

## VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Põe-se em foco na presente ação direta se, pela Lei n. 20.276/2020 do Paraná, teria sido usurpada a competência legislativa da União para a disciplina sobre propaganda comercial, direito civil e política de crédito e se teriam sido contrariados os princípios da proporcionalidade e da livre iniciativa.

Pela lei estadual proíbem-se instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil de realizarem qualquer tipo de publicidade de empréstimos dirigida a aposentados e pensionistas. Pela lei, a contratação de empréstimos somente pode ser realizada por essas empresas após solicitação expressa do aposentado ou do pensionista. Tem-se na lei paranaense:

*“Art. 1º Proíbe as instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil em atividade no Estado do Paraná, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica, de realizar qualquer atividade de telemarketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrar contratos de empréstimo de qualquer natureza.*

*Art. 2º Proíbe as instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, diretamente ou por meio de interposta pessoa física ou jurídica, de celebrar contratos de empréstimo de qualquer natureza que não tenham sido expressamente solicitados pelos beneficiários a aposentados e pensionistas através de ligação telefônica.*

*§ 1º A celebração de empréstimos de qualquer natureza com aposentados e pensionistas de que trata este artigo deve ser realizada mediante a assinatura de contrato com apresentação de documento de identidade idôneo, não sendo aceita autorização dada por telefone e nem a gravação de voz reconhecida como meio de prova de ocorrência.*

*§ 2º Quando atendidas as condições do caput deste artigo, a celebração de contrato de empréstimo por canal não presencial, obriga a contratada a enviar as condições do contrato por e-mail, e em caso de impossibilidade, por via postal ou outro meio físico que possibilite o correto acompanhamento dos termos do contrato.*

*Art. 3º As instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil poderão disponibilizar canal gratuito telefônico para que aposentados e pensionistas solicitem a contratação de empréstimos de qualquer natureza, ocasião em que deverão ser previamente esclarecidos sobre todas as condições de contratação a ser realizada nos moldes do §§ 1º e 2º do art. 2º desta Lei.*

*Art. 4º Em caso de descumprimento do disposto nesta Lei, obriga a instituição financeira e a sociedade de arrendamento mercantil ao pagamento de multa de 200 UPF/PR (duzentas vezes a Unidade Padrão Fiscal do Paraná), sem prejuízo de também serem consideradas outras práticas qualificadas como abusivas pelos órgãos de defesa do consumidor.*

*Parágrafo único. No caso de reincidências, a multa será sempre dobrada, até o limite de 2.000 UPF/PR (duas mil vezes a Unidade Padrão Fiscal do Paraná).*

*Art. 5º O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei para seu fiel cumprimento.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.*

*Conversão do julgamento em definitivo*

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).*

#### Legitimidade ativa

3. A Confederação Nacional do Sistema Financeiro – Consif dispõe de legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, como já reconhecido em julgados deste Supremo Tribunal, tendo sido preenchido o requisito da pertinência temática, pois o pedido se relaciona com as finalidades estatutárias daquela entidade nacional. Note-se que no art. 1º do seu estatuto social se dispõe que autora *“congrega as federações que agrupam as entidades de classe representativas das instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência que operam em todo o território nacional”*.

#### Do Mérito

4. No art. 1º da Lei n. 20.276/2020 do Paraná se estabelece a proibição a instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil de realizarem *telemarketing*, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimo. Tem-se na justificativa do projeto do qual se originou a Lei questionada:

*“O crédito consignado é um empréstimo em que as prestações são descontadas diretamente do salário ou do benefício de quem faz a contratação.*

*Enquanto não entram em vigor regras mais rígidas para a oferta de crédito consignado para aposentados e pensionistas, o assédio de bancos e financeiras a aposentados e pensionistas continua a ocorrer, com oferta de empréstimos.*

*Esse tipo de contratação desrespeita os princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor, bem como o Estatuto do Idoso. Não é difícil ouvir dos conhecidos ou dos familiares um caso de contratação de empréstimo financeiro equivocada de um aposentado ou pensionista com uma instituição financeira.*

