

23/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.938 PARAÍBA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO 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
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL

EMENTA: *MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. LEI N. 11.962/2021 DA PARAÍBA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE JUROS, MULTAS, ENCARGOS FINANCEIROS E À INSCRIÇÃO DE CONSUMIDOR EM ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO POR INADIMPLEMENTO DE CONTRATO DE FINANCIAMENTO. PROIBIÇÃO DE DESCONTO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO E COBRANÇA SIMULTÂNEA DE PARCELA VENCIDA. 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 Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e julgar procedente o pedido**

ADI 6938 / PB

formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.962/2021 da Paraíba, nos termos do voto da Relatora. Falaram: pela requerente, o Dr. Fabio Lima Quintas; e, pelo *amicus curiae*, a Dra. Luciana Lima Rocha, Procuradora do Banco Central. Sessão Virtual de 12.11.2021 a 22.11.2021.

Brasília, 23 de novembro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

23/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.938 PARAÍBA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO 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**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA**
AM. CURIAE. : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 2.8.2021 pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – Consif contra a Lei n. 11.962/2021 da Paraíba, na qual se dispõe sobre o tratamento a ser adotado em caso de inadimplemento involuntário em razão do cumprimento de legislação estadual. Tem-se no diploma impugnado:

“Art. 1º Fica vedada a cobrança de juros, multas e demais encargos financeiros, além da inscrição do consumidor junto aos órgãos de proteção ao crédito, em razão do inadimplemento de contratos de financiamento, quando o inadimplemento das parcelas decorrer de ação de boa-fé do consumidor no cumprimento de legislação vigente a época do inadimplemento.

§ 1º Em razão da proteção ao salário, o disposto no caput, proíbe expressamente, no caso da modalidade de empréstimo consignado, que se cobre do consumidor no mesmo mês, a parcela consignada em folha

ADI 6938 / PB

mais a parcela vencida, mesmo que a cobrança da parcela vencida se faça por outro meio como desconto em conta corrente, boleto bancário etc.

§ 2º Em caso de descumprimento do disposto dessa Lei as empresas ficarão sujeitas a multas que podem variar de 500 UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) até 5.0000 UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) aplicadas de acordo com o grau de culpabilidade, reincidência e situação econômica do infrator.

§ 3º O Poder Público e os órgãos de defesa do consumidor deverão tomar todas as medidas necessárias para a fiscalização e cumprimento desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à data de publicação do Decreto Estadual nº 40.134/2020 que reconheceu o estado de calamidade pública na Paraíba em razão da pandemia da Covid-19”.

2. A autora anota que “a Lei do Estado da Paraíba nº 11.962, de 21 de maio de 2021, reproduz parcialmente o conteúdo normativo da Lei nº 11.699, de 9 de junho 2020, também editada pelo Estado da Paraíba e que teve sua inconstitucionalidade reconhecida, in totum, pelo Plenário des[t]e Supremo Tribunal em julgamento finalizado em fevereiro de 2021”.

Sustenta que “a lei impugnada usurpou a competência da União para legislar sobre direito civil, na medida em que interfere em relações contratuais privadas, além de ingressar em matéria relativa à política de crédito, campos infensos à atuação do legislador local, em ofensa ao art. 22, incisos I e VII, e ao art. 21, inciso VIII, da CF”.

Enfatiza que “a lei estadual, ao dispor sobre a vedação da cobrança de juros, multas e outros encargos financeiros sobre parcelas inadimplidas afetou o âmago da relação contratual estabelecida entre as instituições financeiras e seus clientes, tal como prevista na legislação nacional”.

Assinala que “o art. 1º, caput e §§, da lei estadual – ao vedar a cobrança

ADI 6938 / PB

de juros, multas e demais encargos financeiros, além da inscrição do consumidor junto aos órgãos de proteção ao crédito, em razão do inadimplemento de contratos de financiamento por força de lei declarada inconstitucional – afronta relações jurídicas regularmente constituídas e viola de forma flagrante os princípios da irretroatividade das leis, da segurança jurídica e da incolumidade do ato jurídico perfeito frente aos efeitos da lei nova (art. 5º, inciso XXXVI, CF), fere o princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF) e a livre iniciativa (art. 170, CF)”.

