estavam pressionadas pelo aumento da demanda em outros países.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

atendida com a introdução da nova cédula de R\$200,00. Enfim, não havia combinação possível de cédulas, considerando as denominações até então existentes, que permitisse atender à demanda de numerário projetada até o fim do exercício, sendo inevitável a opção pela criação da nova cédula.

60. É dizer, não havia alternativa tecnicamente viável para fazer frente à crescente necessidade de numerário surgida com o pagamento de inúmeros benefícios financeiros pela União e por diversos entes subnacionais e com o elevado entesouramento verificado após a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo coronavírus (Covid-19). Ainda que a CMB pudesse produzir maior volume de cédulas de denominações menores, sua limitada capacidade fabril não permitiria a produção de montante financeiro no patamar julgado necessário. **A nova cédula de R\$200,00, portanto, consiste em decisão essencial para atender à situação emergencial verificada, sem a qual ficaria comprometido o direito de saque em espécie de valores oriundos do pagamento dos benefícios e auxílios para a população de mais baixa renda, justamente a mais afetada pelos reflexos econômicos da pandemia de Covid-19.**

61. A combinação de numerário a ser produzida elevou a produção de cédulas de R\$100,00 ao limite da capacidade de produção da CMB. Nesse sentido, cumpre frisar que a principal razão para a limitação de produção da cédula de R\$100,00 é a capacidade da linha que atende às denominações de R\$50,00 e R\$100,00, de aproximadamente 100.000.000 cédula/mês, com trabalho em três turnos e em finais de semana. Foi então contratada a produção de 170.000.000 de cédulas adicionais de R\$100,00, e de 225.000.000 de cédulas de R\$50,00, correspondentes a quatro meses de funcionamento da correspondente linha, utilizando toda a capacidade em 2020. A CMB informou ser possível obter insumos para substituir a produção de 50 milhões de cédulas de R\$50,00 por R\$100,00, o que resultaria em incremento financeiro de R\$2,5 bilhões, valor irrisório frente às necessidades identificadas pelo BCB, razão pela qual se manteve a produção contratada de cédulas de R\$50,00, inclusive por conta de sua relevância para o meio circulante nacional. Assim, optou-se pelo lançamento da cédula de R\$200,00, cuja produção até o final do ano, utilizando linha até então dedicada a cédula de mais baixa denominação (justamente a de R\$20,00, de mesmas dimensões da nova cédula), dentro do PAP 2020, poderá promover um incremento financeiro ao meio circulante de R\$90 bilhões.

62. **Para responder a esses desafios e cumprir seus misteres constitucionais e legais, o CMN e o BCB, à luz do melhor conhecimento técnico e ante as restrições de caráter econômico e a limitada disponibilidade orçamentária, concluíram que o lançamento da cédula de R\$200,00, usando a linha de produção da cédula de R\$20,00 já existente, era a opção mais racional e eficiente para garantir o fornecimento de numerário suficiente para atender à demanda da economia nacional e da sociedade em geral e, ainda, garantir as necessidades de saque em espécie diretamente relacionadas ao pagamento dos benefícios financeiros e auxílios emergenciais, que tiveram sua vigência prorrogada, com prestações adicionais em relação ao previsto inicialmente em abril de 2020.**

63. Claro está, portanto, que a decisão de autorizar a produção e colocação em circulação da nova cédula de R\$200,00 **consubstancia a única solução técnica possível para**



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

**a situação emergencial que se apresenta.** Ante a imperativa e incontornável necessidade de fornecer papel moeda suficiente para atendimento às demandas da sociedade, em especial os esperados saques em espécie diretamente relacionados ao pagamento de auxílios e benefícios para a população mais vulnerável, a solução técnica compatível com a tempestividade exigida foi a produzir a combinação de numerário capaz de maximizar o valor monetário a ser produzido usando o parque fabril já existente, inclusive a linha de produção da cédula de R\$20,00 já existente.

64. Há que se ressaltar, ainda, que a decisão do CMN e do BCB de lançar a cédula de R\$200,00 foi a solução que melhor atende ao interesse público, sobretudo diante da situação crítica com a qual se defrontaram. A solução havia de ser tempestiva, porquanto o imenso aumento da demanda por numerário surgiu de forma abrupta, na esteira da eclosão de estado de emergência na saúde pública com os já notórios efeitos na economia nacional. Ou seja, o CMN e o BCB estavam constrangidos também pelo fator temporal.

65. Além disso, como já apontado, o lançamento da cédula com valor de face mais elevado era a única solução técnica possível para fazer frente à imperiosa necessidade de numerário demandado pela sociedade. Deveras, a solução a ser apresentada pelo CMN e pelo BCB se encontrava limitada pela capacidade produtiva da CMB e pela inviabilidade de contratação adicional no exterior. Ou seja, a solução teve de levar em conta os limites físicos do sistema de produção do numerário.

66. Portanto, em síntese, fica demonstrado que a atuação do CMN e do BCB foi realizada em plena consonância com os princípios da motivação e da eficiência. A motivação do lançamento da nova cédula de R\$200,00, usando o parque fabril já instalado para a cédula de R\$20,00, que também determinou o tamanho da cédula, decorreu da inexorável necessidade de atender ao inaudito aumento da demanda por numerário pela sociedade, que se viu atingida pela imprevisível emergência de saúde pública, sofrendo, ainda, com redução do emprego e da atividade econômica, acabou por entesourar moeda; bem como pela necessidade de ofertar moeda para garantir o saque em espécie de valores relacionados aos benefícios e auxílios emergenciais necessários a garantir a subsistência de parcela expressiva da população.

67. Noutros termos, a solução encontrada, para além de não representar nenhuma violação à legislação nacional – inclusive porque, consoante acima exposto, não se descurou de prover a nova cédula de elementos suficientes de identificação para pessoas com deficiência visual –, era a mais eficiente possível, por representar o **melhor uso dos recursos escassos para produzir o máximo de resultado**, sem qualquer sombra de dúvida. A única forma possível de atendimento dessa demanda seria produzindo a cédula de R\$200,00 da forma como foi feita, especialmente com o uso da capacidade já instalada para a produção da nota de R\$20,00, devido a características do parque fabril, do principal elemento de segurança da cédula e dos insumos necessários.

