

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

*Distribuição por prevenção
ADI 6.086 e ADI 6.123*

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO

(CONSIF), entidade sindical de grau superior (Doc. 01), inscrita no CNPJ 03.860.033/0001-08, com sede em Brasília-DF, no endereço SCS Quadra 1, Bloco “F”, Edifício Camargo Corrêa, 15º e 16º andares, CEP 70.399-900, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p” e 103, IX, da Constituição Federal, artigos 2º, IX e 10 da Lei 9.868/99, e artigos 6º, §§ 1º e 2º da Lei 9882/1999, vem, por seus representantes judiciais devidamente constituídos (Doc. 02), à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

Contra o artigo 31, *caput* e parágrafos, o inciso II do artigo 33, e artigos 143 ao 145, da Lei Estadual de Pernambuco 16.559/2019, conhecida como o Código Estadual de Defesa do Consumidor (Doc. 03). Em patente desacordo à Constituição Federal, o referido código dispôs sobre política de crédito ao vedar às instituições financeiras a cobrança de quaisquer taxas ou tarifas, implícita ou explícita, de qualquer nomenclatura, que caracterize despesa acessória ao consumidor. Também em afronta à Constituição Federal estabeleceu o direito de livre escolha pelos consumidores das oficinas mecânicas e reparadoras para fins de

Confederação Nacional do Sistema Financeiro

SCS Quadra 1 Bloco H 14º e 15º andares
Edifício Camargo Corrêa
70399 900 Brasília DF
Tel. 61 3218-5300 Fax 61 3218-5322
E-mail secretaria@consif.org.br

cobertura de danos ao veículo assegurado ou a veículos de terceiro, pelos motivos de fato e direito elencados abaixo:

I - DA NECESSÁRIA DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO

1. Segundo o disposto no artigo 77-B do Regimento Interno desse Col. STF (RISTF)¹, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade deve ser distribuída por prevenção ao **Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes** em razão da existência da ADI 6.123 que, distribuída à S. Exa. também questiona os artigos 143 ao 145, da Lei Estadual de Pernambuco 16.559/2019, conhecida como Código Estadual de Defesa do Consumidor (Doc. 03) daquele estado.

II - DOS DISPOSITIVOS OBJETO DA PRESENTE ADI

2. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade dirige-se contra o artigo 31, *caput* e parágrafos, o inciso II do artigo 33, e artigos 143 ao 145, da Lei Estadual 16.559/2019, conhecida por Código de Defesa do Consumidor de Pernambuco (Doc. 03), conforme abaixo transcritos:

Art. 31. É vedada 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.

§ 1º Em caso de cobrança na forma mencionada no *caput*, o consumidor terá direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais.

¹ RISTF: Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos.

§ 2º O descumprimento ao disposto neste artigo sujeitará o infrator à penalidade de multa prevista no art. 180, nas Faixas Pecuniárias A, B ou C, sem prejuízo da aplicação cumulativa de outras sanções previstas neste Código.;

Art. 33. O fornecedor de produtos ou serviços sujeito às disposições desta Seção deve afixar um cartaz para cada um dos seguintes dizeres:

II - “É PROIBIDA 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”.

Art. 143. As seguradoras de automóveis, sem prejuízo de outros dispositivos aplicáveis, atenderão ao disposto nesta Seção.

Art. 144. É assegurado 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.

§ 1º O direito de livre escolha estende-se ao terceiro envolvido no sinistro a ser ressarcido pela seguradora.

§ 2º Não havendo consenso entre o terceiro e o segurado, a seguradora deverá respeitar o direito de livre escolha de cada um, para o reparo de seus veículos separadamente.

§ 3º O direito de livre escolha envolve qualquer tipo de oficina de automóveis, seja mecânica, de lanternagem, de pintura, de recuperação e limpeza de interior, ou outras do gênero, desde que legalmente constituída como pessoa jurídica, com alvará de licença e funcionamento, inscrição definitiva como contribuinte estadual e municipal, licença ambiental e licença do corpo de bombeiros.



§ 4º As centrais de atendimento das seguradoras e demais fornecedores que prestem serviços no setor de seguro de veículos devem informar aos envolvidos, quando da abertura do sinistro, o direito de livre escolha da oficina reparadora, sem que isso implique por si só na negativa da indenização ou reparação, fazendo constar tal condição, ainda, em destaque, no contrato firmado com o segurado.

§ 5º O descumprimento ao disposto neste artigo sujeitará o infrator à penalidade de multa prevista no art. 180, nas Faixas Pecuniárias A, B ou C, sem prejuízo da aplicação cumulativa de outras sanções previstas neste Código.

Art. 145. É vedado às seguradoras criar qualquer obstáculo ou impor tratamento diferenciado em razão do exercício do direito de livre escolha pelo segurado ou pelo terceiro envolvido, ficando proibida a imposição de qualquer tipo de relação de oficinas que limite a escolha do segurado ou do terceiro como condição para o conserto dos veículos.

§ 1º Considera-se obstáculo ou tratamento diferenciado, dentre outras medidas, condicionar a aplicação de franquia reduzida ou de bônus de franquia à escolha de oficinas referenciadas pela seguradora.

§ 2º O descumprimento ao disposto neste artigo sujeitará o infrator à penalidade de multa prevista no art. 180, nas Faixas Pecuniárias A, B ou C, sem prejuízo da aplicação cumulativa de outras sanções previstas neste Código.

3. Os mencionados dispositivos legais, em síntese, proíbem que as instituições financeiras façam a cobrança de qualquer taxa ou tarifa, explícita ou implícita, de qualquer nomenclatura, que onere o consumidor enquanto despesa acessória. Intimamente conectado, o inciso II do artigo 33 obriga que qualquer instituição de crédito ou de vendas a prazo fixe um cartaz reafirmando para a população o inconstitucional postulado do *caput* do artigo 31 do Código de Defesa do Consumidor de Pernambuco.



4. Também estabeleceu o direito de livre escolha pelos consumidores das oficinas mecânicas e reparadoras para fins de cobertura de danos ao veículo assegurado ou a veículos de terceiro.

5. Para melhor entendimento das questões tarifárias, o Banco Central do Brasil (BACEN) define tarifa bancária como a cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras. Desde 30.04.2008, com o advento da Resolução 3.518 (Doc. 04) do Conselho Monetário Nacional (CMN), os bancos não podem livremente cobrar qualquer tarifa.

6. Enquanto regulador do Sistema Financeiro Nacional, o CMN classifica em quatro modalidades os tipos de serviços prestados às pessoas físicas pelas instituições financeiras. São eles: os serviços essenciais, os prioritários, os especiais e os diferenciados, nos termos da Resolução CMN 3.919 (Doc. 05), atualmente em vigor.

7. Os serviços essenciais são aqueles que não podem ser cobrados, mesmo sendo sua prestação onerosa para as instituições financeiras, como ordena o CMN. Com o intuito de ampliar o número de pessoas naturais bancarizadas, não pode haver cobrança de tarifa sobre fornecimento de cartão de débito, conta corrente de depósito à vista, conta de depósito de poupança, nem na realização de até quatro saques, duas transferências ou fornecimento de dois extratos por mês, entre muitos outros serviços bancários.

8. Já os serviços prioritários, apesar de não gozarem de gratuidade, são fortemente regulados pelo CMN. Nesse caso, as tarifas apenas podem incidir sobre uma lista taxativa de serviços elencados na Tabela I da Resolução CMN 3.919, de 2010 (Doc. 05).



9. Como prevê o art. 3º da citada resolução, a cobrança de tarifa pela prestação de serviços prioritários a pessoas naturais deve observar a lista de serviços, a padronização, as siglas e os fatos geradores da cobrança. Aqui é possível listar o fornecimento de 2ª via de cartão por motivos não imputáveis à instituição emitente; exclusão do Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos (CCF); serviços referentes a cadastro; emissão de cheque administrativo.

10. Os serviços especiais são aqueles cuja legislação e regulamentação específicas definem as tarifas e as condições em que aplicáveis, a exemplo dos serviços referentes ao crédito rural, ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao Fundo PIS/PASEP, às chamadas "contas-salário", bem como às operações de microcrédito de que trata a Resolução CMN 4.713, de 2019 (Doc. 06).

11. Por fim, os serviços diferenciados são aqueles que podem ser cobrados desde que explicitadas ao cliente ou ao usuário as condições de utilização e de pagamento. Esses serviços também estão listados na Resolução CMN 3.919 (Doc. 05), em seu artigo 5º. São alguns exemplos o aditamento de contratos; aval e fiança; envio de mensagem automática relativa à movimentação ou lançamento em conta de depósitos ou de cartão de crédito.

