



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1038

Arguente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF

Arguidos: Prefeito e Câmara Municipal de Tubarão - SC

Relator: Ministro LUIZ FUX

Consumidor. Lei nº 5.714/2022, do Município de Tubarão (SC), que “Estabelece a caracterização como amostra grátis para empréstimos bancários concedidos sem solicitação do consumidor residente no Município de Tubarão/SC.” Alegação de afronta a competências legislativas privativas da União, aos princípios da livre iniciativa, propriedade, razoabilidade, proporcionalidade separação dos poderes e reserva de jurisdição. Plausibilidade da alegação de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito. Artigo 22, incisos I e VIII, § 1º, da Constituição. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 30 de outubro de 2023, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, tendo por objeto a Lei nº 5.714, de 14 de outubro de 2022, do Município de Tubarão (SC), que

“Estabelece a caracterização como amostra grátis para empréstimos bancários concedidos sem solicitação do consumidor residente no Município de Tubarão/SC.” Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º Os empréstimos bancários de caráter pessoal e natureza consignada concedidos a consumidores residentes no município de Tubarão/SC, conduzidos mediante fraude ou prática abusiva do fornecedor e sem a devida solicitação do consumidor, serão tidos como amostra grátis, na forma dos artigos 39, *caput*, inciso III e parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor.

§ 1º A caracterização como amostra grátis estará configurada desde que a documentação constante no contrato fraudulento ou na conduta abusiva demonstre como endereço do contratante rua ou logradouro dentro dos limites territoriais no Município de Tubarão/SC. §

2º O fornecedor do produto ou serviço é solidariamente responsável pelos atos de seus prepostos ou representantes autônomos, na forma do art. 34 do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 2º A parcela descontada indevidamente será restituída ao titular em até 90 (noventa) dias, de acordo com o artigo 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor.

Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.

Art. 3º A multa eventualmente aplicada pelo PROCON, em devido processo administrativo, deve ser fixada de acordo com os critérios básicos, observando a Lei Municipal 5030/2018, bem como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei Federal 2181/1997, graduada de acordo com a gravidade da infração, a reincidência, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

A requerente afirma que o diploma municipal impugnado, ao dispor sobre a caracterização, como “amostras grátis”, dos empréstimos bancários concedidos sem solicitação de consumidor residente no Município de Tubarão, além de impor a restituição em dobro dos valores eventualmente cobrados, teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito e para editar normas gerais sobre responsabilidade por dano ao consumidor (artigos 22, incisos I e VII; e 24, inciso VIII, § 1º da Lei Maior).

Quanto ao aspecto material, também aponta ofensa aos princípios da proporcionalidade, propriedade e da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV; 5º, *caput* e incisos

XXII e LIV; e 170, *caput*, da Carta Republicana); bem aos princípios da separação de Poderes e da reserva da jurisdição (artigos 2º; 60, § 4º, inciso III, alínea “c”; e 5º, inciso XXXV, da Carta)

Após defender sua legitimidade ativa, a autora afirma que as disposições atacadas contrariariam frontalmente o regramento federal alusivo à concessão de crédito, fundado no artigo 22, inciso VII, da Lei Maior.

De acordo com seu entendimento, a lei paranaense “*interfere na política econômica do país de forma não integrada com a política emanada do Conselho Monetário Nacional*” (fl. 07 da petição inicial). Ressalta que “*a unicidade da política de crédito, do direito civil, comercial e da propaganda em todo o território nacional, que emana da atribuição constitucional da competência legislativa sobre esses temas à União, não convive com a proibição de certas práticas apenas em um Estado membro*” (fl. 21 da petição inicial).

Invocando precedentes dessa Suprema Corte, também defende que a legislação municipal não poderia, a pretexto de disciplinar relações de consumo, veicular normas sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais, sob pena de afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Acrescenta que a legislação federal já teria veiculado normas específicas sobre as obrigações em geral e, especificamente, os institutos do pagamento indevido (artigo 876 do Código Civil e artigo 42, § único do Código do Consumidor) e do enriquecimento sem causa (artigo 884 a 886 do Código Civil), as quais divergiriam do tratamento dispensado pela lei catarinense.