Argumenta que “a consignação em folha de pagamento da parcela do contrato de empréstimo consignado constitui não apenas forma de pagamento, mas também garantia de adimplemento, configurando o núcleo dessa operação, que encontra lastro na Lei nº 10.820, de 2003 (que estabelece, em seu art. 1º, que a autorização dada pelo devedor para o desconto em folha de pagamento constitui manifestação irrevogável e irretroatável)”.

Ressalta que a lei impugnada “atenta contra o princípio da segurança jurídica, em vista da desproporcional intervenção em relações privadas validamente constituídas, com condições de pagamento e encargos financeiros previamente pactuados, que viabilizam as melhores condições dessa modalidade de crédito”.

3. A autora requer a suspensão cautelar da Lei n. 11.962/2021 da Paraíba e, no mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade do Diploma.

4. Em decisão de 25.8.2021, adotei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em suas informações, a Assembleia Legislativa da Paraíba observou que “a Lei nº 11.962/2021 é formalmente constitucional, por estar o Estado da Paraíba autorizado a disciplinar o tema em decorrência da competência concorrente para legislar sobre Direito do Consumidor, sendo a iniciativa de propor projeto de lei sobre o tema facultado a qualquer parlamentar”.

ADI 6938 / PB

Acrescentou que “*não houve, assim, violação à irretroatividade das leis nem ao ato jurídico perfeito (corolários da segurança jurídica), como pretende a requerente. Noutra giro, a lei questionada buscou assegurar segurança jurídica ao consumidor, quando o inadimplemento das parcelas de empréstimos e financiamento decorrer de ação de boa-fé deste no cumprimento de legislação vigente a época do inadimplemento*”.

6. O Governador da Paraíba registrou 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 11.962/2021 do Estado da Paraíba vedou a cobrança de juros, multas e demais encargos financeiros, além da inscrição do consumidor junto aos órgãos de proteção ao crédito, em razão do inadimplemento de contratos de financiamento, quando o inadimplemento das parcelas decorrer de ação de boa-fé do consumidor no cumprimento de legislação vigente a época do inadimplemento*”.

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

“Direito civil. Política de crédito. Lei nº 11.962/2021 do Estado da Paraíba, que dispõe sobre o inadimplemento involuntário decorrente do cumprimento de legislação estadual. Suposta afronta ao disposto nos artigos 5º, incisos XXXVI e LIV; 22, incisos I e VII; e 170, caput, da Constituição Federal. A cobrança de juros, multas e demais encargos financeiros, bem como a possibilidade de inscrição em cadastro de inadimplentes na hipótese de não cumprimento da obrigação principal, constituem elementos essenciais do contrato de financiamento, integram o campo material do direito civil e, portanto, as competências privativas da União. Os comandos normativos que impedem o acionamento de instrumentos pecuniários e administrativos que instrumentalizam o comprometimento com o adimplemento das correspondentes obrigações interfere, no mais, no desenho da política de crédito definida pelo ente central. Tentativa de regulação, pela via legislativa, dos efeitos da decisão proferida na ADI nº 6451. Presença dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum

ADI 6938 / PB

in mora. Manifestação pela concessão da medida cautelar postulada”.

