

# Petição 1.584/2022-BCB/PGBC

Petição apresentada pelo Banco Central em ação popular na qual se discute a regularidade da iniciativa LIFT (Laboratório de Inovações Financeiras – <https://lifflab.com.br/>).

**Pablo Bezerra Luciano**

Procurador do Banco Central

**Lucas Farias Moura Maia**

Procurador-Chefe do Banco Central

**Flavio José Roman**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

**Erasto Villa-Verde de Carvalho Filho**

Subprocurador-Geral do Banco Central

AO JUÍZO DA 14ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

PROCESSO Nº 1013368-10.2022.4.01.3400 (PJE)  
AUTOR: ELMER COELHO VICENZI  
RÉU: BANCO CENTRAL DO BRASIL

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**, autarquia federal especial criada pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 00.038.166/0001-05, com sede no SBS, Quadra 3, Bloco “B”, em Brasília-DF e endereço eletrônico indicado ao rodapé, pelos procuradores adiante firmados (art. 17, I, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c art. 4º, I², da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, art. 9º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e art. 182<sup>4</sup> do Código de Processo Civil - CPC), à vista da intimação via mandado id 207764560, com registro de ciência no PJE em 16 de março de 2022, às 17h59min, vem se manifestar a propósito do despacho id 972203222, de 11 de março de 2022, nos termos que seguem.

### I. Síntese

2. Em petição inicial truncada e bastante confusa, protocolizada em 10 de março de 2022, o autor, Sr. Elmer Coelho Vicenzi, que se qualifica como “*delegado da polícia federal*”<sup>5</sup> e que ao final a subscreve, sustenta que o Lift (Laboratório de Inovações Financeiras - <https://liftlab.com.br/>) seria um “*site de submissão de projetos a partir de uma lista de temas e de tecnologias*”, que conta com um Comitê de Gestão do qual participam a Fenabac e o Banco Central.

3. Argumentando que o objeto do Lift seria “*público*”, pois destinado a pesquisar mecanismos de aprimoramento e inovação pertinentes “*às atividades de supervisão e regulação exercidas pelo Banco Central do Brasil*” (cf. art. 9º do Edital correspondente), o autor questiona a regularidade de o site ser administrado por um ente privado, a Diferente Educação Corporativa Ltda. (CNPJ 04.979.082/0001-19).

4. Segundo o autor, a Diferente Educação Corporativa Ltda. encontrar-se-ia “*inapta*” no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), em razão de “*omissões de declarações*”, sendo ainda

1 “Art. 17. Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete: I - a sua representação judicial e extrajudicial”.

2 “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”.

3 “Art. 9º A representação judicial das autarquias e fundações públicas por seus procuradores ou advogados, ocupantes de cargos efetivos dos respectivos quadros, independe da apresentação do instrumento de mandato”.

4 “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.”

5 Vale observar que o protocolo da petição inicial e dos documentos que a instruíram no PJE foi diligenciado por “ELMER COELHO VICENZI – POLO ATIVO – POLÍCIA FEDERAL NO DISTRITO FEDERAL (PROCESSOS CRIMINAIS) – Representante processual”.

sediada em um prédio de natureza residencial situado na Rua Pires de Almeida, 66, 302, CEP 22240-150, Rio de Janeiro/RJ.

5. O autor também questiona o fato de não ter localizado convênio ou licitação entre o Banco Central e o ente empresarial em pesquisas no Google, Diário Oficial da União (DOU) e Portal da Transparência. Para ele, não se poderia dizer que o arranjo com a empresa seria exclusivamente com a Fenabac, na medida em que “o edital do concurso deixa claro” que o “Banco Central” e “a Associação dos Servidores estão em pé de igualdade como coordenadores do projeto”, além de constar logo do Banco Central em artes da iniciativa.

6. Aspectos do procedimento do Lift também são questionados como a falta de: a) previsão no edital da publicação dos participantes desde a 1ª fase; b) motivação dos excluídos; c) recurso de exclusão da 1ª fase; d) indicação de quem é a autoridade responsável no Banco Central “em proceder a tal concurso”, e sua assinatura no edital; e) indicação do número do processo que “regulamente o ato”.

7. Ao final, num esforço de decodificação da linguagem confusa da petição inicial, é possível concluir que o autor pediu:

- a) a declaração de nulidade do que chama de “concurso”, de modo que o Banco Central seja obrigado a “promover o devido processo administrativo em observância aos ditames legais para promover o referido concurso LIFT com sua participação”;
- b) expedição de ordem para que “seja aberto processo administrativo disciplinar para que apure as irregularidades e quem a deu causa”;
- c) expedição de ordem para a “polícia federal de abertura de inquérito policial para que apure eventual crime de prevaricação, caso a escolha da empresa privada e de seu site não esteja de acordo com a legislação”;
- d) a remoção do Lift da Internet até que sobrevenha regularização do “processo administrativo”

8. Considerando que o autor-cidadão se qualificou como “delegado da polícia federal” e que a petição inicial não foi subscrita por advogado, o juízo despachou em 10 de março de 2022 para que houvesse regularização da representação processual (id 969755179).

9. Subseqüentemente, em 11 de março de 2022, pela petição interlocutória de id 971526660, embora sustentando a desnecessidade de representação por advogado para a propositura de ação popular, o autor apresentou procuração (id 971526662), constituindo a advogada Nayara da Silva de Mesquita, inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Seção do Distrito Federal, sob o número de inscrição nº 65.115.

10. Por oportuno, vale observar que, na parte final da procuração subscrita pelo Sr. Elmer Coelho Vicenzi (id 971526662) na qualidade de outorgante, diz-se: “dão [sic] ainda por ratificados todos os atos porventura já praticados em seus nomes [sic] pelo outorgante”.

11. Por sua vez, ainda em 11 de março de 2022, explicando o motivo pelo qual se fazia necessária a subscrição de ação popular por advogado, o juízo deu por sanado o vício processual, e determinou a

intimação do Banco Central “*para manifestação prévia, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, oportunidade em que deverá esclarecer ao Juízo eventual demanda judicial com o mesmo objeto dos autos*” (id 972203222).

12. Contudo, antes que houvesse notícia da intimação do Banco Central, o autor voltou aos autos apresentando o que chamou de “*aditamento à inicial*” em 14 de março de 2022 (id 974454174). Na oportunidade indicou que o “*novo site do concurso público*” seria <https://www.bcb.gov.br/site/liftchallenge>, e que agora estaria mais claro o prêmio, qual seja, publicação dos relatórios finais na revista *Lift Papers*, que constaria do site <https://www.revista.liftlab.com.br/lift/about>, mantido por empresa privada. Além disso, trouxe aos autos breve notícia publicada no veículo de imprensa “Estadão” dando conta de que:

*“EXPOSTOS. Teve polêmica na seleção do Santander para o desenvolvimento do real digital pelo Banco Central, no Lift Challenge. Questões como a segurança nacional e a exposição do sistema financeiro a agentes privados causaram desconforto no mercado.*

*CONFLITO. Instituições que ficaram de fora alegam que a entrada de bancos privados no processo coloca em xeque os interesses públicos e privados nas decisões. Procurado o Banco Central disse que o desafio buscou dar transparência aos debates sobre o real digital e obteve uma ampla variedade de experiências entre os proponentes selecionados.”*

13. Aproveitando a matéria acima, o autor fez a seguinte ilação “*aponta-se que o Banco Santander é o ex-empregador do atual presidente do Banco Central do Brasil*”.

14. Por fim, aditou o pedido para que o site <https://www.bcb.gov.br/site/liftchallenge> seja “*removido até a regularização junto ao BANCO CENTRAL DO BRASIL de todo o processo administrativo de utilização do site e empresa privada e processo administrativo de participação da autarquia de sua coordenação no concurso público [...]*”.

15. Sobrevindo intimação do Banco Central para que em 72h apresente manifestação quanto à liminar postulada, demonstrar-se-á abaixo que o autor não tem razão.

## ***II. Ressalva sobre o direito de alegar e renovar em contestação toda a matéria de defesa***

16. Por meio dessa manifestação, composta no prazo exíguo de 72h, o Banco Central não pretende nem tem condições de esgotar toda a matéria de defesa que tem a opor ao indeferimento da inicial ou rejeição dos pedidos autorais, ainda mais considerando que, segundo o sistema PJe (Processo Judicial eletrônico), o termo final do prazo para manifestação é 17h59min desse sábado, 19 de março de 2022 (sábado).