*Muitos contratam sem a plena capacidade de conhecimento do que se está contratando e a consequência é o grande acúmulo de processos no Poder Judiciário, bem como o sofrimento do contratante em estar vinculado a prejuízos financeiros, que geram muito estresse e comprometem a sua saúde.*

*Na prática os contratos de empréstimos realizados por telefone são legítimos contratos de adesão e, portanto, o contratante após receber a ligação da instituição financeira, resta apenas a escolha do valor pretendido e o número de parcelas (quase sempre valores pré-aprovados). Em contrapartida, deve o contratado informar ao contratante as cláusulas contratuais que impliquem restrição ou limitação de direitos, redigindo-as com destaque suficiente a permitir compreensão plena.*

*Todavia, se conclui que, nas contratações de empréstimos consignados feitas por telefone, é impossível à instituição financeira cumprir todos os requisitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, o que gera a vantagem, em favor da instituição, em função da idade e saúde do consumidor e conseqüentemente a invalidade dos contratos firmados por meio telefônico”.*

5. Em seus comentários à Constituição, José Afonso da Silva pondera que as questões afetas à “produção e consumo [art. 24, inc. V, da Constituição da República] são fatos econômicos sujeitos a disciplina jurídica. Quer dizer, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre tais fatos, desde que obedeçam às normas gerais estabelecidas pela União” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição* . 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 278). Nessa linha, explica que

*“os §§ 1º a 4º trazem a disciplina normativa de correlação entre normas gerais e suplementares, pelos quais se vê que a União produz normas gerais sobre a matéria arrolada no art. 24, enquanto aos Estados e Distrito Federal compete suplementar, no âmbito do interesse estadual, aquelas normas. Tem sido uma questão tormentosa definir o que são ‘normas gerais’, para circunscrever devidamente o campo de atuação da União. Diremos que ‘normas gerais’ são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual ou municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação. ‘Suplementares’ são as normas estaduais ou do Distrito Federal que, no âmbito de suas respectivas competências, suplementam com pormenores concretos as normas gerais (§§ 1º e 2º). Tudo isso é uma técnica de repartição de competência federativa; os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que os Estados e o Distrito Federal exercerão a*

*competência legislativa plena se não forem produzidas as normas gerais e, em segundo lugar, que 'superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário'" (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.280-281).*

No inc. XXXII do art. 5º da Constituição da República se estabelece que *"o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor"*, dispondose, na Lei nacional n. 8.078/1990, as normas gerais sobre a matéria.

6. No Código de Defesa do Consumidor se reconhecem como direitos básicos do consumidor *"a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem"* (inc. III do art. 6º da Lei n. 8.078/1990) e *"a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços"* (inc. IV do art. 6º).

São princípios da política nacional das relações de consumo previstos nos incs. I e IV do art. 4º da Lei n. 8.078/1990 o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, a educação e a informação de fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres com vistas à melhoria do mercado de consumo.

No art. 31 do Código de Defesa do Consumidor se determina que *"a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores"*.

Quanto à publicidade, o Código define como enganosa *"qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços"* (§ 1º do art. 37) e tem

por abusiva a “*publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança*” (§ 2º do art. 37) .

De se realçar que no Código de Defesa do Consumidor se considera também enganosa a publicidade pela omissão na prestação de informação sobre dado essencial do produto ou serviço, cabendo o ônus da prova da veracidade e a correção da informação publicitária a quem a patrocina (§§ 3º e 4º do art. 37).

Pelo art. 39 da Lei n. 8.078/1990, é vedado ao fornecedor condicionar o fornecimento de produto ou serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, prática conhecida popularmente como “venda casada”; enviar a consumidor qualquer produto ou fornecer qualquer serviço sem solicitação prévia; prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social para impingir-lhe seus produtos ou serviços ; exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

Relativamente aos princípios da transparência e da boa-fé, pelo art. 46 daquele Código se estatui que “*os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance*”.

Quanto ao fornecimento de produtos ou serviços que envolvam a concessão de crédito, deverá o fornecedor informar prévia e adequadamente o consumidor sobre o preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional, montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros, acréscimos legalmente previstos, número e periodicidade das prestações e soma total a pagar, com e sem financiamento (art. 52 do Código de Defesa do Consumidor).