8. A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pela procedência do pedido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.962/2021 DO ESTADO DA PARAÍBA. VEDAÇÃO DA COBRANÇA DE JUROS, MULTAS E DEMAIS ENCARGOS FINANCEIROS, BEM COMO DA INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE DEVEDORES, EM RAZÃO DO INADIMPLEMENTO INVOLUNTÁRIO DE CONTRATOS DE FINANCIAMENTO. DIREITO CIVIL. POLÍTICA DE CRÉDITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. USURPAÇÃO. PARECER PELA CONCESSÃO DA CAUTELAR E, DESDE LOGO, 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 veda a cobrança, por instituições financeiras, de juros, multas e demais encargos financeiros, bem como interfere nos contratos de crédito consignado. — Parecer pela concessão da medida cautelar e, desde logo, pela procedência do pedido, a fim de ser declarada inconstitucional a Lei 11.962/2021 do Estado da Paraíba”.

9. O Banco Central do Brasil foi admitido nos autos como *amicus curiae* em decisão de 5.10.2021.

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).

23/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.938 PARAÍBA

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Lei n. 11.962/2021 da Paraíba, na qual se dispõe sobre o tratamento a ser conferido em caso de inadimplemento involuntário no cumprimento de legislação estadual. Tem-se no diploma impugnado:

“Art. 1º Fica vedada a cobrança de juros, multas e demais encargos financeiros, além da inscrição do consumidor junto aos órgãos de proteção ao crédito, em razão do inadimplemento de contratos de financiamento, quando o inadimplemento das parcelas decorrer de ação de boa-fé do consumidor no cumprimento de legislação vigente a época do inadimplemento.

§ 1º Em razão da proteção ao salário, o disposto no caput, proíbe expressamente, no caso da modalidade de empréstimo consignado, que se cobre do consumidor no mesmo mês, a parcela consignada em folha mais a parcela vencida, mesmo que a cobrança da parcela vencida se faça por outro meio como desconto em conta corrente, boleto bancário etc.

§ 2º Em caso de descumprimento do disposto dessa Lei as empresas ficarão sujeitas a multas que podem variar de 500 UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) até 5.0000 UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) aplicadas de acordo com o grau de culpabilidade, reincidência e situação econômica do infrator.

§ 3º O Poder Público e os órgãos de defesa do consumidor deverão tomar todas as medidas necessárias para a fiscalização e cumprimento desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à data de publicação do Decreto Estadual nº 40.134/2020 que reconheceu o estado de calamidade pública na Paraíba em razão da pandemia da Covid-19”.

ADI 6938 / PB

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

3. 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

ADI 6938 / PB

temática, pois o pedido relaciona-se com as finalidades estatutárias daquela entidade nacional.

4. Em 2020, a Paraíba editou a Lei n. 11.699, suspendendo, 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. Naquela lei também se fixava que as parcelas suspensas de empréstimos consignados seriam acrescidas ao final do contrato e cobradas sem a incidência de juros e correção monetária

Este Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.451, em 8.2.2021, de minha relatoria, para declarar a inconstitucionalidade daquele diploma estadual, ao fundamento de ter ele usurpado a competência da União em matéria de direito civil e política creditícia. Tem-se na ementa do julgado (DJe de 17.2.2021):

“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”.

5. Em 22.5.2021, três meses após a declaração de inconstitucionalidade da Lei paraibana n. 11.699, foi editada a Lei n. 11.962/2021 na Paraíba, objeto da presente ação direta.

ADI 6938 / PB

Nessa nova lei se proibiu a cobrança de juros, multas e encargos e a inscrição de consumidor em cadastros de proteção ao crédito, quando o inadimplemento de contratos de financiamento decorrer de boa-fé, em cumprimento de legislação vigente. Vedou-se também a cobrança simultânea de parcela de empréstimo consignado com mensalidade vencida. Estabeleceu-se também que as normas retroagem à data de entrada em vigor do decreto pelo qual se reconheceu o estado de calamidade pública na Paraíba em razão da pandemia do Covid (Decreto estadual n. 40.134/2020). Tem-se na justificativa ao projeto de lei, depois convertida na lei agora impugnada:

“O presente projeto nasce a partir de uma demanda do Fórum dos servidores Públicos da Paraíba que procurou nosso gabinete e como presidente da Comissão de Direitos Humanos da Casa de Epitácio nos apresentou as seguintes considerações;

Considerando que, a Assembleia Legislativa da Paraíba aprovou legislação que suspendia durante o período da pandemia do Covid-19 a cobrança das parcelas de empréstimos consignados dos servidores públicos estaduais.

