

Petição 2.148/2021-BCB/PGBC

Memorial apresentado pelo Banco Central do Brasil (BCB), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 645, ajuizada pelo partido Podemos, posteriormente convertida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.407, por meio do qual a Autarquia sustenta a constitucionalidade do art. 2º, caput e §§ 1º a 3º, da Resolução 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN), os quais disciplinaram a possibilidade de cobrança de tarifa pela disponibilização de cheque especial ao cliente.

Felipe de Vasconcelos Pedrosa

Procurador do Banco Central

Lucas Farias Moura Maia

Procurador-Chefe do Banco Central

Erasto Villa-Verde Filho

Subprocurador-Geral do Banco Central

Flavio José Roman

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Cristiano Cozer

Procurador-Geral do Banco Central

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

MEMORIAL DO BANCO CENTRAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.407, em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Autor: Podemos. Interessado: Presidente do Banco Central do Brasil. Impugnação do art. 2º, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução nº 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Elementos para subsidiar o convencimento dos integrantes da Corte quanto à improcedência do pedido.

Relator: Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes.
Pauta virtual de julgamentos do Plenário com início em 23 de abril de 2021.

Excelentíssimos Senhores Ministros,

Síntese da demanda

O Podemos, partido político com representação no Congresso Nacional, ajuizou a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 645, depois convertida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.407, questionando a constitucionalidade do art. 2º, caput e §§ 1º a 3º, da Resolução nº 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN).

2. O texto normativo impugnado é o seguinte:

“Art. 2º Admite-se a cobrança de tarifa pela disponibilização de cheque especial ao cliente.

§ 1º A cobrança da tarifa prevista no caput deve observar os seguintes limites máximos:

I - 0% (zero por cento), para limites de crédito de até R\$500,00 (quinhentos reais); e

II - 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), para limites de crédito superiores a R\$500,00 (quinhentos reais), calculados sobre o valor do limite que exceder R\$500,00 (quinhentos reais).

§ 2º A cobrança da tarifa deve ser efetuada no máximo uma vez por mês.

§ 3º A cobrança da tarifa deve observar, no que couber, as disposições da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, não se admitindo a inclusão do serviço de que trata o caput em pacote de serviços vinculado a contas de depósitos à vista.”

3. A medida cautelar foi concedida pelo Ministro Relator e a concessão referendada pelo plenário, para suspender a eficácia dos dispositivos reproduzidos. Na sequência deste texto, após brevíssima explanação das razões regulatórias que motivaram a edição da Resolução CMN nº 4.765, de 2019, abordam-se cada um dos fundamentos da decisão concessiva e alguns dos argumentos do requerente, com o propósito de trazer aos integrantes do Colegiado elementos que, no entendimento desta Autarquia, justificariam a improcedência do pedido.

Motivo, objeto e finalidade do ato regulatório

4. Estudos conduzidos pelo Banco Central¹ concluíram que:

- Para determinado grupo de consumidores, especificamente os de baixa renda e escolaridade, a demanda por cheque especial não é sensível à taxa de juros, o que, nesse segmento, concede elevado poder de mercado às instituições financeiras;
- Existe nefasto subsídio cruzado no cheque especial: parte considerável dos custos que as instituições financeiras têm com o cheque especial, derivados da necessidade de alocar

¹ As conclusões dos estudos realizados por esta Autarquia foram sumariadas pela Nota Técnica Decem/Depec nº 1/2019, de 5 de novembro de 2019, acostada aos autos e também disponível no sítio eletrônico do Banco Central. A referida nota técnica constitui anexo do Voto do Banco Central que veicula a exposição de motivos da Resolução atacada. Disponível em: <<https://bit.ly/3a80r9i>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

capital para fazer face à exposição aos limites de crédito contratados², vinha sendo pago não por quem gerava aqueles custos – ou seja, por quem contratava altos limites de cheque especial sem necessidade de utilizá-lo –, mas, sim, pelo grupo vulnerável de consumidores citado, que mais se socorria da cobertura e, portanto, mais precisava pagar juros suficientes para cobrir, inclusive, os custos dos limites concedidos a consumidores de alta renda.