12. Em relação às pessoas jurídicas, o art. 1º da Resolução 3.919, de 2010 define que a cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, conceituada como tarifa, deve estar prevista no contrato firmado entre a instituição e o cliente ou ter sido o respectivo serviço previamente autorizado ou solicitado pelo cliente, devendo haver efetiva prestação do serviço. Contudo, as tarifas citadas não foram padronizadas para as pessoas jurídicas, sendo livremente pactuadas, desde que obedecido o art. 1º.



13. Os reguladores do Sistema Financeiro, isto é, Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil, também já obrigam as instituições financeiras a divulgar, em local e formato visível ao público, nas suas dependências e nas respectivas páginas na internet: tabela com os serviços essenciais (os que não podem ser cobrados); tabela com os serviços prioritários; tabelas contendo informações sobre os pacotes padronizados; tabelas de demais serviços prestados pela instituição, inclusive pacotes de serviços.
14. Como demonstrado, a temática das tarifas bancárias é mais complexa do que parece, sendo já exaustivamente regulada pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil.

III- DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA REPRESENTATIVIDADE DA CONSIF

15. Entre os que possuem legitimidade para a propositura de ADI, encontra-se no artigo 103, IX, da CF/88 e no artigo 2º, da Lei 9.868/99 a “confederação sindical ou entidade de classe no âmbito nacional”.
16. Faz-se necessário demonstrar que a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) preenche os requisitos do art. 535 da CLT, que dispõe sobre a organização das Confederações e que, portanto, integra o rol de legitimados aptos a utilizar o controle concentrado de constitucionalidade.
17. Conforme declaração do Ministério do Trabalho (Doc. 01), a CONSIF possui registro sindical naquele órgão como representante sindical das Instituições Financeiras e Assemelhadas, Empresas Seguradoras e Empresas de Capitalização e Previdência, com abrangência e base territorial nacional, e tem seu Estatuto Social devidamente registrado no 1º Ofício Civil das Pessoas Jurídicas de



Brasília, que, logo no seu artigo 1º, dispõe tratar-se de "*entidade sindical de grau superior que, no sistema confederativo de representação sindical instituído pela Constituição Federal, congrega as federações que agrupam as entidades de classe representativas das instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência, que operem em todo o território nacional.*" (Doc. 01)

18. Além disto, por intermédio da ata de reunião do Conselho de Representantes (Doc. 01), prova-se que é composta por 4 (quatro) federações, uma a mais do que o mínimo previsto em lei.

19. Voltando ao seu Estatuto Social (artigo 4º, V) verifica-se que tem como objetivo "*propor qualquer tipo de ação que vise defender e resguardar direitos e interesses das categorias econômicas representadas, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e outras, na forma da lei.*"

20. A legitimidade ativa da CONSIF para as ações de controle concentrado já foi reconhecida, expressamente, em inúmeros julgados desse E. STF: ADI 2.394 (Rel. Min. Celso de Mello), ADI 2.551 (Rel. Min. Celso de Mello), ADI 2591 (Rel. Min. Carlos Mário Velloso), ADI 3075 (Min. Gilmar Mendes), ADPF 77 (Min. Teori Zavascki) e ADPF 95 (Min. Eros Grau).

21. Resta patente, dessa forma, possuir a CONSIF legitimidade e interesse para a interposição da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

IV - DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

22. Cabe demonstrar a pertinência temática da matéria, requisito necessário para o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. Este requisito exige que haja uma relação lógica entre a questão versada no ato normativo impugnado

e os objetivos sociais da entidade requerente. Assim, a norma contestada deverá repercutir direta ou indiretamente sobre a atividade profissional ou econômica da classe representada pela requerente.

23. Trata-se de verdadeira condição da ação para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, ora considerada como manifestação do interesse de agir, como faz a doutrina pátria, ora como requisito qualificador da legitimidade ativa *ad causam*, no entendimento da jurisprudência dessa Suprema Corte.

24. Embora haja as mais variadas concepções sobre a pertinência temática, o STF assim já decidiu: “*para que haja essa pertinência, é necessário que as normas impugnadas se apliquem, direta ou indiretamente, à classe representada pela entidade autora*”².

25. No que diz respeito a este requisito, dúvida não há que a presente ação tem por objeto norma que afeta diretamente as entidades representadas pela autora. A leitura dos dispositivos da lei impugnada deixa claro que a norma em foco alcança as entidades que estão acobertadas em sua representação pela requerente - *Instituições Financeiras e Assemelhadas, Empresas Seguradoras e Empresas de Capitalização e Previdência* -, existindo, portanto, a pertinência temática do tema.

26. Afinal, claramente perceptível que o legislador estadual pernambucano violou a estrutura do Sistema Financeiro Nacional ao regular as taxas bancárias. O artigo 31 da legislação impugnada, por exemplo, veda expressamente a Taxa de Abertura ou Confecção de Cadastro, autorizada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.919. Também estabeleceu o direito de livre escolha pelos consumidores das oficinas mecânicas e reparadoras para fins de cobertura de danos ao veículo assegurado ou a veículos de terceiro, fixando as mais diversas multas.

² ADI-MC 1464/RJ Relator Ministro Moreira Alves, DJ 13.12.96, p. 50159.



27. Diante disso, a discussão que se propõe nessa ADI é de grande relevância na medida em que o Código de Defesa do Consumidor de Pernambuco viola a unificação nacional da legislação pertinente à política de crédito e de seguros. Permitir que o legislador estadual regule a dinâmica de taxas bancárias - a despeito do que prevê o Conselho Monetário Nacional - e regule os seguros na esfera daquele estado coloca todos sob risco sistêmico resultante da insegurança jurídica.

28. Sobreleva o interesse jurídico da requerente haja vista que a discussão em testilha guarda relação direta com os interesses por ela defendidos. A universalidade das instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência as quais representa está sujeita, preocupantemente, aos abalos jurídicos, sociais e econômicos relativos à indevida alteração das taxas que podem, ou não, serem cobradas pelas instituições financeiras.

V - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

V.I- Das Tarifas Bancárias

29. O artigo 31 e o inciso II do artigo 33 do Código de Defesa do Consumidor de Pernambuco afrontam os arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição Federal (CF/88), que reservam privativamente à União a competência para fiscalizar as operações financeiras e legislar sobre política de crédito. Padecem, portanto, de inconstitucionalidade formal.

30. O constituinte originário, ao estruturar a repartição das competências entre os entes federativos, optou por reservar - em regime privativo - à União o poder-dever de zelar por algumas temáticas. Seja por motivos de soberania, segurança ou até mesmo eficiência, restou definido que certas regulações deveriam ser padronizadas em todo o território nacional, e mantidas sob a atenção do governo central.



31. Pensar a divisão das competências, para qualquer nação que valorize o federalismo, exige profunda reflexão sobre os sentidos de outorgar tamanho poder a determinado ente federativo para que, nos termos da Constituição, opere suas funções e realize materialmente os preceitos constitucionais. Assim, especialmente quando se fala de regime privativo de competência, do qual goza a União nos termos do arts. 21 e 22 da CF/88, vale contextualizar a problemática nas dificuldades específicas de cada tema.
32. No caso do sistema financeiro nacional, os arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição, determinam que deve a União fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada, além de, em regime privativo, legislar sobre política de crédito.
33. Atualmente essa competência é delegada pela União ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e ao Banco Central do Brasil (BACEN) nos termos da Lei 4.595 de 1964. O CMN é o órgão máximo do sistema financeiro nacional, composto pelos ministros de Estado da Fazenda, na qualidade de seu presidente, ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e presidente do Banco Central do Brasil, e cabe a ele formular a política da moeda e do crédito, objetivando o progresso econômico e social do País, nos termos do *caput* do art. 2º da Lei 4.595.
34. Entre as competências do CMN, observadas as diretrizes do Presidente da República, é possível citar, nos termos do art. 4º da Lei 4.595: fixar as diretrizes e normas da política cambial; disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas; regular a constituição, funcionamento e fiscalização das Instituições Financeiras; limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos e comissões, e qualquer outra forma de



remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central.

