

17/05/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.475 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO-CONSIF
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
- OCB
ADV.(A/S) : ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO
ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : FERNANDO ANTONIO REIS SILVA

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.274/2020, DO ESTADO DO MARANHÃO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 11.298/2020. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR NOVENTA 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. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - A Lei estadual, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os servidores e empregados públicos estaduais e

ADI 6475 / MA

municipais, adentrou 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.

II - Ação direta julgada procedente, confirmando a cautelar deferida, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, confirmando a cautelar deferida, julgar procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 17 de maio de 2021.

RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

17/05/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.475 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO-CONSIF
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS STURZENEGGER
ADV.(A/S) : FABIO LIMA QUINTAS
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
- OCB
ADV.(A/S) : ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES
AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO
ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S) : FERNANDO ANTONIO REIS SILVA

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – Consif, em face da Lei estadual 11.274/2020, que dispõe, em caráter excepcional, sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, no âmbito do Estado do Maranhão.

A requerente sustenta a ocorrência de usurpação da competência da

ADI 6475 / MA

União para legislar sobre direito civil e política de crédito, bem como a violação da iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo, nos termos dos arts. 2º; 61, §1º, II, c; e 84, VI, a, da Constituição Federal.

Ademais, alega que, por alterar contratos validamente celebrados, a Lei estadual 11.274/2020, “afronta a garantia constitucional do ato jurídico perfeito, o princípio da proporcionalidade e a livre iniciativa, e, por conseguinte, merece ser declarada inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal” (pág. 19 da inicial).

Na sequência, aponta a necessidade de concessão de medida cautelar, afirmando que “o perigo da demora a justificar a imediata concessão da liminar decorre da necessidade de se preservar a ordem jurídica constitucional e evitar os efeitos sociais e econômicos que ato normativo nulo produzirá” (pág. 19 da inicial), uma vez que

“[...] a lei estadual, nos termos do art. 6º, tem vigência e efeitos imediatos, sendo certo, portanto, que a ausência de decisão suspendendo seus efeitos implicará a suspensão do pagamento de todos os contratos de crédito consignado firmados por servidores públicos estaduais e municipais – civis, militares, aposentados e pensionistas – empregados públicos e privados – ativos e inativos – e empregados privados no Estado do Maranhão” (págs. 19-20 da inicial).

Por essas razões, requer a declaração da

“[...] inconstitucionalidade da Lei do Estado do Maranhão nº 11.274, de 2020, em sua integralidade, concedendo, desde logo, medida cautelar para suspender a sua vigência, por violação aos arts. 2º, 5º, incisos XXXVI e LIV, 22, incisos I e VII, 61, § 1º, inciso II, letra “c”, 84, inciso VI, letra “a” e 1º, inciso IV, e 170, *caput*, da Constituição” (pág. 23 da inicial).

A presente ação direta foi livremente distribuída a mim no dia

ADI 6475 / MA

25/6/2020, conforme certidão constante do documento eletrônico 19.

No mesmo dia, a requerente atravessou petição nos autos reiterando o pedido de concessão da cautelar (documento eletrônico 20). Antes de analisar o pedido, determinei a regular instrução dos autos, aplicando o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (documento eletrônico 23).

A Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB e o Banco Central do Brasil peticionaram nos autos requerendo ingresso na qualidade de *amici curiae*, conforme documentos eletrônicos 28 e 40, respectivamente.

O Governador do Estado do Maranhão, Flávio Dino de Castro e Costa, juntou aos autos as informações (documento eletrônico 33). Foi certificado nos autos que não foram fornecidas as informações pela Assembleia Legislativa daquele ente federativo (documento eletrônico 39).

A requerente apresentou nova petição reiterando o pedido de concessão da cautelar (documento eletrônico 35).

Finalmente, por meio da Petição 75.703/2020-STF, de 16/9/2020, a requerente aditou a inicial para requerer a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, pelos seguintes fundamentos:

“Em função das alterações trazidas pela lei estadual transcrita, como se observa de sua leitura, as instituições financeiras deverão oferecer condições para pagamentos das parcelas suspensas ainda melhores do que as anteriormente previstas na Lei nº 11.274, ao prever que ‘para fins de quitação do valor prorrogado, as parcelas suspensas serão incorporadas ao final de cada contrato, SEMPRE RESPEITANDO O LIMITE DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DO CONSIGNATÁRIO CONTRATADO’, e ainda que ‘o

ADI 6475 / MA

consignatário poderá optar por condições de quitação diversa do disposto no §1º desde que o faça mediante solicitação ao consignante e a instituição financeira conveniada, sempre no melhor interesse do cliente, sem juros ou multas’.

4. Como se vê, houve, do ponto de vista substantivo, um agravamento do quadro de inconstitucionalidade apontado pela CONSIF em sua inicial, em relação à ofensa às garantias constitucionais da irretroatividade das leis e da incolumidade do ato jurídico perfeito, e ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI), bem como ao constituir violação ao princípio da proporcionalidade (art. 5º, inciso LIV) e à livre iniciativa (art. 170, *caput*).

5. No plano fático, também se acentuou o cenário de dano irreparável, vez que a suspensão será mantida ‘pelo período de três meses ou enquanto perdurar o estado de emergência pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020’, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.274.

6. A despeito de o prazo de 3 meses ter se encerrado em 2.9.2020 previsto originalmente para suspensão do pagamento das parcelas dos contratos de crédito consignado, é certo que essa situação permanece, dado que, desde a promulgação da lei impugnada, o estado de emergência público foi reiterado sete vezes. [...]” (págs. 2-3 do documento eletrônico 44).

Em 17/9/2020, com base no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, concedi a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal, “para suspender, até o exame do mérito desta ação direta, a eficácia da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020” (págs. 11-12 do documento eletrônico 51).

Posteriormente, na Sessão Virtual de 2 a 9/10/2020, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a concessão da medida cautelar (documento eletrônico 84).

ADI 6475 / MA

O Advogado-Geral da União juntou manifestação pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Direito civil. Lei nº 11.274/2020 do Estado do Maranhão, que suspende, em caráter excepcional, as obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, pelo prazo de 90 dias e dá outras providências. Suposta afronta ao disposto nos artigos 1º, inciso IV; 2º; 5º, incisos XXXVI e LIV; 22, incisos I e VII; 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’; 84, inciso VI, alínea ‘a; e 170, *caput*, 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. Os comandos normativos que determinam a suspensão da sua cobrança e alteram o regime de pagamento dessa modalidade contratual interferem no desenho da política de crédito definida pelo ente central. Decisão cautelar deferida pelo Ministro Relator e referendada em Plenário. Manifestação pela procedência do pedido” (pág. 1 do documento eletrônico 89).

Por sua vez, o Procurador-Geral da República ofertou parecer pela inconstitucionalidade da Lei estadual 11.274/2020, conforme ementa transcrita abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.274/2020, COM ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 11.298/2020, AMBAS DO ESTADO DO MARANHÃO. SUSPENSÃO DA COBRANÇA DE CONSIGNAÇÕES VOLUNTÁRIAS CONTRATADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS. DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE CRÉDITO. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS PRIVATIVAS DA UNIÃO. USURPAÇÃO.

1. É inconstitucional, por usurpação da competência

ADI 6475 / MA

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 procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ambas do Estado do Maranhão” (pág. 1 do documento eletrônico 92).

É o relatório.

17/05/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.475 MARANHÃO

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): De saída, observo que as alterações legislativas promovidas pela Lei 11.298/2020 não importam em reformulação de fundamento desta ADI, de maneira que não enxergo óbice ao pretendido aditamento da inicial.

Bem examinados os autos, entendo que o pedido deve ser julgado procedente.

Na espécie, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ao fundamento de que teria invadido competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito, bem como a violação da iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”¹.

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 260.

ADI 6475 / MA

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar².

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, no seguinte precedente:

“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 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,

2 BOBBIO, Norberto; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 481.

ADI 6475 / MA

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” (ADI 3.605/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei).

É o caso dos autos. Eis o teor dos dispositivos da Lei estadual 11.274/2020, a qual “dispõe em caráter excepcional sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, no âmbito do Estado do Maranhão pelo prazo de 90 dias e dá outras providências” (documento eletrônico 13), *verbis*:

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

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

Art. 3º **Findo o estado de emergência pública** de que trata a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **as instituições**

ADI 6475 / MA

financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas vencidas durante o período de suspensão a que se refere o *caput*, assegurado o parcelamento do valor em atraso em no mínimo doze meses.

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

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

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

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

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

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação” (documento eletrônico 13; grifei).

Posteriormente, foi promulgada a Lei 11.298/2020, do mesmo ente federativo, alterando o art. 3º da Lei 11.274/2020, assim como acrescentando os arts. 5º-A e 5º-B, do referido diploma legal, como pode ser visto abaixo:

“Art. 1º Modifica-se o art. 3º da Lei Ordinária Estadual nº 11.274 de 04 de junho de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 3º Findo o prazo de 3 (três) meses **ou estado de emergência** as instituições financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas

ADI 6475 / MA

vencidas durante o período de suspensão.

§1º Para fins de quitação do valor prorrogado, as parcelas suspensas serão incorporadas ao final de cada contrato, **SEMPRE RESPEITANDO O LIMITE DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DO CONSIGNATÁRIO CONTRATADO**, na forma do decreto que regulamenta esta Lei a ser editado e publicado pelo Poder Executivo.

§2º Não incidirá juros de mora, multa ou correção monetária sobre o valor das parcelas suspensas.

§3º O consignatário poderá optar por condições de quitação diversa do disposto no §1º desde que o faça mediante solicitação ao consignante e a instituição financeira conveniada, sempre no melhor interesse do cliente, sem juros ou multas. (NR)'

Art. 2º Ficam acrescentados os art. 5º A e 5º B na Lei Ordinária

'Art. 5º-A: Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Maranhão, bem como órgãos de defesa do consumidor poderão receber denúncias e proceder à fiscalização, no que couber, de eventuais descumprimentos desta Lei'

'Art. 5º-B: O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até 5 (cinco) dias a contar da data de sua publicação.'

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação." (grifei)

Não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo do referido diploma normativo é impor a suspensão, pelo prazo de 90 dias, do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados.

A Lei estadual, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os servidores e empregados públicos estaduais e municipais, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil.

ADI 6475 / MA

Mas não só. Entendo que também invadiu a competência privativa da União, prevista no art. 22, VII, da Constituição Federal, para legislar sobre política de crédito. De modo a corroborar tal entendimento, oportuno transcrever a ementa do seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.591/2005 DO DISTRITO FEDERAL. FORMA DE CÁLCULO E ATUALIZAÇÃO DO SALDO DEVEDOR DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO PELOS PLANOS DE QUIVALÊNCIA SALARIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO SFH. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA DE CRÉDITO. EXISTÊNCIA DE NORMA FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A política creditícia no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação é regulada por legislação federal, destacando-se, sobre o tema disciplinado na norma impugnada, as leis n.º 8.100, de 5 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o reajuste das prestações pactuadas nos contratos de financiamento firmados no âmbito do SFH vinculados ao Plano de Equivalência Salarial, e n.º 8.692, de 28 de julho de 1993, a qual define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do SFH.

2. É competência privativa da União legislar sobre política de crédito (art. 22, VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria. Precedentes.

3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.” (ADI 3.532/DF, Rel. Min. Edson Fachin; grifei).

No mesmo sentido, foi a manifestação proferida na ADI 1.357/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, conforme ementa transcrita abaixo:

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

ADI 6475 / MA

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, **demandam 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.” (ADI 1.357/DF, Rel. Min. Roberto Barroso; grifei).

Na mesma linha de entendimento, o ex-Presidente desta Suprema Corte Ministro Dias Toffoli, durante o recesso, deferiu as cautelares *ad referendum* do Plenário e sustou a eficácia da Lei 8.842/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que autorizou o Poder Executivo a suspender pelo prazo de 120 dias os descontos das mensalidades dos empréstimos celebrados e de empréstimos consignados, nos autos da ADI 6.495/RJ, de minha relatoria. Sustou, também, a eficácia da Lei 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que determinou a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos daquele ente federativo, nos autos da ADI 6.484/RN, de relatoria do Ministro Roberto Barroso.

Nesta última decisão, consignou-se que,

“[a] pretexto de estabelecer medida de contrapartida social, em razão do isolamento social experimentado pelos servidores públicos, o estado-membro suspendeu temporariamente a cobrança de empréstimos consignados dos servidores público por 180 (cento e oitenta dias), incursionando,

ADI 6475 / MA

assim, por campo reservado à União.

A suspensão do pagamento de contratos de crédito consignado versa matéria de direito civil, competência privativa da União, devendo ser veiculada em legislação federal, nos termos do art. 22, inciso II, da Lei Maior.

[...]

Ademais, a legislação estadual projeta-se sobre campo de incidência temático reservado à União, ao determinar a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de juros e multa, o que implica em rearranjo da política de crédito estabelecida pela União, consoante se infere do art. 22, inciso VII, da Constituição Federal de 1988”.

Por oportuno, na Sessão Virtual de 25/9 a 2/10/2020, o Plenário do STF julgou procedente a ADI 6.484/RN, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“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 públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada

ADI 6475 / MA

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’ (ADI 6.484/RN, Rel. Min. Roberto Barroso).

Em 17/9/2020, nestes autos, por fundamentos análogos, concedi a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal, para suspender, até o exame do mérito, a eficácia da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão. A referida decisão, por unanimidade, foi referendada pelo Plenário do STF na Sessão Virtual de 2 a 9/10/2020, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. LEI 11.274/2020, DO ESTADO DO MARANHÃO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 11.298/2020. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR NOVENTA DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. APARENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

I - A Lei estadual, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, segundo parece, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os servidores e empregados públicos estaduais e municipais, adentrou 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.