17. O sistema PJe não prorrogou o prazo de 72h para a segunda-feira, não obstante não haja dispositivo de lei processual que determine a fluência e o término de prazo fixado em horas em dia considerado não útil.

18. Essa circunstância, por si só, já prejudica o exercício do direito de defesa por parte do Banco Central, na medida em que foi feito um esforço extraordinário para protocolizar essa manifestação

até 17h59min do dia 19 de março de 2022 (sábado), sobretudo porque: a) a petição inicial é eivada de gravíssimos defeitos redacionais e de técnica advocatícia que tornam sua inteligência particularmente difícil; b) essa é a primeira demanda judicial envolvendo o Lift de que a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) em todo o Brasil tem notícia.

19. A oportunidade para que o réu se manifeste previamente à análise de pedido liminar em prazo exíguo de algumas horas não pode ser encarada como medida tendente a apenar-lhe a defesa. Para que não seja vulnerada a ampla defesa, deve-se dar curso desimpedido a toda a matéria que vier a ser articulada na contestação, sem que se cogite de preclusões. Com suporte no disposto nos arts. 336 e 337 do CPC, o exercício pelo Banco Central da ampla defesa será diligenciado sobretudo por meio de sua contestação, caso venha a ser citado.

20. Diz-se isso para que não sejam dadas por preclusas as matérias de defesa suscitadas nesta manifestação. Mesmo que eventualmente o juízo não se convença acerca da substância desta defesa, isso não deve ser motivo para impedir ou bloquear o direito do Banco Central de renovar e robustecer na contestação os temas suscitados nessa petição interlocutória.

### **III. Impossibilidade de ratificação de ato praticado por quem não é advogado**

21. Não obstante o juízo haja dado por sanada a representação processual do autor na decisão de id 972203222, haja vista a inclusão aos autos da procuração de id 971526662, há que se considerar que uma coisa é se reconhecer que o autor popular, agora, está regularmente assistido por advogada; outra coisa é dar por sanado o fato de a petição inicial ter sido subscrita por quem não está – nem pode estar – inscrito na OAB<sup>6</sup>.

22. O ordenamento jurídico-processual brasileiro não permite o aproveitamento de atos privativos de advogado por quem não está inscrito na OAB. Vão nesse sentido as disposições do art. 4º do Estatuto da Advocacia e da OAB:

*“Art. 4º São nulos os atos privativos de advogado praticados por pessoa não inscrita na OAB, sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas.*

*Parágrafo único. São também nulos os atos praticados por advogado impedido - no âmbito do impedimento - suspenso, licenciado ou que passar a exercer atividade incompatível com a advocacia.”*

23. Não estamos diante de uma mera irregularidade processual. Não se trata de apego irrefletido a formalidades. A petição inicial do autor popular não configura ato anulável. Tratando-se de nulidade, não há espaço para convalidação (arts. 168, parágrafo único, e 169 do Código Civil). A advogada constituída por ele após o ajuizamento da ação não pode sanar o defeito inicial, encampando a petição inicial subscrita apenas pelo autor como se fosse sua.

24. Não estamos diante da situação até certo ponto relativamente corriqueira de advogado que, por algum lapso, haja esquecido de juntar aos autos procuração após subscrever uma petição inicial.

<sup>6</sup> Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), art. 28, inciso V: “A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades: (...) V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza”.

Nesse caso, obviamente, é possível que o advogado que compôs a petição inicial e a protocolizou venha a sanar o vício, juntando aos autos a procuração. Situação bem diferente é a que consta desses autos: a petição inicial não foi subscrita por advogado inscrito na OAB, não havendo espaço para que uma procuração juntada *a posteriori* venha a, por passe de mágica, atribuir a autoria dos atos pretéritos ao profissional de advocacia.<sup>7</sup>

25. Vale inclusive lembrar que é infração disciplinar “*assinar qualquer escrito destinado a processo judicial ou para fim extrajudicial que não tenha feito, que não tenha colaborado*” (art. 34, V, da Lei nº 8.906, de 1994). Ou seja: se advogados não podem assinar escritos para os quais não concorreram de nenhuma forma, também não podem assumi-los para si posteriormente. A propósito, nem existe nos autos uma manifestação clara da causídica do autor no sentido de ratificar os atos anteriormente praticados por seu agora constituinte. O que há, como se viu, é um texto truncado e sem sentido lógico lançado na parte final da procuração, na qual o outorgante diz que “*dão [sic] ainda por ratificados todos os atos porventura já praticados em seus nomes [sic] pelo outorgante*”. Além de usar illogicamente o verbo no plural “*dão*”, nesse trecho o autor sugere que a petição inicial teria sido subscrita pela outorgada, o que não é verdade.

26. A situação concreta é até mais grave porque o subscritor da petição inicial é profissional da área policial, que desempenha atividade incompatível com a advocacia nos termos do já referido art. 28, inciso V, do Estatuto da Advocacia e da OAB.

27. Definitivamente, o ajuizamento de demanda por petição inicial subscrita por quem não é nem pode estar inscrito na OAB não é um detalhe que se possa simplesmente ignorar. Ainda se fosse possível sanar a petição inicial, seria necessário verificar se, por acaso, alcançou a finalidade, o que, como se verá adiante, não é o caso. Longe disso até. A petição inicial tem defeitos tão graves que, por si, prejudicam por demais a ampla defesa do Banco Central.

#### ***IV. Indevido manejo de ação popular para veicular pretensão investigativa: inadequação do procedimento e falta de interesse de agir***

28. O fato de a petição inicial ter sido composta por um delegado, e não por um advogado devidamente inscrito na OAB, explica bastante os descaminhos técnico-processuais da pretensão autoral. Aliás, esse caso é até exemplar no sentido de que não basta ser bacharel em Direito para se dominar a técnica advocatícia.

29. O que se extrai da petição inicial e de seu aditamento é uma coleção de suposições e especulações que poderiam em tese apontar para ilegalidades ou intuitos supostamente cavilosos por parte do Banco Central e de seus agentes no contexto da iniciativa Lift. O autor popular não é assertivo. Vislumbra ilegalidades potenciais. Não tem segurança sobre o que alega. O que ele pretende, em rigor, é investigar se as suas suspeitas se confirmam na prática.

---

<sup>7</sup> Em boa verdade, a situação descrita pode, em tese, configurar o tipo descrito no art. 47 da Lei de Contravenções Penais, art. 47, *caput*, segundo o qual “[e] xercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício” está sujeito a pena de “*prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis.*”

30. Contudo, quando se propõe uma demanda judicial espera-se que o autor tenha firmeza sobre o que alega. Espera-se que o autor indique que o fato ilícito X ocorreu, que a pessoa Y é a responsável, e que a conclusão jurídica é a sanção Z. Essa é a boa técnica de peticionamento. O autor não pode trabalhar com hipóteses, mas com assertivas. O autor não pode titubear ou colocar em dúvida as suas próprias alegações, pois o processo judicial contencioso não é uma técnica especulativa ou investigativa. Produzem-se, claro, provas durante a instrução processual. Mas a atividade probatória só faz sentido no contencioso judicial se autor e réu controvertem a respeito da existência de determinados fatos. A prova incide sobre alegações, e não sobre formulações hipotéticas. O Poder Judiciário não pode ser utilizado como órgão de consulta do autor ou servir para atividades puramente investigativas.

31. Como procedeu o autor popular no caso concreto? Em poucas palavras, supôs que ação popular seria instrumento para investigações próprias de inquérito civil ou de outros procedimentos preliminares.

32. Na petição inicial o autor trabalhou argumentando em torno de sua própria ignorância sobre o assunto, ao dizer, por exemplo: “*não foi localizado qualquer convênio ou licitação do Banco Central do Brasil com tal empresa para que [...]*” (id 969507157, p. 6); fez especulações do tipo “*por que tal empresa foi escolhida pelo Banco Central?*” (969507157, p. 8); pediu a intimação da Casa da Moeda do Brasil para que esclareça se “*participou do referido concurso [...]*” (id 969507157, p. 13), em vez de afirmar se houve participação ou não da entidade; pediu a intimação de representante da empresa Diferente Educação Corporativa Ltda. para prestar “*informações sobre como se deu processo de escolha no referido concurso público e como é remunerado para manter o site*”, a demonstrar que não tem segurança quanto às suas alegações (id 969507157, p. 13).