7. A proibição da Lei paranaense n. 20.276/2020 de que instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil façam *telemarketing* , oferta comercial, proposta, publicidade ou

qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimo não conflita com os princípios e normas do Código de Defesa do Consumidor.

Pela lei estadual se suplementam as normas e os princípios da Lei n. 8.078/1990, reforçando-se a proteção a consumidores em situação de especial vulnerabilidade econômica e social: aposentados e pensionistas.

No parecer da Comissão de Indústria, Comércio, Emprego e Renda da Assembleia Legislativa do Paraná assim se pontuou sobre a exposição a fraudes por aposentados e pensionistas:

*“(...) conforme estudos realizados, em janeiro de 2017 a Ouvidoria do INSS recebeu quase 130 mil reclamações sobre empréstimos consignados feitos sem autorização.*

*Ainda, conforme publicado pela plataforma consumidor.gov.br, o mês de agosto de 2019 se tornou referência para registro dessas ocorrências, contabilizando desde então, outras 9,1 mil queixas sobre crédito consignado a beneficiários do INSS.*

*Desta forma, chegou-se à conclusão que tais ofertas desse tipo de crédito mostram-se abusivas, ocasionando o fenômeno do superendividamento. Ademais, segundo dados do Banco Central, as dívidas de aposentados e pensionistas do INSS no crédito consignado bateram recorde em 2019, tendo somado ao todo o equivalente a R\$ 138,7 bilhões, o que representa 111% de aumento em relação a 2018”.*

8. Os Estados têm competência legislativa concorrente em tema de produção e consumo e de responsabilidade por dano ao consumidor, pelo contido nos incs. V e VIII do art. 24 da Constituição da República, devendo ser respeitadas as normas gerais fixadas no plano nacional. Têm-se nos dispositivos:

*“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]*

*V - produção e consumo; [...]*

*VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou interpretação do direito posto a prestigiar, na repartição de competências legislativas, o federalismo cooperativo, com divisão de responsabilidades entre os entes políticos para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição republicana).

Em tema de proteção ao consumidor, cabe à União editar as normas gerais e aos Estados suplementá-las, tal como se dispõe nos §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição da República, não existindo, portanto, supremacia de um ente político em detrimento do outro. Há divisão de competências legislativas para a preservação da segurança jurídica e da organicidade do sistema.

Portanto, as disposições da Lei n. 20.276/2020 do Paraná no sentido de que instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil estão proibidas de realizar publicidade ou atividade de convencimento de aposentados e pensionistas para a contratação de empréstimos – os quais devem ser expressamente solicitados por esses consumidores – resultam do legítimo exercício da competência concorrente do ente federado em matéria de defesa do consumidor, afeiçoando-se a *“legislação estadual às peculiaridades locais, de forma a superar a uniformização simétrica da legislação federal”* (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 356).

9. Em caso análogo, ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.087 (Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 23.9.2019), o Supremo Tribunal Federal reconheceu constitucional lei do Amazonas pela qual vedada a realização de cobranças e vendas de produtos via telefone por estabelecimentos comerciais fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semanas, ressaltando-se a competência concorrente dos Estados para legislarem sobre proteção ao consumidor.



Tem-se no voto condutor:

*“A edição da norma em jogo não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços de telecomunicações. Antes, buscou ampliar, como bem apontado pela Procuradoria-Geral da República em parecer juntado ao processo, a mecanismo de tutela da dignidade dos usuários – ‘destinatários finais’, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor –, ‘muitas vezes assediado com cobranças e propostas de vendas de forma incessante e capaz de interferir sobremaneira no cotidiano do consumidor com telefonemas em horário avançado da noite ou nas primeiras horas do dia, além de comprometer o descanso dos cidadãos’. A despeito das diferenças de regime jurídico, os usuários de serviço público também se caracterizam como consumidores. Se assim não fosse, o Código de Defesa do Consumidor seria inaplicável, subsidiariamente, às relações entre usuários e prestadores de serviços públicos, segundo a legislação vigente. O artigo 7º da Lei nº 8.987 /1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece direitos e obrigações dos usuários, ‘sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990’.*

