

Petição 4.964/2020-BCB/PGBC

Memorial apresentado pelo Banco Central do Brasil (BCB), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), na condição de *amicus curiae*, por meio do qual a Autarquia sustenta a inconstitucionalidade da Lei do Estado do Maranhão (MA) 11.274, de 4 de junho de 2020, a qual, no contexto da pandemia da doença do coronavírus (Covid-19), estabeleceu medidas para regular a cobrança de empréstimos consignados.

Luciana Lima Rocha

Procuradora

Lucas Farias Moura Maia

Procurador-Chefe

Erasto Villa-Verde de Carvalho Filho

Subprocurador-Geral

Flavio José Roman

Procurador-Geral Adjunto

Cristiano Cozer

Procurador-Geral

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

MEMORIAL DO BANCO CENTRAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.475 em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF). Requerido: Governador do Estado do Maranhão. Interessado: Banco Central do Brasil (BCB). Concessão, pelo Ministro Relator, de medida liminar para suspender a eficácia da Lei do Estado do Maranhão (MA) nº 11.274, de 4 de junho de 2020. Deferimento do pedido do BCB de ingresso no feito como “amicus curiae”. Elementos para subsidiar o convencimento do Relator e dos demais integrantes da Corte quanto à procedência do pedido.

Relator: Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski
Plenário Virtual: 2 de outubro de 2020

Excelentíssimos Senhores Ministros,

Síntese da demanda

A Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.475, questionando a constitucionalidade da Lei do Estado do Maranhão (MA) nº 11.274, de 4 de junho de 2020, cujo texto é o seguinte:

“Art. 1º Ficam em caráter excepcional suspensas as cobranças de empréstimos consignados (ou seja, com desconto em folha) contraídos pelos servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, ativos e inativos, tantos civis quanto militares, junto às instituições financeiras, pelo prazo de 90 dias, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19)

Art. 2º Pelo período de três meses ou enquanto perdurar o estado de emergência pública de que trata a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o órgão pagador da administração pública direta e indireta do Estado e Municípios, não realizará o desconto salarial do valor correspondente às parcelas de empréstimos e financiamentos consignados em folha de pagamento de servidores e empregados públicos ativos e inativos.

Art. 3º Findo o estado de emergência pública de que trata a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, as instituições financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas vencidas durante o período de suspensão a que se refere o caput, assegurado o parcelamento do valor em atraso em no mínimo doze meses.

§1º Para fins de parcelamento do valor total das parcelas em atraso, o limite de comprometimento da renda do servidor ou empregado público poderá ser ampliado em até seis por cento, na forma do regulamento.

§2º Não incidirá juros de mora, multa ou correção monetária sobre o valor das parcelas não pagas, cujo vencimento tenha ocorrido a partir de 20 de março de 2020 até o encerramento do estado de emergência pública.

Art. 4º. As instituições financeiras não poderão realizar qualquer tipo de cobrança, sendo vedada a inscrição do nome dos devedores nos bancos de dados dos órgãos de restrição ao crédito.

Art. 5º Fica assegurada ao servidor ou empregado público a opção pela manutenção do desconto salarial autorizado perante o respectivo órgão pagador.

Parágrafo único. O servidor ou empregado deverá ratificar perante o órgão pagador a autorização para manutenção do desconto em sua folha de pagamento

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.”

2. A medida cautelar foi concedida pelo Ministro Presidente *ad referendum* do Plenário para suspender a eficácia da integralidade dos dispositivos da mencionada Lei.

3. Na sequência do texto, aborda-se **(i)** a relação de causalidade entre o aumento do risco legal, advindo da incompatibilidade entre a norma estadual impugnada e a legislação federal e constitucional, e a elevação do custo do crédito. Demonstra-se, ainda, **(ii)** a relevância das operações de crédito consignado e os efeitos deletérios de sua descaracterização no sistema financeiro nacional e na economia, em especial **(iii)** no programa adotado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central (BCB) para enfrentamento dos efeitos da pandemia do Covid-19. O propósito é trazer ao eminente Relator e aos demais integrantes do egrégio Colegiado elementos que, no entendimento desta Autarquia, justificam o julgamento de procedência do pedido.

(i) A relação entre o aumento do risco legal e a elevação do custo do crédito. Efeitos prejudiciais da legislação estadual impugnada aos mutuantes.

4. A Lei do MA nº 11.274, de 2020, suspende a cobrança pelas instituições financeiras não cooperativas das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos estaduais civis e os militares, pelo prazo de até cento e oitenta dias. Não obstante se trate de Lei estadual, a matéria versada nos autos assume contornos nacionais e possui graves repercussões no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

5. Há de se pontuar, inicialmente, que a lei impugnada desconsidera atos jurídicos perfeitos e acabados (Constituição da República, art. 5º, inciso XXXVI), que se traduzem em negócios jurídicos regularmente entabulados (*pacta sunt servanda*), para estabelecer direito potestativo aos mutuantes (todos servidores públicos) de impor aos mutuários (instituições financeiras) não apenas a suspensão de recebimento do objeto do contrato, mas, também, a proibição de cobrança dos encargos previamente estabelecidos, inclusive juros, pelo inadimplemento.

