

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade contra os arts. 31; 33, II; 143, 144 e 145 da Lei Estadual 16.559/2019, que instituiu o Código Estadual de Defesa do Consumidor do Estado de Pernambuco.

Preliminarmente, confirmo a legitimidade da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), confederação sindical, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), como já reconhecida por este Tribunal na ADI 2.394, Rel. Min. Celso de Mello; na ADI 2.551, Rel. Min. Celso de Mello; na ADI 2.591, Rel. Min. Carlos Velloso; na ADI 3.075, de minha relatoria; entre outras.

A caracterização da pertinência temática entre a atividade das autoras e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto nos arts. 1º e 4º, V, do estatuto social da CONSIF, que lhe comina defender os interesses das instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência, que operem em todo o território nacional. (eDOC 1, p. 8)

Reforço o entendimento desta Corte, no sentido de que “ *a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade de classe, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os destinatários* ” (ADI 4.203, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 2.2.2015).

Conheço, portanto, da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, estando ela devidamente instruída e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de seu mérito.

Os dispositivos impugnados, em breve síntese, vedam “ *a cobrança de taxas de abertura de crédito, taxas de abertura ou confecção de cadastros ou quaisquer outras tarifas, implícitas ou explícitas, de qualquer nomenclatura, que caracterizem despesas acessórias ao consumidor* ”; obrigam os fornecedores a afixar o cartaz com essa determinação; e asseguram “ *ao consumidor o direito de livre escolha das oficinas mecânicas e reparadoras para fins de cobertura de danos ao veículo segurado ou a veículos de terceiros* ”.

De início, cumpre ressaltar que é da União a competência para dispor sobre a política de crédito e para fiscalizar as operações de natureza financeira, entre as quais se destacam as de crédito, conforme disposição constitucional:

“Art. 21. Compete à União:  
(...)  
VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada  
(...)  
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)  
VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;  
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;”

A matéria é disciplinada pela Lei federal 4.595/1964, que atribui ao Banco Central do Brasil e ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a legitimação para editar atos normativos que disciplinem as operações de crédito.

A Resolução CMN 3.919, de 25 de novembro de 2010, elenca como serviços passíveis de cobrança o Cadastro, que pressupõe a “ *realizacao de pesquisa em servicos de protecao ao credito, base de dados e informacoes cadastrais, e tratamento de dados e informacoes necessarios ao inicio de relacionamento decorrente da abertura de conta de depositos a vista ou de poupanca ou contratacao de operacao de credito ou de arrendamento mercantil, nao podendo ser cobrada cumulativamente* ” (Resolução CMN 3.919, Tabela I, com redacao dada pela Resolucao 4.021, de 29.9.2011).

Também nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça editou súmula que permite a cobrança de tarifa de cadastro por parte das instituições financeiras (Súmula 566, Segunda Seção, DJe 29.2.2016).

Dessa forma, sendo a cobrança de taxas de abertura de credito e de taxas de abertura ou confeccao de cadastros autorizada por atos normativos federais, não podem os Estados dispor em sentido contrário. Em caso

semelhante de conflito entre entes federativos quanto à regulação do crédito, manifestou-se esta Corte (ADI 1.357, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 1º.2.2016):

“A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, demanda a existência de uma coordenação centralizada dos critérios para concessão de crédito e de regulação das operações de financiamento. Esse é o motivo pelo qual o constituinte atribuiu a competência legislativa privativa à União, exercida por meio da Lei no 4.595/1964. Caso fosse permitido aos entes federativos legislar livremente acerca das modalidades de crédito exercidas pelos seus bancos públicos, estabelecendo requisitos diferenciados de operações financeiras de acordo com os interesses locais, haveria uma grave distorção do sistema de crédito no país, o que ocasionaria prejuízos às políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo governo federal”.

A redação dos arts. 31 e 33 da Lei 16.559/2019 deixa evidente, portanto, que o legislador estadual, sob a justificativa de proteger o consumidor, usurpou a competência da União para dispor sobre o crédito.

Quanto aos arts. 143 a 145 da Lei estadual impugnada, o legislador pernambucano dispôs sobre seguro de automóveis, garantindo ao consumidor o direito de escolher oficinas mecânicas para reparar danos ao veículo segurado ou a veículo de terceiros. Proíbe, assim, que a seguradora determine a oficina em que será realizado o reparo.

Como se extrai do já mencionado art. 22, VI, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre seguros.

Esta Corte já se manifestou sobre o assunto, em precedente que declarou inconstitucional ato normativo do Estado de Santa Catarina que, de maneira semelhante, proibia que as empresas seguradoras impusessem a oficina mecânica para reparação do dano ao veículo segurado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1o, 2o, 6o, 8o, 10, 11 E 12 DA LEI 15.171/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. DISCIPLINA DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS RELATIVAS A SEGUROS DE VEÍCULOS. REGISTRO, DESMONTE E COMERCIALIZAÇÃO DE VEÍCULOS SINISTRADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA O ÓRGÃO DE TRÂNSITO ESTADUAL.

**INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, SEGUROS, TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, I, VII E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE NORMAS QUE ESTABELEÇAM AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA RESPECTIVA UNIDADE FEDERATIVA (ARTIGOS 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 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. O artigo 22, VII, da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre seguros, a fim de garantir uma coordenação centralizada das políticas de seguros privados e de regulação das operações, que assegurem a estabilidade do mercado, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das condições e coberturas praticadas pelas seguradoras. Precedentes: ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2018; ADI 1.589, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 7/12/2006; e ADI 1.646, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 7/12/2006. 3. Compete privativamente à União legislar sobre questões ligadas ao trânsito e sua segurança, como as relativas ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados (artigo 22, XI, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 874, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; e ADI 3.444, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 3/2/2006. (...). 5. In casu, os artigos 1º, 2º, 6º, 8º, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, de origem parlamentar, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015, disciplinaram obrigações contratuais relativas a seguros de veículos, estabeleceram regras quanto ao registro, desmonte e comercialização de veículos sinistrados e criaram atribuições para o órgão de trânsito estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, seguros, trânsito e transporte (artigo 22, I, VII e XI, da Constituição Federal) e usurpando a iniciativa do chefe do Poder Executivo para criar atribuições para os órgãos da administração estadual (artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal). 6. Ação direta de inconstitucionalidade

conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1o, 2o, 6o, 8o, 10, 11 e 12 da Lei 15.171/2010 do Estado de Santa Catarina, tanto em sua redação original quanto na redação dada pela Lei estadual 16.622/2015.” (ADI 4.704, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 4.4.2019)

Percebe-se, portanto, que, a pretexto de legislar sobre Direito do Consumidor, o legislador estadual acabou por invadir competência privativa da União para dispor sobre operações de crédito e relações contratuais securitárias. Assim, os dispositivos impugnados padecem de inconstitucionalidade formal.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 31; 33, II; 143, 144 e 145, da Lei 16.559, de 15 de janeiro de 2019, do Estado de Pernambuco.

Plenário Virtual - minuta de voto 27/11/2020 00:00