

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n. 12.027, de 26 de agosto de 2021, do Estado da Paraíba.

Preliminarmente, confirmo a legitimidade da Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), confederação sindical, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), como já reconhecida por este Tribunal na ADI 2.394, Rel. Min. Celso de Mello; na ADI 2.551, Rel. Min. Celso de Mello; na ADI 2.591, Rel. Min. Carlos Velloso; nas ADIs 3.075 e 6207, de minha relatoria; entre outras.

A caracterização da pertinência temática entre a atividade das autoras e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto nos arts. 1º e 4º, V, do estatuto social da CONSIF, que lhe comina defender os interesses das instituições financeiras e assemelhadas, empresas seguradoras e empresas de capitalização e previdência, que operem em todo o território nacional. (eDOC 1, p. 8)

Reforço o entendimento desta Corte, no sentido de que “ *a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade de classe, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os destinatários* ” (ADI 4.203, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 2.2.2015).

Conheço, portanto, da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, estando ela devidamente instruída e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de seu mérito.

Os dispositivos impugnados, em breve síntese, obrigam que as pessoas idosas assinem fisicamente contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico.

### **1. Alegação de inconstitucionalidade formal**

De início, cumpre ressaltar que é da União a competência para dispor sobre política de crédito e para fiscalizar as operações de natureza financeira, entre as quais se destacam as de crédito, conforme disposição constitucional:

Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada

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;

Não se pode olvidar, todavia, que há normas de natureza consumerista que incidem sobre a relação de consumo entre instituições financeiras e clientes em aspectos não essencialmente contratuais e, assim, podem ser editadas pelos estados-membros, em caráter suplementar às normas gerais expedidas pela União (art. 24, V e § 2º, da CF).

No caso em apreço, a autora afirma interferência do legislador estadual na “política de crédito nacional, voltada aos processos de digitalização, modernização e intensificação do uso da tecnologia no sistema financeiro” (eDOC 1, p. 6).

Não vislumbro, entretanto, qualquer pretensão de alterar políticas de crédito, tampouco efeitos sobre elas que justifiquem a procedência desta ação direta de inconstitucionalidade por usurpação de competência.

A norma do Estado da Paraíba não se imiscui, por exemplo, em fixação de taxas, elaboração de requisitos para concessão de crédito ou formulação de critérios para a contratação de serviços. Antes, limita-se a assegurar que o cliente idoso tenha ciência dos contratos que assina e que seja seu o desejo de efetuar determinada contratação. É, portanto, matéria afeta ao direito do consumidor.

Esta Corte tem entendimento consolidado quanto à competência suplementar para tais questões consumeristas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.885, DE 20/4/2010, DE MATO GROSSO DO SUL. DIREITO À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR. OPERADORAS DE PLANO OU SEGURO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE ENTREGA DE COMPROVANTE ESCRITO EM CASO DE NEGATIVA, TOTAL OU PARCIAL, DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO MÉDICO, CIRÚRGICO OU DE DIAGNÓSTICO, BEM COMO DE TRATAMENTO E INTERNAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA ESTADUAL SUPLEMENTAR. ART. 24, INC. V E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OBRIGAÇÃO EXTRA CONTRATUAL. DEFESA DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, 22, INCS. I E VII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A abertura do setor de assistência à saúde à iniciativa privada não obsta a regulação dessa atividade pelo Estado, indispensável para resguardar outros direitos garantidos pela Constituição, em especial a dignidade da pessoa humana, a defesa do consumidor e os direitos à saúde, à integridade física e à vida.

**2. Nos termos do art. 24, inc. V e § 2º, da Constituição da República, os Estados e o Distrito Federal dispõem de competência legislativa suplementar para editar normas de defesa do consumidor.**

3. A Lei n. 3.885/2010, de Mato Grosso do Sul, é ato normativo instrumentalizador do consumidor com meios necessários para sua defesa, além de densificar o direito à informação, prefacialmente posto no inc. XIV do art. 5º da Constituição da República e seguido pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4º, inc. IV, 6º, inc. III, e 55, § 4º, da Lei n. 8.078/1990).

4. Mais se revela pertinente a norma de proteção do consumidor quanto maior for a hipossuficiência ou déficit de informação daquele que, transitória ou permanentemente debilitado, esteja em estado de especial vulnerabilidade em face do fornecedor do serviço.

5. O princípio da livre-iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(ADI n. 4.512, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 17.6.2019) - grifos acrescidos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 14.364/2011 DO ESTADO DE SÃO PAULO. OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIAS INDIVIDUAIS ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NAS AGÊNCIAS E POSTOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. NORMA SUPLEMENTAR DE PROTEÇÃO

AOS CONSUMIDORES. HARMONIA COM AS NORMAS GERAIS PREVISTAS NA LEI FEDERAL 7.102/1983 – QUE DISPÕE SOBRE SEGURANÇA PARA ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS – E NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI FEDERAL 8.078 /1990). DIRETO DO CONSUMIDOR. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. As relações de consumo no âmbito bancário são reguladas à luz da competência concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal). Precedentes: RE 610.221-RG, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJe de 20/8/2010, Tema 272; ARE 1.013.975-AgR-segundo, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 22/11/2017; RE 830.133-ED-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/11/2014; RE 254.172-AgR, Rel. Min. AYRES BRITTO, Segunda Turma, DJe de 23/9/2011; AI 709.974- AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe de 26/11/2009; AI 747.245- AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 6/8 /2009; AC 1.124-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJ de 4/8/2006; AI 491.420-AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Primeira Turma, DJ de 24/3/2006; e AI 347.717-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 5/8/2005.

