

08/02/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.451 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-CHEFE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE. : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
- OCB
ADV.(A/S) : ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL

EMENTA: *MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 11.699/2020 DA PARAÍBA. SUSPENSÃO DA COBRANÇA POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS DE SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVIRUS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA CREDITÍCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

ADI 6451 / DF

Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em converter o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.699/2020 da Paraíba**, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio. Falaram: pela requerente, o Dr. Fábio Lima Quintas; pelo amicus curiae Banco Central do Brasil, a Dra. Luciana Lima Rocha, Procuradora do Banco Central; e, pelo amicus curiae Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, a Dra. Mariana Melato Araujo. Sessão Virtual de 18.12.2020 a 5.2.2021.

Brasília, 8 de fevereiro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

08/02/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.451 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
ADV.(A/S) : **FABIO LIMA QUINTAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-CHEFE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA**
AM. CURIAE. : **ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
- OCB**
ADV.(A/S) : **ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES**
AM. CURIAE. : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada por Confederação Nacional do Sistema Financeiro – Consif objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 11.699 da Paraíba, de 3.6.2020, pela qual se suspendem as cobranças de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais durante o período de cento e vinte dias. Tem-se na lei impugnada:

“Art. 1º Ficam suspensas as cobranças, por instituições financeiras, de todos os empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas do Estado da Paraíba, pelo prazo de 120 (cento e vinte)

ADI 6451 / DF

dias, a contar da data da publicação desta lei.

§ 1º Caso o estado de calamidade pública perdure por período superior ao estabelecido no caput deste artigo, o prazo de suspensão dos empréstimos consignados, disposto nessa lei, será prorrogado automaticamente até o fim da vigência do estado de calamidade estadual.

§ 2º As parcelas que ficarem em aberto durante este período, deverão ser acrescidas ao final do contrato, sem a incidência de juros ou multas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

2. A autora sustenta a inconstitucionalidade formal da lei paraibana porque, *“ao suspender o pagamento de parcelas do crédito consignado e dispor sobre a incidência de juros e multa, a lei impugnada usurpou a competência da União para legislar sobre direito civil, em ofensa ao art. 22, inc. I, da Constituição, na medida em que interfere em relações contratuais privadas, campo infenso à atuação do legislador local”.*

Assinala que “não é sem motivo, aliás, que o Legislador nacional editou a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o crédito consignado. Além disso, é certo que as regras gerais sobre obrigações, forma de pagamento e mora encontram tratamento no Código Civil”.

Argumenta que “a lei estadual também invade espaço conferido privativamente ao legislador nacional para tratar de ‘política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores’ (inciso VII do art. 22 da CF)”.

Ainda sobre o aspecto formal, pontua que, pela Lei n. 11.699/2020, “ao [se] dispor sobre servidores públicos estaduais e municipais (criando[-se] obrigação de não fazer a órgãos da Administração Pública, no sentido de absterem-se de realizar o bloqueio das parcelas dos consignados), ofende[-se] a reserva de iniciativa legislativa conferida ao Governador”.

Assevera que “a Lei Estadual impugnada, ao suspender a cobrança dos

ADI 6451 / DF

empréstimos consignados firmados pelos servidores públicos estaduais com as instituições financeiras, afeta a relação jurídica estabelecida entre instituições financeiras, servidores públicos e Administração Pública estadual e intervém diretamente no funcionamento da administração estadual, criando obrigação para que os órgãos do Poder Executivo se abstenham de realizar o bloqueio das parcelas consignadas, em flagrante violação ao disposto no art. 84, VI, a, da CF”.

Destaca também a inconstitucionalidade material do diploma estadual, pois *“sem maiores elucubrações, observa-se que o art. 1º da lei estadual – ao suspender o pagamento de parcelas do contrato de crédito consignado (caput) e ao afastar a incidência dos juros remuneratórios e os efeitos da mora (§ 2º), durante todo o período de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19 (§1º) – afronta relações jurídicas regularmente constituídas e viola de forma flagrante os princípios da segurança jurídica e da incolumidade do ato jurídico perfeito frente aos efeitos da lei nova (art. 5º, inc. XXXVI, CF), fere o princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF) e a livre iniciativa (art. 170, CF)”.*

3. A autora requer a suspensão cautelar da Lei n. 11.699/2020 da Paraíba e, no mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade do diploma.