68. Seguindo nessa linha de argumentação, vê-se que, muito embora se possa argumentar que a solução alvitrada não foi a ideal para contemplar todas as expectativas de diferentes setores da sociedade (nem poderia ser, por se tratar de solução urgente para atender



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

a situação emergencial da economia, sujeita aos fatores tempo e limites físicos da produção de numerário), era a única solução possível ante o quadro fático no qual estavam os agentes públicos responsáveis, além de conformar-se a todas as disposições legais aplicáveis, inclusive aquelas relacionadas ao acesso por pessoas com deficiência.<sup>29</sup>

***Periculum in mora inverso para a manutenção  
do serviço de meio circulante, caso a medida liminar seja deferida***

69. Diante de todo o exposto, fica claro que não estão presentes os requisitos legais para que a medida liminar pleiteada pelos autores seja concedida. Na verdade, a concessão da medida liminar neste caso acarretaria sério prejuízo para a execução dos serviços de meio circulante a cargo do BCB e para a própria sociedade, que apresentou, desde o início do estado de calamidade pública, demanda crescente por dinheiro em espécie. Como não haveria tempo hábil nem condições materiais para fabricar cédulas em tamanho diferenciado, eventual medida liminar representaria, em verdade, o desabastecimento do meio circulante.

70. Mencione-se que o custo das cédulas de R\$200,00 é de R\$325/milheiro. Já foram produzidas, até o dia 13 de outubro de 2020, 190,2 milhões de cédulas, ao custo de R\$61,8 milhões, das quais 21,2 milhões de cédulas já se encontram em circulação<sup>30</sup>. O BCB tem contrato assinado com a CMB, ao custo de cerca de R\$146 milhões, para aquisição de 450 milhões de cédulas de R\$200,00 para o exercício de 2020. Além disso, a CMB já adquiriu parcela significativa dos insumos. A parcela ainda não produzida, de 259,8 milhões de cédulas, tem custo de R\$84,4 milhões. É dizer, eventualmente, o BCB poderá ser demandado a ressarcir custos da CMB<sup>31</sup>, que é empresa pública federal, ou seja, o prejuízo ao erário seria certo.

71. O custo da campanha de lançamento da cédula é da ordem de R\$20 milhões. Estima-se custo, no mínimo, igual ao da campanha de lançamento para eventual campanha de recolhimento. Haveria ainda custos logísticos do recolhimento das cédulas já em circulação e das cédulas já distribuídas, bem como de sua destruição. Não há como estimar esses custos no momento.

72. Porém, a mais grave consequência da suspensão da produção e distribuição da nova cédula seria, como demonstrado ao longo desta manifestação, a de colocar em risco o atendimento das necessidades de numerário para garantir o funcionamento adequado da economia, ante a falta de alternativas viáveis. O impacto de eventual inadequação do volume de dinheiro em circulação seria majoritariamente sentido pelas pessoas mais pobres do país, dependentes de programas públicos de transferência de renda para manter a própria subsistência

<sup>29</sup> A remissão necessária, então, é o art. 22, § 1º, da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro: “*Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*”

<sup>30</sup> Esses números, atualizados em base diária, estão disponíveis na página <<https://www3.bcb.gov.br/mec-circulante/>>.

<sup>31</sup> Cf. art. 65, § 4º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

### Procuradoria-Geral

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

e a de suas famílias, também mais dependentes de recursos em espécie, por possuírem menos acesso aos instrumentos eletrônicos de pagamento, em especial nos rincões do Brasil.

73. Destacamos ainda alguns aspectos a serem considerados sobre a questão de recolhimento da nova cédula de R\$200,00. Haveria dificuldade de a mensagem chegar em toda a população: deve-se lembrar que existem cidades sem internet, cidades isoladas, cidades sem agências bancárias, sem lotéricas, onde seria necessário se deslocar (e ter custos de transporte) para chegar. O nível de instrução da população também pode ser uma barreira para o entendimento da mensagem do recolhimento.

74. Outrossim, o recolhimento da nova cédula pode trazer insegurança quanto ao recebimento de outras cédulas que venham a ser lançadas e das cédulas das demais denominações em circulação. A referida medida também poderia ocasionar desgaste de imagem nacional e internacional para o BCB e para o país.

75. Insta ainda lembrar que boa parte da população brasileira recebe e guarda suas economias em espécie e mensagens de recolhimento historicamente trazem insegurança, impactando seriamente a economia do país. E não se pode olvidar que, como o valor da nova cédula é alto, se for imposto seu recolhimento e fixadas datas, uma parte da população poderá não tomar conhecimento e, com isso, ter grandes prejuízos.

76. Finalmente ressaltamos que, tendo em vista as incertezas na evolução da pandemia – outros países já sofrem segunda onda – eventual determinação para interrupção da produção ou para recolhimento das cédulas já em circulação retiraria do BCB o estoque estratégico criado com a produção da cédula de R\$200,00, que poderá atender eventual novo aumento da demanda. Mal comparando, um *recall* de cédulas não é como um *recall* de automóveis, em que geralmente se substitui apenas a peça defeituosa. O lançamento de cédula substitutiva demandaria prazo mínimo de alguns meses<sup>32</sup>. Durante esse período, poderia ocorrer novo aumento da demanda, sem qualquer possibilidade de atendimento das necessidades da população.

### PEDIDOS

77. Em face das razões articuladas neste pronunciamento preliminar, conclui-se que são infundados os argumentos apresentados pela parte autora para questionar a decisão do CMN e do BCB de lançar a nova cédula de R\$200,00, tendo em vista que a nota não representa violação alguma ao direito de acessibilidade às pessoas com deficiência visual. Ademais, a decisão de lançar a nova cédula se encontra solidamente fundamentada, tendo representado a alternativa mais eficiente para resolver a situação emergencial que se apresentou.