33. O caráter especulativo da demanda é ainda mais acentuado no “*aditamento à inicial*”, dessa vez subscrito tanto pelo autor popular como por sua advogada, mas cujo estilo não difere muito da petição inicial.<sup>8</sup> Não tem firmeza em suas alegações quem diz: “*daquela empresa que ainda não se sabe porque foi escolhida*” (id 974454181, p. 1); “*e agora fica mais claro o PRÊMIO DO CONCURSO PÚBLICO*” (*ibidem*); “*como que um [sic] revista do Banco Central do Brasil está num site privado e com empresas privado dando apoio?*” (*ibidem*); “*qual o tipo de apoio que essas empresas estão dando?*” (*ibidem*). E pior ainda é a especulação/ilação feita sobre as relações empregatícias pretéritas do presidente do Banco Central (*ibidem*, p. 3).

34. Em rigor, todas as questões suscitadas pelo autor na petição inicial e no aditamento poderiam ter sido objeto de regular pedido de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). O que se busca com essa ação popular, antes de tudo, são esclarecimentos sobre um projeto do Banco Central cujos contornos e funcionamento o autor não tem senão uma noção muito difusa e confusa. Porém, para tanto, um processo judicial contencioso é inteiramente desnecessário. A via administrativa é mais do que suficiente.

35. Claro que, uma vez de posse de esclarecimentos e documentos obtidos a partir do exercício do direito regulamentado pela LAI, pode firmar o interessado convicção acerca do desacerto ou da ilegalidade da postura da Administração. Essa convicção, contudo, não será baseada em

<sup>8</sup> Nota-se, aliás, a ausência da arte que consta da procuração de id 971526662.

meras dúvidas, especulações ou ilações. Será uma convicção informada por dados e documentos fornecidos pela própria Administração.

36. É preciso superar a cultura do litígio judicial como remédio para todos os problemas da vida em sociedade. É preciso rechaçar imediatamente, desde o nascedouro, pretensões como essa deduzida pelo autor popular, pois se distanciam da técnica advocatícia e não atendem ao chamado “*interesse de agir*”. Demandas como essa partem do princípio de que tudo precisa passar por processo judicial contencioso.

37. Muito se fala academicamente em desjudicialização de conflitos, em consensualismo e em apoio a formas de resolução extrajudicial de controvérsias. Não faltam discursos que ressaltam as vantagens das soluções de conflitos que não passam pelo Judiciário.<sup>9</sup> Destacam normalmente maior celeridade, maior satisfação entre contendores e maior eficiência, em contraste com o processo judicial, sempre tido como lento, dispendioso e fonte de insatisfação. A propósito, em seu art. 3º, o CPC em vigor, ao tempo em que reitera a inafastabilidade da jurisdição (*caput*), determina que o “*Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos*” (§ 2º). Mas não é só, pois o legislador emitiu recomendação especificamente a juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público para que estimulem a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos (§ 3º).

38. Contudo, há muitas formas de se desestimular a solução extrajudicial e consensual de controvérsias, indo, portanto, contra as disposições do art. 3º do CPC. Uma delas decorre da forma excessivamente flexível com que os requisitos para a apreciação do mérito das demandas (antiga “*condição da ação*”) são avaliados. Essa é a situação desses autos.

39. No âmbito do direito internacional público, após muitos conflitos, sofrimentos e desgraças humanitárias, hoje há consenso mundialmente de que o recurso à guerra deve ser excepcional. A guerra é o último método a ser buscado pelos Estados para solucionar suas divergências. Antes da guerra, exige-se e espera-se que potenciais contendores se esmerem a buscar uma solução por meio diplomático. O diálogo e negociações pacíficas precisam estimulados e ser exauridos antes da guerra. É o que se extrai dos termos do art. 33 da Carta das Nações Unidas de 1945, promulgada no Brasil na forma do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.<sup>10</sup>

40. Se é assim no direito internacional público, por que, no direito processual deveríamos pensar o processo como primeira ou preferencial alternativa para a instauração e solução de controvérsias com o Poder Público a pretexto de bem aplicar o amplo acesso ao Judiciário?

41. O caso em discussão é emblemático. Sobretudo em demandas de cunho coletivo como a presente, é preciso ser mais criteriosos com o interesse de agir. Permitir que sindicatos, associações e outros legitimados instaurem judicialmente, do nada, um conflito coletivo, sem antes buscar um diálogo com a Administração ou simplesmente formular um pedido de informações à

<sup>9</sup> Remete-se, nesse ponto, à Resolução nº 125, de 29 de dezembro de 2010, que “[d]ispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”, do Conselho Nacional de Justiça, expedida em consideração à “necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de litígios”.

<sup>10</sup> “Artigo 33. 1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. 2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.”

Administração, significa menoscabar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 3º CPC, e dar indevidamente à garantia da inafastabilidade da jurisdição amplitude sem nenhum limite.

42. Esse entendimento, inclusive, já foi consagrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na sessão plenária de julgamento de 3 de setembro de 2014, quando se apreciou o Recurso Extraordinário (RE) nº 631.240, sob a relatoria do Min. Roberto Barroso. Discutia-se na oportunidade se o prévio requerimento administrativo perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) seria requisito à configuração do interesse de agir por parte do segurado que pretende obter algum benefício previdenciário. Em boa hora, rejeitando a tese de que a inafastabilidade da jurisdição não teria limites, à unanimidade, o STF decidiu que não se poderia ir a juízo pedir um benefício previdenciário sem antes se acionar administrativamente o INSS, pois sem isso não seria possível falar em lesão ou ameaça a direito.<sup>11</sup>

43. Em contexto semelhante, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também tem entendido que a falta de requerimento extrajudicial prévio pode configurar ausência de interesse de agir, a exemplo do que se registrou no âmbito de sua Segunda Seção, por ocasião do julgamento em 10 de dezembro de 2014, do Recurso Especial (REsp) repetitivo nº 1.349.453/MS, sob a relatoria do Min. Luis Felipe Salomão (Tema 648).<sup>12</sup>

44. Nas demandas de exibição de documentos (pretensão mais assemelhada à do autor popular), o prévio requerimento administrativo tem sido também considerado indispensável pelo STJ para configuração do interesse de agir, a exemplo do que consta do julgamento do Agravo Interno (AgInt) no Agravo em Recurso Especial (AREsp) nº 1.403.993/SP, Rel. Min. Marco Buzzi, na sessão de 29 de março de 2019, conforme se extrai da correspondente ementa:

*“AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA RECURSAL DO AUTOR.*

- 1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, nas ações de exibição de documentos, a ausência de prévio requerimento administrativo denota a ausência de interesse de agir. Precedentes.*
- 2. Entende este Tribunal Superior, à luz dos princípios da sucumbência e causalidade, que, em ações de exibição de documentos, a parte requerida somente será condenada ao pagamento da sucumbência caso se repute indevida a resistência à apresentação da documentação pleiteada. Precedentes.*

<sup>11</sup> “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR.

1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo.

2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esaurimento das vias administrativas.

3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado.

4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. [...]” Trechos da ementa do RE(RG) nº 631.240, Tema 1105.

<sup>12</sup> Eis o teor da tese firmada: “A propositura de ação cautelar de exibição de documentos bancários (cópias e segunda via de documentos) é cabível como medida preparatória a fim de instruir a ação principal, bastando a demonstração da existência de relação jurídica entre as partes, a comprovação de prévio pedido à instituição financeira não atendido em prazo razoável, e o pagamento do custo do serviço conforme previsão contratual e normatização da autoridade monetária”.

3. No caso em tela, restou consignado pelas instâncias ordinárias, com base no acervo fático-probatório, que o manejo da presente ação não foi precedido de requisição administrativa dos documentos pleiteados e que não houve pretensão resistida por parte da requerida. A revisão de tais premissas esbarra no óbice contido na Súmula 7/STJ. Precedentes.

4. Agravo interno desprovido.”

45. Os mesmos fundamentos de decidir devem ser aplicados ao caso em discussão com razão ainda maior. Demandas coletivas demandam maior seriedade e responsabilidade no que tange à técnica de peticionamento e à satisfação das chamadas “condições da ação”. Se um particular, para defender judicialmente direito seu, precisa antes ter pedido junto ao INSS o benefício almejado, por que deveríamos admitir que um cidadão promova ação popular lançando ilações e pleiteando o esclarecimento de questões e situações que poderiam ser prestadas administrativamente segundo o procedimento da LAI?