No acórdão, tem-se a seguinte ementa:

*“COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausente a instituição de obrigações Supremo Tribunal Federal relacionadas à execução contratual da concessão de serviço de telecomunicações, surge constitucional norma estadual a vedar a realização de ‘cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semanas’, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. Precedente do Plenário: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.745, julgada em 7 de fevereiro de 2019” .*

Importa salientar já ter declarado este Supremo Tribunal que *“as instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor”* e que *“‘consumidor’, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591, Redator para acórdão o Ministro Eros Grau, DJ de 29.9.2006). Observe-se outro julgado:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 14.364/2011 DO ESTADO DE SÃO PAULO. OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIAS INDIVIDUAIS ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NAS AGÊNCIAS E POSTOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. NORMA SUPLEMENTAR DE PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES. HARMONIA COM AS NORMAS GERAIS PREVISTAS NA LEI FEDERAL 7.102/1983 – QUE DISPÕE SOBRE SEGURANÇA PARA ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS – E NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI FEDERAL 8.078 /1990). DIRETO DO CONSUMIDOR. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. As relações de consumo no âmbito bancário são reguladas à luz da competência concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal). Precedentes: RE 610.221-RG, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 20 /8/2010, Tema 272; ARE 1.013.975-AgR-segundo, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 22/11/2017; RE 830.133-ED-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 14/11/2014; RE 254.172-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 23/9/2011; AI 709.974-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 26/11 /2009; AI 747.245-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 6 /8/2009; AC 1.124-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 4/8/2006; AI 491.420-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ de 24/3/2006; e AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 5/8/2005. 2. A obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento é norma suplementar de proteção aos consumidores dos serviços bancários no Estado de São Paulo, que se encontra em harmonia com as normas gerais previstas na Lei federal 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, e no Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078/1990). 3. A Lei 14.364/2011 do Estado de São Paulo instituiu obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, sob pena de multa, de forma a proporcionar ‘privacidade às operações financeiras’. 4. Ação direta conhecida e julgado improcedente o pedido” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.633, Relator o Ministro Luiz Fux, DJ de 8.4.2019).*

10. Deve ser acentuado também que o consumidor aposentado ou pensionista, em geral ou, pelo menos, em grande parte, põe-se em situação de inquestionável vulnerabilidade econômica e social, dependendo dos proventos para a sua subsistência e da família e para a manutenção dos cuidados com a saúde. Expressivo número de aposentados e pensionistas é de pessoas idosas, é dizer, com idade superior a sessenta anos, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.741/2003, devendo, portanto, receber tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade.

Tenha-se presente que *“a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”* (art. 230 da Constituição da República).

Os princípios da proteção integral e da prioridade também estão previstos naquele Estatuto. No inc. II do § 1º do art. 2º da Lei n. 10.741/2003, impõe-se a garantia de prioridade e preferência na formulação e na execução de políticas públicas voltadas ao idoso. O que se dispõe na Lei paranaense aqui questionada é a adoção de política pública para a proteção econômica do idoso contra o assédio publicitário, não raro gerador de endividamento por onerosidade excessiva e de exposição a fraudes.

11. Diferente do sustentado pela autora, a norma pela qual bancos e intermediários não devem realizar publicidade a aposentados e pensionistas para contratação de empréstimos, que somente podem ser concretizados por solicitação expressa, versa estritamente sobre proteção do consumidor e do idoso, não invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de crédito ou propaganda comercial.

Pelas normas em questão, não se interferiu em relações contratuais bancárias ou se dispôs sobre elementos de obrigação jurídica. Também não se cuidou de disciplinar a produção e o conteúdo da propaganda comercial. Estabeleceu-se tão somente limitação de publicidade a parcela de consumidores exposta a risco de dano.