35. Já o Banco Central é uma autarquia federal, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, cuja diretoria é formada por cinco membros indicados pelo CMN. Como preceitua o art. 9º da Lei 4.595, é competência geral do Banco Central cumprir e fazer cumprir as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, bem como exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas. Enquanto o CMN atua como órgão normativo do sistema financeiro, o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários atuam como supervisores das políticas editadas.

36. Essa estrutura de controle, regulação e supervisão do sistema financeiro nacional, sob o comando máximo do Presidente da República, tem funcionamento harmônico. Observado o comando constitucional dos arts. 21, VIII, e 22, VII, e sendo essa competência da União delegada para os órgãos citados, nos termos da Lei 4.595, as resoluções editadas pelo CMN, e exercidas pelo Banco Central, observam e colocam em prática a política macroeconômica adotada pelo Presidente da República em todo o território nacional.

37. Referente às tarifas bancárias, por exemplo, é amplamente reconhecida a competência dos órgãos citados para regular o tema. Até mesmo por caber ao CMN limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos e comissões, e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros (art 4º, IX, Lei 4.595), a Resolução CMN 3.919 (Doc. 05) já enfrenta o tema.

38. Nesses termos, é imediato reconhecer que o texto dos dispositivos aqui impugnados afronta o regime privativo de competência estabelecido pelos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição Federal.



39. O art. 31 do CDC/PE, logo em seu *caput*, impede que instituições de crédito realizem cobranças de quaisquer taxas ou tarifas, implícitas ou explícitas, de qualquer nomenclatura, que, enquanto acessórias, onerem ao consumidor. Para tal, chega a citar duas taxas específicas, a Taxa de Abertura de Crédito e a Taxa de Abertura ou Confecção de Cadastros, exemplificações que mais a frente serão detalhadas.
40. A definição das taxas e das tarifas bancárias é tema intimamente conectado à construção de uma política de crédito. Tanto o é que atualmente essa questão já se encontra devidamente disciplinada pela Resolução 3.919 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Afinal, é esse órgão que regula e coordenada, por excelência, e enquanto poder deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional, as políticas nacionais monetária, creditícia, orçamentária e da dívida pública interna e externa, nos termos do artigo 3º da Lei Federal 4.595.
41. Embora se possa reconhecer que pode não ter sido a intenção do legislador estadual pernambucano intervir de forma abrupta e arriscada na complexa organização do Sistema Financeiro Nacional, os dispositivos impugnados impactam a padronização nacional necessária a esse setor. Ao interferirem na construção e eficácia da política de crédito nacional - constitucionalmente privativa à União - retiram a autoridade, há muito reservada ao Presidente da República e às autoridades reguladoras do sistema financeiro.
42. Evidente que o aqui questionado não é a possibilidade de serem as instituições financeiras alvo de legislação consumerista estadual, posto ser essa temática já pacificada na jurisprudência dessa Corte. Contudo, existe nítida diferença entre garantir dignidade àquele que utiliza dos serviços de crédito no país e regular como opera e se estrutura a sensível dinâmica do mercado de investimentos.

43. O art. 22, VII, reserva apenas à União o poder-dever de regular o mercado de crédito, com padronização nacional, a fim de promover o desenvolvimento econômico de toda a nação, o que se mostra de todo benéfico para o consumidor.
44. Quando o legislador estadual se propõe a proibir a cobrança de qualquer tipo de tarifa bancária, nos termos do art. 31 do CDC/PE, ele acaba por: i) impedir que os bancos cobrem por serviço efetivamente prestado, visto ser essa a definição de tarifa bancária nos termos da Resolução CMN 3.919; ii) violar a padronização nacional necessária ao adequado funcionamento do sistema financeiro; e iii) atentar contra a autoridade da complexa e organizada estrutura regulatória do sistema financeiro, que atua sob as diretrizes do Presidente da República.
45. A decisão do constituinte originário não é aleatória. Ocorre porque permitir ao legislador estadual instituir política de crédito em desconhecimento, ou até em desacordo, com o que a realidade financeira do Executivo Federal e as políticas por ele implementadas pode levar a consequências desastrosas para a política macroeconômica do país.
46. Ora, adotar medidas que visem reduzir ou aumentar os juros bancários, que financiem em condição especial determinadas atividades econômicas ou que patrocinem o acesso da população a determinado serviço bancário, por exemplo, são ações vitais para o devido desenvolvimento do país e para a execução da política de crédito adotada pelo governo.
47. Exatamente por isso, as políticas econômicas adotadas pelo governo federal serão eficientes se impactarem o funcionamento das instituições financeiras em todo o país. Caso contrário, os estados membros poderão adotar medidas contraditórias entre si, o que impedirá a eficácia da aplicação de qualquer política macroeconômica coesa.



48. Levando isso em conta, a competência para legislar sobre política de crédito já tem sido pacificamente exercida pelo Conselho Monetário Nacional que, com base nas políticas macroeconômicas implementadas pela União, coordena a política de crédito nacional, nos termos do art. 3º, VII, da Lei 4.595 de 1964.

49. Exemplo da atuação do CMN são as duas taxas expressamente citadas pelo art. 31 do CDC/PE, a Taxa de Abertura de Crédito e a Taxa de Abertura ou Confecção de Cadastros. Por se tratar de matéria referente à política de crédito, a temática já se encontra devidamente regulada por resoluções do CMN, mais especificamente a Resolução CMN 3.919.

50. O CMN apenas autoriza que as instituições financeiras realizem cobrança de taxas ou tarifas sobre determinados serviços previstos no rol taxativo da Resolução CMN 3.919, de 2010 (Doc. 05). A taxa incidente sobre cadastro, por exemplo, está citada no art. 3º, I, da resolução, enquanto a Taxa de Abertura de Crédito não existe mais desde 2007, quando a Resolução CMN 3.518 deixou de autorizá-la.

51. Vale citar que esse tema se encontra pacificado na jurisprudência infraconstitucional há anos. Tanto que, no julgamento Recurso Especial 1.251.331/RS, afetado ao rito do repetitivo, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou a tese de que “a cobrança por serviços bancários prioritários para pessoas físicas ficou limitada às hipóteses taxativamente previstas em norma padronizadora expedida pela autoridade monetária”. Nesses termos, a ementa do julgado citado:

[...]

4. Com o início da vigência da Resolução CMN 3.518/2007, em 30.4.2008, a cobrança por serviços bancários prioritários para pessoas físicas ficou limitada às hipóteses taxativamente previstas em norma padronizadora expedida pelo Banco Central do Brasil.



5. A Tarifa de Abertura de Crédito (TAC) e a Tarifa de Emissão de Carnê (TEC) não foram previstas na Tabela anexa à Circular BACEN 3.371/2007 e atos normativos que a sucederam, de forma que não mais é válida sua pactuação em contratos posteriores a 30.4.2008.

6. A cobrança de tais tarifas (TAC e TEC) é permitida, portanto, se baseada em contratos celebrados até 30.4.2008, ressalvado abuso devidamente comprovado caso a caso, por meio da invocação de parâmetros objetivos de mercado e circunstâncias do caso concreto, não bastando a mera remissão a conceitos jurídicos abstratos ou à convicção subjetiva do magistrado.

[...]

(REsp 1251331/RS, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 28/08/2013, DJe 24/10/2013)

52. No mesmo sentido, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça editou a súmula 566, para a qual **“nos contratos bancários posteriores ao início da vigência da Resolução-CMN n. 3.518/2007, em 30/4/2008, pode ser cobrada a tarifa de cadastro no início do relacionamento entre o consumidor e a instituição financeira”**.

53. Não só a jurisprudência infraconstitucional, mas também o Excelso Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito em caso extremamente semelhante.

54. No julgamento da ADI 1.357/DF, essa Suprema Corte suspendeu a eficácia da Lei Distrital 919, de 1995, em sede de liminar, por votação unânime, sob relatoria do Ministro Moreira Alves. A medida cautelar também foi confirmada pelo Plenário, em 2015, também por unanimidade, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

55. No caso, a Lei Distrital autorizava o Banco de Brasília (BRB) a transformar contratos de abertura de crédito em contratos de empréstimo bancário. Após concessão da liminar para suspender a eficácia dessa norma por inconstitucionalidade formal, o Excelentíssimo Ministro Moreira Alves, relator,



estabeleceu que “Embora essas normas digam respeito especificamente ao Banco Regional de Brasília, que fica autorizado a fazer tal conversão observados esses requisitos legais, são elas disciplinadoras de operação de crédito de instituição financeira, razão por que é relevante o fundamento da argüição de inconstitucionalidade com base na alegação de invasão de competência privativa da União para legislar sobre política de crédito (artigo 22, VII, da Constituição Federal), competência essa que, conjugada com as de fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito (artigo 21, VIII, da Carta Magna) e de, por lei complementar, regular "a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas" (artigo 192, IV, da Constituição), permite a União, de forma privativa, disciplinar o crédito em todas as suas modalidades, regulamentando, inclusive, com a fixação de limites, prazos e condições, (...).

