



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. Presidência

PROCESSO: 1010248-42.2020.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1021319-26.2020.4.01.3400
CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)
REQUERENTE: UNIÃO FEDERAL, BANCO CENTRAL DO BRASIL
REQUERIDO: JUIZO FEDERAL DA 9A VARA DA SEÇÃO JUDICIARIA DO DF

DECISÃO

Trata-se de requerimento formulado pela UNIÃO e pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL, objetivando suspender os efeitos de decisão proferida pelo MM. Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, nos autos da ação popular ajuizada por CARLOS LUPU contra a primeira requerente (UNIÃO) e contra ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS NETO (Presidente do Banco Central do Brasil), deferiu a concessão de tutela provisória de urgência, “(...) *para determinar que todas as instituições do Sistema Financeiro Nacional se abstenham de aumentar a taxa de juros ou intensificar as exigências para a concessão de crédito*”, bem como para que a União adotasse “...medidas a fim de condicionar a concessão dos benefícios de liquidez, provenientes da redução do percentual dos recolhimentos compulsórios, à efetiva apresentação de novas linhas e carteiras de créditos a favor do mercado produtivo interno por parte dos bancos a serem beneficiados” (ID 51361558 - Pág. 5 - fl. 72 dos autos digitais).

Argumentam os requerentes, em síntese, que não apenas a doutrina, mas os próprios Tribunais Regionais Federais do país – a exemplo das decisões proferidas pelo TRF-1ª Região, no âmbito das SLS n. 1008053-84.2020.4.01.0000 e SLS n. 1009299-18.2020.4.01.000 e do Agravo de Instrumento 1008989-12.2020.4.01.0000, bem como decisão proferida pelo TRF-2ª Região, no pedido de suspensão de liminar proferida em ação popular n. 5019082-59.2020.4.02.5101/RJ – têm reconhecido a importância de se respeitar o princípio da separação dos poderes e as decisões do gestor público, atuando-se com deferência às escolhas dos administradores nesse cenário de extrema gravidade gerado pela pandemia da COVID-19.

Sustentam que a decisão baseia-se na falsa premissa de que a finalidade do ato administrativo, consubstanciando na Circular nº 3.993, de 23 de março de 2020, seria promover o aumento do mercado de crédito e a redução dos juros, quando, na realidade, tal redução visa à manutenção da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, a busca de manutenção do regular funcionamento dos mercados financeiros e, subsidiariamente, a manutenção do poder de compra da moeda.

Concluem que a decisão impugnada, além de incompatível com a natureza



do recolhimento compulsório, acaba por impedir que o Banco Central empregue imediatamente um dos mecanismos que está à disposição da Autoridade Monetária em sua caixa de ferramentas para combater a crise de liquidez que pode atingir o sistema financeiro, causando grave risco de lesão à economia pública. Isso porque, segundo informa a petição inicial, fazendo referência à nota de rodapé 7, o *“recolhimento compulsório é mais um dos mecanismos que o Banco Central (BC) tem à disposição na sua caixa de ferramentas na manutenção da estabilidade financeira e de combate à inflação. Trata-se de parcela do dinheiro dos correntistas que os bancos são obrigados a manter depositada no BC”* (ID 51361554 - Pág. 20 - fl. 23 dos autos digitais)..

É, em síntese, o relatório.

De início, faz-se necessário consignar que, nos termos do art. 12, §1º da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), *“A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo, para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato”*.

O artigo 4º da Lei 8.437/1992 dispõe, por sua vez, que *“Ao presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”*.

Na Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança), a suspensão da liminar e da sentença, foi disciplinada no art. 15, que dispõe: *“Quando, a requerimento de pessoa de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução de liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição”*.