6. Muito embora a norma possua a aparência de proporcionar benefício aos mutuários no contexto da pandemia do Covid-19, os efeitos sobre a sociedade podem ser justamente contrários ao que se parece almejar. Isso porque essa interferência na dinâmica de mercado impõe necessariamente a elevação das despesas das instituições financeiras com provisão para perdas, o que impacta negativamente o resultado do exercício e ocasiona retração do crédito. Esse estreitamento, por sua vez, pode não apenas gerar aumento das taxas de juros do crédito consignado e diminuição do prazo para pagamento, mas também afetar outras modalidades de crédito, atingindo mais intensamente justamente o público hipossuficiente de menor renda, incluindo aqueles que, em geral, firmam contratos de mútuo com instituições financeiras de menor porte, que atuam basicamente no segmento de crédito consignado.

7. Ademais, a lei estadual impugnada ofende a um só tempo o princípio da proporcionalidade e o princípio da isonomia. Isso porque confere benefício a parcela da população que justamente não teve seus rendimentos afetados por conta da pandemia de Covid-19, eis que o fluxo financeiro dos servidores públicos e aposentados não sofreu interrupção, ou seja, a norma garante a suspensão de cobrança das parcelas de empréstimo consignado justamente àqueles que não tiveram diminuição de sua renda neste período. Além disso, atende somente os servidores estaduais e municipais e empregados públicos e privados, ativos e inativos, do MA, sem extensão aos servidores públicos federais e aos servidores e empregados de outros estados da Federação.

8. É evidente que não se pode desconsiderar a própria natureza jurídica do empréstimo mediante consignação em folha de pagamento. Trata-se de negócio jurídico de direito privado cuja essência (causa) é a forma eleita pelas partes para o pagamento da dívida, da qual decorrem condições de juros e prazos mais vantajosos para o mutuário. É dizer, o crédito foi contraído em condições especiais justamente em razão da forma de pagamento previamente entabulada com os servidores públicos. Outrossim, o desconto em folha de pagamento não é apenas modalidade de garantia, representada pela renda futura do tomador, mas é, sim, o próprio meio eleito pelas partes para quitação mensal do mútuo tomado: o desconto é irrevogável e automático e a entidade consignante deve promovê-lo todos os meses.

9. Constitui, assim, a *ratio* pela qual a instituição financeira celebrou o negócio jurídico, caracterizando-se a consignação em folha como *causa pressuposta*, nas palavras de Antonio Junqueira de Azevedo, do contrato entabulado entre credor e tomador¹. Foi justamente esse elemento inderrogável do negócio jurídico que permitiu a redução do custo do crédito a determinadas camadas da população, como os aposentados e aqueles que não possuíam garantias suficientes para assegurar o pagamento de dívida contraída junto a instituições financeiras.

10. Nesses termos, é imperioso reconhecer, antes de tudo, que a Lei do MA nº 11.274, de 2020, dispõe sobre direito civil, bem como sobre política de crédito e, por conseguinte, afronta o regime de competência estabelecido pelo art. 22, incisos I e VII, da Constituição, segundo o qual compete à União legislar sobre tais matérias. Com efeito, a legislação deve ser nacionalmente homogênea para as atividades de crédito, afastando-se a atuação dos legisladores municipais e estaduais na matéria. A Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, por sua vez, estipula o dever do Banco Central de “*exercer o controle do crédito sob todas as suas formas*” (artigo 9º, inciso VI).

11. Cabe salientar que, no julgamento da ADI nº 6.484, cujo objeto é em tudo idêntico ao da presente ADI², o Relator Ministro Luís Roberto Barroso julgou procedente o pedido para declarar inconstitucional a Lei nº 10.733, de 2020, do Estado do Rio Grande do Norte, por usurpação de competência legislativa privativa da União (Constituição da República, art. 22, incisos I e VII) e por violação ao princípio da segurança jurídica. Ademais, o Eminentíssimo Relator determinou a fixação da seguinte tese de julgamento: “*É inconstitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais*”.

12. A sessão virtual ainda está em andamento e o voto do Relator foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes³.

13. Outrossim, a atuação do Poder Legislativo estadual nos contratos de crédito consignado deve estar adstrita à celebração de convênios para possibilitar aos seus servidores contratar essa modalidade de crédito, dispondo sobre a forma de gestão e operacionalização das consignações compulsórias e facultativas.