78. Essa solução encontra-se amparada não apenas em criteriosos argumentos fáticos e técnicos, mas também em legislação própria, que inclui o art. 164 da Constituição e as

---

<sup>32</sup> Cf. nota de rodapé 28, que estima em três a quatro meses uma nova contratação, sem considerar, ainda, a construção de um novo padrão de cédula em tamanho maior que a de R\$100,00.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Petição 5361/2020-BCB/PGBC

Leis nº 4.595, de 1964, e nº 13.416, de 2017, que impõem a atuação do BCB para garantir a adequação do meio circulante às necessidades da economia nacional e da população como um todo. Além disso, a nova cédula dispõe de elementos de comunicação e tecnologia assistiva adequados a pessoas com deficiência visual, devidamente salientados na campanha de divulgação promovida pelo BCB, satisfazendo, por conseguinte, os ditames da Lei nº 13.146, de 2015.

79. O BCB, por isso, **requer** a Vossa Excelência **seja negada a tutela antecipada requerida**, visto que estão ausentes os pressupostos legais. Ademais, ficaram comprovados os prováveis graves riscos reversos ao funcionamento do meio circulante e da economia do país.

80. Enfim, o BCB destacou a necessidade de prudência no trato da matéria, em razão de sua sensibilidade e de sua alta complexidade, inclusive sob perspectiva jurídica, a exigir juízo exauriente sobre a matéria e, ao mesmo, a desaconselhar a alteração do quadro atual mediante concessão de tutelas de urgência.

81. Ao fim, uma vez negada a liminar, requer-se a regular citação deste BCB para que apresente regular contestação aos pedidos formulados na inicial, na qual, por certo, impugnar especificamente todos os argumentos agitados pelos autores.

Nesses termos, pede deferimento.

São Paulo, 21 de outubro de 2020.

/

**FLAVIO JOSÉ ROMAN**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
Seção de Contencioso Judicial e Gestão Legal (PGA-2)  
OAB/DF 15.934

**TANIA NIGRI**

Procuradora-Chefe do Banco Central  
Procuradoria Regional do Banco Central em São Paulo (PRESP)  
OAB/SP 228.742/

**MARIA MACARENA GUERADO DE DANIELE**

Subprocuradora-Chefe do Banco Central  
Procuradoria Regional do Banco Central em São Paulo (PRESP)  
OAB/SP 156.868

**PATRICIA ORNELAS GOMES DA SILVA**

Procuradora do Banco Central  
Procuradoria Regional do Banco Central em São Paulo  
(PRESP)  
OAB/SP 184.455



Justiça Federal da 3ª Região  
PJe - Processo Judicial Eletrônico

04/11/2020

Número: **5020209-15.2020.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **13ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **09/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 146.000.000,00**

Assuntos: **Pessoas com deficiência, Atos Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO (AUTOR)			
ORGANIZACAO NACIONAL DE CEGOS DO BRASIL (AUTOR)		JOSE FRANCISCO CIMINO MANSSUR (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
BANCO CENTRAL DO BRASIL (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
40987515	03/11/2020 23:38	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5020209-15.2020.4.03.6100 / 13ª Vara Cível Federal de São Paulo  
AUTOR: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO, ORGANIZACAO NACIONAL DE CEGOS DO BRASIL  
Advogado do(a) AUTOR: JOSE FRANCISCO CIMINO MANSSUR - SP163612  
REU: UNIÃO FEDERAL, BANCO CENTRAL DO BRASIL

**DECISÃO**

Vistos em decisão.

Trata-se de **Ação Civil Pública -ACP-** proposta pela **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL e ORGANIZAÇÃO NACIONAL DOS CEGOS DO BRASIL – ONCB** - em face da **UNIÃO FEDERAL** e do **BANCO CENTRAL DO BRASIL**, com pedido de **tutela de urgência**, a fim de que:

- (i) seja interrompida imediatamente a produção e a distribuição das cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais), com a fixação de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de descumprimento;
- (ii) seja determinada a exibição do processo administrativo ou do ato administrativo que determinou a obrigatoriedade de confecção das cédulas em dimensões diferenciadas a partir da 2ª edição da família do real;
- (iii) seja determinada a exibição do processo administrativo e do respectivo contrato celebrado para a confecção das novas cédulas em descompasso ao padrão adotado a partir da 2ª edição da família do real;



(iv) seja determinada a confecção das cédulas restantes de R\$ 200,00 (duzentos reais) já contratadas com observância dos requisitos de acessibilidade, especialmente no que tange à dimensão diferenciada;

(v) seja condenado o Banco Central do Brasil a alterar o contrato administrativo cujo objeto é a confecção das novas notas, para que providencie a modificação do projeto e das especificações;

(vi) na impossibilidade da adequação das dimensões das notas de R\$ 200,00 (duzentos reais) a serem fabricadas, seja determinada a proibição da produção das notas em tamanho semelhantes a qualquer outra já em circulação;

(vii) seja condenado o Banco Central do Brasil a observar os padrões de acessibilidade nas futuras contratações para confecção das cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais); e

(viii) seja determinado o recolhimento das cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais) que já estão em circulação, desde 02/09/2020, em desacordo com os parâmetros de acessibilidade.

Afirmam, em síntese, que no mês de julho de 2020 o Banco Central do Brasil anunciou o lançamento das cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais), cuja circulação se iniciou no segundo dia do mês de setembro (02/09/2020).

Narram que o lançamento da cédula foi criticado duramente pela comunidade de pessoas cegas e com baixa visão, a qual representaria cerca de 7.000.000 (sete milhões) de pessoas no país, uma vez que a nova cédula foi produzida com as mesmas dimensões daquela de R\$ 20,00 (vinte reais), o que apresentaria desafio na sua identificação.

Sustentam que, conforme informado pelo Banco Central do Brasil no Ofício 19966/2020 – BCB/Aspar, as cédulas de R\$ 2, R\$ 5, R\$ 10, R\$ 20, R\$ 50 e R\$ 100 da 2ª família do real dispõem de dois elementos para identificação: os tamanhos diferenciados e as marcas táteis.