Considerando que, a referida legislação vigorou por seis meses e que ao final do mês de fevereiro o Supremo Tribunal Federal considerou a lei inconstitucional com efeitos ex-tunc;

Considerando que, a legislação aprovada não facultava ao servidor a passibilidade de continuidade de pagamento, sendo as parcelas das consignações suspensas diretamente por ato administrativo em razão do cumprimento da legislação;

Considerando que, o princípio da boa fé que norteou o cumprimento da legislação por parte dos servidores estaduais;

Considerando que, os bancos, após a declaração de inconstitucionalidade da lei pelo STF, vem cobrando dos servidores as parcelas suspensas em razão do cumprimento da legislação estadual vigente a época, com cobrança de juros e multa e ameaçando inscrição dos servidores nos serviços de proteção ao crédito;

Considerando que, a cobrança efetuada pelos bancos das parcelas suspensas, somadas as parcelas consignadas atualmente no salários

ADI 6938 / PB

dos servidores poderão comprometer até 60% do salário pelos próximos seis meses;

Considerando que, situação econômica decorrente da pandemia do Covid-19 que se arrasta há mais de um ano;

Considerando que, o consumidor é parte hipossuficiente e aplicação dos princípios da proteção da confiança legítima, do qual deriva a segurança jurídica, primordial para a estabilidade das relações sociais

Apresentamos a presente propositura fundamentada na competência concorrente dos estados para legislar sobre proteção ao consumidor, visto que a matéria trata, diferentemente da legislação declarada inconstitucional pelo STF, não de direito civil ou sistema financeiro e política de crédito, mas tão somente de norma protetiva ao consumidor.

Diante do exposto, solicito aos meus nobres pares que, depois de cumpridas todas as formalidades constitucionais e regimentais, apreciem o teor da propositura e a aprovem em sessão plenária, com posterior encaminhamento para a manifestação política do Chefe do Executivo”.

6. Embora a Lei n. 11.962/2021, de que cuida a presente ação direta, não repita com identidade o conteúdo da Lei n. 11.699/2020, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, o escopo de contornar-se a decisão deste Supremo Tribunal é evidente. O quadro comparativo atesta a equivalência dos diplomas:

<i>Lei n. 11.699/2020 (declarada inconstitucional na ADI 6.451)</i>	<i>Lei n. 11.962/2021 (objeto desta ação direta)</i>
<i>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</i>	<i>Art. 1º Fica vedada a cobrança de juros, multas e demais encargos financeiros, além da inscrição do consumidor junto aos órgãos de proteção ao crédito, em razão do inadimplemento de contratos de financiamento, quando o inadimplemento das parcelas decorrer</i>

ADI 6938 / PB

<p>publicação desta lei.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º As parcelas que ficarem em aberto durante este período, deverão ser acrescidas ao final do contrato, sem incidência de juros ou multas.</p> <p>Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>de ação de boa-fé do consumidor no cumprimento de legislação vigente a época do inadimplemento.</p> <p>§ 1º Em razão da proteção ao salário, o disposto no caput, proíbe expressamente, no caso da modalidade de empréstimo consignado, que se cobre do consumidor no mesmo mês, a parcela consignada em folha mais a parcela vencida, mesmo que a cobrança da parcela vencida se faça por outro meio como desconto em conta corrente, boleto bancário etc.</p> <p>§ 2º Em caso de descumprimento do disposto dessa Lei as empresas ficarão sujeitas a multas que podem variar de 500 UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) até 5.000 UFR-PB (Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba) aplicadas de acordo com o grau de culpabilidade, reincidência e situação econômica do infrator.</p> <p>§ 3º O Poder Público e os órgãos de defesa do consumidor deverão tomar todas as medidas necessárias para a fiscalização e cumprimento desta Lei.</p> <p>Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à data de publicação do Decreto Estadual nº 40.134/2020 que reconheceu o estado de calamidade pública na</p>
--	--

