

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

1. O pedido deve ser julgado procedente, confirmando-se a medida cautelar deferida pelo Presidente desta Corte. Registro inicialmente que o feito se encontra pronto para o julgamento do pedido principal, tendo em vista que já foram prestadas as informações pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte e, além disso, intimadas nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se manifestaram em relação ao mérito da presente demanda.

2. Ainda em sede preliminar, reconheço a legitimidade ativa da requerente nos termos dos arts. 2º, inciso IX, da Lei nº 9.868/1999, e 103, inciso IX, CF. A CONSIF é confederação que congrega federações relativas a entidades sindicais representativas das instituições financeiras, bancárias, securitárias e de crédito. A sua atuação possui pertinência temática com a matéria discutida na presente ação, pois é evidente o interesse das instituições financeiras no debate a respeito da regulação dos contratos de crédito consignado e a requerente possui, entre as suas finalidades institucionais, a defesa dos interesses das categorias econômicas representadas (art. 3º, V, de seu Estatuto Social – Doc. 15). Por fim, registro que esta Corte já reconheceu a legitimidade ativa da CONSIF para o ajuizamento de demandas de controle concentrado de constitucionalidade em outras oportunidades (e.g. ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12.4.2018, DJ 25.4.2018).

3. Passo à análise do mérito. *Em primeiro lugar*, afasto o argumento de violação à iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre a organização da Administração Pública (arts. 2º; 61, § 1º, II, “ c” ; e 84, VI, “ a”, CF). Nos termos do art. 61, § 1º, II, “ c”, CF, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Já de acordo com o art. 84, VI “a”, CF, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Tais dispositivos traduzem o equilíbrio na separação entre os poderes Executivo e Legislativo (art. 2º, CF), de forma a evitar que

parlamentares interferiram na organização interna da Administração Pública. Justamente por se tratar de normas que traduzem o esquema de freios e contrapesos, entende-se que tais regras do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros, em atenção ao princípio da simetria.

4. O argumento da requerente é de que a lei impugnada não poderia ter sido editada por iniciativa parlamentar, porque cria “obrigação de não fazer a órgãos da Administração Pública, no sentido de absterem-se de realizar o bloqueio das parcelas dos consignados” (Doc. 01, fl. 11). Isso porque, nos termos do art. 3º do referido diploma, o servidor que tiver interesse na suspensão da cobrança do crédito consignado deverá formular pedido ao órgão da administração estadual responsável pelas folhas de pagamento. A obrigação de não fazer, portanto, consistiria em deixar de realizar o desconto na folha dos servidores que assim solicitassem.

5. Ainda que se reconheça que a lei veicula um comando para servidores do Poder Executivo estadual, não se está diante de norma que dispõe a respeito do seu regime jurídico, nem a respeito da organização interna da Administração. Não se vislumbra o risco de interferência na organização, especialmente porque os órgãos estaduais responsáveis pelas folhas de pagamento já possuem a obrigação de operar a consignação voluntária, de maneira que a suspensão temporária dos descontos não impõe um ônus capaz de desestruturar o funcionamento desses órgãos. Ao se analisar o conteúdo específico da norma, portanto, observa-se que a matéria não se encontra dentre aquelas de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “ c”, CF), pois a mencionada obrigação de não fazer não interfere com o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade ou aposentadoria dos servidores que operam as folhas de pagamento no âmbito estadual.

6. *Em segundo lugar*, deve-se reconhecer o vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista a usurpação de competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil e de política de crédito, nos termos do art. 22, I e VII, CF. A Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, dispõe sobre a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos estaduais pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias. Como se depreende das informações prestadas pela Assembleia Legislativa daquele estado (Doc. 29, fl. 09), a intenção do legislador estadual foi amenizar a situação de crise

ocasionada pela pandemia da Covid-19, independentemente da circunstância de os servidores terem tido redução remuneratória ou não. Ao assim determinar, a lei impugnada interfere em todas as relações contratuais estabelecidas entre servidores públicos estaduais e instituições financeiras para a consignação voluntária de crédito.

7. Trata-se, com relação ao ponto, de incursão do Estado-Membro em matéria relativa a direito civil. Não merece respaldo o argumento da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, no sentido de que a lei disciplinaria matéria consumerista. Por mais ampla que seja a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (art. 24, V e VIII, CF), 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 (art. 22, I, CF). Confirmam-se os precedentes desta Corte:

“Lei estadual 3.594/2005, do Distrito Federal. Dispensa do pagamento de juros e multas de tributos e títulos obrigacionais vencidos no período de paralisação por greve. Inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência da União em matéria de direito civil. (...) **A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, conseqüentemente, norma de direito civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CF.**” (ADI nº 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 30.6.2017, DJE 13.9.2017, grifo acrescentado).

“A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da **operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Conseqüentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro.**” (ADI nº 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12.04.2018, DJE 25.04.2018, grifo acrescentado).

“Lei estadual que **fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas operadoras de plano de saúde**. (...) Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, 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**

/1988, art. 22, I ” (ADI nº 4.701, de minha relatoria, j. 13.08.2014, DJE 25.08.2014, grifo acrescentado).

8. Ao lado da determinação de suspensão da cobrança das consignações voluntárias, o art. 2º da Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, também estabelece que as parcelas que ficarem em aberto durante o período de suspensão deverão ser acrescidas ao final do contrato, *sem a incidência de juros ou multas*. Ao assim dispor, a lei ingressou em matéria relativa à política de crédito, que, nos termos do art. 22, VII, CF, é reservada à competência legislativa da União. Além disso, vale mencionar que, justamente para centralizar a regulamentação da política de crédito em nível federal, o art. 21, VIII, CF estabelece que compete à União a fiscalização das operações de natureza financeira.

9. Nessa linha, 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.

10. 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. De acordo com informações prestadas pelo BACEN, que foi admitido no feito como *amicus curiae*, a principal característica do crédito consignado é a impossibilidade de cancelamento do desconto na folha de pagamento do servidor sem a anuência do credor, e é exatamente isso que garante os juros baixos desse tipo de contrato. Ao desnaturar a garantia de pagamento do credor, as normas impugnadas podem gerar o aumento das taxas de juros do crédito consignado e também de outras modalidades de crédito. Ao final, o risco é de que o público hipossuficiente de menor renda seja afetado mais intensamente. Além disso, também vale destacar a informação trazida pela entidade no sentido de que o Conselho Monetário Nacional já adotou medidas normativas para o enfrentamento da pandemia do Covid-19 no âmbito do SFN.

11. *Em terceiro lugar*, a lei impugnada também apresenta vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que ela promove uma intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas. A lei interfere diretamente nas relações contratuais estabelecidas entre servidores públicos e as instituições financeiras para a consignação voluntária de crédito. Como se pontuou anteriormente, é justamente a possibilidade de desconto automático em folha que garante os juros baixos desse tipo de contratação. De um lado, a instituição financeira conta com uma garantia do adimplemento da obrigação assumida pelo servidor público. De outro lado, o servidor se beneficia com condições melhores para a obtenção do crédito. Ao suspender o desconto automático na folha de pagamento por até 180 (cento e oitenta) dias e determinar a não incidência de juros, o diploma interferiu de maneira desproporcional em todos os contratos celebrados por servidores públicos civis e militares do Estado do Rio Grande do Norte.

12. Diante do exposto, julgo **procedente** o pedido para declarar inconstitucional a Lei nº 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, por usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, I e VII, CF) e por violação ao princípio da segurança jurídica. 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*”.

13. É como voto.