5. Nesse cenário, para corrigir essas distorções de mercado, foram concebidas, para pessoas naturais e microempreendedores individuais³, as duas principais medidas implementadas pela Resolução nº 4.765, de 2019, **que têm natureza interdependente**. São elas:

- **Autorização para a cobrança de tarifa no cheque especial**, proporcional ao limite de crédito concedido, ressalvados os limites de crédito iguais ou inferiores a R\$500,00, para o qual a cobrança de tarifa é vedada; e
- **Limitação dos juros de cheque especial** ao patamar de 8% ao mês.

6. Com a adoção dessas medidas, pretendia-se, fundamentalmente, **reduzir o subsídio cruzado** (repassado de clientes de baixa renda para clientes de alta renda) e **tornar mais sinalagmáticas as prestações** das partes contratantes de cheque especial, induzindo que os custos derivados da manutenção de altos limites de crédito passassem a ser cobertos em maior medida por quem os contratasse, não mais pelo grupo vulnerável que, embora com baixo limite de cheque especial, era o que mais se socorria da cobertura e, portanto, pagava mais juros em termos relativos.

7. A Resolução criou, assim, mecanismo de incentivo para que pessoas com maior renda reduzissem os valores de contratação do cheque especial, que efetivamente não utilizavam, para, assim, reduzir os custos da instituição financeira e, finalmente, reduzir os custos do crédito. **Esse é o principal efeito regulatório da possibilidade de cobrança de tarifa: para evitar pagar tarifa pela manutenção de crédito excessivo e desnecessário, cada cliente é levado a reavaliar o montante de seu cheque especial, reenquadrando-o no volume de que efetivamente necessita** (ou no limite mínimo de R\$500,00).

8. Como resultado do somatório dessas decisões individuais, que levam a “desmontar” os limites não utilizados, a instituição financeira passa, no agregado, a dedicar menor volume de crédito para a concessão de cheques especiais a seus clientes. Menor volume de crédito alocado à modalidade de cheque especial implica menor necessidade de aporte de capital. Com menos capital alocado nessa modalidade, há menos custos a serem repassados aos clientes, o que permite **redução estrutural das taxas de juros** cobradas pelo cheque especial e confere **sustentabilidade, no longo prazo**, para o limite máximo de juros estabelecido pelo regulador para a modalidade de cheque especial.

9. As medidas em apreço, além de **baratarem o custo do cheque especial para os consumidores vulneráveis**, que passariam a arcar com custos proporcionais ao crédito que lhes é concedido, teriam

² Tendo em vista os princípios de Basileia consagrados na legislação prudencial em vigor, especialmente a Circular BCB nº 3.644, de 4 de março de 2013, que “estabelece os procedimentos para o cálculo da parcela dos ativos ponderados pelo risco (RWA) referente às exposições ao risco de crédito sujeitas ao cálculo do requerimento de capital mediante abordagem padronizada (RWACPAD), de que trata a Resolução [CMN] nº 4.193, de 1º de março de 2013”.

³ A Resolução **não** trata de limites de crédito e tarifas por cheque especial concedido a **pessoas jurídicas**, pois, neste segmento, vigora o princípio de livre pactuação entre a instituição financeira e o cliente, sem limites protetivos impostos pelo regulador.

ainda por efeito **aumentar a transparência em relação à formação dos custos do cheque especial e, em consequência, estimular a concorrência.**

io. A efetividade da medida revelou-se no curtíssimo prazo, como atestam os dados divulgados pelo Banco Central⁴, que comparam o período anterior e posterior à vigência da resolução objeto desta ação direta, mostrando a substancial redução do custo do crédito.