56. Seu sucessor na relatoria, o Excelentíssimo Ministro Roberto Barroso, em 2015, assim ementou o acórdão que confirmou a medida cautelar concedida na ADI 1.357/DF:

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 uma 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.

57. Nesses termos, o E. Supremo Tribunal Federal já reconhece em sua jurisprudência a relevância de uma política de crédito nacionalmente unificada, sob competência da União e regulada pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central. De imediato porque assim manda o pacto federativo nacional na divisão de competências dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição, mas também porque os impactos macroeconômicos de uma política de crédito descentralizada e desarticulada entre os estados seriam desastrosos para a nação.
58. A política de taxas e tarifas bancárias está intimamente conectada à política de crédito nacional adotada. É nesse campo que se define diferentes pacotes de serviços, nos termos da Resolução CMN 3.919, sendo os prestados a pessoas naturais divididos em essenciais, prioritários, especiais e diferenciados.
59. Os serviços essenciais, por exemplo, são aqueles que gozam de gratuidade, sem incidência de qualquer taxa. As outras três categorias só podem ser cobradas em situações específicas, nos termos da Resolução do Conselho Monetário Nacional, e em grupos de valores definidos pelo Banco Central.
60. Essa sistemática permite ao governo, em sua política macroeconômica, ampliar o acesso da população em geral a determinados serviços bancários, como a poupança por exemplo. Quando a autoridade reguladora do sistema financeiro decide enquadrar determinado serviço bancário como essencial, e, portanto, gratuito, cria-se política de crédito que amplia o acesso de determinada camada da população a determinado produto bancário.
61. Simplesmente proibir a cobrança de qualquer taxa ou tarifa indiscriminadamente, sem cuidadosa análise de impacto, apenas retiraria do governo central o poder de discriminar diferentes serviços e produtos bancários, e incentivar para cada grupo social o que melhor se alinha à política macroeconômica adotada.
62. Por exemplo, caso a autoridade reguladora decidisse incluir no rol de serviços essenciais o fornecimento de cartões de crédito e retirar dele a poupança,

isso teria profundo impacto na política macroeconômica adotada pelo governo. Permitir que determinado estado caminhe em descompasso com o decidido pelo governo central, nesse ponto, apenas levaria a conflitos constantes entre os entes federativos, na medida em que haveria competição entre eles para que oferecessem as melhores vantagens.

63. Na prática, se aplicada a lei consumerista pernambucana, o cidadão de baixa renda, que hoje goza da gratuidade de tarifas sobre serviços essenciais, passaria a arcar com esse ônus ao contratar qualquer serviço bancário, uma vez que o custo operacional estaria diluído nos valores dos produtos financeiros e creditícios oferecidos. Uma vez que não exista discriminação entre o perfil de grupos de serviços bancários, todos eles acabariam tarifados de forma semelhante.

64. A consequência dessa medida seria oposta do que se pretendeu o legislador estadual, visto que prejudicaria o acesso bancário de parte dos consumidores, os que mais utilizam os serviços essenciais, atualmente, gratuitos. Adotar medidas que ampliam o acesso bancário, montar estratégias para tal e discriminar quais os serviços que devem ser de amplo acesso da população é de competência do Governo Federal, pois aqui debate-se a política de crédito nacional.

65. Além disso, uma cláusula geral de proibição de qualquer taxa ou tarifa bancária, definida no âmbito estadual, também poderia a competência da União de realizar um estudo cuidadoso e discriminado sobre as especificidades de cada serviço bancário. Ao fim, os custos operacionais de funcionamento das instituições financeiras ainda existiriam e seriam cobrados, só que sem atenção ao perfil do consumidor típico daquele serviço, de baixa, média ou alta renda.

66. Nesses termos, e como já amplamente demonstrado, é imperioso reconhecer a patente inconstitucionalidade formal do art. 31, *caput* §§ 1º e 2º, e, por arrastamento, inciso II do art. 33 do Código de Defesa do Consumidor de Pernambuco, por violar a competência privativa da União e instituir grave retrocesso econômico.



V.II- Dos Seguros de Veículo Automotor

67. Além de legislar sobre política de crédito em afronta a Constituição Federal, também pecou o legislador pernambucano ao dispor sobre seguro de veículo automotor. Em linhas gerais, estabeleceu - para aquela esfera estadual - o direito de livre escolha pelos consumidores das oficinas mecânicas e reparadoras para fins de cobertura de danos ao veículo assegurado ou a veículos de terceiro, impondo diversas multas, em caso de descumprimento.
68. Entretanto, sabido que a Constituição Federal em seu artigo 22, VII, conferiu à União a competência privativa para legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, não podendo os vinte e seis estados nem o Distrito Federal legislarem sobre essas matérias. Essa possibilidade só seria viável se houvesse autorização formal da União, mediante Lei Complementar, o que não se verifica no presente caso. Assim, o CDC pernambucano não poderia legislar sobre seguros de automóveis como o fez nos artigos 143 ao 145.
69. A CF/88, ao atribuir expressamente à União competência privativa para legislar sobre seguros, o faz com base no princípio da predominância do interesse, que norteia a repartição de competências entre a União, os Estados e os Municípios, na busca do equilíbrio federativo. Assim, cabe à primeira matérias e assuntos de predominante interesse nacional; aos segundos matérias de interesse predominantemente regional e aos últimos, assuntos de predominante interesse local.
70. Observe-se que o legislador constituinte foi além para tentar evitar a falta de uniformidade na regulação nacional do mercado de seguros, adentrando na esfera tributária e elegendo a União Federal como único ente federado competente para legislar sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, na forma do artigo 155, V, segundo o voto do e. Ministro SIDNEY SANCHES na ADI 1332-7/RJ:

“Por esta razão o Legislador Constituinte teve por fim atribuir uma regulação nacionalmente uniforme da matéria e impedir que

*a cobrança de tributos estaduais (sob alíquotas mais altas em um Estado, mais altas em outras com isenção em um terceiro Estado) interfira indireta mais efetivamente na uniformidade da regulação nacional do crédito do câmbio do seguro, acarretando a insolvência de bancos, operadores de câmbio e seguradoras e arrastando muitos agentes econômicos e outras pessoas com eles.*³

71. Tem-se, portanto, que a competência para legislar sobre as matérias elencadas no art. 22 da, CF/88, é exclusiva do governo federal. Disso decorre que à União compete legislar para todo o país, inclusive para os Estados, sobre os assuntos discriminados naquele dispositivo, entre eles a matéria de seguros. Tais competências somente poderão ser delegadas aos Estados por ato da própria União.

72. Essa Colenda Corte, no julgamento da ADI 3207/PE⁴, já reconheceu que 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. Na oportunidade, declarou inconstitucional leis do Município de São Paulo que determinavam a obrigatoriedade de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis para as empresas que operassem ou dispusessem de área ou local destinado a estacionamento de mais de cinquenta veículos, por entender que é competência privativa da União legislar sobre seguros, veja:

*LEIS 10.927/91 E 11.262 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SEGURO OBRIGATÓRIO CONTRA FURTO E ROUBA DE AUTOMÓVEIS. SHOPPING CENTERS, LOJAS DE DEPARTAMENTO, SUPERMERCADOS E EMPRESAS COM ESTACIONAMENTO PARA MAIS DE CINQUENTA VEÍCULOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1 O Município de São Paulo, ao editar as Leis 10.927/91 e 11.362/93 que instituíram a obrigatoriedade, no âmbito daquele Município, de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis, para as empresas que operam área ou local destinados a estacionamentos, com número de vagas superior a cinquenta veículos, ou que deles disponham, **invadiu a competência para legislar sobre seguros, que é privativa de União como***

³ ADI nº 1332-7/RJ, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 06.12.1995

⁴ ADI nº 4.701/PE, Rel. Min. LUIS ROBERTO BARROSO. Plenário. DJ 25.08.2014

dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal. 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios. 3. Recurso provido.” (RE nº 313060, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, j. 29.11.05)

73. A Suprema Corte também assim entendeu nos autos da ADI 1.648/MG, em que se discutiu a incidência de ICMS na alienação, pela seguradora, de salvados de sinistro. Foi declarada a inconstitucionalidade da expressão "e as seguradoras", constante do inciso IV do artigo 15 da Lei 6763, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 9758/1989, do estado de Minas Gerais, por violação dos artigos 22, VII, e 153, V, da Constituição Federal. Destaca-se do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que:

Verifica-se, pois, que o legislador estadual usurpou a competência assegurada à União Federal para legislar acerca da política de seguros; e instituir impostos sobre operações de seguro, em flagrante afronta ao disposto nos arts. 22, inciso VII, e 153, inciso V, da Carta Federal

74. Resta claro, que o CDC pernambucano invadiu a esfera de competências da União para legislar sobre seguros sem qualquer base constitucional a legitimar a promulgação de tais normas. Ademais, por veicular obrigações para as seguradoras, o questionado código também invade a relação obrigacional estabelecida entre essas e seus contratantes, de modo que também ofendem a competência da União para legislar sobre direito civil⁵, prevista no artigo 22, I da CF/88.