46. Não existindo, portanto, necessidade de se instaurar um contencioso judicial para obtenção de informações e esclarecimentos sobre o Lift, não há, por consequência, interesse de agir do autor, de modo que o processo deve ser extinto sem resolução do mérito nos termos do art. 485, VI, do CPC.

#### *V. Justificativa e histórico regulatório do Lift*

47. Uma crítica muito comum à Administração Pública é o seu caráter excessivamente reativo. Diz-se que a Administração é lenta para se adaptar aos novos tempos e novas tecnologias; que é formalista e burocrática; que é pouco inventiva; que é imprevidente; que não se prepara para solucionar problemas em potencial; que tende à estática, ao passo que o mercado tenderia para um maior dinamismo; e por aí vai.

48. A crítica pode ser ou não considerada pertinente. Não se discute isso nos autos. Porém, convém reconhecer que temos observado grande avanço das ciências e das tecnologias, a diversificação cada vez mais rápida das relações interpessoais e econômicas, e a construção de um mundo cada dia mais interconectado, globalizado e interdependente. Nunca o futuro foi tão imponderável. Nesse quadro, não é possível que a Administração siga presa a um paradigma pensado para uma época analógica, estática e previsível, com mecanismos de autoridade e controle.<sup>13</sup>

49. Mas o que é o Lift a não ser uma tentativa de a Administração acompanhar o desenvolvimento de projetos do mundo financeiro, antecipando-se a eventuais problemas, buscando, desde sempre, soluções?

50. Como se verá amiudadamente, o Lift representa um esforço de modernização da Administração. É, de fato, uma iniciativa inovadora, que não se utiliza de instrumentos administrativos tradicionais, e talvez por isso cause alguma perplexidade. Mas, com disposição para superar visões concebidas à época do paradigma formal-burocrático de Administração, não será difícil entender sua aderência ao ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>13</sup> Sobre o tema, cf. APOLINÁRIO DE ALENCAR, Leandro Zannoni. *O novo direito administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogos aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, e REZENDO DE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

51. Antecedente importante do Lift foi a celebração do anexo Acordo de Cooperação nas áreas Ambiental, Cultural, Social, Técnica, de Comunicação e de Educação Financeira, em 27 de junho de 2017, pelo Banco Central e a Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central (Fenasbac), tornado possível em função de convergência de interesses entre as partes (doc. 1).

52. Publicado em extrato na edição de 29 de junho de 2017 (doc. 2), o objeto da avença é “a realização de cooperação nas áreas ambiental, cultural, social, técnica, de comunicação e de educação financeira [...], visando, dentre outros, ao intercâmbio de conhecimento, de informações e de experiências, e à colaboração para a promoção, a organização e a realização de eventos, tais como congressos, cursos, debates, palestras, seminários, simpósios, workshops, sobre temas de interesse comum.”

53. Vale ressaltar que antes da celebração do Acordo de Cooperação entre o Banco Central e a Fenasbac, a PGBC produziu em 29 de maio de 2017 a Nota Jurídica 1600/2017-BCB/PGBC<sup>14</sup> (doc. 3), a qual concluiu pela possibilidade de aprovação, sem necessidade de procedimento licitatório. Na ocasião enquadrado-se o arranjo dentro do conceito de convênio administrativo, extremado-o da ideia de contrato administrativo.

54. O Acordo se tornou possível também porque, nos termos do art. 1º de seu Estatuto<sup>15</sup>, a Fenasbac qualifica-se como uma “sociedade civil sem fins lucrativos com patrimônio e personalidade jurídica de suas filiadas, com sede e foro em Brasília, constituída pelas Associações dos Servidores do Banco Central – ASBAC”. Trata-se de sociedade civil formada por entidades associativas, com objetivos delineados no art. 2º de seu Estatuto confluem em parte com os objetivos do Banco Central, *verbis*:

“Art. 2º - A FENASBAC tem por objetivos:

I - orientar, estimular, propagar, promover e patrocinar o aprimoramento das atividades de natureza sócio-cultural-recreativa e esportiva, desenvolvidas por suas filiadas, visando ao bem-estar e ao conagraamento dos seus associados; (\*\*)

II - elaborar, promover, patrocinar e realizar eventos de natureza técnica, cultural ou social voltados a comunidade, estudos, pesquisas, consultoria, assessoria e treinamento, relacionados com suas atividades, com as do Banco Central do Brasil ou de relevante interesse para a sociedade, como inovação e tecnologia; (\*\*)

III - representar junto ao Banco Central do Brasil, entidades congêneres, poderes públicos constituídos e quaisquer outras entidades, com o objetivo de defender os legítimos interesses e prerrogativas das filiadas;

IV - incentivar, promover e celebrar, via suas filiadas ou diretamente, convênios, acordos, intercâmbio de atividades, operações de compra, venda e intermediação de produtos, com instituições ou empresas em geral; (\*\*)

V - administrar, centralizadamente, ou por delegação, as atividades de consórcios, seguros de vida, PGAFI - Programa Geral de Assistência Financeira, inovação, tecnologia e outras que o Conselho Gestor vier a estabelecer. (\*) (\*\*)

(\*) Redação alterada consoante Ata da AGE de 29.01.2000;

(\*\*) Redação alterada consoante Ata da AGE de 14.11.2019.”

14 De autoria do Procurador do Banco Central Sérgio Murta Machado Filho, com despachos de aprovação do Subprocurador-Chefe, substituto, Eneilson Adriane de Lima Santos, e do Subprocurador-Geral Leonardo de Oliveira Gonçalves.

15 Disponível em <https://www.fenasbac.com.br/institucional/estatuto-social>. Acesso em 19 de março de 2022.

55. Inicialmente, contudo, o Acordo de Cooperação não contemplava a ideia que viria a se configurar como o Lift. Isso só começou a se desenhar claramente a partir do 1º Aditivo, firmado em 9 de maio de 2018 (doc. 4), cujo extrato foi divulgado na edição de 14 de maio de 2018 do Diário Oficial da União (DOU) (doc. 5).

56. Como de praxe, previamente, a PGBC foi instada a se manifestar sobre a regularidade jurídica da minuta do 1º aditivo, tendo sido produzida a Nota-Jurídica 1349/2018-BCB/PGBC, de 24 de abril de 2018<sup>16</sup> (doc. 6), a qual concluiu pela aprovação, com ressalvas redacionais. Para melhor contextualização da análise empreendida pela PGBC, e a demonstrar que o Lift, diversamente das ilações constantes da petição inicial, está escorado em séria análise jurídico-administrativa, transcrevem-se abaixo fragmentos pertinentes da manifestação consultiva:

*“Trata-se do primeiro aditivo ao Acordo de Cooperação (doc. 5) firmado entre o Banco Central do Brasil (BCB) e a Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central (Fenasbac), cujo objeto consiste na (...) realização de cooperação nas áreas ambiental, cultural, social, técnica, de comunicação e de educação financeira (...), visando, dentre outros, ao intercâmbio de conhecimento, de informações e de experiências, e à colaboração para a promoção, a organização e a realização de eventos, tais como congressos, cursos, debates, palestras, seminários, simpósios, workshops, sobre temas de interesse comum.”*

*2. O aditivo tem por objeto a inclusão de plano de trabalho anexo ao Acordo de Cooperação (AC), com vistas a viabilizar o Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica (LIFT), voltado à pesquisa aplicada.*

*3. A descrição da ferramenta, os possíveis participantes e os objetivos a serem alcançados constam do plano de trabalho nos seguintes termos:*

#### **1. OBJETIVO**

(...) O LIFT terá a configuração de ambiente colaborativo virtual no qual poderão participar: fornecedores de tecnologias, agentes da academia e membros da sociedade com vistas à proposição, ao desenvolvimento e à análise de projetos de inovação tecnológica especialmente aplicados à indústria financeira. De forma resumida, o LIFT promoverá um espaço virtual para o encontro de fornecedores de tecnologia com os proponentes de projetos de inovação interessados em assuntos ligados ao sistema financeiro.

O LIFT se materializará como um site de submissão de projetos a partir de uma lista de temas e tecnologias definidas em conjunto entre a FENASBAC e o BCB.