14. Ademais, respeitadas as regras prudenciais e de supervisão, as quais, inclusive, foram ajustadas para facilitar as renegociações de dívidas no período da pandemia da Covid-19⁴, podem as instituições livremente instituir mecanismos, sistemáticos ou programas de suspensão, prorrogação ou de renegociação dos pagamentos de parcelas de operações de crédito e de dívidas, de acordo com sua capacidade econômica financeira e de liquidez. No entanto, destoando da orientação constitucional e da legislação nacional, a Lei do MA nº 11.274, de 2020, revela-se, no contexto, oportunista e injustificável.

15. A norma impugnada cria elementos de instabilidade operacional e de insegurança no arcabouço jurídico, ao intervir indevidamente na autonomia de vontade dos particulares, violar

1 AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Negócio jurídico: existência, validade e eficácia. 4ª ed., 7ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 147.

2 Trata-se de ADI com pedido de medida cautelar proposta pela CONSIF para obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei do Estado da Paraíba nº 11.699, de 3 de junho de 2020. O referido normativo suspende as cobranças por instituições financeiras dos empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais, durante o período de 120 (cento e vinte) dias.

3 Informação disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5961745>>. Acesso em 28 set. 2020.

4 Cf. Resolução CMN nº 4.803, de 9 de abril de 2020. Essa e outras medidas serão referenciadas mais à frente.

os princípios da isonomia e da proporcionalidade, bem como usurpar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre política de crédito. Por conseguinte, nota-se a relação entre o aumento do risco legal para as instituições financeiras e as consequências na elevação do custo do crédito, o que, inevitavelmente, acarreta prejuízos para toda a sociedade.

(ii) A relevância das operações de crédito consignado e os efeitos deletérios de sua descaracterização no Sistema Financeiro Nacional

16. Não bastassem os impedimentos de ordem constitucional e da legislação federal à validade da Lei impugnada, o caso também conclama reflexão sobre as consequências econômicas a serem suportadas por toda a sociedade, caso a Lei estadual seja mantida em nosso ordenamento. Há de se considerar os impactos sobre o segmento econômico das operações de crédito consignado, bem como a influência sobre a estrutura de incentivos dos agentes econômicos, ponderando-se como este precedente irá refletir-se no mercado em que o negócio jurídico está inserido.

17. No âmbito do SFN, há de se atentar, inicialmente, a que as operações de crédito consignado constituem parte significativa das operações de crédito livre destinado às pessoas naturais (conforme dados de março deste ano, tais operações representaram aproximadamente 74% do total de crédito a pessoas naturais com recursos livres).

18. Segundo a mais recente publicação de estatísticas monetárias e de crédito do Banco Central⁵, de 28 de agosto de 2020, o saldo das operações de crédito do SFN alcançou R\$3,7 trilhões em julho, o que representou aumento de 1% no mês, com acréscimos de 1,2% na carteira de pessoas jurídicas (saldo de R\$1,6 trilhão) e de 0,9% em pessoas físicas (R\$2,1 trilhões). Em doze meses, o crescimento da carteira total acelerou de 9,9% para 11,3%, estimulado pelas operações com empresas (segmento no qual se verificou aceleração no crescimento da carteira de 11,8% para 15%, enquanto as operações com famílias mantiveram elevação de 8,5%).

19. O crédito livre para pessoas jurídicas alcançou R\$1 trilhão, crescendo 0,5% no mês (julho) e 26,1% em doze meses, com destaque nas operações de capital de giro, notadamente com prazo superior a um ano. O saldo do crédito livre a pessoas físicas totalizou R\$1,1 trilhão (elevações de 1,1% no mês e de 8,3% em doze meses), sobressaindo cartão de crédito à vista e crédito pessoal consignado. O saldo de financiamentos de veículos também registrou crescimento, influenciado pela trajetória recente de recuperação das concessões.

20. Note-se que parcela relevante do total de crédito concedido para pessoas naturais refere-se a operações de crédito consignado (setor público, setor privado e INSS), conforme pode-se depreender de uma das tabelas que serviu para confecção da citada estatística, a qual se encontra abaixo reproduzida:

⁵ BRASIL, Banco Central do Brasil. Estatísticas monetárias e de crédito. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>>. Acesso em 17 set. 2020.