No plano infralegal, o Regimento Interno desta Corte, prevê, em seu art. 322, que: *“Na ação civil pública, o presidente do Tribunal poderá suspender a execução de medida liminar (art. 12, §1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art. 4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do §1º do art. 4º da Lei 8.437/1992.”*

Portanto, o deferimento da suspensão da execução de medida liminar, de tutela de urgência ou de sentença, em sede de procedimento de competência da Presidência desta Corte, constitui via estreita e excepcional, que se encontra preordenada à finalidade de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Descabe nessa via apreciar o mérito propriamente da questão discutida no processo originário, eis que a matéria de fundo será oportunamente examinada na via recursal própria. Nesse sentido, o mérito da medida de suspensão de segurança não se



confunde com o mérito dos autos de origem, porquanto tem como objeto a análise do potencial risco de abalo à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas em consequência do ato questionado (art. 12º, §1º da Lei 7.347/1985, art. 4º da Lei 8.437/1991, art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 322 do RITRF-1ª Região).

Ao prever tais circunstâncias como causas de pedir da suspensão, a própria lei indica fundamentos de “(...) *natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais*” (ARABI, Abhner Youssif Mota. Mandado de Segurança e Mandado de Injunção. 2ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, pp. 152/153).

A propósito, destaca-se a jurisprudência da Suprema Corte, no sentido de que “(...) *a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas*” (SS 5.049-AgR-ED, Rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno DJe de 16/5/2016).

E, na espécie, em juízo de cognição sumária, inerente ao atual momento processual, verifica-se, *concessa venia*, o potencial risco de abalo à ordem pública, na perspectiva da ordem administrativa, diante da relevância da fundamentação apresentada pelos requerentes no sentido de que a decisão impugnada contrariou o princípio da separação dos poderes, ao modificar o modo de implementação de política pública - de natureza econômico-financeira - traçada pelo BACEN, por meio da Circular 3.993, de 23/03/2020. Eis o cerne da fundamentação apresentada, no ponto:

“(...)

É necessário destacar que a judicialização de políticas públicas deve ser medida excepcionalíssima. Do ponto de vista jurídico, o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CF) impõe que o Poder Judiciário se abstenha de interferir na discricionariedade do Poder Executivo para substituir políticas eleitas pelo administrador por outras que, no seu entender, seriam mais corretas ou mais convenientes. Do ponto de vista administrativo, a excepcionalidade do controle judicial advém do fato de que os gestores públicos são pessoas dotadas de expertise técnica e, por isso mesmo, devem ter suas opções respeitadas sempre que a política pública não esteja maculada por ilegalidade patente ou omissão grave.” (ID 51361554 - Págs. 8/ 9- fls. 10/11 dos autos digitais).

.....
.....
"Outrossim, não apenas a doutrina, mas os próprios Tribunais Regionais Federais do país têm reconhecido a importância de se respeitar o princípio da separação dos poderes e as decisões do gestor público, atuando-se com deferência às escolhas dos administradores nesse cenário de extrema gravidade gerado pela pandemia da COVID-19.

Nesse sentido, cite-se as elogiáveis decisões proferidas por este Tribunal Regional Federal da 1ª Região no âmbito das SLS n. 1008053-84.2020.4.01.0000 e SLS n. 1009299-18.2020.4.01.0000 e do Agravo de Instrumento n. 1008989-12.2020.4.01.00003, bem como a decisão proferida pelo Tribunal Federal da 2ª Região, ao apreciar pedido de suspensão de liminar interposto pela Procuradoria



Regional da União da 2ª Região, em face de decisão proferida no bojo da ação popular nº 5019082-59.2020.4.02.5101/RJ, a qual se transcreve a seguir" (ID 51361554 - Pág. 13 - fl. 15 dos autos digitais).

.....
.....
"Conclui-se, portanto, que a decisão judicial ora impugnada, ao interferir na esfera de competência do Poder Executivo, revela manifesta ameaça à separação de poderes e anseio de ruptura institucional entre os Poderes da República, causando grave lesão à ordem jurídica e administrativa, em um cenário que, por si só, já é bastante crítico e sensível, e que reclama a tomada de decisões cautelosas, não intervencionistas e ativistas" (ID 51361554 - Pág. 17 - fl. 19 dos autos digitais).