Sob outra perspectiva, a requerente também alega a inconstitucionalidade material da Lei nº 5.714/2022, por inobservância aos princípios da proporcionalidade, propriedade e da razoabilidade, uma vez que, “*de acordo com a Constituição, a expropriação de bens privados em caráter sancionatório só é autorizada em situações excepcionalíssimas.*” (fl. 22 da petição inicial).

Argumenta que o diploma legal atacado, ao impedir a realização de atividades comerciais admitidas na legislação federal atinente à política nacional de crédito, teria

transgredido, também, o princípio da livre iniciativa. A esse respeito, defende que “*o exercício da atividade econômica deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa*” (fl. 24 da petição inicial).

Com essas considerações, o requerente pugna pela concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 5.714/2022, do Município de Tubarão (SC) e, no mérito, pela declaração da sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído ao Ministro LUIZ FUX que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações aos requeridos, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Os requeridos deixaram de prestar as informações solicitadas.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Como visto, a requerente sustenta que a lei municipal impugnada, ao dispor sobre a caracterização, como “amostras grátis”, dos empréstimos bancários concedidos sem solicitação de consumidor residente no Município de Tubarão, teria usurpado a competência privativa da União para legislar, sobre direito civil e política de crédito, bem como para editar normas gerais sobre responsabilidade por dano ao consumidor; além de atentar contra os princípios da razoabilidade, propriedade, proporcionalidade, livre iniciativa, separação de Poderes e da reserva da jurisdição (artigos 1º, inciso IV; 2º; 5º, *caput* e incisos XXII, XXXV e LIV; 22, incisos I e VII; 24, inciso VIII, § 1º; 60, § 4º, inciso III, alínea “c”; e 170, *caput*, da Carta Republicana).

Sobre a matéria, cumpre ressaltar que a Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das

unidades políticas, conformando o núcleo do federalismo brasileiro (artigos 1º, *caput*; 18; e 60, § 4º, inciso I, da Carta Magna).

Amparada no critério da predominância do interesse, a Lei Maior atribui à União competência para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros. A esse respeito, confira-se o teor do artigo 22, incisos I e VII, da Carta, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores.

A competência do ente central para legislar sobre direito civil foi exercida, especialmente, através da edição do Código Civil, o qual dispõe sobre os contratos em geral e estabelece, no Livro I de sua Parte Especial, disciplinamento específico acerca da formação, dos vícios e das espécies desses negócios jurídicos, além das formas de sua extinção (artigos 421 e seguintes da Lei nº 10.406/2002).

O mesmo diploma também disciplina as obrigações nascidas do pagamento indevido e do enriquecimento sem causa (artigos 876, 884 e 886). É certo, portanto, que a competência para legislar sobre tema referente ao direito civil, particularmente sobre obrigações e contratos, cabe privativamente à União.

Na hipótese em exame, discute-se a validade da regulamentação, mediante lei municipal, de obrigações civis (oferta de amostra grátis e de devolução em dobro da cobrança de empréstimos concedidos) na relação de fornecimento de crédito entre instituições financeiras e consumidores.

Essa Suprema Corte tem se manifestado de modo iterativo pela invalidade de leis locais que interferiram nas obrigações referentes a empréstimos firmados com instituições financeiras, por violação ao princípio da segurança jurídica e da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e políticas de crédito. Confira-se, nesse sentido, os julgados abaixo:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. LEI N. 11.962/2021 DA PARAÍBA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE JUROS, MULTAS, ENCARGOS FINANCEIROS E À INSCRIÇÃO DE CONSUMIDOR EM ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO POR INADIMPLEMENTO DE CONTRATO DE FINANCIAMENTO. PROIBIÇÃO DE DESCONTO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO E COBRANÇA SIMULTÂNEA DE PARCELA VENCIDA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA CREDITÍCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