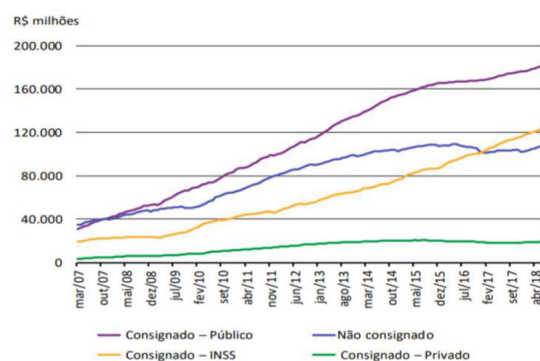
Figura 1 – Tabela de crédito no SFN – pessoa natural por modalidade

Tabela 6 – Crédito do sistema financeiro – Recursos livres								
Saldo por modalidade – Pessoas físicas								
R\$ milhões								
Período	Cheque especial	Crédito pessoal					Total	Total
		Não consignado	Consignado			Total		
			Servidores públicos	Trabalhadores setor privado	Beneficiários do INSS			
2018 Dez	21 982	112 729	190 649	19 531	126 365	336 545	449 274	
2019 Jan	24 164	115 264	192 802	19 908	127 325	340 035	455 299	
Fev	24 870	117 052	194 781	20 193	129 315	344 289	461 341	
Mar	24 479	118 912	196 686	20 401	130 730	347 817	466 729	
Abr	25 691	120 807	198 778	20 710	132 118	351 606	472 413	
Mai	25 433	123 624	201 462	21 184	133 203	355 849	479 473	
Jun	25 806	125 377	204 041	21 508	133 668	359 217	484 594	
Jul	26 126	126 104	206 875	21 929	135 010	363 814	489 918	
Ago	26 146	127 072	209 648	22 306	136 041	367 995	495 067	
Set	26 370	128 008	213 121	22 390	136 733	372 244	500 252	
Out	26 380	130 048	216 441	22 681	137 962	377 084	507 132	
Nov	25 501	131 829	218 116	22 855	138 403	379 374	511 203	
Dez	24 151	131 578	222 365	22 846	138 668	383 879	515 457	
2020 Jan	25 672	134 340	225 103	23 261	140 272	388 636	522 976	
Fev	26 632	136 140	227 585	23 736	142 045	393 366	529 506	
Mar	25 899	136 998	229 886	23 855	143 301	397 042	534 040	
Abr	24 650	138 119	230 552	23 653	143 346	397 551	535 670	
Mai *	22 237	137 379	231 323	23 837	142 797	397 957	535 336	
Jun *	21 565	136 707	232 682	23 693	143 687	400 062	536 769	
Jul *	20 229	137 176	235 498	23 826	145 252	404 576	541 752	
Variação %								
No mês	-6,2	0,3	1,2	0,6	1,1	1,1	0,9	
No trimestre	-17,9	-0,7	2,1	0,7	1,3	1,8	1,1	
No ano	-16,2	4,3	5,9	4,3	4,7	5,4	5,1	
Em 12 meses	-22,6	8,8	13,8	8,7	7,6	11,2	10,6	

* Dados preliminares.

21. Verifica-se na tabela acima que, no mês de julho de 2020 (dados preliminares), as operações de crédito consignado para pessoas naturais no SFN apresentavam saldo de aproximadamente R\$ 404 bilhões, o que corresponde, como mencionado alhures, a aproximadamente 74% do total de crédito para pessoas naturais com recursos livres. Para melhor ilustrar o crescimento dessas operações, o Banco Central produziu estudo⁶ no qual são apresentados aspectos evolutivos dessa operação, expostos no gráfico abaixo:

Figura 2 – Evolução do crédito pessoal com recursos livres



6 BANCO CENTRAL, Departamento de Promoção da Cidadania Financeira e MOTTA, Eugênia. Empréstimo Consignado: características, acesso e uso. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Nor/releidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020

22. Deve-se realçar, por oportuno, que as operações de crédito consignado são, ainda, as que apresentam menores taxas de juros dentre as operações de crédito pessoal com recursos livres, haja vista a garantia existente no procedimento operacional para a cobrança das parcelas, qual seja, o procedimento de consignação em folha. Essa característica leva à redução do risco de inadimplência, já que o colateral do empréstimo é parte do salário, o que permite ao emprestador redução na taxa de juros cobrada. De fato, estudos apontam que, desde sua implementação, a modalidade crédito consignado teve papel importante na expansão do crédito para consumo e na redução do custo do crédito pessoal.⁷

23. Conforme o mencionado estudo produzido pelo Banco Central, o crédito consignado é a modalidade de empréstimo livre para pessoa física que, no Brasil, tem o menor custo. Em outubro de 2017, as taxas de juros dos empréstimos não consignados foram em média cinco vezes maiores do que as dos consignados. No período analisado, a menor razão entre as remunerações de empréstimos não consignados e as de empréstimos consignados foi a de março de 2011 (2,5 vezes). Para melhor evidenciar esse ponto, apresenta-se, a seguir, tabela com as menores e as maiores taxas da operação de crédito consignado para servidores públicos, informadas pelas instituições concedentes e divulgadas pelo Banco Central⁸.