⁵ “O Direito Civil lega ao direito de saúde suplementar toda a doutrina referente a pessoas jurídicas, atos e negócios jurídicos, obrigações e contratos.

Isto porque a relação jurídica entre o operador de mercado e o consumidor nasce exatamente com a celebração de um contrato de direito privado específico, a saber, o contrato de plano ou seguro saúde.



75. É perceptível que na tentativa de disfarçar a nítida usurpação de competência legislativa da União, a Lei 16.559 do Estado de Pernambuco se valeu, em diversos dispositivos relacionados a questões eminentemente securitárias, do termo “consumidor”, quando claramente se refere ao “segurado” para transparecer a ideia de que estaria legislando apenas sobre questões ligadas às relações de consumo.
76. Observa-se, então, que o CDC pernambucano provoca um ônus financeiro significativo aos segurados de Pernambuco, que, em virtude da disfunção operacional e jurídica instaurada pelo regramento inconstitucional, terão que arcar com prêmios mais onerosos para assegurar o equilíbrio atuarial da carteira do Estado de Pernambuco dos seguros de automóvel.
77. Dessa forma, a pretexto de proteger o segurado pernambucano, a lei acaba não apenas por desprotegê-lo, como, ainda, por desproteger todos os demais segurados brasileiros. Assim sendo, não se pode admitir que a lei atacada se insira dentro da competência legislativa concorrente do Estado de Pernambuco, porquanto suas normas colidem com a política nacional de seguros e desrespeitam os interesses da coletividade.
78. O Plenário do STF declarou, no julgamento da ADI 4704, de relatoria do Ministro Luiz Fux, a inconstitucionalidade dos artigos constantes da Lei 15.171/2010, do Estado de Santa Catarina. Estabeleciam obrigações às seguradoras de veículo - similares as ora impugnadas - impondo a obrigação de arcar com reparos de veículos sinistrados não só em oficinas credenciadas ou referenciadas, mas em qualquer outra apontada pelo segurado ou terceiro prejudicado, veja-se:

Observe-se que, no direito contratual de saúde suplementar, não há espaço para ampla autonomia de vontades, sendo esta mitigada pelos requisitos legais mínimos estipulados em lei, que cuidam de garantir que o plano ou seguro de saúde cumpra sua função social.

Outrossim, a comercialização dos referidos contratos sujeita-se à prévia aprovação e chancela do Poder Público, sem a qual não podem ser ofertados aos consumidores” (FIGUEIREDO, LEONARDO VIZEU; Curso de Direito de Saúde Suplementar – Manual Jurídico de Planos e Seguros de Saúde, 2ª edição; Rio de Janeiro: Forense, 2012; pg. 28)

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). (...) **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.** (...) (ADI 4.707, relator Ministro Luiz Fux, 21.03.2019)



79. Assim, mais uma vez, o entendimento do colegiado foi de que as normas impugnadas invadiram a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, seguros, trânsito e transporte.

80. Dessa forma, resta configurada a inconstitucionalidade formal dos artigos 143 a 145 da Lei 16.559/2019 em virtude da invasão à competência privativa da União estabelecida no artigo 22, I e VII, em clara violação aos objetivos delineados pelo legislador constituinte.

VI) - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

81. Os referidos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor do Estado de Pernambuco, além de padecerem do vício de inconstitucionalidade formal (CRFB/88, art. 22, I, VII), afiguram-se materialmente inconstitucionais por infringência à isonomia (CRFB/88, art. 5º, caput), razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica. Violam, ainda, à livre iniciativa (artigo 170, caput, da CF/88) e à livre concorrência (artigo 170, IV, e artigo 173, §4º, da CF/88).

VI.I Da ofensa ao princípio da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica

82. Conforme bem demonstrado acima a política de crédito nacional é de competência da União, regulada pelo Conselho Monetário Nacional e pelo BACEN. O Código do Consumidor do Estado do Pernambuco ao proibir a cobrança de duas taxas, a taxa de abertura de crédito (TAC) e taxa de abertura ou confecção de cadastros, bem como proibir qualquer outra tarifa, explícita ou implícita, que onere o consumidor, invadiu a competência privativa da União, o que gerou um desequilíbrio das competências legislativas entre a União e os estados.

83. Veja que o legislador estadual, ao invadir a competência da União, cria uma desigualdade injustificável entre os consumidores pernambucanos e os consumidores do restante do país, o que não pode ser admitido por constituir verdadeira ofensa ao princípio da isonomia, positivado no artigo 5º da CF/88.

84. De fato, de acordo com o artigo 5º, caput, da CF/88, todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza. Apesar da aparente simplicidade do dispositivo legal, o princípio da igualdade é multifacetário, e deve ser invocado para coibir a aplicação de leis diferentes a situações idênticas, bem como a diferenciação de pessoas ou situações mediante traço diferencial que não decorra de critérios objetivos.

85. O Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, em obra específica sobre o tema da isonomia (2008), aponta postulados que compreendem como critérios para identificar desrespeitos ao princípio isonômico. Nesse sentido, aduz que

Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. (MELLO, 2008, p. 21)

86. Leciona, ainda, que o princípio da igualdade veda que situações idênticas sejam reguladas por atos normativos distintos:

“Em suma: dúvida não padece que, ao se cumprir uma lei, todos os abrangidos por ela hão de receber tratamento pacificado, sendo certo,

ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes.”⁶

87. Dessa forma, uma das diretrizes a ser observada é que a lei do Estado do Pernambuco não poderia determinar um critério discriminatório demasiadamente específico que singularize, no presente e de modo definitivo e absoluto, um agente a ser acolhido pelo tratamento diferenciado.

88. *In casu*, não há traço intrínseco aos consumidores do Pernambuco ou àquele Estado que autorize o tratamento diferenciado conferido pela Lei Estadual. Se comparado com os demais Estados, nenhum outro legislou sobre política de crédito, sendo que é competência privativa da União fazê-lo, inexistindo fundamento constitucional para tal feito.

89. Para que se aceitasse o tratamento diferencial, trazido pela Lei Estadual aos consumidores pernambucanos, teria de haver algo intrínseco a eles ou ao Estado da Federação que justificasse o tratamento distinto. É o que se depreende da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“É inadmissível, perante a isonomia, discriminar pessoas ou situações ou coisas (o que resulta, em última instância, na discriminação de pessoas) mediante traço diferencial que não seja nelas mesmas residentes. Por isso, são incabíveis regimes diferentes determinados em vista de fator alheio a elas; quer-se dizer: que não seja extraído delas mesmas. Em outras palavras: um fator neutro em relação às situações, coisas ou pessoas diferenciadas é inidôneo para distingui-las. Então, não pode ser deferido aos magistrados ou aos advogados ou aos médicos que habitem em determinada região o País – só por isto – um tratamento mais favorável ou mais desfavorável juridicamente. Em suma, discriminação alguma pode ser feita entre eles, simplesmente em razão da área espacial em que estejam sediados.”⁷

90. Portanto, o ato normativo impugnado, como promulgado, traz regulamentação distinta a situações idênticas, o que não se pode admitir. Nesse ponto, é

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo: Editora Malheiros, 1997, p. 10

⁷ MELLO. Op. Cit., p. 29/30

inegável a violação do princípio da isonomia (artigo 5º, caput da CF/1988,), visto que não há que se falar em igualdade de condições entre os consumidores do Estado do Pernambuco e os do restante do país, pois são tratados desigualmente na medida da desigualdade existente.