Classificadas por ordem crescente de taxa

Período: **26/11/2019 a 02/12/2019**

Modalidade: **Pessoa física - Cheque especial**

Tipo de encargo: **Pré-fixado**

As taxas de juros informadas nesta página compreendem operações de cheque especial e de adiantamento a depositantes. Correspondem ao custo efetivo médio das operações para os clientes, composto pelas taxas de juros efetivamente praticadas, acrescidas dos encargos fiscais e operacionais incidentes sobre as operações.

| Posição | Instituição | Taxas de juros | |
|---------|-------------------------|----------------|--------|
| | | % a.m. | % a.a. |
| 1 | BCO RIBEIRAO PRETO S.A. | 1,54 | 20,16 |
| 2 | BCO PAULISTA S.A. | 2,06 | 27,68 |
| 3 | BCO ALFA S.A. | 2,34 | 31,97 |
| 4 | BCO SOFISA S.A. | 2,66 | 37,01 |

(...)

| | | | |
|----|------------------------------|-------|--------|
| 24 | BCO BRADESCO S.A. | 12,36 | 305,09 |
| 25 | ITAU UNIBANCO S.A. | 12,44 | 308,40 |
| 26 | BCO A.J. RENNER S.A. | 13,64 | 363,99 |
| 27 | BCO SANTANDER (BRASIL) S.A. | 14,71 | 418,92 |
| 28 | BCO AGIBANK S.A. | 15,13 | 442,25 |
| 29 | BCO MERCANTIL DO BRASIL S.A. | 16,46 | 522,32 |

Classificadas por ordem crescente de taxa

Período: **22/05/2020 a 28/05/2020**

Modalidade: **Pessoa física - Cheque especial**

Tipo de encargo: **Pré-fixado**

As taxas de juros informadas nesta página compreendem operações de cheque especial e de adiantamento a depositantes. Correspondem ao custo efetivo médio das operações para os clientes, composto pelas taxas de juros efetivamente praticadas, acrescidas dos encargos fiscais e operacionais incidentes sobre as operações.

| Posição | Instituição | Taxas de juros | |
|---------|-------------------------------|----------------|--------|
| | | % a.m. | % a.a. |
| 1 | BCO RIBEIRAO PRETO S.A. | 0,95 | 12,01 |
| 2 | BCO INDUSTRIAL DO BRASIL S.A. | 1,05 | 13,39 |
| 3 | BCO SOFISA S.A. | 2,32 | 31,65 |
| 4 | BCO MODAL S.A. | 3,33 | 48,10 |

(...)

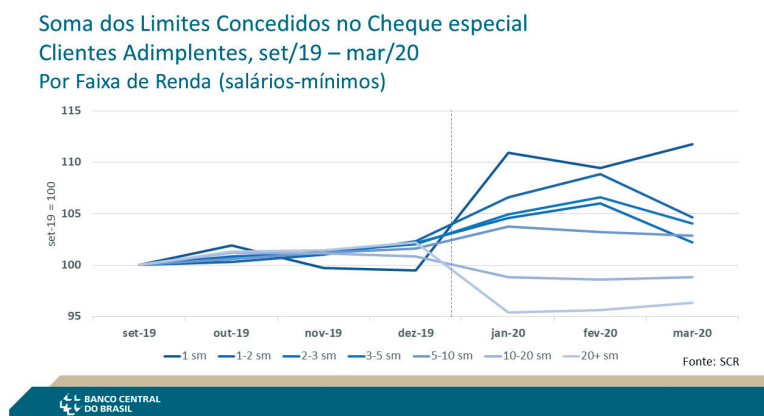
| | | | |
|----|------------------------------|------|--------|
| 24 | BCO MERCANTIL DO BRASIL S.A. | 7,81 | 146,43 |
| 25 | BCO SANTANDER (BRASIL) S.A. | 7,92 | 149,63 |
| 26 | BCO SAFRA S.A. | 7,92 | 149,69 |
| 27 | BCO DO ESTADO DO RS S.A. | 7,94 | 150,17 |
| 28 | BCO DO EST. DE SE S.A. | 7,99 | 151,53 |
| 29 | BANCO ORIGINAL | 8,00 | 151,82 |

II. É certo que a redução das taxas de juros de cheque especial acima demonstrada verificou-se mesmo antes do início da vigência do preceito regulamentar que previa a possibilidade de cobrança de tarifas (cuja eficácia foi, posteriormente, obstada pela medida cautelar). Ainda assim, conforme se esclareceu acima, revela-se sumamente relevante, sob a ótica regulatória, o restabelecimento da eficácia do preceito que permite a cobrança de tarifas, tendo em vista **o estímulo que esse mecanismo representa para que os limites de cheque especial sejam autonomamente definidos pelos próprios clientes nos níveis que se revelam mais eficientes para o sistema como um todo**, evitando os custos de capital referentes à manutenção de limites estéreis e desnecessários.