4. Em decisão de 9.6.2020, adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em informações, a Assembleia Legislativa da Paraíba pediu a improcedência da ação direta enfatizando que *“não houve desrespeito à competência legiferante privativa da União, uma vez que a lei objeto de controle de constitucionalidade na ADI claramente estatui normas afeitas ao direito do consumidor”.*

6. Em informações de 15.6.2020, o governador da Paraíba pontuou que *“a Lei 11.699/2020 do Estado da Paraíba foi editada com base na competência legislativa concorrente das unidades federadas para tratar sobre*

ADI 6451 / DF

direito do consumidor”. Assinalou que, “atenta à realidade local e diante da constatação dos impactos devastadores durante o período mais agudo do estado de calamidade decorrente do novo coronavírus (Covid-19), a Lei 11.699/2020 do Estado da Paraíba promoveu a suspensão temporária das cobranças dos empréstimos consignados”.

7. A Advocacia-Geral da União, em 29.4.2020, manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar:

“Direito civil. Lei nº 11.699/2020 do Estado da Paraíba, que suspende as cobranças de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas durante o período de 120 dias e estabelece que as parcelas em aberto, referentes ao período de suspensão, serão acrescidas ao final dos respectivos contratos, sem a incidência de juros ou multas. Suposta afronta ao disposto nos artigos 5º, incisos XXXVI e LIV; 22, incisos I e VII; 84, inciso VI, alínea “a; e 170, todos da Constituição da República. A consignação em folha de pagamento constitui elemento essencial do contrato de financiamento ou de empréstimo, o qual se insere no campo material do direito civil, tema de competência privativa da União. O comando normativo que determina a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de juros ou multas, interfere no desenho da política de crédito definida pelo ente central. Presença dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Manifestação pela concessão da medida cautelar postulada”.

8. A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pela procedência do pedido, com a ementa a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.699/2020 DO ESTADO DA PARAÍBA. SUSPENSÃO DA COBRANÇA DE CONSIGNAÇÕES VOLUNTÁRIAS CONTRATADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO CIVIL. POLÍTICA DE SEGUROS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. USURPAÇÃO. PARECER

ADI 6451 / DF

PELA CONCESSÃO DA CAUTELAR E PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. É inconstitucional, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I) e política de crédito (CF, art. 22, VII), lei estadual que suspende a cobrança, por instituições financeiras, de valores objeto de empréstimos garantidos por consignação em folha de pagamento, contratados por servidores públicos estaduais. — Parecer pela concessão da medida cautelar e, desde logo, pela procedência do pedido, a fim de ser declarada inconstitucional a Lei 11.699/2020 do Estado da Paraíba”.

9. Pela petição n. 96.611, de 12.11.2020, a autora reitera o pedido de deferimento da medida cautelar, realçando que, “a despeito de o prazo de 120 dias previsto originalmente ter se encerrado em 2.10.2020, cumpre destacar que o prazo de suspensão dos pagamentos nela previstas [Lei n. 11.699/2020] foram estendidos por mais 180 dias, vez que o estado de emergência público foi prorrogado por 180 dias pelo Decreto nº 40.194 (doc.) 1, portanto, até o dia 21/4/2021”.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

08/02/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.451 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A ação está instruída com as informações dos órgãos dos quais proveniente a lei estadual impugnada e com os pronunciamentos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que converto o julgamento da cautelar em pronunciamento de mérito, o que vem sendo adotado por este Plenário em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação

ADI 6451 / DF

Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

2. A Confederação Nacional do Sistema Financeiro – Consif dispõe de legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, tendo sido preenchido o requisito da pertinência temática, pois o pedido se relaciona com as finalidades estatutárias daquela entidade nacional.

3. Põe-se em foco na presente ação direta se pela Lei n. 11.699 da Paraíba/2020, na qual suspensas, durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus (Covid-19), as cobranças por instituições financeiras de todos os empréstimos consignados de servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas daquele Estado – teria sido usurpada a competência legislativa da União para a disciplina de direito civil e política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.