Contudo, afirmam que as organizações dos direitos das pessoas com deficiências indicam ser o tamanho diferenciado o que realmente identificaria as cédulas, já que as marcas táteis seriam desgastadas com o passar do tempo de uso, além de não serem identificáveis por pessoas com perda de sensibilidade nas mãos em decorrência de problemas de saúde.

Assim, alegam que a inclusão da cédula, na segunda família do real, que não segue o padrão de diferenciação no seu tamanho representaria um retrocesso no que diz respeito aos direitos de parcela da população, em desrespeito à Convenção Internacional Sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e à Lei Brasileira de Inclusão, além de caracterizar discriminação por parte da Administração Pública.

Ainda, afirmam que o Banco Central do Brasil decidiu eliminar o padrão diferenciado da nova cédula de modo antidemocrático, sem ouvir as pessoas com deficiência social e as instituições protetoras dos seus direitos, violando os princípios democrático, da motivação e da eficiência.

Por fim, sustentam o descumprimento à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) por não ter sido disponibilizada qualquer informação referente ao processo de contratação das novas cédulas, bem como quanto aos motivos da decisão que determinou sua produção e não adoção do tamanho diferenciado.



Como pedido final, requer a convolação da tutela de urgência em provimento definitivo.

Foi determinada a manifestações dos réus, de acordo com o art. 2º, da Lei nº 8.437/92 (Id 40038648).

As autoras emendaram a inicial, requerendo a inclusão dos pedidos: (i) exibição pelos réus da Nota Técnica 329/2020 do departamento do Meio Circulante do Banco Central, do voto BC 174/2020 e do voto BC 211/2020 e (ii) a exibição pelos réus do voto BC 340/2020. Requereram, ainda, a inclusão da Defensoria Pública do Distrito Federal no polo ativo da ação (Id 40267006).

A Defensoria Pública da União juntou cópia do Ofício 21533/2020BCB/Aspar (Id 40283785).

O Banco Central do Brasil juntou manifestação (Id 40566613), na qual afirmou que, em face da extrema urgência e necessidade da produção da cédula de R\$ 200,00 (duzentos reais), foi necessária a utilização de pré-projeto de cédula já concebido por ocasião do desenvolvimento das demais cédulas da segunda família do real, lançadas em 2010, bem como a utilização da linha de produção da cédula de R\$ 20,00 (vinte reais), sob pena de se prejudicar a meta de produção a ser alcançada para satisfazer o valor financeiro de dinheiro em espécie demandado pela população.

Ainda, sustentou que a situação emergencial não prejudicou que a nova cédula preenchesse o requisito da acessibilidade às pessoas cegas ou com visão subnormal, o que se fez por meio da marca tátil, e em observância à legislação. Requereu o indeferimento da tutela antecipada e juntou documentos.

A União se manifestou pela petição Id 40654382, na qual alegou a ausência de interesse processual, uma vez que a presença das marcas táteis nas cédulas de R\$ 200,00 (duzentos reais) preencheria o requisito da acessibilidade.

Ademais, sustentou a ausência do interesse de agir por não ser devida a ingerência do Judiciário na elaboração e execução de políticas públicas relativas ao sistema monetário nacional.

Por fim, afirmou a ausência do perigo de demora e requereu a extinção do processo, ou indeferimento da liminar, com possibilidade de posterior juntada de informações.

Os autos vieram conclusos para análise da tutela de urgência.

### **É o relatório. Fundamento e decido.**

Neste juízo preliminar de cognição, próprio da espécie, reconheço o cabimento da **ACP** como instrumento apto para o exercício da defesa de **direitos individuais homogêneos** das pessoas cegas ou com visão subnormal que teriam sido surpreendidas pelo lançamento da cédula de R\$ 200,00 (duzentos reais) sem a alegada observância dos meios adequados de acessibilidade, particularmente em relação à dimensão que não se diferencia da cédula de R\$ 20,00 (vinte reais).

Da mesma forma, reconheço a legitimidade da **DPU** e da **Defensoria Pública do Distrito Federal** para, em litisconsórcio ativo facultativo com a **ONCB - Organização Nacional dos Cegos** -, autuarem na defesa do direito dos cegos, em especial, para provocarem o exame judicial quanto à observância, pelos réus, das normas que regulam o direito de acessibilidade nas cédulas de R\$ 200,00 (duzentos) reais.



Como já decido pelo STJ, "[cabe à Defensoria Pública a tutela de qualquer interesse individual homogêneo, coletivo *stricto sensu* ou difuso, pois sua legitimidade *ad causam*, no essencial, não se guia pelas características ou perfil do objeto da tutela ( = critério objetivo ), mas pela natureza ou *status* dos sujeitos protegidos, concreta ou abstratamente defendidos, os necessitados ( = critério subjetivo ) - REsp 1.264.116/RS 2ª T. rel. Min. Herman Benjamin, j. 18.10.2011, DJe 13.04.2012]."

Assim, **determino a inclusão da Defensoria Pública do Distrito Federal no polo ativo da ação**, a fim de que seja devidamente intimada de todos os atos processuais.

Pois bem.

A União alega que **não haveria interesse de agir**, argumentando que o Poder Judiciário não poderia alterar política pública relativa ao sistema monetário nacional em razão do princípio da separação dos Poderes.

Alega que por força do que dispõem o art. 21, VII, art. 48, XIV e art 164, *cabeça*, todos da Constituição Federal, e art. 4º e 10 da Lei 4.595/64, a decisão de emissão de papel moeda seria de atribuição exclusiva do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, não cabendo, nessa matéria, qualquer interferência do Poder Judiciário.

Traz argumentos doutrinários e cita jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que limitaria a revisão do mérito de certos atos administrativos, acolhendo, em suma, a lógica defendida, dentre outras, pela ***Doutrina Chenery*** para a qual o caráter político da atuação da Administração Pública ( nos Estados Unidos ) impediria que as Cortes Judiciais adotassem fundamentos diversos daqueles que foram acolhidos pelo Poder Executivo, especialmente em questões técnicas e complexas. No caso paradigma citado, o STJ reconheceu que as ***"escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário"***. ( *AgInt na Suspensão de Liminar de Sentença nº 2240-SP* ).

