



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.038/SC

RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX

**REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO
– CONSIF**

ADVOGADOS: FÁBIO LIMA QUINTAS E OUTROS

INTERESSADO: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TUBARÃO/SC

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE TUBARÃO/SC

PARECER AJCONST/PGR Nº 1349787/2023

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO DO CONSUMIDOR. LEI 5.714/2022. MUNICÍPIO DE TUBARÃO/SC. EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS SEM SOLICITAÇÃO. AMOSTRA GRÁTIS. DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE CRÉDITO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AO ART. 22, I E VII, E ART. 24, VIII, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É inconstitucional, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I) e política de crédito (CF, art. 22, VII), lei municipal que considere como “*amostra grátis*” a concessão de empréstimo bancário sem solicitação do consumidor residente em seu território. Precedentes.

— Parecer pela procedência do pedido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, em face da Lei 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”*.

É este o teor da lei questionada:

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 aponta vício formal de inconstitucionalidade, entendendo haver usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, I e VII); bem como ofensa aos princípios da proporcionalidade, da propriedade e da livre-iniciativa (arts. 1º, IV; 5º, *caput*, XXII e LIV; e 170); separação de poderes e reserva de jurisdição (arts. 2º; 60, § 4º, III, "c"; e 5º, XXXV).

Após discorrer sobre sua legitimidade ativa, afirma a inconstitucionalidade formal da lei municipal atacada, pois contrária às regras federais relativas à concessão de crédito, em descompasso com o art. 22, VII, da Constituição Federal.

À luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sustenta que a legislação questionada, a pretexto de disciplinar relações de consumo, acaba



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

por veicular normas sobre direito civil, especificamente sobre relações contratuais, de modo a contrariar o art. 22, I, da Constituição Federal.

Aponta haver suficiente tratamento normativo federal sobre obrigações em geral e pagamento indevido (CC, art. 876; e CDC, art. 42, parágrafo único), bem como sobre enriquecimento sem causa (CC, arts. 884 a 886), não observadas pela Lei 5.714/2022 do Município de Tubarão/SC.

Sob a perspectiva da inconstitucionalidade material, aduz que a lei impugnada promove expropriação de bens privados sem respaldo normativo, ofendendo o direito de propriedade, a razoabilidade e a proporcionalidade (arts. 1º, IV; 5º, *caput*, XXII e LIV).

Outrossim, afirma haver violação do princípio da livre-iniciativa com indevida proibição de atividades comerciais admitidas pela legislação nacional sobre política de crédito (art. 170), de modo 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”* em atenção aos arts. 2º; 60, § 4º, III, “c”; e 5º, XXXV.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Requer medida cautelar para suspender os efeitos da Lei 5.714/2022 do Município de Tubarão/SC, no mérito, pela declaração da sua inconstitucionalidade.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 10).

O Banco Central do Brasil, como *amicus curiae*, apresentou manifestação em que assevera a usurpação de competência da União e a incompatibilidade com as “normas já existentes no arcabouço normativo” (peça 20):

Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.038. Autor: Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif). Pedido de reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei do Município de Tubarão/SC nº 5.714, de 2022. Interesse, legitimidade e possibilidade de ingresso do Banco Central do Brasil (BCB) no feito, na qualidade de amicus curiae, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC) e art. 6º, parágrafo 2º, da Lei nº 9.868, de 1999, sendo tal intervenção pertinente ao deslinde da controvérsia. Mérito. Inconstitucionalidade formal, tendo em vista a usurpação da competência privativa da União para legislar 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), e, por consequência, violação ao pacto federativo (arts. 1º, caput, e 18, da Constituição), bem como inconstitucionalidade material, tendo em vista a afronta aos princípios da propriedade e da proporcionalidade/razoabilidade. Pronunciamento ostensivo ou não sujeito a restrição de acesso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (peça 30):

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.

A Câmara Municipal de Tubarão/SC afirmou a lisura do processo legislativo e defendeu a autonomia federativa dos municípios para criar as próprias leis, inclusive em matéria consumerista (peça 33).

A Prefeitura de Tubarão/SC afirmou que a Lei municipal 5.714/2022 tem por objetivo solucionar reclamações de consumidores que são cobrados pelo pagamento de empréstimos não solicitados. Colacionou as atribuições do PROCON Municipal e afirmou respeito ao Código de Defesa do Consumidor – CDC de modo a defender a constitucionalidade do ato normativo questionado (peça 38).

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Lei municipal 5.714/2022 confere tratamento normativo à concessão de empréstimos bancários sem solicitação do consumidor residente em Tubarão/SC, considerando-os “*amostra grátis*”, previsão sem equivalência na legislação federal.

Verificada a concessão de “*empréstimos bancários de caráter pessoal e consignado*” sem solicitação do consumidor, haverá perda do *quantum* disponibilizado (considerado “*amostra grátis*”); responsabilidade solidária do “*fornecedor do produto ou serviço*” pelos atos praticados por prepostos e representantes autônomos; devolução em dobro da cobrança de empréstimos concedidos, acrescida de correção monetária e juros legais; e multa após devido processo administrativo.

A lei sob análise, a despeito de fazer várias referências ao termo “*consumidor*”, não trata fundamentalmente de relação de consumo, mas sim de temas pertinentes ao direito civil.

A União exerceu a competência para legislar sobre os principais fenômenos e institutos de direito civil quando editou a Lei 10.406/2002. O Código Civil dispõe sobre contratos e, no Livro I, da Parte Especial, traz regras específicas sobre a formação, os vícios, as espécies e formas de extinção (CC, arts. 421 e seguintes).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

As consequências jurídicas decorrentes do pagamento indevido e do enriquecimento sem causa também são objeto da atividade legislativa do ente central (CC, arts. 876, 884 a 886, e CDC, art. 42, parágrafo único), de modo que a lei municipal questionada avança em competência privativa da União para legislar sobre direito civil, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

Outrossim verifica-se que a Lei 5.714/2022, do Município de Tubarão/SC, interfere na relação de fornecimento de crédito por instituições financeiras a clientes, avançando em competência privativa da União para legislar sobre política de crédito, nos termos do art. 22, VII, da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido da invalidade de leis locais que interferem em obrigações referentes a empréstimos e instituições financeiras, tanto por desrespeito à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e políticas de crédito, quanto por violação do princípio da segurança jurídica. Confira-se:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 6.484, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 5.10.2020, Processo Eletrônico DJe-252 Divulg 16.10.2020 Public 19.10.2020) – Grifos nossos.

A Corte Suprema, sem olvidar a importância do papel dos entes federados na proteção dos consumidores, assevera não lhes ser permitida a edição de normas que tratem de relações contratuais. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE.

1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação.

2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I).

3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial.

4. Procedência do pedido.

(ADI 4.701, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 13.8.2014, Processo Eletrônico DJe-163 Divulg 22.8.2014 Public 25.8.2014) – Grifos nossos.

Constatado que a Lei 5.714/2022, do Município de Tubarão/SC, trata de relações contratuais, obrigações, pagamento indevido, enriquecimento ilícito, e impõe regras capazes de interferir em política de crédito e concessão de empréstimos bancários, há violação do art. 22, I e VII, da Constituição Federal, que prevê a competência privativa da União para legislar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, a PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA manifesta-se pela procedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Elizeta Maria de Paiva Ramos
Procuradora-Geral da República
Assinado digitalmente

TSS