12. A autorização para que os bancos possam estipular tarifas pela concessão de cheque especial, conforme seus modelos de negócio e observando os estritos limites previstos na regulamentação, consiste em **peça fundamental do modelo adotado pelo Banco Central**, permitindo sua **sustentabilidade no longo prazo** e contribuindo para a **redução estrutural dos juros** que, ao fim e ao cabo, incidem sobre o segmento mais vulnerável de usuários do cheque especial.

⁴ Os dados completos estão disponíveis no sítio eletrônico do Banco Central. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/txjuros>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

13. Assim, de um lado, os clientes de maior renda, em razão do mero anúncio da possibilidade de cobrança de tarifa e não obstante a suspensão da regra pelo Supremo Tribunal Federal, anteciparam-se às medidas e reduziram o volume de crédito no cheque especial. De outro lado, o volume de crédito disponibilizado aos clientes de menor faixa de renda (até um salário-mínimo) apresentaram aumento significativo, gozando de juros mais baixos:



14. Na sequência do texto, passa-se, portanto, a analisar os fundamentos da decisão mantenedora da cautelar e argumentos esgrimidos pelo requerente, para subsidiar análise do mérito. Para o efeito, esta Autarquia levará em consideração, inclusive, as apreciáveis dificuldades que advêm da pandemia em curso (Covid-19) sobre a atividade econômica.

Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade tributária

15. O primeiro dos fundamentos que norteou o deferimento da cautelar, também aventado pelo requerente na inicial, foi a de que os dispositivos questionados ofenderiam o princípio da legalidade tributária, pois a cobrança de tarifa pelas instituições financeiras, pela mera disponibilidade do crédito, equivaleria à cobrança de taxa e dependeria, portanto, de lei formal.

16. Esse argumento parece decorrer da terminologia empregada no texto normativo, que se refere à possibilidade de cobrança de tarifa pela “**disponibilização** de cheque especial”.

17. Do ponto de vista jurídico, todavia, a contratação de cheque especial não significa, para o cliente bancário, que lhe seria disponibilizada utilidade meramente potencial. Ao contrário, o cliente tem, **desde a contratação, efetivo acesso a crédito pré-aprovado** – utilidade concreta, que ostenta valor econômico para o cliente e constitui obrigação certa, líquida e exigível para o banco.

18. Situação semelhante ocorre com o instituto da **fiança bancária**: mesmo que o contratante não precise da cobertura de eventual débito pela instituição financeira, passa a ter **direito à cobertura** desde a formalização do contrato. Esse direito representa, em si, utilidade efetiva para o cliente, sendo legítimo que por ele pague desde a contratação e não apenas no caso de eventual necessidade de desembolso do valor da fiança pelo banco. Outro caso similar verifica-se no **contrato de seguro**, no qual, ainda que o segurado jamais chegue a utilizar a cobertura, não se desobriga

de pagar o prêmio. Em todos esses casos, se a instituição se negar a saldar o débito, poderá ser responsabilizada por perdas e danos.

19. A tarifa pela concessão de cheque especial, portanto, remunera esse direito à cobertura que, como visto, representa custo para as instituições financeiras, em decorrência da necessidade regulatória de alocar capital para fazer face à exposição aos limites de crédito contratados.

20. De qualquer forma, o preceito atacado na vertente ação não impõe a cobrança de tarifa, mas apenas a autoriza, inexistindo o traço da compulsoriedade inerente aos tributos. A tarifa de cheque especial tem como fonte jurídica o contrato, não a lei, podendo o consumidor optar por não contratar o cheque especial ou por contratá-lo com outra instituição financeira cuja política seja a de não efetuar cobrança ou efetuar-la em termos menos onerosos para o consumidor. Por fim, não se trata, certamente, de relação jurídica tributária, em que figura o Estado em um dos polos e o contribuinte no outro; mas, sim, de relação contratual entre a instituição financeira, pessoa jurídica de direito privado, e o cliente bancário.