Sem razão, contudo.

Em primeiro lugar, é necessário diferenciar o objeto desta **ACP** da discussão que ocorre na **ADPF 726**, da relatoria da Ministra Carmen Lúcia, cujo objeto é precisamente a decisão política da emissão da cédula de R\$ 200,00 ( duzentos reais ).

Aqui não se coloca em discussão, imediatamente, se o Conselho Monetário Nacional - **CMN** - e o Banco Central do Brasil - **BCB** - deveriam ou não **aprovar e lançar** a cédula de R\$ 200,00 (duzentos reais), decisão de inegável natureza política motivada por fatores técnicos e temporais que abordarei na sequência. A discussão aqui é muito mais restrita e limitada.

Os autores não questionam, de forma absoluta, a política pública de aprovação e lançamento da cédula de R\$ 200,00, mas apenas questionam o fato dela, tal como aprovada e lançada, *supostamente*, **não observar diretrizes da Convenção de Nova Iorque e do Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei. 13.146/15.**

Ainda que se tratasse de uma discussão a propósito da própria política pública, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição e do modelo do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, não estaria descaracterizado o interesse de agir, tampouco a possibilidade de exame judicial da matéria.



Não se desconhece que há o entendimento doutrinário e jurisprudencial que preconiza que, em determinadas matérias, muito embora o Poder Judiciário possa reexaminar o mérito do ato administrativo, deve ter uma postura de **deferência em relação à decisão administrativa adotada**, desde que esta última tenha sido feita de forma motivada, com base em critérios técnicos e dentro de um espaço razoável de interpretação possível.

Isso como forma de se evitar a substituição, pura e simples, de uma decisão discricionária da administração calcada em uma opinião técnica de seus especialistas por outra decisão judicial que viesse fundamentada também em uma opinião técnica de um auxiliar do juízo.

Escrevendo sobre o tema, o agora Ministro Luis Roberto Barroso disse o seguinte: "**quanto às decisões discricionárias envolvendo conteúdo técnico, tomadas pelo órgão ou entidade especializada, gozam elas de um presunção reforçada de legitimidade, cabendo ao Judiciário revê-las apenas diante de erro grosseiro. Não fosse assim, estar-se-ia autorizando que a opinião do perito judicial substituísse a deliberação dos peritos da administração, em clara violação da separação dos poderes**" (*Sistema financeiro nacional. Alienação de instituição submetida a RAET. Discricionariedade técnica do Banco Central. Limites legítimos do controle jurisdicional [ parecer ]. Revista Forense, v. 375, Rio de Janeiro, set - out. 2004, p. 271 in ROMAN, Flávio José. Discricionariedade Técnica na Regulação Econômica. Editora Saraiva, 2013, p. 190*).

O Supremo Tribunal Federal, de sua vez, já reconheceu a necessidade da deferência do Poder Judiciário às decisões administrativas discricionárias de caráter eminentemente técnico. No julgamento da **ADI 4874**, ficou estabelecido, expressamente, que o Poder Judiciário deve observar em seus julgamentos a doutrina da deferência administrativa ( *Chevron U.S.A v. Natural Res.Def. Council* ).

Contudo, a doutrina da **deferência administrativa**, derivada de julgados da Suprema Corte dos Estados Unidos e que vem sendo invocada amiúde quando em discussão está o controle dos atos expedidos pela administração pública, especialmente por suas agências reguladoras, a meu sentir, não leva à completa **insindicabilidade** do ato pelo Poder Judiciário, ao contrário do que alega a União.

A deferência da jurisdição à decisão administrativa pressupõe a realização do exame judicial da motivação do ato e de sua interpretação como caminho necessário a ser trilhado para a verificação de sua compatibilidade com as normas legais e com a Constituição Federal. A deferência deve existir, é verdade, mas em relação à decisão administrativa discricionária que tenha sido adotada dentro de uma das molduras possíveis de aplicação da norma. E o exame dessa compatibilidade, por evidente, reclama a valoração judicial da decisão administrativa.

Demais, é bom lembrar que a Suprema Corte Americana, que construiu esses precedentes citados que seriam limitadores do controle judicial das decisões administrativas está, mais recentemente e de alguma maneira, reavaliando, à luz do princípio da separação dos Poderes, o alcance da liberdade que reconheceu às agências para editarem seus próprios regulamentos e atos, e, por conseguinte, reexaminando os parâmetros de deferência que as Cortes Judiciais devem ter quanto às decisões administrativas.

Ao que parece, a Suprema Corte Americana vem autorizando uma maior possibilidade de controle dos atos das agências, evoluindo do processo das duas etapas da **Doutrina Chevron** para a **doutrina de deferência de cinco etapas de Kisor** ( *Kisor v. Wilkie, Secretary of Veterans Affairs* ).



Assim, ao contrário do quanto alegado pela União, ainda que o fundamento fosse a construção jurisprudencial da Suprema Corte Americana, caberia ao Poder Judiciário a avaliação da decisão impugnada, não havendo falar na falta de interesse processual dos autores. Com mais razão ainda, no modelo constitucional brasileiro, em que vigora o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ( art. 5º, XXXV, CF ).

Com essas considerações, passo ao exame do caso concreto.

A concessão da **tutela de urgência** requerida pelos autores pressupõe a demonstração da **probabilidade do direito alegado e do perigo de dano** ou o **risco ao resultado útil do processo** ( art. 300, CPC ).

No caso dos autos, entendo que **não está caracterizado o perigo de dano** para a concessão da tutela para a forma e fins requeridos. Em verdade, haveria o perigo de dano reverso se fosse determinada, liminarmente, a proibição de confecção, de distribuição e a retirada de circulação do sistema bancário das novas cédulas de R\$ 200,00 lançadas pelo Banco Central do Brasil.