A proteção jurídica a grupo de consumidores em peculiar situação de exposição a dano patrimonial não é nova neste Supremo Tribunal, que já

reconheceu a validade de lei mineira na qual fixado o dever de devolução de taxa de matrícula por instituições de ensino superior privadas a alunos desistentes. Observou-se no julgamento que o objetivo da lei estadual consistiu em conferir-se proteção jurídica a estudantes de específica situação de abuso e enriquecimento sem causa por faculdades particulares:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 22.915 /2018 DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES PARITUCULARES DE ENSINO SUPERIOR. DIREITO DO ESTUDANTE À DEVOLUÇÃO DO VALOR DA MATRÍCULA EM CASO DE DESISTÊNCIA OU TRANSFERÊNCIA SOLICITADA ANTES DO INÍCIO DAS AULAS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR E EDUCAÇÃO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.951, de minha relatoria, DJe de 6.7.2020).

Também ao decidir a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.745 (Redator para acórdão o Ministro Edson Fachin, DJe de 16.9.2019), este Supremo Tribunal declarou constitucional lei do Estado do Rio de Janeiro na qual estabelecida a obrigatoriedade de empresas prestadoras de serviço fornecerem previamente ao consumidor, nas hipóteses de prestação de serviços em residência, informações sobre a identificação das pessoas que serão enviadas pela empresa para a prestação desse serviço.

Destacou-se naquele julgado que a *“legislação que impõe obrigação de informar o consumidor acerca da identidade de funcionários que prestarão serviços de telecomunicações e internet, em sua residência ou sede, constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes a relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República”*.

De se notar, ainda, os seguintes precedentes:

*“COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal”* (Ação

Direta de Inconstitucionalidade n. 5.961, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 26.6.2019) .

*“Direito Constitucional. Ação Direta. Lei estadual que proíbe a cobrança por provas de segunda chamada e finais. Competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação. Constitucionalidade. 1. Lei fluminense que proíbe a cobrança pelos estabelecimentos de ensino sediados no Estado do Rio de Janeiro, por provas de segunda chamada, provas finais ou equivalentes, não podendo os estudantes ser impedidos de fazer provas, testes, exames ou outras formas de avaliação, por falta de pagamento prévio. 2. Ao estabelecer regras protetivas dos estudantes mais amplas do que as federais, quanto à cobrança por provas de segunda chamada ou finais, o Estado do Rio de Janeiro atuou dentro da área de sua competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor e educação (art. 24, inciso V e IX). 3. Do ponto de vista da constitucionalidade material, não é desproporcional ou desarrazoada norma que impede que o aluno seja financeiramente sobrecarregado por seu desempenho acadêmico ou pela impossibilidade de realizar a prova na data agendada. 4. Ação direta julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.874, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 9.9.2019) .*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.885, DE 20/4/2010, DE MATO GROSSO DO SUL. DIREITO À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR. OPERADORAS DE PLANO OU SEGURO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE ENTREGA DE COMPROVANTE ESCRITO EM CASO DE NEGATIVA, TOTAL OU PARCIAL, DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO MÉDICO, CIRÚRGICO OU DE DIAGNÓSTICO, BEM COMO DE TRATAMENTO E INTERNAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA ESTADUAL SUPLEMENTAR. ART. 24, INC. V E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OBRIGAÇÃO EXTRA CONTRATUAL. DEFESA DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, 22, INCS. I E VII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A abertura do setor de assistência à saúde à iniciativa privada não obsta a regulação dessa atividade pelo Estado, indispensável para resguardar outros direitos garantidos pela Constituição, em especial a dignidade da pessoa humana, a defesa do consumidor e os direitos à saúde, à integridade física e à vida. 2. Nos termos do art. 24, inc. V e § 2º, da Constituição da República, os Estados e o Distrito Federal dispõem de competência legislativa suplementar para editar normas de defesa do consumidor. 3. A Lei n. 3.885/2010, de Mato Grosso do Sul, é ato*

*normativo instrumentalizador do consumidor com meios necessários para sua defesa, além de densificar o direito à informação, preferencialmente posto no inc. XIV do art. 5º da Constituição da República e seguido pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4º, inc. IV, 6º, inc. III, e 55, § 4º, da Lei n. 8.078/1990). 4. Mais se revela pertinente a norma de proteção do consumidor quanto maior for a hipossuficiência ou déficit de informação daquele que, transitória ou permanentemente debilitado, esteja em estado de especial vulnerabilidade em face do fornecedor do serviço. 5. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.512, de minha relatoria, DJe de 17.6.2019).*