Figura 3 – Taxas médias - Crédito pessoal consignado público (3 a 9 jun. 2020)

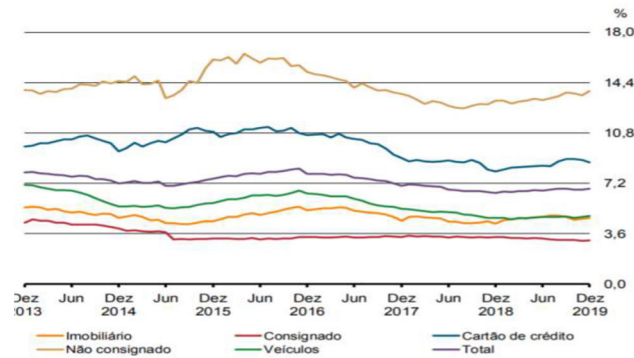
Posição	Instituição	Taxas de juros	
		% a.m.	% a.a.
1	BCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.	0,83	10,36
2	BCO COOPERATIVO SICREDI S.A.	1,06	13,49
3	BCO ALFA S.A.	1,07	13,62
4	BRB - CFI S/A	1,12	14,26
5	FINANC ALFA S.A. CFI	1,17	14,93
6	BRB - BCO DE BRASÍLIA S.A.	1,20	15,35
7	BANCO INBURSA	1,22	15,66
8	BANCO INTER	1,23	15,83
9	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	1,25	16,03
(...)			
33	BCO FICSA S.A.	1,99	26,63
34	PARATI - CFI S.A.	1,99	26,68
35	BCO BMG S.A.	2,02	27,14
36	BCO INDUSTRIAL DO BRASIL S.A.	2,16	29,26
37	BCO SAFRA S.A.	2,31	31,58
38	BCO MÁXIMA S.A.	3,51	51,29
39	FACTA S.A. CFI	3,94	59,08
40	PORTOCRED S.A. - CFI	4,48	69,13

24. Em adição, ressalte-se que as operações em análise são consideradas, no âmbito do SFN, como ativos menos problemáticos, conforme evidenciado no Relatório de Estabilidade Financeira (REF) de abril de 2020. Essa afirmação é corroborada pelo gráfico a seguir:

7 COELHO, Christiano A.; MELLO, João M. P. de; FUNCHAL, Bruno. The Brazilian Payroll Lending Experience, The Review of Economics and Statistics. Nov. 2012, 94(4): 925-934.

8 BRASIL, Banco Central do Brasil. Taxa de juros. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros>>. Acesso em 25 jun. 2020. Tabela "Pessoa Física - Crédito pessoal consignado público".

Figura 4 – ativos problemáticos – principais operações pessoa natural



25. Nesse contexto, podem-se antever alguns impactos da norma impugnada que, verdadeiramente, descaracterizam o crédito consignado, ao impedir, ainda que transitoriamente, o desconto das parcelas nas folhas de pagamento.

26. Como primeiro impacto, verifica-se a possibilidade de a ausência dos recursos não recebidos pelas instituições financeiras produzirem **restrições à liquidez no segmento**, justamente em momento de pandemia. Com ou sem o pagamento de juros, sem haver a adequada repactuação ou outra forma de mitigação de prejuízos, a norma impugnada impedirá que novas operações sejam realizadas com potencial, **inclusive, de estender essa redução para outras modalidades de crédito.**

27. Outro ponto de relevo consiste na possibilidade de as instituições financeiras enxergarem **maior risco nesse tipo de operação**, pela percepção de quebra heterônoma de contratos, que poderia conduzir à redução de oferta de crédito consignado e sua parcial substituição por **alternativas mais onerosas para as pessoas naturais, a exemplo do cheque especial e do cartão de crédito.**

28. Do ponto de vista mais amplo, o aumento na percepção de risco do crédito consignado poderia acarretar a reclassificação do perfil de risco das operações da carteira (cujo volume agregado correspondia a R\$404 bilhões em julho de 2020), conforme previsto na Resolução CMN nº 2.682, de 22 de dezembro de 1999. A consequência da nova classificação é o aumento do valor das despesas com provisão das instituições financeiras, com reflexos negativos no resultado do exercício. **Esse impacto interfere diretamente na avaliação das instituições por investidores e depositantes e pode gerar redução do acesso das instituições a recursos disponíveis no mercado financeiro, local e internacional, e no mercado de capitais.**

29. Ressalte-se, por oportuno, que a redução de resultado das instituições pode trazer dificuldades para o cumprimento dos limites previstos na regulação prudencial. A propósito, **considerando-se taxa média de 1,2% a.m., com a carteira de R\$404 bilhões, e projetando-se os efeitos da suspensão da cobrança das parcelas de empréstimo consignado para todo o País, pelo período de um ano, pode-se estimar que as instituições financeiras teriam queda de receita em valor de superior a R\$60 bilhões, sem considerar os efeitos de novos valores de provisão e da ausência de novas operações em decorrência da escassez dos recursos não recebidos (risco de liquidez).**

30. O efeito deletério pode ser particularmente mais intenso nas instituições financeiras de pequeno porte, sobretudo naquelas que atuam em nichos de negócios mais específicos e com menor

leque de produtos de crédito (há instituições cujo modelo de negócio enfoca predominantemente o segmento de crédito consignado).