91. A Lei Estadual não menciona qualquer peculiaridade no referido estado a justificar que os consumidores pernambucanos tenham tratamento diferenciado com relação ao resto do país. Inexistindo peculiaridades locais a justificar o tratamento diferenciado da matéria, não pode a Lei Estadual invadir a competência da União e legislar sobre a matéria.

92. Não suficiente a ocorrência da violação já apontada, o artigo em voga também é inconstitucional por violar os postulados normativos da proporcionalidade e da razoabilidade. Mostra-se desarrazoado e desproporcional que o legislador pernambucano viole a estrutura do Sistema Financeiro Nacional e regule a política de crédito.

93. O exame de proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade e envolve a análise de três exames. Primeiro, o exame da adequação exige uma relação empírica entre o meio e o fim: o meio deve levar à realização do fim. Isso exige que o administrador utilize um meio cuja eficácia possa contribuir para a promoção gradual do fim que justifica a sua utilização.⁸ Segundo, o exame da necessidade envolve duas etapas de investigação: de um lado, o exame da igualdade de adequação dos meios, para verificar se os meios alternativos promovem igualmente o fim; de outro, o exame do meio menos restritivo, para examinar se os meios alternativos restringem em menor medida os direitos fundamentais colateralmente afetados.⁹ E, terceiro, o exame da proporcionalidade em sentido estrito exige a comparação entre a importância da realização do fim e a

⁸ Ibidem, p. 209; Idem. Sistema Constitucional Tributário. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 477

⁹ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 215216; Idem. Sistema Constitucional Tributário. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 483

intensidade da restrição aos direitos fundamentais, de modo que se possa saber se o conjunto de princípios não foi mais restringido do que promovido.¹⁰

94. O postulado da proporcionalidade tem sido aplicado pelo STF como decorrência dos princípios do Estado de Direito e do devido processo legal (artigos 1º e 5º, inciso LIV, da CF/88). A jurisprudência do Supremo também tem reiteradamente exigido que qualquer atuação estatal deva ser precedida de uma ponderação de todos os interesses em jogo. Trata-se de uma exigência de racionalidade: se a medida se destina a todos e a todos alcança, deve ser adotada mediante a consideração do interesse de todos.¹¹ Ou seja, devem ser considerados não só os interesses do Poder Público, mas também os interesses de todos os sujeitos atingidos pela medida.

95. Desse modo, qualquer ato estatal, para ser considerado válido pelo Supremo Tribunal Federal, deve preencher os três requisitos já mencionados: adequação (o meio deve contribuir para a promoção do fim), necessidade (o meio deve ser o mais suave dentre os meios disponíveis) e proporcionalidade em sentido estrito (o meio deve proporcionar vantagens superiores as desvantagens). Consideradas essas exigências, é perceptível que o legislador pernambucano ao editar o artigo 31 CDC/PE que proíbe a Taxa de Abertura de Crédito e a Taxa de Abertura de Confecção de Cadastros não ponderou à adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito para edição de tal norma. Pelo contrário, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito, o que gerou uma diferença injustificada entre os consumidores de Pernambuco e os do restante do país.

96. Esse tratamento não isonômico, desarrazoado e desproporcional implica consequências desastrosas à aplicação das normas jurídicas, além de gerar, conseqüentemente, profunda insegurança jurídica aos consumidores do país. Isso

¹⁰ Idem. Teoria dos Princípios. 17a ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 218; Idem. Sistema Constitucional Tributário. 5a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 486

¹¹ HABERMAS, Jürgen. Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1994. pp. 267 e 317. ALEXY, Robert. Recht, Vernunft, Diskurs. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995. p. 171

porque se poderá ter legislações diferentes para uma mesma problemática, o que não seria possível em um país como o Brasil que é regido pelo princípio do federalismo. Assim sendo, o legislador pernambucano, também, não observou o princípio da segurança jurídica.

97. Por certo, a segurança jurídica se revela como um conjunto de condições que proporcionam aos jurisdicionados ciência prévia e reflexiva quanto às consequências diretas de suas condutas, em determinadas circunstâncias, em certo momento histórico, a luz da legislação vigente.

98. Neste sentido, o Doutrinador José Afonso da Silva proclama que a segurança jurídica consiste, justamente, no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida.¹²

99. Oportuno trazer um voto do ministro Ricardo Lewandowski, em sede do Mandado de Segurança n.º 26.603-1, do Distrito Federal, impetrado na Suprema Corte, cuja relatoria foi do ministro Celso de Mello, que traz exatamente a construção jurídica filosófica supracitada:

Ainda que a segurança jurídica não encontre menção expressa na Constituição Federal, trata-se de um valor indissociável da concepção de Estado de Direito, 'já que do contrário' [...] poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades [...] A segurança jurídica, pois, insere-se no rol de direitos e garantias individuais, que integram o núcleo imodificável do Texto Magno, dela podendo deduzir-se o subprincípio da proteção na confiança nas leis, [...] o cidadão deve poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os direitos, posições jurídicas e relações, praticadas ou tomadas de acordo como normas jurídicas vigentes, se ligamos efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nas mesmas normas.¹³

100. Observa-se que o legislador criou um tratamento diferenciado aos consumidores pernambucanos, sem que haja justificativa plausível ou base legal

¹² SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional Positivo. 20. ed. edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 431

¹³ Mandado de Segurança n.º 26.603-1, do Distrito Federal



para tanto. Esse tratamento divergente provoca profunda instabilidade das relações jurídicas. Deve-se considerar, ainda, que a conduta do referido estado pode incentivar outros estados a construírem para si, também, um novo CDC, o que implicará profundo caos legal e insegurança jurídica da aplicação das normas. Pois com isso, poder-se-ia passar a ter comandos legais diametralmente opostos entres os entes da federação, ou ainda contrário ao CDC Federal.

101. Portanto, enxerga-se, de forma cristalina, a indevida turbação do CDC pernambucano na esfera de competências da União para legislar sobre política de crédito, sem qualquer base constitucional a legitimar a promulgação de tais dispositivos. Assim, a lei impugnada fere sobremaneira os princípios da isonomia, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica, devendo esta ser declarada inconstitucional.

VI.II Da ofensa à ordem econômica, à livre iniciativa e à livre concorrência

102. É sabido que a Constituição Brasileira dispensou grande ênfase em proteger a livre concorrência e a livre iniciativa, nos parâmetros do Estado Democrático de Direito. Já em seu primeiro artigo, a Carta Magna afirma como fundamento da República Federativa do Brasil o princípio da livre iniciativa.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

[...]

103. Mais adiante, no artigo 170, caput e inciso IV proclama a livre iniciativa e a livre concorrência como fundamento da ordem econômica:

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:

[...]

IV - livre concorrência

[...]

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica [...]

104. Assim, a Constituição de 1988 buscou dar ampla proteção aos princípios que informam a livre empresa. Daí se estrai a preocupação que o legislador originário teve em conjugar dois fatores extremamente importantes para o desenvolvimento econômico e saudável do país, qual seja, de um lado a liberdade em empreender, fomentar a iniciativa consubstanciada na livre concorrência, e de outro lado os benefícios para coletividade, extraídos da observância desses parâmetros de liberdade econômica.

105. Para isso, a livre iniciativa assegurada constitucionalmente, visa dar ao mercado, ampla liberdade em empreender e estruturar seus negócios para o fim do desenvolvimento equilibrado do país.

106. Nos parâmetros da importância do princípio da livre iniciativa, necessário se faz citar um trecho de Daniel Sarmiento:

*“Ademais, o funcionamento regular de um mercado competitivo tende a ser instrumento mais eficiente para a captação e satisfação das necessidades e preferências de um universo amplo e plural de pessoas do que a atuação de qualquer autoridade pública. Por isso, o bem-estar coletivo é promovido quando as instituições asseguram a livre iniciativa e preservam as “regras do jogo” em que ela se desenvolve de modo saudável – o que não exclui, é claro, a intervenção estatal na economia voltada à promoção de outros objetivos legítimos que o mercado não atende bem, como a distribuição de riqueza”.*¹⁴

107. Ora, diante de tamanha importância constitucional dada aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência, cumpre analisá-los e interpretá-los de

¹⁴ Sarmiento, Daniel. Ordem constitucional econômica, liberdade e transporte individual de passageiros: o caso Uber. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP. Belo Horizonte, v. 13, n. 50, p. 9-39, jul./set. 2015, página 09

forma detida face à Lei 16.559 (2019) do estado de Pernambuco, que institui o Código de Defesa do Consumidor naquele estado.