#### **2. METAS**

a) Criar ambiente colaborativo para o incentivo da inovação no âmbito da indústria financeira e para troca de experiências entre a academia, a indústria financeira e a sociedade civil.

b) Identificar as tendências tecnológicas e as ideias potencialmente disruptivas na indústria financeira.

c) Fortalecer institucionalmente a FENASBAC e o BCB com a vinculação a iniciativas de inovação.’

*4. O mesmo instrumento encerra ainda as obrigações dos partícipes, as etapas do acordo e a previsão de execução. Além disso, o plano de trabalho prevê a ausência de transferência de recursos.*

<sup>16</sup> De autoria do Procurador do Banco Central do Brasil José Henrique Reis Rodrigues, com despacho de aprovação da Subprocuradora-Chefe de Juliana Marques França.

5. *A propósito, importa salientar que a cláusula oitava do acordo original preceitua a possibilidade de sua alteração, a qualquer tempo, ‘a critério dos partícipes’.*
6. *Além disso, o objeto do aditivo se insere dentro do escopo do AC, não havendo alteração de sua natureza, tampouco recursos financeiros a serem despendidos pelos partícipes.*
7. *Cumpra mencionar ainda que a proposta está justificada pelo Departamento de Tecnologia da Informação (Deinf) no despacho a que se refere o doc. 9:*
- ‘A academia, o mercado e o próprio Banco Central vem desenvolvendo estudos acerca do tema inovação tecnológica voltado ao sistema financeiro, notadamente por se utilizar de tecnologia de vanguarda, sendo oportuno fomentar a pesquisa aplicada aos negócios financeiros. Neste contexto, a Fenabac indicou interesse no debate do citado assunto, inclusive objeto do objeto do seu Acordo de Cooperação com Banco Central. Dessa forma, após reuniões com a Fenabac, houve entendimentos que se consubstanciaram no Plano de Trabalho, anexo à minuta de aditivo, doc. 8.’*
8. *Portanto, o aditivo em tela não encerra óbices de natureza legal, podendo ser celebrado na forma em que minutado (doc. 8), com a única ressalva de que a cláusula primeira agregue, ainda que de forma resumida, a indicação da ferramenta a ser instituída pelos partícipes, a fim de possibilitar uma pronta identificação do teor do respectivo plano de trabalho. Para tanto, pode ser adotada a seguinte redação sugestiva:*
- ‘CLÁUSULA PRIMEIRA – Pelo presente instrumento, o BCB e a FENASBAC acordam em estabelecer o anexo Plano de Trabalho, com o objetivo de criar e definir o Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica (LIFT), voltado à pesquisa aplicada.’*
9. *Ante o exposto, e considerando o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tenho que o primeiro aditivo ao AC goza de respaldo jurídico para a sua celebração, na forma da correspondente minuta, ressalvado o disposto no parágrafo anterior desta manifestação.”*

57. Como se nota da exposição acima, o Lift não se assemelha a um concurso público, como sem acuro técnico o autor popular se referiu na petição inicial. Por meio do Lift não são selecionadas pessoas a preencher cargos públicos de provimento efetivo, em desatendimento ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição. O Lift também não tem por objetivo escolher trabalho técnico, científico ou artístico, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (art. 22, § 4º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e art. 6º, XXXIX, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). Não há nenhum sentido técnico-jurídico da expressão “concurso público” que sirva para enquadrar o Lift.

58. Cabe destacar também que marco importante para o Lift é o 3º Aditivo ao Acordo de Cooperação entre o Banco Central e a Fenabac, firmado em 26 de novembro de 2019 (doc. 7), e publicado por extrato na edição do DOU de 28 de novembro de 2019 (doc. 8), que veio a estabelecer um novo plano de trabalho para o Lift, ampliando-lhe o escopo para abarcar maior aproximação com o ambiente acadêmico. Referido aditivo foi igualmente objeto de apreciação prévia por parte da PGBC, na forma da Nota Jurídica 3613/2019-BCB/PGBC<sup>17</sup>, de 23 de outubro de 2019, da qual se extraem as seguintes considerações:

*“Tratam estes autos eletrônicos da celebração e subsequente execução de acordo de cooperação técnica (doc. 5) entre o Banco Central do Brasil (BCB) e a Federação Nacional de Associações dos Servidores do Banco Central (FENASBAC), tendo por objeto, nos termos constantes da Cláusula Primeira, a*

<sup>17</sup> De autoria do Procurador do Banco Central Amílcar Ramirez Figueiredo M. de Lemos, com despachos de aprovação da Subprocuradora-Chefe Juliana Marques França.

‘realização de cooperação nas áreas ambiental, cultural, social, técnica, de comunicação e de educação financeira entre o BCB e a FENASBAC, visando, dentre outros, ao intercâmbio de conhecimento, de informações e de experiências, e à colaboração para a promoção, a organização e a realização de eventos, tais como congressos, cursos, debates, palestras, seminários, simpósios e workshops sobre temas de interesse comum.’

2. O acordo em questão foi aditado por duas vezes, sendo a primeira delas (doc. 13) para estabelecer um novo plano de trabalho – criando o Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica (LIFT), voltado à pesquisa aplicada – e a segunda (doc. 32) para prorrogar a sua vigência, estendendo-a até o dia 28 de junho de 2021.

3. Posteriormente, o Departamento de Tecnologia da Informação (Deinf) propôs, por meio do Despacho 31781/2019-BCB/DEINF (doc. 39), celebrar um terceiro aditivo ao mesmo acordo de cooperação, estabelecendo um novo plano de trabalho a ser executado. Nas palavras usadas pela unidade técnica proponente,

‘trata-se de aditivo ao Acordo de Cooperação com a Fenasbac para a realização conjunta do módulo Learning no Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica (LIFT), voltado à pesquisa aplicada. O êxito no desenvolvimento do projeto do LIFT ensejou a sua ampliação com o desenvolvimento de uma iniciativa voltada especificamente para a interação da academia com o SFN, a ser coordenada pela FENASBAC dentro do presente acordo de cooperação. Após reuniões com a Fenasbac, houve entendimentos que se consubstanciou no Plano de Trabalho, anexo à minuta de aditivo. Propomos, assim, encaminhar o assunto e, se de acordo, submeter a minuta à Procuradoria para análise.’

4. A leitura da minuta de aditivo proposta (doc. 38) revela a intenção de estabelecer um novo plano de trabalho para ser executado no âmbito do Acordo de Cooperação em questão, chamado ‘Lift Learning’, pelo qual se busca ‘aproximar universidades ao ecossistema colaborativo de inovação do LIFT – Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas.’

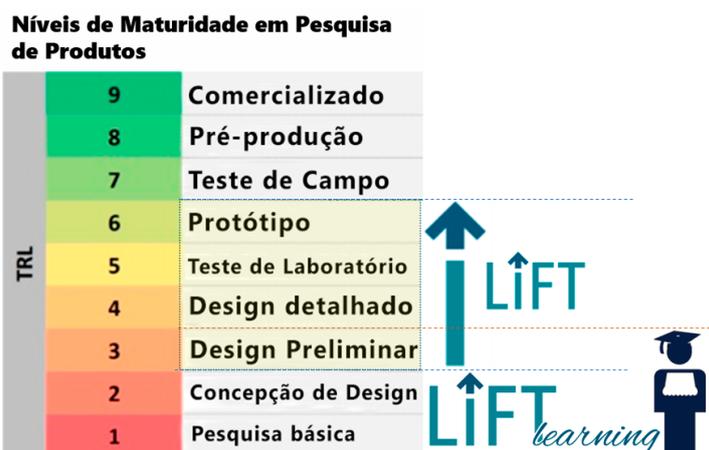
5. Não há, tanto no texto da minuta quanto no do plano de trabalho a ela anexo, qualquer dispositivo ou proposta que contrarie os princípios e as regras administrativas vigentes, razão pela qual não se vislumbra óbices jurídicos à celebração do aditivo de que se cuida. É de salientar, aliás, que a implantação do plano de trabalho em questão se adequa aos objetivos do acordo, que abrangem o ‘intercâmbio de conhecimento, de informações e de experiências’.

[...]

8. Deve ser ressaltado, por fim, que a minuta em exame não obriga o BCB a assumir novos compromissos financeiros em função do ajuste, e que há previsão de cláusula (a segunda) ratificando os demais termos do acordo originalmente celebrado.