31. Assim, os impactos sobre a sociedade podem ser justamente contrários ao que se almeja, pois a provável retração do crédito pode gerar aumento das taxas de juros do crédito consignado e de outras modalidades de crédito, afetando mais intensamente justamente o público hipossuficiente de menor renda. Ou seja, no afã de beneficiar quem não sofreu impacto financeiro com a pandemia (servidores públicos e empregados ativos e inativos, cujos fluxos de renda não foram afetados no período da pandemia), a lei estadual poderá prejudicar todas as demais pessoas que precisarão se socorrer de empréstimos bancários no futuro.

32. Por fim, destaca-se a **grave insegurança jurídica** que leis estaduais que determinem a suspensão da cobrança das parcelas de empréstimo consignado poderão ocasionar. Inicialmente, vislumbra-se a dificuldade operacional das instituições financeiras, que terão que conhecer e adaptar suas rotinas e controles internos à potencial existência de 27 legislações estaduais e de mais de 5.000 legislações municipais diferentes que versem sobre empréstimos consignados, certamente conflitantes com a legislação nacional que rege o assunto. Segundo, destaca-se a insegurança decorrente da modificação heterônoma dos termos de contratos de empréstimo consignado já aperfeiçoados e em execução, que foram firmados de boa-fé com fundamento em pressupostos normativos específicos e distintos daqueles previstos na legislação local superveniente. Terceiro, destaca-se a insegurança jurídica na contratação e execução de novos empréstimos consignados, tendo em vista a percepção de risco (e, portanto, o aumento de custos) decorrente da possibilidade de sua alteração, a qualquer momento, por legisladores estaduais, sem qualquer consideração pelo equilíbrio econômico-financeiro da relação negocial.

33. Evidencia-se, por certo, a relevância do assunto e sua influência direta no mercado de crédito de pessoas naturais e, por conseguinte, em todo o SFN.

(iii) Medidas de combate aos efeitos da pandemia da Covid-19

34. Como é notório, o Brasil enfrenta emergência desencadeada pela disseminação da Covid-19. Muito embora a legislação impugnada conceda benefícios aos servidores públicos e empregados estaduais para pretensamente amenizar os efeitos da pandemia da Covid-19, o CMN e o BCB, os quais têm competência exclusiva para a regulação do SFN, já adotaram diversas medidas com o fito de promover liquidez para o SFN e viabilizar o regular funcionamento dos mercados, diante do agravamento da turbulência verificada nos mercados financeiros nacional e internacional, fruto dos reflexos da propagação da Covid-19 em diversos países.

35. Nesse sentido, a edição das diversas medidas, como não poderia deixar de ser, busca atender a diversas finalidades principais, as quais estão expressamente elencadas no sítio eletrônico do BCB, *in verbis*:

Objetivos do BC para evitar disfuncionalidades e assegurar a confiança nos mercados

- Manter o sistema financeiro líquido e estável, para fazer frente aos desafios que se apresentam.
- Garantir um sistema capitalizado, para que o canal de crédito continue a funcionar com normalidade.
- Oferecer condições especiais para que as instituições financeiras possam rolar as dívidas dos setores afetados pela crise, monitorando os créditos que saírem do sistema financeiro, com o intuito de evitar eventuais contágios.
- Garantir que o mercado de câmbio funcione com normalidade, sem perder liquidez.
- Manter as condições monetárias estimulativas, para que o crédito sirva de impulso ao crescimento, sem prejuízo ao objetivo de manter a inflação controlada.⁹

36. O **aumento da liquidez** foi medida essencial para garantir a normalidade e a funcionalidade do sistema financeiro, submetido ao estresse gerado pela crise. Como é cediço, o combate à pandemia exigiu a suspensão de inúmeras atividades produtivas, bem como a redução da circulação das pessoas, que deixaram de demandar e consumir grande gama de bens e serviços. Essa queda na atividade econômica tem sérios efeitos sobre o sistema financeiro, que pode se ver exposto a demanda por retirada de depósitos e aumento da inadimplência. Além disso, a crise tem severo impacto sobre os mercados de capitais e de valores mobiliários, o que poderia impactar o sistema financeiro também.

37. Ante esse cenário adverso, o principal instrumento de que se valeram os bancos centrais de todo o mundo foi justamente o de garantir aumento da liquidez, ou seja, de recursos disponíveis, para o sistema financeiro se ajustar ao choque e manter o máximo possível a normalidade e a segurança de suas atividades. Sem essa liquidez, poderia ser gerada situação espiral de piora da crise.