108. Veja que a Lei 16.559 (2019), ao legislar concorrentemente com a União, regulamentou diversos assuntos. Ao assim proceder, acabou estabelecendo a limitação das instituições financeiras em cobrar taxas de abertura de crédito, de abertura ou confecção de cadastro ou quaisquer outras tarifas implícitas ou explícitas que acrescente despesa acessória ao consumidor. Tudo isso mesmo existindo previsão normativa, em âmbito nacional, que autoriza a cobrança de determinadas taxas e tarifas, conforme regramento do Conselho Monetário Nacional (CMN).
109. As instituições financeiras, em razão da livre iniciativa e concorrência asseguradas constitucionalmente, são dotadas de autonomia e independência para disporem dos seus serviços e produtos, de acordo com o livre mercado, respeitadas as limitações constitucionais e legais.
110. A lei do estado de Pernambuco, que cria o Código de Defesa do Consumidor (CDC) estadual, acaba embarçando a livre operação das empresas de crédito na esfera daquele estado, ao vedar cobranças que já são declaradas legais em todo território nacional. A referida lei ainda cria penalidades excessivas de multa pecuniária que chegam até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para cada cobrança, inibindo a atuação livre das instituições financeiras no território daquele ente federativo.
111. O artigo 31, §1º e §2º da referida lei, restringe a forma de atuação das instituições bancárias, somente no estado de Pernambuco em detrimento dos vinte e cinco estados e do Distrito Federal. Ou seja, a norma estadual não teve como base assegurar, antes de tudo, que a indústria de intermediação financeira atuasse de forma saudável, equilibrada e livre de embaraços, colocando-as em completa desigualdade de livre iniciativa e livre concorrência naquele estado em detrimento de todo país.
112. Os dispositivos aqui impugnados impedem – em detrimento da política de crédito nacional – que a indústria atue livremente no estado de PE. Ao

proibir a cobrança de quaisquer taxas ou tarifas, o financiamento de veículos automotores, o financiamento rural, o imobiliário e o consignado terão o crédito dificultado em razão de imposição legal estadual - dotado de inconstitucionalidade - e não por motivo de diversos fatores de mercado ou da governança creditícia federal.

113. Os beneficiários do crédito seriam contundentemente prejudicados uma vez que a Lei 16.559 afeta o ambiente de negócios no estado de Pernambuco, tornando o preço dos produtos e serviços financeiros oferecidos mais onerosos, já que proibida a cobrança de quaisquer taxas ou tarifas. As empresas também podem optar por deixar de oferecer esses produtos e serviços no estado de PE, já que podem se tornar menos atrativo aos consumidores em face do aumento do preço. Tanto em uma ou em outra opção as relações comerciais restam afetadas, prejudicando a indústria e o consumidor.

114. Os consumidores de Pernambuco ou não teriam mais disponibilidade desses produtos e serviços ou os teriam em custo mais elevado. Assim, pode-se depreender que eles podem deixar de adquirir produtos que aqueçam o comércio de PE ou, simplesmente, adquiri-los nas instituições financeiras dos estados vizinhos. Em qualquer uma dessas opções, esses consumidores são afetados e o estado de Pernambuco também, que acabará, entre outras coisas, por perder o recolhimento de impostos de forma direta e indireta.

115. Percebe-se, então, que o CDC pernambucano impõe ônus financeiro significativo aos tomadores de produtos de crédito, que, em virtude da disfunção operacional e jurídica instaurada pelo regramento inconstitucional, terão que arcar com produtos mais caros oferecidos naquele estado ou se socorrerem do crédito nos estados vizinhos, aqui também com a elevação dos custos e despesas com o deslocamento.

116. Sabe-se que o constituinte originário optou por uma política econômica liberal que, em princípio, só admite a intervenção do estado na livre concorrência e livre iniciativa quando ficar caracterizado algum abuso e para preservar a



livre concorrência de interferências indevidas. Tem-se, portanto, violação a esse princípio quando, injustificadamente e sem base constitucional e legal, restringe-se a atuação da atividade empresarial, ferindo o jogo da concorrência em todo o território nacional.

117. Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor nacional é claro ao explicitar no artigo 52, inciso II, a legalidade da cobrança de taxa que envolva a outorga de crédito e financiamento, apenas impondo a observação quanto à instituição concedente o dever de informar previamente sobre o montante da taxa de juros:

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

[...]

II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros;

[...]

118. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela constitucionalidade da cobrança de taxas de abertura de crédito e outras taxas. No Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 979.854, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o consumidor questionava a cobrança de tarifa de abertura de cadastro (TAC) e Imposto sobre operações Financeiras (IOF) em contrato bancário. A ministra decidiu que não caberia a alegação de cobrança excessiva ou abusiva uma vez que não foi demonstrada a abusividade do agente financeiro e que há legalidade para cobranças das referidas tarifas:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE ESGOTAMENTO DA VIA RECURSAL ORDINÁRIA: SÚMULA N. 281 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo: AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO BANCÁRIO C.C. REPETIÇÃO DE INDÉBITO - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - Aplicação das disposições do Código de Defesa do Consumidor diante da existência de relação de consumo. JUROS

ABUSIVOS - Liberdade de contratar das partes, certo que o apelante conhecia as cláusulas contratuais - 'Pacta sunt servanda' não revogado pelo Código de Defesa do Consumidor - Limitação à taxa média de mercado.

[...]

Abusividade na cobrança de tarifa de abertura de cadastro (TAC) e IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) - Afastamento - Apelante que sabia da cobrança do referido encargo, uma vez que previsto no contrato entabulado - Ausência de demonstração de vantagem exagerada do agente financeiro - Legalidade para cobrança das tarifas / bancárias - Precedentes deste E. Tribunal de Justiça e/ do Colendo STJ.

[...]

(STF - ARE: 979854 SP - SÃO PAULO 0000351-71.2012.8.26.0577, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 27/06/2016, Data de Publicação: DJe-137 01/07/2016)

119. Assim, não poderia a instituição de crédito ser engessada de cobrar tarifas lícitas, previamente comunicadas aos consumidores, já disciplinada e autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução 3.919 do CMN)¹⁵, somente no estado de Pernambuco.

120. Para ilustrar como a legislação pernambucana fere princípios da ordem econômica, como o faz ao editar proibições excessivas às instituições financeiras, tem-se recente decisão desta Egrégia Corte, na ADI 5.158, julgada em dezembro de 2018, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Decidiu-se que lei estadual que extrapola competência concorrente e viola os princípios da livre iniciativa e livre concorrência ao criar ônus a fornecedores é inconstitucional. Nessa ADI, algumas associações representantes da indústria de importação, fabricação e distribuição de veículos automotores questionavam norma pernambucana que intervia na atividade econômica privada ao atribuir ônus excessivo à atividade empresarial prejudicando o ambiente de negócios:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.304/2014, DE PERNAMBUCO. IMPOSIÇÃO A MONTADORAS, CONCESSIONÁRIAS E IMPORTADORAS DE

¹⁵ Resolução do CMN de 25 de novembro de 2010 que altera e consolida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e dá outras providências.

VEÍCULOS. FORNECIMENTO DE CARRO RESERVA EM REPAROS SUPERIORES A 15 DIAS, DURANTE GARANTIA CONTRATUAL. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA LEI. 1. É inconstitucional, por extrapolação de competência concorrente para legislar sobre matérias de consumo, lei estadual que impõe às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de fornecer veículo reserva a clientes cujo automóvel fique inabilitado por mais de 15 dias por falta de peças originais ou por impossibilidade de realização do serviço, durante o período de garantia contratual. 2. Da interpretação sistemática dos arts. 1º, IV, 5º, 24, V e VIII, 170, IV e 174, todos da Constituição Federal, extraem-se balizas impostas ao legislador estadual, quando da elaboração de normas consumeristas. **São, assim, vedadas extrapolações de competência concorrente e violações aos princípios da isonomia, livre iniciativa e da livre concorrência, sobretudo no que concerne à criação de ônus estadual a fornecedores, como verificado no exemplo da Lei nº 15.304/2014 do Estado de Pernambuco.** Precedentes: ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.656, Rel. Min. Maurício Corrêa. 3. Na hipótese, não se verifica a inconstitucionalidade formal de lei, por alegada violação ao art. 66, § 1º, da Constituição Federal, diante de irregular promulgação antecipada pelo Poder Legislativo, antes do término do prazo constitucional para sanção ou veto do Chefe do Executivo. Em casos específicos como o dos autos, tal irregularidade não enseja inconstitucionalidade formal da lei. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 15.304, de 04.06.2014, do Estado de Pernambuco, em sua integralidade.