12. Na análise da validade jurídico-constitucional de disposições normativas regulatórias, é frequente o aparente confronto entre o princípio constitucional da livre iniciativa, fundamento da República Federativa do Brasil e da ordem econômica (inc. IV do art. 1º e *caput* art. 170 da Constituição), e o dever do Estado de intervir na economia visando à garantia do interesse público.

A livre iniciativa não obsta a regulação das atividades econômicas pelo Estado, que pode mostrar-se indispensável para resguardar os valores prestigiados pela Constituição, como, por exemplo a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona:

*“a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados” (Curso de Direito Administrativo. 27. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 793).*

O princípio da livre iniciativa não é absoluto. A intervenção estatal no domínio econômico para defesa do consumidor é legítima e tem fundamento na Constituição da República:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]*

*V - defesa do consumidor (...).”*

Ao declarar, por exemplo, a constitucionalidade da Lei n. 8.039/1990, pela qual se disciplinavam os critérios de reajuste de mensalidades escolares, este Supremo Tribunal reputou legítima intervenção estatal em política de preços para harmonização dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência com os princípios da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319-4 /DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 30.4.1993). O julgado recebeu a seguinte ementa:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e da outras providências. - Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. - Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares [...]”*

Este Supremo Tribunal tem assentado que o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. Confirmam-se os seguintes julgados:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844 /92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO*

NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da 'iniciativa do Estado'; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.950, Relator Ministro Eros Grau, DJ 2.6.2006).

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. TRR. REGULAMENTAÇÃO DL 395/38. RECEPÇÃO. PORTARIA MINISTERIAL. VALIDADE. 1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna. 2. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. 2. O DL 395/38 foi editado em conformidade com o art. 180 da CF de 1937 e, na inexistência da lei prevista no art. 238 da Carta de 1988, apresentava-se como diploma plenamente válido para regular o setor de combustíveis. Precedentes: RE 252.913 e RE 229.440. 3. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido" (Recurso Extraordinário n. 349.686, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 5.8.2005) .



*“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. COMERCIALIZAÇÃO DE DERIVADOS DE PETRÓLEO. ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA E REGULADORA DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. RESTRIÇÕES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. O Supremo Tribunal Federal assentou que o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. Precedentes”* (Agravo de Instrumento n. 636.883 AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 1º.3.2011).

**13.** Na Lei paranaense n. 20.276/2020, ao se proibir oferta publicitária a aposentados e pensionistas para a contratação de empréstimos de instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, observou-se o princípio da proporcionalidade (inc. LIV do art. 5º da Constituição da República), pois não se interferiu na liberdade econômica das partes ou se subtraiu do consumidor a possibilidade de solicitar contratação (art. 2º).

Foram apenas fixadas balizas, naquela lei, para a segurança jurídica e a transparência na concessão de empréstimos a aposentados e pensionistas, quando expressamente solicitada, como a possibilidade de disponibilização de canais telefônicos gratuitos para essa específica finalidade (art. 3º) e a exigência de que sejam esclarecidos e encaminhados os termos do contrato por *e-mail*, via postal ou outro meio físico (§ 2º do art. 2º).

Ademais, pelo § 1º do art. 2º daquele diploma, a concessão do empréstimo ao aposentado ou pensionista somente se perfaz após a aposição de assinatura sua no contrato e a apresentação de documento de identidade idôneo, procedimento que está em plena harmonia e tanto reforça, como antes anotado, o princípio da proteção integral ao idoso, visto que a simples autorização dada ao telefone enseja a exposição a fraudes, abusos e até mesmo coação por terceiros.

Não há, portanto, nódoa de inconstitucionalidade na Lei paranaense n. 20.276/2020.

**14.** Pelo exposto, **voto no sentido de se julgar improcedente o pedido.**

*Plenário Virtual - minuta de voto - 30/04/2021 00:00*