7. Ante todo o exposto, pode-se concluir que não há óbices jurídicos à celebração do aditivo de que se cuida nem à minuta oferecida pelo Deinf, com a recomendação de efetuar ajustes de caráter meramente formal, na linha do contido no item 6 desta manifestação jurídica.”

59. Com relação aos níveis de maturidade de pesquisa de produtos até sua comercialização, com base no 3º Aditivo, o Lift passou então a compreender os níveis 1 e 2 de pesquisa básica e concepção de design (Lift Learning), e 3 a 6, de design preliminar, design detalhado, teste de laboratório, protótipo (Lift Lab), conforme figura abaixo extraída do correspondente Plano de Trabalho:



60. Subsequentemente, o Lift ganhou mais corpo, para passar a alcançar ações na área de sustentabilidade, por ocasião da publicação do 4º Aditivo ao Acordo de Cooperação entre o Banco Central e a Fenabac, que veiculou novo Plano de Trabalho(doc. 9), cujo extrato foi publicado na edição de 28 de junho de 2021 do DOU (doc. 10), mais uma vez antecedido por apreciação jurídica por parte da PGBC, dessa vez na forma do Parecer Jurídico 345/2021-BCB/PGBC<sup>18</sup>, de 8 de junho de 2021 (doc. 11), e da Nota Jurídica 2305/2021-BCB/PGBC<sup>19</sup>, de 18 de junho de 2021 (doc. 12).

61. Mais recentemente, em 15 de outubro de 2021, o Lift veio a ganhar novo marco a partir de consulta de dirigida à PGBC pela área técnica (doc. 13), ocasião em que se indagou se o arranjo já existente era “*viável para a realização de provas de conceito e experimentos relacionados a possível emissão de um Real Digital*”. Ao se manifestar sobre a questão sob a forma do Parecer Jurídico 777/2021-BCB/PGBC (doc. 14)<sup>20</sup>, de 22 de novembro de 2021, a PGBC concluiu positivamente pela viabilidade. Entre as considerações lançadas pela PGBC na ocasião, destacam-se:

“6. A propósito, entendo que a realização de provas de conceito e experimentos voltada à eventual emissão de um Real Digital, nos moldes relatados pelo Deinf, insere-se no escopo do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) de que ora se trata, o qual compreende, como visto, a (...) realização de cooperação **nas áreas ambiental, cultural, social, técnica, de comunicação e de educação financeira** (...), visando, dentre outros, ao intercâmbio de **conhecimento, de informações e de experiências**, e à colaboração para a promoção, a organização e a **realização de eventos**, tais como congressos, cursos, debates, palestras, seminários, simpósios, workshops, sobre temas de interesse comum”.

7. A iniciativa também guarda conformidade com o plano de trabalho anexo ao quarto aditivo do referido acordo (doc. 73), que tem como metas ‘criar ambiente colaborativo para o incentivo da **inovação** no âmbito da **indústria financeira** e para troca de experiências entre a academia, a indústria financeira e a sociedade civil’ (item 2.a) e ‘identificar as **tendências tecnológicas** e as ideias potencialmente disruptivas na indústria financeira’ (item 2.b).

8. Portanto, é inequívoca a pertinência temática da proposta em apreço com os documentos nos quais se baseia e que lhe conferem respaldo jurídico. Nesse sentido, ratifico o entendimento da área técnica quanto

18 De autoria da Procuradora do Banco Central Fátima Regina Máximo Martins Gurgel, com sucessivos despachos de aprovação da Subprocuradora-Chefe Juliana Marques Franca e do Subprocurador-Geral Leonardo de Oliveira Gonçalves.

19 De autoria do Procurador do Banco Central Fabrício Torres Nogueira, com despacho de aprovação da Subprocuradora-Chefe Juliana Marques Franca.

20 De autoria do Procurador do Banco Central do Brasil José Henrique Reis Rodrigues, com despacho de aprovação da Subprocuradora-Chefe Juliana Marques França.

à existência de amparo no aludido ACT e no seu respectivo plano de trabalho, para que se promova, dentro do prazo de vigência do acordo e **sem ônus para o BCB**, a realização de provas de conceito e experimentos com o objetivo de avaliar casos de uso de moeda digital emitida por esta Autarquia (Real Digital), bem como sua viabilidade tecnológica.

9. Quanto à materialização da iniciativa, a área técnica apresentou minuta de regulamento (doc. 77) da 'Edição Especial Real Digital do Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas (Lift Rd)', em linha de coerência com a orientação fornecida pela PGBC ao examinar a forma de inclusão de regulamento no âmbito deste mesmo ACT. Confira-se:

'O Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Banco Central do Brasil e o Instituto Lemann tem por um dos objetivos 'unir esforços para a realização de atividades e projetos em conjunto na área de cidadania financeira', e estimular a criação de 'aplicativos de uso social e prático para o dia-a-dia das pessoas, e dessa forma se ampliar a divulgação e uso das bases de dados abertas do Banco Central (...)' (Cláusula Primeira – 1.2).

Por sua vez o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Banco Central do Brasil e a Fenasbac tem por um dos objetos a realização de cooperação nas áreas de educação financeira, por meio de quaisquer atividades de interesse comum (Cláusula Primeira e parágrafo único).

O concurso 'Ampliando a Cidadania Financeira no Brasil' pretende promover o desenvolvimento e a aplicação de soluções inovadoras de modo a reforçar a cidadania financeira no Brasil, com o desenvolvimento de 'aplicativos para dispositivos móveis que utilizem pelo menos uma base de dados do Portal de Dados Abertos do BCB', nos termos do seu regulamento.

Dessa forma, tem-se que o concurso 'Ampliando a Cidadania Financeira no Brasil' se ajusta tanto ao objeto do Acordo de Cooperação Técnica com a Instituição Lemann quanto ao celebrado com a Fenasbac, razão pela qual não há óbice jurídico que o certame seja realizado pelo Banco Central do Brasil em parceria com a Fundação Lemann e com a Fenasbac.

**Para tanto, o regulamento do concurso, a critério da área técnica, deve constar como anexo dos dois acordos de cooperação técnica por meio de termo aditivo, ou somente fazer menção aos referidos acordos e ser anexado aos PEs respectivos.'**(doc. 18, grifos acrescidos).

10. Compulsando a minuta da Lift Rd juntada aos autos, não identifiquei óbice de natureza legal. Sem embargo, recomendo que a formatação do instrumento siga o mesmo modelo empregado no regulamento anterior (doc. 19), em homenagem ao princípio da simetria das formas, com expressa referência em seu corpo ao ACT celebrado entre esta Autarquia e a Fenasbac, conforme preconizado pela PGBC."

62. Por último, calha destacar a superveniência da Resolução-BCB nº 185, de 15 de fevereiro de 2022<sup>21</sup>, que instituiu Comitê Executivo de Gestão (CEG) da edição Lift Challenge Real Digital, de natureza deliberativa (doc. 15), cujas competências encontram-se descritas em seu art. 2º, *verbis*:

"Art. 2º O CEG do LIFT CHALLENGE REAL DIGITAL será o responsável:

I – Pela definição da ênfase relacionada ao REAL DIGITAL;

21 Todos os normativos do Banco Central estão disponíveis no site da Autarquia: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/buscanormas>.

- II – Pela indicação, em comum acordo com as áreas do BCB, dos membros participantes do Grupo de Acompanhamento de Projetos, GAP
- III – Pelo recebimento, durante um período definido, das propostas de projetos de inovação tecnológica dentro dos padrões estabelecidos na chamada específica;
- IV – Pela avaliação e seleção das propostas de projetos, conforme os critérios previamente definidos pelo próprio CEG;
- V – Pela aprovação do relatório técnico do GAP, quando for o caso; e
- VI – Pela resolução de assuntos não previstos.”