(ADI nº 6938, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 23/11/2021; Publicação em 01/12/2021)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão temporária da cobrança de créditos consignados. Inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF. Inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica. **1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias. 2. Há vício de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 22, I e VII, CF, que estabelecem competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito. Os Estados-membros não estão autorizados a editar normas acerca de relações contratuais, nem a respeito da regulação da consignação de crédito por servidores públicos. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito. 3. Há vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que a lei estadual promove intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas. 4. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que determina a suspensão temporária da cobrança das consignações voluntárias contratadas por servidores públicos estaduais”.**

(ADI nº 6484, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/10/2020, Publicação em 19/10/2020; grifou-se)

AÇÃO DIRETA. LEI DISTRITAL Nº 919/1995, QUE DISPÕE SOBRE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ART. 22, VII, DA CONSTITUIÇÃO. **1. A Lei distrital nº 919/1995 tratou de operação de crédito de instituição financeira pública, matéria de competência privativa da União, nos termos dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição. 2. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, demanda a existência de um coordenação centralizada das políticas de crédito e de regulação das operações de financiamento, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das modalidades de crédito praticadas pelos seus bancos públicos. 3. Ação direta procedente.**

Nessa linha, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6484, o Ministro ROBERTO BARROSO afirmou que:

cabem ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional, órgãos de cúpula do Sistema Financeiro Nacional – SFN, editar atos normativos específicos para disciplinar as modalidades de operações creditícias e exercer o controle dos empréstimos realizados por todas as instituições financeiras no país (art. 4º, VI e VIII e art. 10, VI, da Lei nº 4.595/1964). A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de uma coordenação centralizada dos critérios para concessão de crédito e de regulação das operações de financiamento. Esse é o motivo pelo qual o constituinte concentrou na União as competências nessa seara.

Com efeito, a existência de leis estaduais que alterem as condições dos contratos de crédito consignado pode impactar o Sistema Financeiro Nacional – SFN e gerar efeitos negativos para a economia de todo o país. (Grifou-se)

De fato, no presente caso, as disposições da lei atacada interferem na função creditícia das instituições financeiras, as quais são regulamentadas por atos normativos federais e por normatização específica do Banco Central do Brasil, pondo em risco, assim, o regular funcionamento do Sistema Financeiro Nacional.

Não por outro motivo, o BCB apresentou manifestação nos presentes autos (Parecer Jurídico 246/2023-BCB/PGBC; doc. nº 20 do processo judicial), na condição de *amicus curiae*, salientando o seguinte:

9. Em análise ao conteúdo da referida lei local, notamos, primeiramente, a usurpação da competência da União para legislar (de forma privativa) sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações (art. 48, inciso XIII, da Constituição); sobre direito civil e sobre política de crédito (art. 22, incisos I e VII); e sobre normas gerais de consumo (art. 24, inciso VIII, § 1º, da Constituição). A atuação legislativa dos municípios em tais matérias, por sinal, também afronta o pacto federativo (arts. 1º, caput, e 18, da Constituição).

(...)

17. Além disso, a norma impugnada não se resume a usurpar a competência legislativa da União, mas vai além: se contrapõe às normas já existentes no arcabouço normativo, a saber, a existência de previsão pelo Código de Defesa do Consumidor e Código Civil, que, por sua vez, já versam sobre enriquecimento ilícito, repetição de indébito e lesões ao consumidor, sendo, além de inconstitucional, desarrazoada e desnecessária a criação de uma nova norma,

desta vez municipal, com intuito de editar, legislar e criar novas obrigações que não estão em consonância com as normas gerais já consolidadas.

Diante dessas considerações, constata-se que o diploma legal impugnado se revela incompatível com o Texto Constitucional.

Cumprido destacar, ainda, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido formulado pela arguente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 4 de dezembro de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

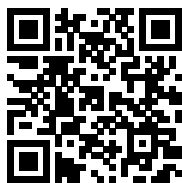
ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1354072741 e chave de acesso f4f7e1d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-12-2023 18:40. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1354072741 e chave de acesso f4f7e1d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 04-12-2023

15:09. Número de Série: 40609810756322201762937238380. Emissor:
Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