38. Essas medidas seguem as orientações adotadas por diversas autoridades monetárias internacionais, em razão de representarem o melhor conhecimento econômico baseado em evidências disponíveis. Nessa senda, pode-se conferir que os bancos centrais dos países mais importantes do mundo têm adotado medidas semelhantes para garantir o segurança e a hígidez de seus sistemas financeiros¹⁰.

39. Dessa forma, para mitigar os efeitos da pandemia do Covid-19, no âmbito do SFN, a União, por intermédio do CMN, e o BCB¹¹, munidos de conhecimentos técnicos especializados sobre o funcionamento do mercado creditício, editaram ou propuseram ao Presidente da República a edição dos seguintes atos normativos:

- i. Resolução nº 4.800, de 6 de abril de 2020, que dispõe sobre as operações de crédito para financiamento da folha salarial realizadas, pelas instituições financeiras, no âmbito do Programa Emergencial de Suporte a Empregos, instituído pela Medida Provisória nº 944, de 3 de abril de 2020;

⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/medidasdecombate_covid19>. Acesso em 22 jun. 2020.

¹⁰ Pode-se consultar as páginas especiais sobre a covid-19 do Federal Reserve: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/funding-credit-liquidity-and-loan-facilities.htm>. E do BCE (Banco Central Europeu): <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html#item2>. E do Banco Internacional de Compensações (Bank for International Settlements) BIS: <https://www.bis.org/>.

¹¹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/acompanhamento_covid19>. Acesso em 22 jun. 2020.

2. Resolução nº 4.797, de 6 de abril de 2020, que estabelece, por prazo determinado, vedações à distribuição de resultados e ao aumento da remuneração de administradores a serem observadas por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;
3. Resolução nº 4.796, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas de caráter emergencial para os procedimentos de comunicação de perdas, de comprovação de perdas e de cálculo de coberturas para as operações enquadradas no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) de que trata o Capítulo 16 do Manual de Crédito Rural (MCR);
4. Resolução nº 4.795, de 2 de abril de 2020, Voto 81/2020, que autoriza o Banco Central do Brasil a conceder operações de empréstimo por meio de Linha Temporária Especial de Liquidez para aquisição de Letra Financeira com garantia em ativos financeiros ou valores mobiliários (LTEL-LFG);
5. Resolução nº 4.794, de 2 de abril de 2020, Voto 80/2020, que altera o art. 2º da Resolução nº 3.631, de 30 de outubro de 2008, que dispõe sobre a realização de contrato de *swap* de moedas entre o Banco Central do Brasil e o Federal Reserve Bank of New York;
6. Resolução nº 4.791, de 26 de março de 2020, que altera a Resolução nº 4.782, de 16 de março de 2020, que estabelece, por tempo determinado, em função de eventuais impactos da Covid-19 na economia, critérios temporários para a caracterização das reestruturações de operações de crédito, para fins de gerenciamento de risco de crédito;
7. Resolução nº 4.786, de 23 de março de 2020, Voto 65/2020, que autoriza o Banco Central do Brasil a conceder operações de empréstimo por meio de Linha Temporária Especial de Liquidez;
8. Resolução nº 4.784, de 18 de março de 2020, que altera a Resolução nº 4.680, de 31 de julho de 2018, que dispõe sobre a metodologia para apuração do Patrimônio de Referência (PR), de que trata a Resolução nº 4.192, de 1º de março de 2013;
9. Resolução nº 4.783, de 16 de março de 2020, que estabelece, por prazos determinados, percentuais a serem aplicados ao montante RWA, para fins de apuração da parcela ACPConservação de que trata a Resolução nº 4.193, de 1º de março de 2013;
10. Resolução nº 4.782, de 16 de março de 2020, que estabelece, por tempo determinado, em função de eventuais impactos da Covid-19 na economia, critérios temporários para a caracterização das reestruturações de operações de crédito, para fins de gerenciamento de risco de crédito;
11. Circular nº 3.997, de 6 de abril de 2020, Voto 91/2020, que altera a Circular nº 3.916, de 22 de novembro de 2018, que define e consolida as regras do recolhimento compulsório sobre recursos a prazo, para estabelecer dedução da exigibilidade do recolhimento compulsório de parcela dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa Emergencial de Suporte a Empregos, instituído pela Medida Provisória nº 944, de 3 de abril de 2020;