121. Deve-se observar que o Estado, enquanto regulador normativo, ao intervir na economia por meio do controle de cobrança de taxas, deve ter como pressuposto situação de caráter excepcional. Por isso, o artigo 173 e 174 da Constituição da República elenca as diretrizes e balizas para atuação estatal ao regular assuntos econômicos, sobretudo para que não haja abuso de direito por parte do Estado no ambiente de negócios e no setor econômico.
122. Note-se que a jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal é uníssona no sentido de que a intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta configurada no art. 170 da



Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa e livre concorrência, pilares da ordem econômica da república.

123. Veja que no Recurso Extraordinário (RE) 648.622, de relatoria do Ministro Luiz Fux, algumas empresas do ramo sucroalcooleiro questionavam nessa Suprema Corte a forma que o Estado regulava a atuação desse setor no mercado, o que acabava prejudicando o livre desempenho de suas atividades. Nesse caso, o douto Min. Luiz Fux proferiu sábio e acertado voto no qual afirmou que a intervenção reguladora deverá sempre ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica. Segundo o ministro quando há desobediência aos postulados da política econômica poderá ocorrer danos patrimoniais aos agentes econômicos que por consequência acaba gerando insegurança jurídica e instabilidade a toda coletividade.

ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. FIXAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DERIVADOS DA CANA-DE-AÇÚCAR ABAIXO DO PREÇO DE CUSTO. DANO MATERIAL. INDENIZAÇÃO CABÍVEL. 1. A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988. 2. Deveras, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da república (art. 1º da CF/1988).

[...]

Pela intervenção, o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. **Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa.**

[...]

3. O Supremo Tribunal Federal firmou a orientação no sentido de que “a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor.” (RE 422.941, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, 2ª Turma, DJ de 24/03/2006).”

124. Nesse sentido, o estado de Pernambuco não poderia proibir a indústria de intermediação financeira de cobrar quaisquer taxas. Ao assim proceder estar-se-ia invadindo - sem justificativa e sem base constitucional - a esfera econômica privada dos fornecedores de produtos financeiros, criando obstáculos à livre concorrência, à livre iniciativa e à ordem econômica. Afinal, não poderia a lei estadual determina-lhes o modo de exercer sua atividade privada - desde que lícita - que pode e deve ser exercida livremente dentro dos limites constitucionais e legais.

VII- DA MEDIDA CAUTELAR

125. Assentados os fundamentos que apontam a inconstitucionalidade dos dispositivos que se espera ver, ao final, declarados incompatíveis com a Lei Maior, pede a Autora seja liminarmente declarada a desarmonia entre os mesmos e a Constituição Federal, já que presentes, na espécie, os requisitos aos quais a Suprema Corte condiciona a concessão de liminares (conforme definido por ocasião do julgamento da ADI nº 96, in RTJ 130/5), quais sejam:

- a) o *fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade jurídica das teses expostas, já que, como demonstrado, os dispositivos claramente padecem de inconstitucionalidade por violarem:
 - (i) a competência privativa da União de fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada, nos termos do art. 21, VIII, da CF; (ii) a competência privativa da União de legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, nos termos do art. 22, VII, da CF; (iii) os princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, na medida em que cria uma desigualdade injustificável entre os consumidores pernambucanos e os consumidores do restante do país (iv) os

princípios da livre iniciativa e da livre concorrência ao impedir que as instituições financeiras cobrem por serviços efetivamente prestados;

b) o *periculum in mora* resultante da aplicação da norma estadual, formal e materialmente, inconstitucional, visto que a diferenciação da política de crédito e de seguros aplicada em um estado causa desequilíbrio no funcionamento do Sistema Financeiro Nacional.

c) a "irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados" também é evidente no caso em tela, vez que, se somente ao final da tramitação desta ação a validade da norma vier a ser afastada, as instituições financeiras já terão firmado novos contratos com base na legislação daquele estado, o que levará a grande insegurança jurídica resultante da execução de contratos firmados em bases inconstitucionais;

d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão é requisito que também se faz presente, revelado, mais uma vez, pela ausência de meios efetivos para que seja reconhecida em tempo hábil a inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos impugnados.

126. Desse modo, com base no art. 170. § 1º, do RISTF, e no art, 10, § 3º, da Lei nº 9868/98, requer a Autora o deferimento liminar de medida cautelar, no sentido de que seja suspensa a vigência das normas cuja inconstitucionalidade ora se argui, até que seja definitivamente julgada a presente ação.

VI - DO PEDIDO

127. Diante do exposto, a peticionária Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), entidade sindical de grau superior, requer:

- a) A distribuição, por prevenção, para a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, com base no artigo 77-B, do Regimento Interno do STF, tendo em vista a coincidência parcial com o objeto da ADI 6.123;
- b) A concessão da Medida Cautelar para suspender os efeitos do artigo 31, *caput* e parágrafos, e, intimamente conectado, do inciso II do artigo 33, bem como do *caput* e dos parágrafos dos artigos 143, 144 e 145, todos da Lei Estadual 16.559/2019, conhecida como Código de Defesa do Consumidor do estado de Pernambuco;
- c) A notificação do Exmo. Sr. Governador do Estado de Pernambuco e do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, para que prestem as devidas informações sobre os termos desta ação, no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 6º, da Lei 9.868/99 e do art. 170 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal;
- d) Sejam ouvidos a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 15 (quinze) dias, com base no art. 8º, da Lei 9.868/99 e no art. 103, § 1º, da Constituição Federal;
- e) Ao final do devido trâmite processual, a procedência da presente ação, para que assim seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 31, *caput* e parágrafos, do inciso II do artigo 33, bem como do *caput* e dos parágrafos dos artigos 143, 144 e 145, todos da Lei Estadual 16.559/2019, conhecida

como Código de Defesa do Consumidor do estado de Pernambuco:

- i.* Por vício formal de constitucionalidade, posto violar a competência privativa da união estabelecida nos arts. 21, VIII, e 22, I e VII, da Constituição Federal;
 - ii.* Por vício material de constitucionalidade, posto violar os princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica, bem como à livre iniciativa, à livre concorrência e à ordem econômica;
- f) Oportunidade para que a CONSIF realize sustentação oral e apresente memoriais;
- g) O endereçamento das publicações do presente feito à advogada Mayara Luiza Matos Loscha (OAB/DF 43.928), sem o que não poderá atingir suas precípuas finalidades.

Termos em que, com a juntada dos inclusos documentos, de V. Ex.^a,

Confia no pleno deferimento.

Brasília – Distrito Federal, 02 de agosto de 2019.

(assinado digitalmente)

Mayara Luiza Matos Loscha

OAB/DF 43.928

(assinado digitalmente)

Solange Rodrigues Leal

Assistente Especializado

(assinado digitalmente)

Pedro Ribeiro Dornelas

OAB/DF 16.840/E

(assinado digitalmente)

Lucas Felipe Silveira Landim

OAB/DF -----E



Relação de Anexos que Acompanham a Petição Inicial

Doc. 01 – Prova da legitimidade ativa da CONSIF:

- a. Estatutos sociais da CONSIF;
- b. Ata do Conselho de Representantes da CONSIF;
- c. Certidão do MTE;
- d. Portaria MTE 50/2002;
- e. Federações filiadas da CONSIF.

Doc. 02 – Procuração.

Doc. 03 – Legislação Impugnada - Lei Estadual de Pernambuco 16.559, de 15 de janeiro de 2019, conhecida como o Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco (CDC/PE). Disponível em: <

<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16559&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>>. Acesso em 02 de agosto de 2019.

Doc. 04 – Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.518, de 06 de dezembro de 2007, revogada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.919, de 25 de novembro de 2010. Disponível em: <

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3518>>. Acesso em 02 de agosto de 2019.

Doc. 05 – Resolução do Conselho Monetário Nacional 3.919, de 25 de novembro de 2010. Disponível em: <

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3919>>. Acesso em 02 de agosto de 2019.

Doc. 06 - Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.713, de 28 de março de 2019. Disponível em: <

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4713>>. Acesso em 02 de agosto de 2019.