63. Atualmente esses são os marcos mais relevantes para a compreensão do Lift em suas várias propostas, **valendo destacar ausência de previsão de transferência de recursos financeiros por parte do Banco Central.**

## VI. Noção geral e funcionamento básico do Lift

64. No artigo “LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica”, publicado em março de 2019 na primeira edição da revista Lift Papers<sup>22</sup>, os autores André Henrique de Siqueira, Marcus Vinícius Cursino Soares, Rafael Sarres de Almeida, Ricardo Fernandes Paixão, José Deodoro de Oliveira Filho, Aristides Andrade Cavalcante Neto explicam que o Lift foi concebido originalmente como *sandbox* setorial, com o propósito de “apresentação de protótipos de soluções tecnológicas para o Sistema Financeiro Nacional”.<sup>23</sup> Os autores acentuam que o Lift está compreendido na percepção de que as constantes inovações tecnológicas no setor financeiro, ao tempo em que tendem a proporcionar maior comodidade e diminuir custos para os usuários/consumidores, têm a propriedade também de causar impactos e riscos à estabilidade dos mercados. Nesse contexto, faz-se necessário que a autoridade regulatória acompanhe de perto os processos de inovação por meio dos chamados “facilitadores de inovação”, assim explicados pelos autores do artigo:

“Os facilitadores de inovação, em geral, tomam a forma de centros de informação (innovation hubs) e sandboxes. Innovation hubs são um ponto de contato para empresas esclarecem dúvidas sobre assuntos relacionados à fintechs, assim como orientação sobre expectativas regulatórias e processos de licenciamento. Sandboxes, por outro lado, são arranjos que permitem às empresas desenvolver e testar de forma controlada. Quando o objetivo do arranjo é testar a ideia, dentro de um ambiente segregado, sem contato com consumidores, é denominado *sandbox* setorial. Em geral eles se realizam sob a forma de provas de conceito e prototipações. Quando o objetivo do arranjo é realizar um teste no mercado, de forma limitada, é denominado *sandbox* regulatória. Nessa *sandbox*, a realização do teste está sujeita a um plano de teste acordado e monitorado pela autoridade competente (EUROPEAN SUPERVISORY AUTHORITIES, 2019).”

<sup>22</sup> Disponível em <https://revista.liftlab.com.br/lift/article/view/2/23>.

<sup>23</sup> “O termo *sandbox* como já falamos significa literalmente ‘caixa de areia’. Remete-se, pois, às caixas de areia presentes em parques e praças onde crianças brincam e podem experimentar certa liberdade de criação em um ambiente controlado, isto é, sob a vigilância dos pais. Advém daí a ideia de criar espaços onde novas tecnologias e produtos podem ser testados de forma a respeitar as inovações que introduzem, mas limitando sua abrangência de modo a manter a segurança geral sob controle. Os chamados ‘ambientes de testes’, ‘áreas de testes’ ou ‘banco de testes’, traduções comuns para o termo *sandbox*, são conceitos bem estabelecidos em áreas de pesquisa clínica, farmacêutica, segurança computacional, desenvolvimento de software, além da hoje robusta indústria de games. (...) Nesse sentido, o *Sandbox* não seria nada mais do que uma nova abordagem para os poderes reguladores e supervisores, segundo o qual se permitiria a experimentação dentro do ecossistema para testar produtos num quadro bem restrito e limitado.” FEIGELSON, Bruno e LEITE, Luiza. **Sandbox**: experimentalismo no direito exponencial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 113 e 114. O termo *sandbox* setorial refere-se ao objetivo de criar um espaço para empresas estabelecidas e regulador possam colaborar na criação de produtos, geralmente sem isenção regulatória. Cf. PAIXÃO, Ricardo Fernandes. **Banco Central ganha prêmio de melhor iniciativa de *sandbox* do mundo**. Jota. INOVA&AÇÃO. Julho de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3wisprZ>. Acesso em: 19 mar. 2022.

65. Uma comparação interessante que facilita a compreensão dos *sandboxes* setoriais dá-se com os chamados “*ambientes de homologação*” de *softwares* próprios da ciência da computação. Nesse ambiente, a ideia é verificar a ocorrência de erros e a segurança do sistema, testar como está funcionando o aplicativo, avaliar a experiência do usuário e corrigir eventuais falhas antes do lançamento do “*ambiente de produção*”. Antes da entrada em funcionamento efetivo (produção), os *softwares* passam por uma fase prudencial de simulação (homologação). Almeja-se, com isso, que todos os problemas e defeitos sejam identificados antes mesmo do lançamento da versão definitiva do *software*. A situação assemelha-se também à pesquisa e desenvolvimento de fármacos, os quais não são lançados ao mercado sem passar por uma longa trajetória voltada a minimizar riscos à saúde e a verificar a eficiência do produto.

66. Os *sandboxes* setoriais, aplicados atualmente ao sistema financeiro e a outros setores da economia, por assim dizer, são uma extrapolação dessa técnica prudencial da ciência da computação, proporcionando posteriormente a submissão de um produto à *sandbox* regulatória. Vai nesse sentido o seguinte excerto do artigo “*LIFT – Laboratório de Inovação Financeira e Tecnológica*”:

*“A sandbox setorial tem como objetivo criar um espaço para fintechs e empresas financeiras colaborarem em novos produtos e provas de conceito num ambiente fora do mercado e sem consumidores. Não há implicações regulatórias em testar fora do mercado. Dessa forma, a criação de um ambiente regulatório customizado, como nas sandboxes regulatórias, não é necessário. O ambiente de sandbox setorial pode ser usado para simular comportamento de consumidores para testar aplicações e, até mesmo, para preparar um novo produto para submissão à sandbox regulatória.”*

67. Maiores detalhamentos sobre as diferenças entre *sandbox* setorial e regulatória serão exploradas oportunamente em sede de contestação, caso haja citação do Banco Central. Para o propósito dessa manifestação, cabe acentuar que o Lift é um ambiente seguro para o desenvolvimento de ideias que podem se tornar produtos e serviços capazes de impactar em tese o mercado financeiro. Nos termos do anexo Plano de Trabalho ao 1º Aditivo do Acordo de Cooperação entre o Banco Central e a Fenasbac (doc. 4), o LIFT “*terá a configuração de ambiente colaborativo virtual no qual poderão participar: fornecedores de tecnologias, agentes da academia e membros da sociedade com vistas à proposição, ao desenvolvimento e à análise de projetos de inovação tecnológica especialmente aplicados à indústria financeira.*”

68. As edições do Lift ocorrem usualmente em uma base anual, já tendo ocorrido quatro edições no período de 2018 a 2021, sendo que o autor popular volta-se a impugnar o chamado Lift Challenge, que é uma edição especial do Lift Lab focada no Real Digital, na esteira do 4º Aditivo ao Acordo de Cooperação.

69. Seja como for, por todo o exposto, bem diversamente do que sugerido na petição inicial, o Lift configura instrumento tendente a promover maior transparência e diálogo entre o Banco Central, seus entes regulados, a academia e a sociedade em geral, sendo reconhecido e premiado<sup>24</sup>. As comunicações do Lift são realizadas por meio dos canais de comunicação do Banco Central e da Fenasbac, o que envolve comunicações em seus websites e mídias sociais. Trata-se de esforço

---

<sup>24</sup> PAIXÃO, Ricardo Fernandes. **Banco Central ganha prêmio de melhor iniciativa de sandbox do mundo**. Jota. INOVA&AÇÃO. Julho de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3wisprZ>. Acesso em: 19 mar. 2022.

necessário para que o Banco Central possa cumprir, sem sobressaltos, suas missões em meio a um ambiente cada vez mais dinâmico.

70. Não existe plausibilidade do direito, tampouco há risco de dano capaz de justificar uma decisão concessiva de tutela de urgência nesta ação popular.

## VII. Outras questões

### VII. a) Inexistência de relação jurídica entre o Banco Central e a Diferente Educação Corporativa Ltda. (CNPJ 04.979.082/0001-19)

71. Em meio ao arranjo regulatório que propiciou o Lift, coube à Fenasbac montar um ambiente virtual para o desenvolvimento da iniciativa, conforme item 3.3. do Plano de Trabalho. Nesse contexto, foi a Fenasbac quem travou relação jurídica com a Diferente Educação Corporativa Ltda. (CNPJ 04.979.082/0001-19) a fim de viabilizar o sítio [www.liftlab.com.br](http://www.liftlab.com.br). Diversamente das ilações lançadas na petição inicial, não há relação jurídica entre o Banco Central e a Diferente Educação Corporativa Ltda., de modo que sentido nenhum faz reclamar de falta de licitação.