Inexistência de ofensa ao princípio da defesa do consumidor

21. A fundamentação da decisão cautelar também contemplou ser a cobrança da tarifa equivalente a “antecipação dos juros”, como confirmaria regra contida no ato atacado (art. 3º, parágrafo único) que impõe que o valor cobrado a título de tarifa seja abatido do montante cobrado a título de juros. Segundo a decisão em apreço, essa forma supostamente escamoteada de cobrança colocaria o consumidor em situação de vulnerabilidade, contrariando o princípio constitucional da defesa do consumidor.

22. O raciocínio proposto está focado nas receitas totais das instituições financeiras, como exposto pelo Ministro Relator ao tentar estimar o ganho que aquelas instituições teriam com a cobrança de tarifa. Com a devida vênia, esse raciocínio não se sustenta quando a questão é observada sob a ótica do ônus financeiro que recai sobre cada cliente bancário e quando se examinam, com cuidado, os motivos e finalidades do ato regulatório.

23. Longe de criar cobrança escamoteada, o que faz a regulamentação é, justamente, evitá-la, na medida em que desestimula o subsídio cruzado de clientes de menor renda para clientes de maior renda. A medida guerreada institui a possibilidade de cobrança de tarifa **proporcional ao custo** de disponibilização de limite de cheque especial, induzindo os bancos a cobrar remuneração adequada a cada uma das obrigações contratuais assumidas. Assim, em verdade, é justamente a cobrança de tarifa que permite que o cliente que utiliza cheque especial venha a pagar apenas os custos dos recursos sacados, sem precisar subsidiar os custos dos limites disponibilizados, mas não utilizados por clientes de maior renda.

24. Por outro lado, como uma das finalidades da Resolução é reduzir o custo do cheque especial para a população **de baixa renda e escolaridade**, ou seja, **aqueles que mais utilizam a modalidade**, a razão de ser da regra do parágrafo único do art. 3º da Resolução, que impõe o abatimento do valor da tarifa do montante cobrado a título de juros, exsurge manifesta: **com o abatimento, reduz-se ainda mais o ônus sobre esse grupo vulnerável.**

25. A razão regulatória para se permitir a cobrança de tarifa, conforme se esclareceu acima, reside no incentivo a que cada cliente avalie a efetiva necessidade de seu limite de crédito, visando a reduzi-lo ao montante suficiente para atender a seu perfil de consumo. Quando há **efetivo saque** dos recursos do cheque especial, a necessidade desse incentivo para a reavaliação do limite de crédito deixa de se fazer presente, passando a prevalecer, na ótica regulatória, **o interesse na proteção dos tomadores de crédito mais vulneráveis**. Para este grupo, a medida evita que venham a arcar com custo duplice pelo cheque especial: tarifa pela disponibilidade de limite e remuneração (juros) pela utilização dos recursos.

26. Finalmente, segundo estudo recente conduzido pelo Banco Central e publicado em seu portal⁵, a hipótese aventada pelo eminente Ministro Relator, de que as receitas que as instituições financeiras perderiam com a limitação de juros seria compensada com a cobrança de tarifas, não se sustenta. Se as regras instituídas pelo ato normativo questionado estivessem em vigor nos anos de 2017 a 2019, o conjunto dos clientes dos bancos teria deixado de desembolsar (e, portanto, os bancos teriam deixado de ganhar), em valores agregados, média mensal equivalente a R\$380 milhões, caso todos os clientes decidissem pagar tarifa e manter os limites de cheque especial no mesmo nível em que se encontravam.

27. Se, por outro lado, nesse período de 2017 a 2019, os clientes que mantêm limites ociosos de cheque especial decidissem adotar a decisão mais racional e reduzi-los a R\$500,00, de modo a evitar o pagamento de tarifas, o conjunto dos clientes dos bancos teria deixado de desembolsar (e, portanto, os bancos teriam deixado de ganhar), em valores agregados, média mensal equivalente a R\$600 milhões. Segundo o mesmo estudo, quanto menor a renda do correntista, maior seria “*a redução no custo efetivo total em virtude do menor pagamento de juros*”.