Quanto ao conceito de ordem pública administrativa, prevista no art. 4º da Lei 8.437/1991, impende destacar excerto do voto condutor do acórdão proferido pelo eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, como relator na SS 846-AgR/DF, no qual Sua Excelência destaca, com propriedade, que:

"33. Como é sabido, deve-se ao em. Ministro Néri da Silveira, ao tempo em que Presidente do extinto Tribunal Federal de Recursos, a construção - que fez escola - do risco à ordem administrativa, contido na alusão legal à ordem pública, como motivo da suspensão de segurança.

34. É preciso convir, no entanto, que - ao contrário da saúde, da segurança, da economia e da ordem pública material, que comportam significação juridicamente neutra -, o conceito de ordem pública administrativa está inextricavelmente vinculado à verificação, ao menos, da aparente legalidade da postura da Administração que a decisão a suspender põe em risco.

35. Recordem-se, a propósito, em uma de suas decisões pioneiras a respeito, as palavras do Ministro Néri da Silveira - TFR, SS 5.265, DJ 7.12.79:

"...Quando na Lei nº 4348/1964, art. 4º, se faz menção a ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas, a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o art. 4º da Lei nº 4348/1964. Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração".

36. "Ordem Administrativa" é, assim, não a que pretenda impor a vontade da autoridade pública, mas, unicamente, "a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração". (realce em negrito acrescido)" (SS 846 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/1996, DJ 08-11-1996 PP-43208 EMENT VOL-01849-01 PP-00091).



A ação popular, na qual foi proferida a decisão impugnada, tem por objeto a concessão de tutela voltada para impedir que os bancos aumentem as taxas de juros e intensifiquem a rigidez nas exigências de concessão de crédito. A parte autora postulou, também, que se condicionasse a concessão do benefício de liquidez advindo da medida interventiva do Banco Central (redução dos compulsórios) à apresentação efetiva das novas linhas e carteiras de crédito para o mercado produtivo interno pelos bancos interessados em obter tal benefício.

O MM. Juízo Federal de origem partiu da premissa de que o ato administrativo, consubstanciado na Circular nº 3.993, de 23/03/2020, ao determinar a redução das alíquotas aplicáveis à base de cálculo do recolhimento compulsório pelas instituições financeiras, teve por objetivo promover o aumento do mercado de crédito e a redução dos juros bancários. Por consequência, ao garantir maior liquidez para as instituições financeiras com a redução dos depósitos compulsórios, o Banco Central do Brasil (BACEN) deveria obrigar essas mesmas instituições a ampliar o mercado de crédito, ficando, ainda, impedidas de aumentar as taxas de juros.

Da análise dos autos, verifica-se, porém, que a Circular n. 3.993, de 23/03/2020, editada no cenário da pandemia da COVID-19, teve escopo mais amplo, qual seja, preservar a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e buscar a manutenção do funcionamento dos mercados financeiros, regulando, ao fim e ao cabo, a liquidez de recursos disponíveis para a intermediação financeira levada a efeito pelas instituições bancárias.

Nessa perspectiva, o enfrentamento da severa crise econômico-financeira causada pela acima mencionada pandemia exige que sejam observadas, em princípio, as ações adotadas pelo Banco Central do Brasil, órgão dotado de capacidade técnica para implementar as medidas de alcance macroeconômico que se revelarem eficazes nesse contexto, com intervenção apenas excepcional do Poder Judiciário.

Impõe-se ao Poder Judiciário, portanto, autocontenção no controle jurisdicional de políticas de índole econômico-financeira, em virtude da necessidade de observância do princípio da separação dos poderes e da necessidade de se conferir legitimidade às medidas adotadas pelo administrador público, sobretudo em cenário de crise grave, respeitando-se, em última análise, o espaço de discricionariedade do Poder Executivo na execução das medidas de ordem econômica adequadas à espécie.

O tratamento da matéria, objeto da Circular em referência, situa-se em campo técnico específico, de natureza econômico-financeira, falecendo ao Judiciário, no atual momento, parâmetros objetivos para uma atuação positiva no sentido de redimensionar ou remodelar – tal como determinado na decisão impugnada – a política financeira traçada pelo órgão competente do Banco Central do Brasil.

Por outro lado, considero presente o risco de lesão à ordem econômica, diante da fundamentação apresentada pelos requerentes, no sentido de que:

“...a finalidade da redução da alíquota da base de cálculo do depósito compulsório não é e nem poderia ser o aumento do volume de crédito ou a redução na taxa de juros. Isso porque, tal finalidade é incompatível com a natureza jurídica dos recolhimentos compulsórios.



Explica-se. Os recolhimentos compulsórios são ativos das instituições financeiras, depositados no Banco Central do Brasil por obrigação regulatória não se caracterizando, portanto, como recursos públicos. Seus principais objetivos são a manutenção da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional, a busca de manutenção do regular funcionamento dos mercados financeiros e, subsidiariamente, a manutenção do poder de compra da moeda.

Como instrumento macroprudencial, tendo como objetivo a manutenção da estabilidade financeira e o normal funcionamento dos mercados financeiros, os compulsórios visam regular a liquidez disponível para a intermediação financeira pelas instituições financeiras.

Aqui um importante esclarecimento merece destaque: **oferta de liquidez para o Sistema Financeiro Nacional não significa obrigatoriamente aumento da oferta de crédito.**

No mercado de crédito livre, os recolhimentos compulsórios são apenas um dos fatores que influenciam, com limitada capacidade, diretamente os volumes ou preços nesse mercado. Na comparação internacional, o volume no Brasil de créditos direcionados e o montante recolhido compulsoriamente das captações bancárias é bastante elevado. Isso reduz e encarece a parcela de captação para livre aplicação, o que pode ter efeitos econômicos de difícil previsão, de forma mais estrutural e por prazo mais longo" (ID 51361554 - Págs. 18/19 - fls. 21/22 dos autos digitais).

.....
.....
"Destarte, a decisão, além de incompatível com a natureza do recolhimento compulsório, **acaba por impedir que o Banco Central empregue imediatamente um dos mecanismos que estão à disposição da Autoridade Monetária em sua caixa de ferramentas para combater a crise de liquidez que pode atingir o sistema financeiro, causando grave risco de lesão à economia pública.** Isso porque o "recolhimento compulsório é mais um dos mecanismos que o Banco Central (BC) tem à disposição na sua caixa de ferramentas na manutenção da estabilidade financeira e de combate à inflação. Trata-se de parcela do dinheiro dos correntistas que os bancos são obrigados a manter depositada no BC" (ID 51361554 - Pág. 20 - fl. 22 dos autos digitais).

.....
.....
"Pelo conceito do multiplicador bancário, um recolhimento compulsório de 100% dos depósitos restringiria as instituições financeiras a não poderem intermediar absolutamente nada do que captassem via depósito. No outro extremo, como toda intermediação financeira gera um novo depósito no SFN, um recolhimento compulsório de 0% daria à economia capacidade ilimitada de intermediação. A definição da alíquota de recolhimento compulsório entre esses dois extremos reflete a decisão do Banco Central do Brasil sobre o melhor nível de intermediação que garanta a estabilidade do SFN, o normal funcionamento dos mercados e a manutenção do poder de compra da moeda.

Tendo isso em conta, **a decisão do Banco Central do Brasil em reduzir a alíquota do recolhimento compulsório sobre recursos a prazo de 25% para 17%, por meio da Circular nº 3.993, de 23 de março de 2020, visou adequar a**



liquidez do SFN a níveis que garantissem a estabilidade do SFN, o normal funcionamento dos mercados e a manutenção do poder de compra da moeda; frente ao novo cenário econômico que se apresentava, caracterizado pelos choques advindos das consequências econômicas da pandemia do coronavírus.

Nesse sentido, a determinação da liminar para “que todas as instituições do Sistema Financeiro Nacional se abstenham de aumentar a taxa de juros ou intensificar as exigências para a concessão de crédito” **vai de encontro aos anseios desejados de aumentar o montante de recursos disponíveis para que o SFN realize intermediação financeira, causando grave lesão à economia pública (...)** (grifos e negritos constam do texto original) (ID 51361554 - Págs. 21/22 - fls. 23/24 dos autos digitais).

Sabe-se que os recolhimentos compulsórios são ativos pertencentes às instituições financeiras depositados no Banco Central do Brasil, por força de regulação administrativa a elas imposta, não constituindo, portanto, recursos públicos da autarquia reguladora.

A redução desses recolhimentos compulsórios teve por finalidade aumentar a oferta de liquidez para o mercado, atendendo ao escopo de garantir a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e o regular funcionamento das instituições financeiras no ambiente da crise atual, o que não importa, necessariamente, em aumento da oferta de crédito determinada na decisão impugnada. Isso porque, conforme sustentado pelos requerentes, “A liquidez das instituições financeiras é importante para que essas possam atender a chamadas de margem (uma espécie de complementação de garantia), fazer face a saques de fundos, resgates de aplicações (inclusive não sujeitas a recolhimento compulsório), e a movimentação em conta corrente dos clientes, para atendimento das necessidades imediatas. Demandas essas que efetivamente aumentaram após a crise advinda das medidas de combate dos efeitos da pandemia da Covid-19” (ID 51361554 - Pág. 19 - fl. 21 dos autos digitais).

A propósito, informam os requerentes que, “(...) a partir do início da crise, clientes do SFN, principalmente grandes corporações, acessaram, de forma rápida e em montantes significativos, praticamente a totalidade de linhas de crédito que tinham disponíveis frente ao SFN. Ainda houve largo desinvestimento em ativos de prazos mais longos e captações de recursos adicionais em mercados de capitais. Toda essa liquidez captada foi alocada, pelas empresas, em caixa, de movimentação imediata, de forma precaucional, para fazer frente a potenciais demandas de fluxo de caixa nos próximos meses, função de perspectiva de continuidade de despesas correntes e redução drástica de receitas” (ID 51361554 - Pág. 20 - fl. 22 dos autos digitais).

Portanto, os efeitos da tutela de urgência têm o potencial risco de reduzir a liquidez do sistema financeiro, em momento no qual maior liquidez se torna mais necessária, de acordo com a avaliação da autoridade monetária, ao editar a Circular nº 3.993, de 23/03/2020.

Impende salientar, ainda, na linha do asseverado pelos requerentes, “...que, no último mês de março, a concessão de crédito livre para pessoas jurídicas pelo SFN



aumentou cerca de 40% frente a média mensal dos 12 meses anteriores. Isso mostra que o SFN tem cumprido seu papel de intermediação financeira e a importância da atuação do Banco Central no fornecimento de liquidez para o SFN, visando à manutenção do normal funcionamento dos mercados” (ID 51361554 - Pág. 23 - fl. 25 dos autos digitais).

Além da possibilidade de lesão grave à economia pública, decorrente da interferência do Judiciário na liquidez do sistema financeiro, na oferta de crédito e no limite das taxas de juros praticadas no mercado, a tutela de urgência pode, ainda, produzir efeito contrário ao de fomento do crédito produtivo.

Isso porque, **“Sem acesso à liquidez necessária, a renegociação ou rolagem de créditos bancários existentes, por exemplo, podem ser prejudicadas e outros mercados importantes para o financiamento do setor produtivo, a exemplo do mercado de capitais, podem ser contagiados”** (ID 51361554 - Pág. 24 - fl. 26 dos autos digitais).

Em suma, verifica-se, *concessa venia*, a existência de quadro de lesão à ordem pública administrativa e econômica, seja em razão do redimensionamento judicial de política econômico-financeira consubstanciada na Circular 3.993, de 23/03/2020, seja em razão do elevado risco à estabilidade econômico-financeira decorrente da demora na execução referida circular, seja, finalmente, em virtude do risco de crise de liquidez para as instituições financeiras, caso não sejam aplicados os novos percentuais do recolhimento compulsório.

Diante disso, defiro o pedido de suspensão formulado na inicial (ID 51361554 - Pág. 26 - fl. 28 dos autos digitais).

Comunique-se o MM. Juízo Federal de origem requerido, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

Não havendo interposição de recurso, arquivem-se os autos.

Intimem-se, com observância das formalidades e cautelas legais e de praxe.

Brasília, na data em que assinado eletronicamente.

I'TALO FIORAVANTI SABO MENDES

Desembargador Federal

Presidente