Os autores questionaram, ainda que *en passant*, a opção de emissão de cédulas de R\$ 200,00, num contexto de pandemia do Covid-19, o que recomendaria que fosse evitado o contato com notas e priorizadas outras formas de pagamento.

Em razão da pandemia da COVID-19, com as crises sanitária e econômica delas decorrentes, uma das medidas adotadas pelo Executivo Federal foi a criação do auxílio-emergencial - AE -. Essa política de distribuição de renda, de sua vez, escancarou um grave problema do país, qual seja, a existência de quase 40 milhões de pessoas eram até então invisíveis para o Estado brasileiro.

O resumo dessa triste realidade pode ser encontrada nessa matéria da CNN Brasil, do dia 30 de junho deste ano:

"A experiência com o pagamento mensal do auxílio emergencial a mais de 60 milhões de brasileiros durante a pandemia deu à Caixa acesso digital a este contingente de trabalhadores informais, pelo menos 40 milhões até então invisíveis ao poder público. O registro inédito dessas pessoas, feito com urgência para transferir renda aos mais vulneráveis à crise provocada pelo novo coronavírus, é um dos instrumentos mais importantes que o governo federal já teve em mãos para enxergar quem realmente precisa ser resgatado e acolhido. O Bolsa Família, programa criado pelo governo petista, tinha catalogado pouco mais de 23 milhões de brasileiros, cerca de 14 milhões de famílias. A pandemia mostrou que havia quase o dobro de trabalhadores em situação precária, completamente desassistidos pelo poder público, ou sob a proteção das leis trabalhistas. A Caixa tem feito transferências simultâneas para cerca de 8 a cada 10 brasileiros adultos do país".  
(<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/06/30/governo-quer-a-caixa-economica-operando-o->

Em que pese a preocupação dos autores com a própria decisão de colocar em circulação a cédula de R\$ 200,00, o que no entender deles iria de encontro à orientação das autoridades sanitárias para o enfrentamento da pandemia, no sentido de que deveria ser dada prioridade a outras formas de pagamento como forma de se evitar a utilização do papel moeda, tenho que essa discussão está completamente desfocada no cenário atual que vivemos, bastando, para tanto, nos depararmos com a dura realidade de que havia, até então, 40 milhões de pessoas praticamente invisíveis ao Estado brasileiro. Não se pode esperar, muito menos exigir, que tais invisíveis se valham de meio alternativos de pagamento, como os digitais, evitando o manuseio de papel moeda. Ora, se essas pessoas sequer constavam de cadastros oficiais da administração pública, como se lhes exigir que tenham sistema digitais para pagamento de contas e transferências de valores? Em particular, a Defensoria Pública, pela própria natureza, deveria ser, como é, não necessariamente a primeira, mas



certamente uma das instituições mais importantes dentro da estrutura do Estado brasileiro para reclamar desse problema e atuar contra esse estado de coisas, atuando também contra essa forma de exclusão social e nas busca de soluções concretas.

A verdade é que, na era digital, o papel moeda ainda se revela indispensável e, infelizmente, como o único meio de pagamento para uma parte considerável da população brasileira.

O pagamento do auxílio-emergencial (AE) dentro do contexto da pandemia, somado ao entesouramento das cédulas pela população que acabou sendo detectado, são as razões apresentadas pelas autoridades monetárias para a decisão política de emissão das cédula de R\$ 200,00 (duzentos reais), conforme se vê do Parecer Jurídico 540/2020-BCB/PGBC juntado pelo Banco Central do Brasil na ADPF 726 em atendimento da determinação da Ministra Carmen Lúcia, relatora da ação, e que instrui a manifestação do réu.

Destaco do referido Parecer o seguinte trecho:

29. Claro está, portanto, que a decisão de autorizar a produção e colocação em circulação da nova cédula de duzentos reais consubstancia a única solução técnica possível para a situação emergencial que se apresenta. Ante a imperativa e incontornável necessidade de fornecer papel moeda suficiente para atendimento às demandas da sociedade, em especial os esperados saques em espécie diretamente relacionados ao pagamento de auxílios e benefícios para a população mais vulnerável, a solução técnica compatível com a tempestividade exigida foi a produzir a combinação de numerário capaz de maximizar o valor monetária a ser produzido.

30. (...)

31. Há que se ressaltar, ainda, que a decisão do CMN e do Banco Central de lançar a cédula de duzentos reais foi a solução que melhor atende ao interesse público, sobretudo diante da situação crítica com a qual se defrontaram. A solução havia de ser tempestiva, porquanto o imenso aumento da demanda por numerário surgiu de forma abrupta, na esteira da eclosão do estado de emergência na saúde pública com os já notórios efeitos na economia nacional. Ou seja, o CMN e o Banco Central estavam constrangidos também pelo fato temporal.

32. Além disso, como já apontado, o lançamento da cédula com valor de face mais elevado era a única solução técnica possível para fazer face à imperiosa necessidade de numerário demandado pela sociedade. Deveras, a solução a ser apresentada pelo CMN e pelo Banco Central se encontrava limitada pela capacidade produtiva da CMB e pela inviabilidade de contratação adicional no exterior. Ou seja, a solução teve de levar em conta os limites físicos do sistema de produção do numerário.

33. Portanto, em síntese, fica demonstrado que a atuação do CMN e do Banco Central foi realizada em plena consonância com os princípios da motivação e da eficiência. Como demonstrado, a motivação do lançamento da nova cédula decorreu da inexorável necessidade de atender o inaudito aumento da demanda por numerário pela sociedade, que se viu atingida pela imprevisível emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus ( Covid-19 ), sofrendo, ainda, com a redução do emprego e da atividade econômica, acabou por entesourar moeda; bem como pela necessidade de ofertar moeda para garantir o saque em espécie de valores relacionados aos benefícios e auxílios emergenciais necessários a garantir a subsistência de parcela expressiva da população. Nos itens anteriores, também ficou demonstrado de forma cabal e irretorquível que a solução consistente no lançamento da nova cédula era a única viável do ponto de vista técnico, ante as restrições de cunho temporal e limitações da capacidade produtiva da CMB. Noutros termos, a solução encontrada era a mais eficiente possível neste momento, por representar o melhor uso dos recursos escassos para produzir o máximo de resultado, sem qualquer sombra de dúvida (...)"