Tem-se nos *consideranda* do projeto de lei, de iniciativa parlamentar:

“O presente Projeto de Lei Ordinária busca trazer um mínimo de segurança financeira à população paraibana, uma vez que está sendo vivenciado um momento de anormalidade, onde as pessoas, por recomendação da Organização Nacional de Saúde – OMS, bem como das autoridades de saúde em âmbito federal e estadual, estão cumprindo um período de quarentena, em isolamento social, fato que vem trazendo enormes prejuízos financeiros.

Portanto, devido ao isolamento social imposto, caso extremo este que está ocorrendo nos dias atuais, o Governo Federal ampliou o repasse das verbas destinadas aos Governos Estaduais, para que sejam feitas e ampliadas as políticas assistenciais locais.

Neste norte, com o objetivo de que os servidores públicos possam destinar a renda que estaria destinada inicialmente para o pagamento das parcelas de possíveis empréstimos consignados existentes para o incremento das necessidades básicas primordiais que aumentaram exponencialmente nos dias atuais.

ADI 6451 / DF

Desta feita, a suspensão das cobrança das parcelas dos empréstimos consignados, durante o prazo de 90 (noventa) dias, dos servidores públicos estaduais traz um grande alívio financeiro aos mesmos em face dos graves e nefastos impactos financeiros causados pela pandemia ocasionada pelo COVID-19, uma vez que a população se encontra cumprindo período de quarentena, em isolamento social.

Diante exposto, requer-se o apoio dos Nobres Deputados desta Casa Legislativa, para apreciação e aprovação do presente Projeto de Lei”.

Pela lei paraibana questionada parece buscar-se proteger servidores públicos estaduais afetados pela pandemia do Coronavírus, crise que ainda aflige a sociedade brasileira.

Entretanto, a despeita daquela intenção manifestada, o diploma está maculado por vício formal de inconstitucionalidade.

5. Pelo inc. I do art. 22 da Constituição da República, compete à União legislar privativamente sobre direito civil:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

Operou-se pela Lei paraibana n. 11.699/2020 a suspensão do curso regular de contratos bancários de consignação, interferindo o legislador estadual sobre a normatividade de matéria relativa ao cumprimento de obrigações por partes capazes e legítimas. Inaugurou-se naquela lei situação jurídico que permite o sobrestamento do dever de adimplemento de obrigação bancária, disciplina de direito civil da competência da União. Sobre a matéria tem-se o seguinte julgado:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. DISPENSA

ADI 6451 / DF

DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO POR GREVE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL . 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, conseqüentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes nesse sentido. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.605/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 13.9.2017).

6. Ao detalhar que as parcelas suspensas do empréstimo consignado serão acrescidas ao final do contrato e cobradas sem a incidência de juros e correção monetária, a Paraíba instituiu política creditícia, cabível tão somente à União pelo fixado na Constituição da República:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores” (...).*

Tem-se, por exemplo, o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA. LEI DISTRITAL Nº 919/1995, QUE

ADI 6451 / DF

DISPÕE SOBRE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ART. 22, VII, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A Lei distrital nº 919/1995 tratou de operação de crédito de instituição financeira pública, matéria de competência privativa da União, nos termos dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição. 2. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, demanda a existência de um coordenação centralizada das políticas de crédito e de regulação das operações de financiamento, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das modalidades de crédito praticadas pelos seus bancos públicos. 3. Ação direta procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.357/DF, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 1.2.2016).

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.484 (Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 19.10.2020), este Supremo Tribunal também concluiu ser inconstitucional lei do Rio Grande do Norte pela qual se estabelecida a suspensão temporária da cobrança de créditos consignados por instituições financeiras. É a ementa do acórdão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.733/2020, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, QUE DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DA COBRANÇA DE CRÉDITOS CONSIGNADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VIOLAÇÃO AO ART. 22, I E VII, CF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA . 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias. 2. Há vício de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF, que estabelecem competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito. Os Estados membros não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, nem a respeito da regulação da consignação de crédito por servidores

ADI 6451 / DF

públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito. 3. Há vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a lei estadual promove intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas. 4. Pedido julgado procedente. 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’.