ADI 6938 / PB

	Paraíba em razão da pandemia da Covid-19.
--	---

Conquanto a Lei n. 11.962/2021 tivesse objeto mais abrangente, alcançando todos os contratos de financiamentos, não apenas os empréstimos consignados, e tendo por destinatários todos os consumidores, não somente os servidores públicos, parece certo que, por esse diploma, a Paraíba voltou a usurpar a competência da União em matéria de direito civil e política creditícia, pois proibiu, novamente, a cobrança de juros, multas e de parcelas vencidas de contratos de financiamento durante a pandemia do Covid-19.

Como apontado pela Procuradoria-Geral da República, *“a lei sob análise, a despeito de fazer várias referências ao termo ‘consumidor’, não trata fundamentalmente de relação de consumo, mas sim de tema pertencente ao direito das obrigações – inexigibilidade de juros, multa e outros encargos financeiros –, sendo, conseqüentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal”*.

A afronta à Constituição da República é mais grave, pois, além da inconstitucionalidade formal por usurpação da competência legislativa privativa da União, instalou-se reprovável desrespeito à autoridade de julgado deste Supremo Tribunal Federal (art. 102 da Constituição da República).

Deve ser destacado que a responsabilidade por leis inconstitucionais recai sobre o ente que as tenha editado. Não se pode admitir que a situação de embaraço financeiro de consumidores causada estritamente por lei inconstitucional editada pela Paraíba seja corrigida com outra lei inconstitucional.

8. Pelos incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República, compete à União legislar privativamente sobre direito civil e política de crédito:

ADI 6938 / PB

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

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

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; (...).”

É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que *“os Estados membros não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, nem a respeito da regulação da consignação de crédito por servidores públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.484, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 19.10.2020).

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).”*

Ressalte-se, por exemplo, os seguintes julgados:

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

ADI 6938 / PB

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).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.842/2020 E DECRETO 47.173/2020, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMPRÉSTIMOS CELEBRADOS E CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR 120 DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes. II – Os atos normativos questionados, ao interferirem na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes. III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do

ADI 6938 / PB

Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.495, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 3.12.2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.083/2008 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE DETERMINADAS PESSOAS JURÍDICAS COBRAREM TAXA POR EMISSÃO DE CARNÊ DE PAGAMENTO OU BOLETO BANCÁRIO DE COBRANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM SEDE DE DIREITO DO CONSUMIDOR (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NÃO AUTORIZA OS ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL A DISCIPLINAREM RELAÇÕES CONTRATUAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014. 2. In casu, a Lei 4.083/2008 do Distrito Federal, ao proibir determinadas pessoas jurídicas de cobrarem taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança, interferiu em relações contratuais, pois vedou o repasse de custos relativos à viabilização de determinada forma de pagamento pelo fornecimento de bens e serviços, matéria que somente poderia ter sido versada em lei federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 4.083/2008 do Distrito Federal” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.090, Relator

ADI 6938 / PB

o Ministro Luiz Fux, DJe de 16.9.2019).

9. Pelo exposto, voto no sentido de a) converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito; b) julgar procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.962/2021 da Paraíba.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.938

PROCED. : PARAÍBA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

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

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER (1942-A/DF, 201395/MG, 29258/SP)

ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS (17721/DF, 249217/SP)

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

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

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

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

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, converteu a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.962/2021 da Paraíba, nos termos do voto da Relatora. Falaram: pela requerente, o Dr. Fabio Lima Quintas; e, pelo *amicus curiae*, a Dra. Luciana Lima Rocha, Procuradora do Banco Central. Plenário, Sessão Virtual de 12.11.2021 a 22.11.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), 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