É certo que esta ACP **não tem por discussão imediata a decisão política de emissão das novas cédulas de R\$ 200,00** ( duzentos reais ); aqui se discute, de forma direta, o fato delas não terem sido emitidas, no entender dos autores, com os requisitos de acessibilidade necessários para que sejam usadas pelos cegos e pelas pessoas com visão subnormal.

Contudo, não há como negar que o contexto social, de crise sanitária e econômica, somado à situação de risco iminente de desabastecimento de numerário no sistema bancário para fazer frente à demanda existente e potencial, **é legitimador da decisão de emissão das novas cédulas de R\$ 200,00 por meio da utilização da linha de produção da cédula de R\$ 20,00 já existente.**

Como esclarecido pelo BCB em sua contestação:

"61. A combinação de numerário a ser produzida elevou a produção de cédulas de R\$ 100,00 ao limite da capacidade de produção da CMB. Nesse sentido, cumpre frisar que a principal razão para limitação de produção da cédula de R\$ 100,00 é a capacidade da linha que atende às denominações de R\$ 50,00 e R\$ 100,00, de aproximadamente 100.000.000 cédulas/mês. com trabalho em três turnos e em finais de semana. Foi então contratada a produção de 170.000.000 de cédulas adicionais de R\$ 100,00, e de 225.000.000 de cédulas de R\$ 50,00, correspondentes a quatro meses de funcionamento da correspondente linha, utilizando toda capacidade em 2020. A CMB informou ser possível obter insumos para substituir a produção de 50 milhões de cédulas de R\$ 50,00 por R\$ 100,00, o que resultaria em incremento financeiro de R\$ 2,5 bilhões, valor irrisório frente às necessidades identificadas pelo BCB, razão pela qual se manteve a produção contratada de cédulas de R\$ 50,00, inclusive por conta da sua relevância para o meio circulante nacional. Assim, optou-se pelo lançamento da cédula de R\$ 20,00, cuja produção até o final do ano, utilizando linha até dedicada a cédula de mais baixa denominação ( justamente a de R\$ 20,00, de mesmas dimensões da nova cédula ), dentro do PAP, poderá promover um incremento financeiro ao meio circulante de R\$ 90 bilhões.

62. Para responder a esses desafios e cumprir seus misteres constitucionais e legais, o CMN e o BCB, à luz do melhor conhecimento técnico e ante restrições de caráter econômico e a limitada disponibilidade orçamentária, concluíram que o lançamento da cédula de R\$ 200,00 usando a linha de produção da cédula de R\$ 20,0 já existente, era a opção mais racional e eficiente para garantir o fornecimento de numerário suficiente para atender à demanda da economia nacional e da sociedade em geral e, anda, garantir as necessidades de saque em espécie diretamente relacionadas ao pagamento dos benefícios financeiros e auxílios emergenciais, que tiveram sua vigência prorrogada, com prestações adicionais em relação ao previsto inicialmente em abril de 2020."

As razões apresentas pelo BCB, **neste momento processual**, são suficientes para justificar a opção pela utilização do padrão da cédula de R\$ 20,00 para a emissão das novas cédulas, considerando a questão operacional envolvida e, principalmente, o tempo de que dispunham as autoridades monetárias para encontrar uma solução que atendessem a demanda de papel moeda no sistema bancário nacional evitando o colapso dos meios de pagamento.

Como esclarecido nessas informações iniciais, próprias para o exame do pedido de tutela, não havia outra solução operacional possível para viabilizar, **no tempo exigido**, a colocação de cerca de R\$ 90 bilhões em papel moeda no sistema, considerando que o Governo Federal havia aprovado crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões para pagamento nos três meses seguintes ( R\$ 32,7 bilhões/mês ) de auxílios emergenciais.



A possibilidade de contratação da emissão da cédula de R\$ 200,00 em padrão específico e diferenciado das demais cédulas de real por outro fornecedor internacional, uma vez que a CMB não tinha condições de atender essa demanda no prazo exigido, também foi descartada porquanto as casas impressoras de porte para esse tipo de serviço também estavam com sua capacidade de produção comprometida pela demanda de seus contratantes usuais, dado que em outros países também se repetiu o mesmo problema, especialmente o forte entesouramento em razão da emergência relacionada ao coronavírus.

Se a decisão de emitir a cédula de R\$ 200,00 utilizando o mesmo padrão de tamanho da cédula de R\$ 20,00 se justificou em razões de caráter técnico e de urgência, cumpre saber, também para este exame inicial, se os réus adotaram providências necessárias para garantir minimamente a questão da acessibilidade para as pessoas cegas ou com visão subnormal.

De acordo com as informações dos réus, embora a nova cédula de R\$ 200,00 tenha o mesmo tamanho da cédula de R\$ 20,00, ela preencheria requisito indispensável da acessibilidade às pessoas cegas ou com visão subnormal por meio de marca tátil, o que estaria em estrita observância com a legislação.

Esclarecerem os réus que, seguindo a mesma lógica usada na demais cédula da segunda família do Real, a marca tátil da cédula de R\$ 200,00 é representada por barras em alto-relevo localizadas no inferior direito da frente da nota, sendo que tais marcas são feitas com relevo pronunciado e cujo desenho foi aprimorado para o fim de facilitar o reconhecimento tátil.

Ainda de acordo com o réus, as marcas táteis utilizadas na segunda família do Real foram submetidas à análise e aprovação por associações de pessoas com deficiência visual em reuniões ocorridas à época da execução do projeto gráfico e técnico, em 2008. Informam que teriam participado dessas reuniões representantes da Fundação Dorina Nowill, Instituto Benjamin Constant, União Brasileira de Cegos (UBC) e Conselho Brasileiro para o Bem-Estar dos Cegos.