Naquele julgamento, o Relator realçou que *“trata-se, com relação ao ponto, de incursão do Estado Membro em matéria relativa a direito civil. Não merece respaldo o argumento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, no sentido de que a lei disciplinaria matéria consumerista. Por mais ampla que seja a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (art. 24, V e VIII, CF), não autoriza os Estados membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF)”*.

Também na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.475, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, este Supremo Tribunal referendou medida liminar para suspender a eficácia de lei do Maranhão pela qual se suspendia o cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos.

Este Supremo Tribunal também concluiu, em 20.11.2020, o julgamento em ambiente virtual da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.495 (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski), declarando-se inconstitucional lei do Estado do Rio de Janeiro na qual se autorizava ao Poder Executivo a suspensão do desconto de mensalidades de empréstimos consignados.

Não se afasta a matéria cuidada na lei questionada daqueles

ADI 6451 / DF

precedentes afirmados nos precedentes mencionados deste Supremo Tribunal Federal.

Evidencia-se a inconstitucionalidade formal da Lei paraibana n. 11.699/2020.

7. Pelo exposto, voto pela conversão do julgamento da cautelar em definitivo de mérito e pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.699/2020 da Paraíba.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.451 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
ADV.(A/S) : **FABIO LIMA QUINTAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-CHEFE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA**
AM. CURIAE. : **ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
- OCB**
ADV.(A/S) : **ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES**
AM. CURIAE. : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Confederação Nacional do Sistema Financeiro ajuizou esta ação direta buscando ver declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei nº 11.699, de 3 de junho de 2020, do Estado da Paraíba, mediante a qual suspensas, por 120 dias, as cobranças de empréstimos consignados contratados por servidores públicos.

Art. 1º Ficam suspensas as cobranças, por instituições financeiras, de todos os empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas do Estado da Paraíba, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta lei.

§ 1º Caso o estado de calamidade pública perdure por período superior ao estabelecido no *caput* deste artigo, o prazo de suspensão dos empréstimos consignados, disposto nessa lei, será prorrogado automaticamente até o fim da vigência do

ADI 6451 / DF

estado de calamidade estadual.

§ 2º As parcelas que ficarem em aberto durante este período, deverão ser acrescidas ao final do contrato, sem a incidência de juros ou multas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, ante manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República. Cabe converter o exame da liminar em julgamento final.

Está em jogo definir se, ao editar o diploma, a Assembleia Legislativa da Paraíba atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, observada a atribuição normativa concorrente – artigo 24, incisos V e VIII, da Lei Maior –, ou se, a esse pretexto, invadiu campo constitucionalmente reservado à União para dispor sobre direito civil e política de crédito – artigo 22, incisos I e VII.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, considerados os entes da Federação, tal como estabelecido na Carta da República e tendo em conta o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo para solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

O texto constitucional não impede a elaboração de legislação estadual ou distrital que, preservando o núcleo relativo às normas gerais editadas pelo Congresso Nacional, venha a complementá-las – e não substituí-las –, na forma da jurisprudência do Supremo. A propósito, confirmam a síntese do decidido, pelo Pleno, no julgamento da ação direta de nº 5.462, relator ministro Alexandre de Moraes, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 29 de outubro de 2018:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À

ADI 6451 / DF

COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo.

4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

ADI 6451 / DF

Com a edição do diploma, buscou-se potencializar, no âmbito local, mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, na dicção do artigo 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, considerada a pandemia covid-19.

Atendida a razoabilidade, surge constitucional legislação estadual a versar a suspensão, pelo prazo de 120 dias, da cobrança de empréstimo consignado contratado por servidor público, ante a competência concorrente das unidades federativas para legislar sobre proteção do consumidor – artigo 24, incisos V e VIII, da Carta da República.

Julgo improcedente o pedido.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.451

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (29258/SP)

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (249217/SP)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-CHEFE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

AM. CURIAE. : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB

ADV.(A/S) : ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES (186635/SP)

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Decisão: O Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.699/2020 da Paraíba, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio. Falaram: pela requerente, o Dr. Fábio Lima Quintas; pelo *amicus curiae* Banco Central do Brasil, a Dra. Luciana Lima Rocha, Procuradora do Banco Central; e, pelo *amicus curiae* Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, a Dra. Mariana Melato Araujo. Plenário, Sessão Virtual de 18.12.2020 a 5.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário