

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 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.

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 jurídica 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 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 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 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 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.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 18/12/2020 00:00