12. Circular nº 3.996, de 6 de abril de 2020, Voto 89/2020, que dispõe sobre as operações de empréstimo por meio de Linha Temporária Especial de Liquidez para aquisição de Letra Financeira com garantia em ativos financeiros ou valores mobiliários (LTEL-LFG), de que trata a Resolução nº 4.795, de 2 de abril de 2020;
13. Circular nº 3.994, de 24 de março de 2020, Voto 69/2020, que dispõe sobre as operações de empréstimo por meio de Linha Temporária Especial de Liquidez (LTEL), de que trata a Resolução nº 4.786, de 23 de março de 2020;
14. Circular nº 3.993, de 23 de março de 2020, Voto 66/2020, que altera a Circular nº 3.916, de 22 de novembro de 2018, que define as regras do recolhimento compulsório sobre recursos a prazo;
15. Circular nº 3.991, de 19 de março de 2020 que dispõe sobre o horário de atendimento ao público nas dependências das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil enquanto perdurar a situação de risco à saúde pública decorrente do novo coronavírus (Covid-19);
16. Circular nº 3.990, de 18 de março de 2020, Voto 60/2020, que dispõe sobre os critérios e as condições para a prática de operações compromissadas em moeda estrangeira pelo BCB;
17. Carta Circular nº 4.020, de 6 de abril de 2020, que divulga o Termo de Responsabilidade para Avaliação de Perdas do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, de que trata a Resolução nº 4.796, de 2 de abril de 2020;
18. Medida Provisória (MP) nº 930, de 30 de março de 2020, que trata do *overhedge*, do repasse em arranjos e instituições de pagamento, da letra financeira e da proteção legal aos agentes do BCB;
19. MP nº 944, de 3 de abril de 2020, que trata do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), para financiamento de folhas de pagamento.

40. A par desses atos editados pela Presidência da República, pelo CMN e pelo BCB, muitas outras medidas vêm sendo implementadas por outros órgãos e entidades públicos¹², no âmbito de suas respectivas competências, também no sentido de mitigar os efeitos sociais e econômicos do combate à pandemia. É preciso salientar, pois, que esses conjuntos de medidas são complementares ou interligados.

41. Tendo isso em conta, verifica-se que a Administração Pública Federal vem exercendo com bastante empenho as prerrogativas, poderes e deveres inerentes às suas capacidades institucionais, desempenhando com êxito suas atribuições frente ao desafiador contexto de crise sanitária, que impõe imensos desafios à gestão da economia, em particular do SFN, diante de suas características particulares. A mera enunciação das diversas medidas tomadas revela o denodo das autoridades para prover, de forma expedita, as mais adequadas medidas regulatórias para garantir a hígidez do SFN, assegurando a liquidez necessária para suas operações em momento de elevado estresse exógeno.

¹² Outras medidas mais recentes, a exemplo da edição da MP 992, de 16 de julho de 2020, ou da edição da Circular nº 4.035, de 1º de julho de 2020, podem ser consultadas nos endereços eletrônicos já indicados.

42. Além disso, o cenário é muito dinâmico, o que exige do BCB monitoramento constante, razão pela qual a instituição “intensificou o monitoramento do SFN e da atividade econômica, para antever e tratar situações adversas com serenidade e tempestividade. O Banco Central não hesitará em usar todo o arsenal disponível para assegurar a estabilidade financeira e o bom funcionamento dos mercados, e assim apoiar o funcionamento da economia brasileira.”¹³

43. Portanto, é o monitoramento constante da evolução do cenário econômico que permite ao BCB propor as medidas mais adequadas para a consecução de diversos objetivos, que podem ser resumidos na busca da mitigação dos efeitos econômicos da crise, com foco principal nas questões atinentes ao SFN.

44. Nesse contexto, em cenário de maior incerteza econômica, como o atual, há de se considerar que medidas para o enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19 na economia já vêm sendo adotadas pelo BCB e pelo CMN, com observância do ordenamento jurídico em vigor. Dessa feita, a legislação estadual impugnada tem aptidão de desfigurar o programa pensado pela autoridade responsável pela supervisão do SFN, no exercício de suas competências legais, causando efeitos indesejados à estabilidade financeira do País.

Conclusão e pedido

45. Ante o exposto, analisados os fundamentos que alicerçam o juízo de presença do *fumus boni juris* e demonstrada a inconstitucionalidade formal e material da Lei do Estado do Maranhão nº 11.274, de 4 de junho de 2020, pede-se ao Excelentíssimo Senhor Ministro Relator e aos demais integrantes da composição plena do Egrégio Supremo Tribunal Federal seja referendada a liminar deferida e, ao fim, o julgamento de procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Brasília, 27 de setembro de 2020.

CRISTIANO COZER
Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

¹³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19>. Acesso em: 22 jun. 2020.

FLAVIO JOSE ROMAN

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Seção de Contencioso Judicial e Gestão Legal
(PGA2)
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

LUCAS FARIAS MOURA MAIA

Procurador-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)
OAB/GO 24.625

LUCIANA LIMA ROCHA

Procuradora do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)
OAB/DF 25.743