28. Em outras palavras, os valores passíveis de arrecadação com a eventual cobrança de tarifas estão longe de servir como “medida compensatória” para eventual redução de resultado dos bancos com a fixação de teto para os juros do cheque especial. **O que motiva a possibilidade de cobrança da tarifa, sob a ótica regulatória, não é seu peso na composição do resultado dos bancos; é, na verdade, o incentivo a que os clientes adotem decisões racionais quanto à manutenção de limites de crédito que sejam adequados às suas necessidades.**

Inexistência de ofensa ao princípio da proporcionalidade

29. Segundo a decisão cautelar, as medidas adotadas no ato questionado não obedeceriam ao princípio da proporcionalidade, pois seriam mais gravosas do que a solução aventada na aludida decisão, a saber, dar “*autorização para a cobrança de juros em faixas, a depender do valor utilizado ou do limite exacerbado*” – sistemática que, em seu entendimento, permitiria atingir resultados similares.

30. A solução imaginada, no entanto, seria inócua, tendo em vista inexistir, hoje, qualquer proibição a que as instituições financeiras cobrem juros “em faixas”. Se assim elas não fazem, é porque estipulam juros não tanto em função do montante tomado em empréstimo, mas, principalmente, em razão do risco de inadimplência específico de cada cliente, maior no caso do cheque especial, em que o crédito é pré-aprovado, ou seja, nele *não se analisa a situação de solvência do tomador ao tempo em que o limite do cheque especial será usado*.

⁵ BRASIL, Banco Central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária 2019*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomibancaria/REB_2019.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2020.

31. Ademais, ressalta-se que a medida cogitada na decisão, ainda que fosse adotada pelos bancos contra a dinâmica de funcionamento do mercado, não teria o benefício de servir de estímulo à redução da alocação de capital para fazer face à exposição aos limites de crédito oferecidos, além de tornar as prestações dos contratantes menos sinalagmáticas, na medida em que os juros deixariam de guardar proporção com o risco de inadimplemento, mantendo-se distorções já existentes e criando-se mais subsídios cruzados, além de, provavelmente, reduzir o interesse na oferta de crédito para os clientes de menor renda.

32. Dessa forma, entende-se que a medida alternativa aventada não atenderia ao subprincípio da adequação, pois não seria capaz de fomentar a finalidade da norma: reduzir o subsídio cruzado e baratear o crédito.

Inexistência de ofensa à garantia do ato jurídico perfeito

33. Na fundamentação da decisão cautelar sustenta-se, ainda, que a cobrança da tarifa ofenderia a proteção do ato jurídico perfeito, pois a Resolução disporia que a tarifa poderia ser cobrada em relação a contratos anteriores à vigência da própria resolução.

34. Na verdade, **a cobrança de tarifa** (ou, a rigor, de qualquer prestação contratual) somente pode ocorrer **caso haja previsão expressa nos correspondentes contratos**, sendo necessário, portanto, pactuar com cada cliente a inclusão de cláusula que preveja a cobrança de tarifa.

35. Essa conclusão decorre não apenas do fato de que a cobrança de tarifa é apenas autorizada – e, não, imposta – pela Resolução, mas também do princípio geral de Direito segundo o qual obrigações contratuais decorrem do encontro de vontade das partes. No que toca às tarifas bancárias, esse princípio é reafirmado no art. 1º da Resolução CMN nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, que expressamente dispõe que a cobrança de remuneração por serviços (tarifa) “*deve estar prevista no contrato firmado entre a instituição e o cliente ou ter sido o respectivo serviço previamente autorizado ou solicitado pelo cliente ou pelo usuário*”.

36. Assim, não há retroatividade no preceito que dispõe que a Resolução nº 4.765, de 2019, entraria em vigor em 1º de junho de 2020 para contratos firmados até 6 de janeiro de 2020. Na verdade, essa norma apenas limita a possibilidade de **renegociação** dos contratos antigos, para neles incluir cláusula para cobrança de tarifa, ao período posterior a 1º de junho de 2020. Inexiste, assim, a cogitada ofensa à garantia do ato jurídico perfeito.

Inexistência de ofensa ao princípio da isonomia

37. Como último fundamento da decisão cautelar, consignou-se que a cobrança de tarifa teria sido instituída sem respeito ao princípio da isonomia, pois somente atingiria pessoas físicas e microempreendedores individuais, **deixando de lado as empresas, que utilizariam o serviço da mesma forma**.

