

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída e tendo em vista a economia e a eficiência processual, proponho a conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Isso em conformidade com o reiterado entendimento desta Suprema Corte, observado no julgamento das seguintes ações: ADI 5.628/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6.083/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 5.949/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 5.393/RN, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 5.396/PI, Rel. Min. Celso de Mello; e ADI 5.327/PR, Rel. Min. Dias Toffoli.

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Na espécie, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro, ao fundamento de que teriam invadido competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito, bem como a violação da iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de

harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar .

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, no seguinte precedente:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. 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 .

1. 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. Princípio da predominância do interesse.

2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, consequentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal . Precedentes nesse sentido.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal” (ADI 3.605/DF, Rel. Alexandre de Moraes; grifei).

É o caso dos autos. Eis o teor dos dispositivos da Lei estadual 8.842 /2020, a qual “autoriza o Poder Executivo a suspender por 120 (cento e vinte) dias o desconto das mensalidades dos empréstimos celebrados e de empréstimos consignados, e dá outras providências” (documento eletrônico 14), *verbis* :

“Art. 1º - Fica autorizado o Poder Executivo a suspender pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias os descontos das mensalidades dos em préstimos consignados.

§ 1º - Fica vedada a posterior incidência de juros, multa ou qualquer forma de atualização, enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia provocada pelo Corona Vírus (COVID-19), estabelecido no Decreto nº 46.984, de 20 de março de 2020.

§ 2º - Nenhum contratante de empréstimo, mencionado no *caput* do art. 1º poderá ter o nome inserido nos sistemas de proteção ao crédito em função da suspensão dos pagamentos que se refere o *caput* deste artigo.

§ 3º - A presente Lei não se aplica aos descontos sindicais que sejam realizados através do sistema de consignação.

Art. 2º - Os contratos dos empréstimos consignados ficam automaticamente prorrogados pelo período mencionado no artigo primeiro.

Parágrafo Único - A suspensão e a posterior prorrogação dos contratos de empréstimo de que trata a presente Lei, não ensejará acréscimo de juros, multa, correção monetária ou qualquer outro acréscimo no valor da parcela.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação” (documento eletrônico 14).

Por sua vez, o Decreto 47.173/2020, que regulamentou a Lei supratranscrita, possui a seguinte redação:

“Art. 1º - Ficam suspensas, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, as consignações em folha dos servidores públicos civis e militares do Poder Executivo, aposentados, pensionistas, ex-participantes e beneficiários da PREVI-BANERJ, dos pagamentos dos empréstimos firmados juntos às instituições financeiras.

Art. 2º - O prazo de suspensão a que se refere o art. 1º será iniciado na data da publicação do presente Decreto, podendo os respectivos contratos de empréstimos consignados, a critério das partes contratantes, serem automaticamente prorrogados.

Parágrafo Único - Fica vedada a inclusão nos cadastros restritivos de crédito, do nome dos contratantes dos empréstimos previstos no art. 2º, durante o prazo previsto no *caput* do artigo 1º.

Art. 3º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação” (documento eletrônico 15).

Não é difícil constatar, a meu ver, que os escopos dos referidos diplomas normativos é impor a suspensão, pelo prazo de 120 dias, do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos realizados e empréstimos consignados.

A Lei estadual, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil.

Mas não só. Entendo que também invadiu a competência privativa da União, prevista no art. 22, VII, da Constituição Federal, para legislar sobre política de crédito. De modo a corroborar tal entendimento, oportuno transcrever a ementa do seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.591/2005 DO DISTRITO FEDERAL. FORMA DE CÁLCULO E ATUALIZAÇÃO DO SALDO DEVEDOR DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO PELOS PLANOS DE QUIVALÊNCIA SALARIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO SFH . COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA DE CRÉDITO. EXISTÊNCIA DE NORMA FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A política creditícia no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação é regulada por legislação federal, destacando-se, sobre o tema disciplinado na norma impugnada, as leis n.º 8.100, de 5 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o reajuste das prestações pactuadas nos contratos de financiamento firmados no âmbito do SFH vinculados ao Plano de Equivalência Salarial, e n.º 8.692, de 28 de julho de 1993, a qual define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do SFH.

2. **É competência privativa da União legislar sobre política de crédito (art. 22, VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria .** Precedentes.

3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.” (ADI 3.532/DF, Rel. Min. Edson Fachin; grifei).

No mesmo sentido, foi a manifestação proferida na ADI 1.357/DF, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, conforme ementa transcrita abaixo:

“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, **demandam 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.” (ADI 1.357/DF, Rel. Min. Roberto Barroso; grifei).

Na mesma linha de entendimento, o ex-Presidente desta Suprema Corte, Ministro Dias Toffoli, durante o recesso, deferiu as cautelares *ad referendum* do Plenário e sustou a eficácia da Lei 8.842/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que autorizou o Poder Executivo a suspender pelo prazo de 120 dias os descontos das mensalidades dos empréstimos celebrados e de empréstimos consignados, nos autos da ADI 6.495/RJ, de minha relatoria. Sustou, também, a eficácia da Lei 10.733/2020, do Estado do Rio Grande do Norte, que determinou a suspensão da cobrança das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos daquele ente federativo, nos autos da ADI 6.484/RN, de relatoria do Ministro Roberto Barroso.

Nesta última decisão, consignou-se que:

“ [a] pretexto de estabelecer medida de contrapartida social, em razão do isolamento social experimentado pelos servidores públicos, o estado-membro suspendeu temporariamente a cobrança de empréstimos consignados dos servidores público por 180 (cento e oitenta dias), incursionando, assim, por campo reservado à União.

A suspensão do pagamento de contratos de crédito consignado versa matéria de direito civil, competência privativa da União, devendo ser veiculada em legislação federal, nos termos do art. 22, inciso II, da Lei Maior.

[...]

Ademais, a legislação estadual projeta-se sobre campo de incidência temático reservado à União, ao determinar a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de

juros e multa, o que implica em rearranjo da política de crédito estabelecida pela União, consoante se infere do art. 22, inciso VII, da Constituição Federal de 1988”.

Em 17/9/2020, nos autos da ADI 6.475-MC/MA, por fundamentos análogos, concedi a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal, para suspender, até o exame do mérito daquela ação direta, a eficácia da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão. A referida decisão, por unanimidade, foi referendada pelo Plenário do STF na Sessão Virtual de 2 a 9/10/2020. O acórdão pende de publicação.

Por oportuno, recentemente (Sessão Virtual de 25/9 a 2/10/2020), o Plenário do STF julgou procedente a ADI 6.484/RN, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“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’” (A DI 6.484/RN, Rel. Min. Roberto Barroso).

Na espécie, compreendo aplicáveis os mesmos fundamentos expendidos nos julgamentos das ADIs 6.475-MC-Ref/MA e 6.484/RN, de maneira a assentar que o Estado do Rio de Janeiro não poderia substituir-se à União para determinar a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras, ainda que mediante lei estadual e em período tão gravoso, como o do atual surto do novo coronavírus, que atinge a todos indiscriminadamente.

Isso posto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 47.173/2020