Concluem dizendo a nova cédula de R\$ 200,00 teria observado o paradigma do desenho universal com marcas táteis pelo que não seriam expressão de política pública excludente, ressaltando que não haveria a obrigatoriedade, no plano internacional, de diferenciação de dimensão das cédulas, trazendo como exemplo, dentre outros, o do dólar americano, que seria o padrão monetário de maior preponderância mundial e que não utilizaria nem o tamanho diferenciado, nem a marca tátil.

Pois bem. Neste exame inicial, a meu sentir, as razões que levaram à decisão de emitir as novas cédulas de R\$ 200,00 com o mesmo padrão de tamanho da cédula de R\$ 20,00, pelas razões operacionais e de urgência já expostas, observando, quanto à acessibilidade para pessoas cegas ou com visão subnormal, apenas as marcas táteis diferenciadoras, se revelam, como alegou o BCB em suas informações, **se não a solução ideal, a solução possível para o contexto de urgência em que foi tomada.**

Não há dúvida de que o ideal seria a observância padrão de utilizar dimensões diferenciadas entre as cédulas, de acordo com a lógica que informou a padronização da segunda família do real.

Estamos diante de uma situação clara de colisão entre dois princípios fundamentais. De um lado, o direito dos quase 7 milhões de cegos e pessoas com visão subnormal de terem a expectativa de que lhes seja garantida a acessibilidade adequada à nota de R\$ 200,00 pelo fato de não ter o tamanho diferenciado em relação à nota de R\$ 20,00. De outro, os mais de 40 milhões de brasileiros que poderiam ficar afetados pela ausência de meio de pagamento em papel moeda se as medidas aqui questionadas não tivessem sido adotadas pelos réus.

Da mesma forma, não pode ser desconsiderada que a atividade revisora que o Poder Judiciário exerce sobre a administração pública deve levar em consideração as consequências que podem advir de sua decisão.

De fato, dispõe o art. 21 da LINDB:



Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos."

Não há como não sopesar que a tutela de urgência, na forma requerida, no sentido de se **proibir a produção e distribuição e determinar a retirada de circulação** das cédulas de R\$ 200,00 traria impacto significativo nos meios de pagamento em papel moeda disponíveis à sociedade brasileira neste momento de crise sanitária e econômica mundial.

Dai entender, **neste juízo de cognição sumária**, que esses dois fatores apresentados pelos réus, a justificativa técnica da emissão da cédula de R\$200,00 com a utilização do mesmo padrão de tamanho das notas de R\$ 20,00, e diferenciação das cédulas, para fins de acessibilidade das pessoas cegas ou com visão subnormal, apenas pelas marcas táteis, dentro de um contexto de excepcionalidade em que vivemos e que demandou a adoção de medidas de urgência para viabilizar a emissão de mais de R\$ 90 bilhões em espécie para que não faltassem notas no sistema bancário nacional, são razões suficientes para **indeferir o pedido de tutela de urgência** requerida na inicial.

Qualquer medida liminar que obstasse a produção e distribuição das atuais cédulas de R\$ 200,00 ou que determinasse a sua retirada de circulação poderia colocar em risco a execução dos serviços de meio circulante sob responsabilidade do Banco Central do Brasil, especialmente se consideramos que as projeções iniciais por demanda de cédulas de reais foram ampliadas em razão da extensão do prazo de pagamento do AE inicialmente previsto.

O que não significa, contudo, que essa decisão política quanto à emissão da cédula de R\$ 200,00, em um contexto de normalidade e dentro de um prazo adequado, possa ser revista para o fim de que seja observada a lógica que informou a decisão política quando do lançamento das cédulas da segunda família do Real, com dimensões diferenciadas. Noutro falar, precisa ser avaliado se opção anterior de emissão de notas de tamanhos diferentes se justificava - em que extensão - na necessidade da garantia de acessibilidade para os cegos e para as pessoas com visão subnormal.

Mas isso só pode ser analisado após o devido contraditório e com a instrução adequada dos autos, uma vez que os réus até aqui apenas trouxeram **manifestações prévias** que foram prestadas no prazo de 72h para o fim do exame do pedido de tutela de urgência.

Dessa forma, **indefero o pedido de tutela de urgência** consistente na proibição de produção e distribuição das cédulas de R\$ 200,00, bem como **indefero o pedido de tutela de urgência** para que seja determinada a imediata retirada de circulação das referidas cédulas de R\$ 200,00, **dado que tais medidas implicariam perigo reverso com a potencialidade de colocar em risco a execução dos serviços de meio circulante**.

**Defiro, somente**, o pedido formulado na inicial **determinando** aos réus que exibam, com suas contestações, o processo administrativo que definiu que as cédulas da 2ª edição da família do Real, emitidas a partir de 2010, teriam dimensões diferenciadas, de modo que se possa avaliar se a opção de diferenciação das cédulas apenas pelas marcas táteis seriam justificadas fora de uma situação de excepcionalidade e dentro do contexto de normalidade que venha a se estabelecer no futuro, como forma de se evitar um retrocesso social na política de



acessibilidade já existente para as cédulas de reais, o que encontra vedação na Constituição Federal e no marco legal da matéria, traduzido especialmente pela Convenção de Nova Iorque e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Garantia de Acessibilidade.

Os demais pedidos dos autores quanto à exibição de outras decisões administrativas ou ofícios que estariam diretamente relacionadas à decisão de emissão da cédula de R\$ 200,00, entendo, ficaram prejudicados pelas informações e esclarecimentos que já foram apresentados pelos réus em suas manifestações prévias, especialmente por meio do Parecer Jurídico 540/2020-BCB/PGBC que instruiu a manifestação do BCB e que já havia sido apresentado na APDF nº 726, da Rel. da Min Carmen Lúcia, no Supremo Tribunal Federal.

Citem-se os réus para que apresentem contestação, no prazo legal.

Com as repostas, abra-se vista aos autores para réplica e para o Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, § 1º da Lei 7.347/85.

Intimem-se. Cumpra-se.

*(assinado eletronicamente)*

**FERNANDO MARCELO MENDES**

**JUIZ FEDERAL**