72. De todo modo, conforme se nota em consulta realizada no registro.br<sup>25</sup> já se verifica que os domínios [liftchallenge.com.br](http://liftchallenge.com.br) e [liftlab.com.br](http://liftlab.com.br) pertencem à Fenasbac:

#### Domínio [liftchallenge.com.br](http://liftchallenge.com.br)

TITULAR	Fenasbac Fed. Nacional de Assoc Serv Banco Central
DOCUMENTO	33.350.620/0001-00
RESPONSÁVEL	Jamil Fenasbac
ENDEREÇO*	SBS QDA. 02 BLA ED. CASA DE SÃO PAULO, 1º, 7º
ENDEREÇO*	70078-900 - Brasília - DF
PAIS	BR
TELEFONE*	(61) 33231055 [212]
CONTATO DO TITULAR	HEDAN4
CONTATO TÉCNICO	MVCSU
SERVIDOR DNS	a.auto.dns.br v
SERVIDOR DNS	b.auto.dns.br v
REGISTRO DS	33150 ECDSA-SHA-256 75E4BA8953FB47E1FD841E3EBCD43D91123C2F614C4BC3A6AB5C6A663034E7E0 v
SACI	Sim
CRIADO	29/10/2021 #23625799
EXPIRAÇÃO	29/10/2022
ALTERADO	25/11/2021
STATUS	Publicado

#### Domínio [liftlab.com.br](http://liftlab.com.br)

TITULAR	Fenasbac Fed. Nacional de Assoc Serv Banco Central
DOCUMENTO	33.350.620/0001-00
RESPONSÁVEL	Jamil Fenasbac
PAIS	BR
CONTATO DO TITULAR	HEDAN4
CONTATO TÉCNICO	SETIN16
SERVIDOR DNS	ns1.locaweb.com.br v
SERVIDOR DNS	ns2.locaweb.com.br v
SERVIDOR DNS	ns3.locaweb.com.br v
SACI	Sim
CRIADO	14/02/2018 #18019707
EXPIRAÇÃO	14/02/2024
ALTERADO	18/03/2022
STATUS	Publicado

<sup>25</sup> [https://registro.br/tecnologia/ferramentas/whois/?search=.](https://registro.br/tecnologia/ferramentas/whois/?search=)

## VII. b) Regularidade do Acordo de Cooperação entre o Banco Central e a Fenabac

73. Apesar dos defeitos da petição inicial, com alguma boa vontade é possível entender que um dos fundamentos utilizados pelo autor para sustentar seus pedidos seria a falta de licitação. Contudo, não tem razão o autor nesse particular.

74. A respeito da figura do convênio (em sentido amplo) e da sua diferenciação dos contratos, vale lembrar os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho<sup>26</sup>, *verbis*:

*“Consideram-se convênios administrativos (ou convênios de cooperação) os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.*

*Como bem registra a clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, convênio e contrato não se confundem, embora tenham em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes. A rigor, pode admitir-se que ambos os ajustes se enquadram na categoria dos contratos lato sensu, vez que neles estão presentes os elementos essenciais dos negócios consensuais. Para a distinção entre eles, contudo, os contratos serão considerados stricto sensu, vale dizer, como uma das espécies da categoria genérica dos contratos.*

*No contrato, os interesses são opostos e diversos; no convênio, são paralelos e comuns. Neste tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro, que é almejado pelas partes no contrato. De fato, num contrato de obra, o interesse da Administração é realizar a obra, e o do particular, o recebimento do preço. Num convênio de assistência a menores, porém, esse objetivo tanto é do interesse da Administração como também do particular. Por isso, pode-se dizer que as vontades não se compõem, mas se adicionam. [...]”*

75. No âmbito dos convênios, sejam firmados apenas por entes públicos ou entre entes públicos e particulares, *não há falar de benefício pessoal ou cunho egoístico a que se refere Marçal Justen Filho, não sendo lógico cogitar, por consequência, de necessidade de prévio procedimento licitatório:*

*“Quando o convênio é praticado entre pessoas integrantes da Administração Pública, existe uma conjugação de esforços e recursos estatais para o cumprimento de funções comuns.*

*Mesmo quando algum particular participa do convênio, a licitação não se faz necessária porque as partes do convênio não visam a extrair algum benefício pessoal a partir da execução da avença. Logo, a natureza não interessada e destituída de cunho egoístico conduz à possibilidade, teórica, de todos os possíveis interessados comprometerem seus esforços e recursos para a satisfação de necessidades administrativas.”<sup>27</sup>*

76. O mesmo caminho é trilhado por Lucas Rocha Furtado:

*“Tratando-se de interesses comuns e atendimento das expectativas individuais, não há que se falar em melhor proposta, mas apenas em rateio de custos e benefícios entre todos os partícipes. Daí porque não se faz licitação para a celebração de convênios.”<sup>28</sup>*

26 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 35ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, pp. 276 e 277.

27 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 662.

28 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 412-413.

77. A celebração do acordo/convênio não necessita de realização de licitação. A esse respeito, assim se manifesta Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *verbis*:

“Quanto à exigência de licitação, não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição”.<sup>29</sup>

78. Sendo assim, não há substância nenhuma nas ilações da parte autora de que o Banco Central indevidamente teria deixado de promover licitação no contexto do LIFT.

### VII. c) Inexistência de demandas judiciais com o mesmo objeto

79. Em resposta ao questionamento do juízo lançado na parte final do despacho de id 972203222, reitera-se que não existe até o momento notícia de demandas judiciais com o mesmo objeto dessa ação popular.

### V. Conclusão e requerimento

80. Ao longo dessa manifestação argumentou-se que:

- a) por ocasião de eventual contestação, o Banco Central apresentará toda a matéria de defesa, de modo que não devem ser dadas por preclusas as questões suscitadas nesta ocasião (v. item II acima);
- b) não é possível ratificação da petição inicial, haja vista que é ato nulo, pois não praticada por advogado regularmente inscrito na OAB, não representando a decisão de id 972203222 análise sobre essa questão específica (v. item III acima);
- c) essa ação popular foi manejada para veicular pretensão de natureza investigativa, configurando inadequação de procedimento e falta de interesse de agir (v. item IV acima);
- d) o Lift tem justificativa robusta e seu histórico regulatório não revela ilegalidades, ao revés, revela reconhecimento e premiação pela sociedade civil (v. item V acima);
- e) o Lift é um recurso que se conforma ao conceito de *sandbox* setorial, representando adaptação da Administração Pública a um ambiente de constantes inovações tecnológicas, buscando minimizar riscos que o lançamento de produtos e serviços novos no mercado podem acarretar para o Sistema Financeiro Nacional (v. item VI acima);
- f) não existe relação jurídica entre o Banco Central e a Diferente Educação Corporativa Ltda. (v. item VII.a acima);
- g) não há ilegalidades no Acordo de Cooperação entre o Banco Central e a Fenabac que veio a viabilizar o Lift (v. item VII.b acima).

---

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 34ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 382, destaques acrescentados.

81. Ante o exposto, o Banco Central vem requerer:

- I) que seja indeferido o pedido de liminar formulado pelo autor para a suspensão do Lift, uma vez ausentes os requisitos legais para a sua concessão;
- II) que seja desde já obstado o prosseguimento do processo, tendo em vista as graves irregularidades da petição inicial, mediante sentença terminativa, nos termos do art. 485, I, IV e VI, do CPC;
- III) caso não se entenda por uma sentença terminativa, seja então assegurado ao Banco Central oportunidade de apresentar toda a matéria de defesa por ocasião de sua contestação.

Brasília, 19 de março de 2022, sábado.

**PABLO BEZERRA LUCIANO**  
Procurador do Banco Central do Brasil  
Procuradoria-Regional do Banco Central no  
Distrito Federal (PREDF)  
OAB/DF 35.603 - Matrícula 8.020.600-x

**LUCAS FARIAS MOURA MAIA**  
Procurador-Chefe do Banco Central  
Procuradoria Especializada de Processos  
Judiciais Relevantes (PRJUD)  
OAB/GO 24.625 – Matrícula 6.323.167-0

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

**ERASTO VILLA-VERDE FILHO**  
Subprocurador-Geral do Banco Central  
Câmara de Contencioso Judicial e Dívida Ativa  
(CJIPG)  
OAB/DF 9.393 – Matrícula 2.959.197-X

“DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE”  
(Ordem de Serviço n.º 4.474, de 1º de julho de 2009, da PGBCB/CC2PG)