38. Na verdade, a Resolução nº 4.765, de 2019, mitiga a liberdade contratual, trazendo normas de proteção ao grupo mais vulnerável de consumidores bancários. A referida norma **não** trata de limites às taxas de juros de cheque especial, nem de limites à imposição de tarifas pela concessão de cheque especial, **nos contratos de conta corrente mantidos com pessoas jurídicas**, pois, neste segmento, vigora o princípio de livre pactuação entre a instituição financeira e o cliente.

39. A regulação protetiva, portanto, apenas se mostrou necessária para amparar o grupo mais vulnerável de pessoas naturais e microempreendedores individuais. A mesma medida de limitação à livre iniciativa das instituições financeiras, se adotada para proteger empresas, mostrar-se-ia pouco eficaz, tendo em vista serem estas mais sensíveis às variações nas taxas de juros e terem à sua disposição crédito mais abundante e barato, não integrando, destarte, o grupo dos que mais usam o cheque especial.

40. Constitucionalistas de escol, como o Ministro Roberto Barroso⁶, bem como a jurisprudência desta Corte, expressa no RE 422.941 (Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2005, DJ 24-03-2006) têm-se manifestado no sentido de ser **adstrito o poder de intervenção direta do Estado para limitar a livre iniciativa**, nomeadamente numa de suas mais distinguidas expressões, **a fixação dos preços**, a não ser em **hipóteses excepcionais**, como quando for necessária para **restaurar a própria concorrência**.

41. A utilização do cheque especial somente como instrumento emergencial pelas empresas, não como meio ordinário de financiamento, denota efetividade da concorrência e normal funcionamento do mercado. Nesse cenário, ante as restrições impostas pela Constituição ao poder de intervir na atividade econômica, supõe-se que eventual limitação regulatória ao patamar de juros ou à cobrança de tarifas militarmente contrariamente ao princípio constitucional da proporcionalidade.

Pandemia e desoneração do consumidor

42. A fundamentação da decisão cautelar remete, em três passagens distintas, à situação de pandemia, chegando a propor ao Banco Central *“isentar temporariamente algumas tarifas de transferência ou pagamentos durante o período em que perdurarem as consequências socio-econômicas da moléstia”*.

43. O Banco Central não é indiferente à situação presente. Tanto assim que tem adotado diversas medidas para manter a funcionalidade dos mercados e, com isso, apoiar o funcionamento da economia real. As estimativas indicam que o impacto total dessas medidas pode superar R\$1,2 trilhões.⁷ Ademais, tal passagem ignora por completo o recente lançamento, pelo Banco Central, do Pix, meio de pagamento instantâneo brasileiro, em que há isenção de tarifas para pessoas físicas e microempreendedores individuais no envio e recebimento de recursos com finalidade de mera transferência, além de outras isenções⁸.

6 BARROSO, Luís Roberto. A ordem constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 226: 187-212, out./dez. 2001.

7 As medidas e análise estão disponíveis no sítio eletrônico do Banco Central. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/medidasdecombate_covid19>. Acesso em: 15 jun. 2020.

8 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

44. No específico caso da cobrança de tarifa pelo cheque especial, demonstrou-se que a **ferramenta regulatória alinha os incentivos para a utilização racional do crédito e viabiliza a sustentabilidade, em longo prazo, das medidas de proteção ao grupo mais vulnerável de consumidores bancários**, mediante a eliminação de perversos subsídios cruzados. É medida, enfim, que contribui para a redução de custos ao consumidor, principalmente os de baixa renda.

Conclusão e pedido

45. Ante o exposto, descortinados os principais aspectos da medida regulatória, afastados os fundamentos da decisão concessiva de cautelar e alegações do requerente, pede o Banco Central que se julgue improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Brasília, 16 de abril de 2021.

CRISTIANO COZER

Procurador-Geral do Banco Central

OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

FLAVIO JOSÉ 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
(CJ1PG)

OAB/DF 9.393

LUCAS FARIAS MOURA MAIA

Procurador-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)

OAB/GO 24.625

FELIPE DE VASCONCELOS PEDROSA

Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)

OAB/PE 22.759