ADI 6475 / MA

II - Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender, até o exame do mérito desta ação direta, a eficácia da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020”.

Posteriormente, na Sessão Virtual de 13 a 20/11/2020, o Plenário julgou procedente o pedido formulado na ADI 6.495/RJ, de minha relatoria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro, conforme ementa transcrita abaixo:

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 Decreto 47.173/2020, ambos

ADI 6475 / MA

do Estado do Rio de Janeiro”.

Na espécie, compreendo aplicáveis os mesmos fundamentos expendidos nos julgamentos das ADIs 6.484/RN e 6.495/RJ, de maneira a assentar que o Estado do Maranhão não poderia substituir-se à União para determinar a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras, ainda que mediante lei estadual e em período tão gravoso, como o do atual surto do novo coronavírus, que atinge a todos indiscriminadamente.

Isso posto, confirmando a cautelar deferida, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.475 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO-CONSIF**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
ADV.(A/S) : **FABIO LIMA QUINTAS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO MARANHÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS
- OCB**
ADV.(A/S) : **ANA PAULA ANDRADE RAMOS RODRIGUES**
AM. CURIAE. : **BANCO CENTRAL DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO
ESTADO DO MARANHÃO**
ADV.(A/S) : **FERNANDO ANTONIO REIS SILVA**

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 11.274, de 4 de junho de 2020, na redação dada pela de nº 11.298, de 14 de julho de 2020, do Estado do Maranhão, a versar suspensão, por 90 dias, da cobrança de empréstimo consignado contratado por servidor e empregado públicos, considerada a pandemia covid-19. Eis o teor:

Art. 1º Ficam em caráter excepcional suspensas as cobranças de empréstimos consignados (ou seja, com desconto em folha) contraídos pelos servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, ativos e inativos,

ADI 6475 / MA

tantos civis quanto militares, junto às instituições financeiras, pelo prazo de 90 dias, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19).

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

Art. 3º Findo o prazo de 3 (três) meses ou estado de emergência pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, as instituições financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas vencidas durante o período de suspensão.

§ 1º Para fins de quitação do valor prorrogado, as parcelas suspensas serão incorporadas ao final de cada contrato, SEMPRE RESPEITANDO O LIMITE DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DO CONSIGNATÁRIO CONTRATADO, na forma do decreto que regulamenta esta Lei a ser editado e publicado pelo Poder Executivo.

§ 2º Não incidirá juros de mora, multa ou correção monetária sobre o valor das parcelas suspensas.

§ 3º O consignatário poderá optar por condições de quitação diversa do disposto no §1º desde que o faça mediante solicitação ao consignante e a instituição financeira conveniada, sempre no melhor interesse do cliente, sem juros ou multas.

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

ADI 6475 / MA

Art. 5º Fica assegurada ao servidor ou empregado público a opção pela manutenção do desconto salarial autorizado perante o respectivo órgão pagador. Página 3 de 25 Parágrafo único. O servidor ou empregado deverá ratificar perante o órgão pagador a autorização para manutenção do desconto em sua folha de pagamento.

Art. 5º-A Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Maranhão, bem como órgãos de defesa do consumidor poderão receber denúncias e proceder à fiscalização, no que couber, de eventuais descumprimentos desta Lei.

Art. 5º-B O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até 5 (cinco) dias a contar da data de sua publicação.

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

Está em jogo definir se, ao editar o diploma, a Assembleia Legislativa do Maranhão atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, observada a atribuição normativa concorrente – artigo 24, inciso 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 Constituição de 1988 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. Confirmam a

ADI 6475 / MA

síntese do decidido 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 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

ADI 6475 / MA

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.

Com a edição das normas, buscou-se potencializar mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores – artigo 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 –, ante a crise sanitária.

Ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia dos preceitos impugnados, inexistente usurpação de competência da União.

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.475

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

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 (249217/SP)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

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

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

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS - OCB

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

AM. CURIAE. : BANCO CENTRAL DO BRASIL

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

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTICA DO ESTADO DO MARANHAO

ADV.(A/S) : FERNANDO ANTONIO REIS SILVA (21816/MA)

Decisão: O Tribunal, por maioria, confirmando a cautelar deferida, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei nº 11.298/2020, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Falaram: pelo requerente, o Dr. Fábio Lima Quintas; e, pelo *amicus curiae* Banco Central do Brasil, a Dra. Luciana Lima Rocha, Procuradora do Banco Central. Plenário, Sessão Virtual de 7.5.2021 a 14.5.2021.

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