2. A obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento é norma suplementar de proteção aos consumidores dos serviços bancários no Estado de São Paulo, que se encontra em harmonia com as normas gerais previstas na Lei federal 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, e no Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078/1990).

3. A Lei 14.364/2011 do Estado de São Paulo instituiu obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, sob pena de multa, de forma a proporcionar “privacidade às operações financeiras”.

4. Ação direta conhecida e julgado improcedente o pedido. (ADI n. 4633, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 08/04/2019)

Dado, portanto, que os dispositivos em questão não interferem no objeto do contrato pactuado, mas destina-se a garantir o direito à

informação dos consumidores idosos do Estado da Paraíba, bem como a assegurar seu consentimento informado, verifico que, no caso em análise, o Estado goza de competência suplementar para legislar sobre o assunto.

Em âmbito nacional, a matéria em apreço, sobre fornecimento de produtos e serviços de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, é tutelada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu Capítulo VI:

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:

- I - preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional;
- II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros;
- III - acréscimos legalmente previstos;
- IV - número e periodicidade das prestações;
- V - soma total a pagar, com e sem financiamento.

§1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação.

§ 2º É assegurado ao consumidor a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros e demais acréscimos.

Art. 54-B. No fornecimento de crédito e na venda a prazo, além das informações obrigatórias previstas no art. 52 deste Código e na legislação aplicável à matéria, **o fornecedor ou o intermediário deverá informar o consumidor, prévia e adequadamente**, no momento da oferta, sobre:

- I - o custo efetivo total e a descrição dos elementos que o compõem;
- II - a taxa efetiva mensal de juros, bem como a taxa dos juros de mora e o total de encargos, de qualquer natureza, previstos para o atraso no pagamento;
- III - o montante das prestações e o prazo de validade da oferta, que deve ser, no mínimo, de 2 (dois) dias;
- IV - o nome e o endereço, inclusive o eletrônico, do fornecedor;
- V - o direito do consumidor à liquidação antecipada e não onerosa do débito, nos termos do § 2º do art. 52 deste Código e da regulamentação em vigor.

§ 1º As informações referidas no art. 52 deste Código e no *caput* deste artigo devem constar de forma clara e resumida do próprio contrato, da fatura ou de instrumento apartado, de fácil acesso ao consumidor.

§ 2º Para efeitos deste Código, o custo efetivo total da operação de crédito ao consumidor consistirá em taxa percentual anual e compreenderá todos os valores cobrados do consumidor, sem prejuízo do cálculo padronizado pela autoridade reguladora do sistema financeiro.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 37 deste Código, a oferta de crédito ao consumidor e a oferta de venda a prazo, ou a fatura mensal, conforme o caso, devem indicar, no mínimo, o custo efetivo total, o agente financiador e a soma total a pagar, com e sem financiamento .

Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas:

I - **informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade** , sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento;

II - avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados;

III - **informar a identidade do agente financiador** e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito.

Parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor.

Como se percebe, a grande preocupação do legislador federal é assegurar que o consumidor esteja devidamente informado sobre o produto ou serviço que contratará. O CDC, nesse sentido, reconhece que a idade do cliente deve ser levada em consideração na forma como as informações são transmitidas.

Assim sendo, a norma impugnada nesta ação direta de inconstitucionalidade não afronta a legislação federal. Pelo contrário, limita-se a densificar o arcabouço normativo da União para preservar elementos relacionados aos direitos do consumidor idoso.

Nesse contexto, é possível questionar se a legislação estadual não afrontaria certas determinações do Banco Central do Brasil (BCB), dado que a Lei federal n. 4.595/1964 atribui ao BCB e ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a legitimação para editar atos normativos que disciplinem as operações de crédito.

De fato, a Resolução n. 4.480/2016 admite expressamente a utilização de assinatura digital para realizar a abertura de contas de depósito por meio eletrônico. Apesar dessa permissão, o ato normativo é restrito à abertura de contas de depósito. Não engloba, portanto, toda e qualquer operação de crédito. Ademais, a normativa do BCB não condiciona a abertura de tais contas à assinatura digital do cliente, mas se restringe a admitir esse formato, não sendo, portanto, algo obrigatório.

Verifico, portanto, que a Lei estadual fixa regras mais específicas, com o intuito de resguardar o consumidor, sem infringir as normas de natureza geral editadas pela União.

A esse propósito, confira-se os seguintes precedentes:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 20.276 DO PARANÁ. PROIBIÇÃO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, CORRESPONDENTES BANCÁRIOS E SOCIEDADES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL DE REALIZAREM PUBLICIDADE OU ATIVIDADE DE CONVENCIMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. VULNERABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS. PROTEÇÃO INTEGRAL AO IDOSO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Proibição da Lei paranaense n. 20.276/2020 a instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil realizarem telemarketing, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimos resulta do legítimo exercício da competência concorrente do ente federado em matéria de defesa do consumidor, **suplementando-se os princípios e as normas do Código de Defesa do Consumidor e reforçando-se a proteção de grupo em situação de especial vulnerabilidade econômica**

**e social.** 2. Ação direta julgada improcedente. (ADI n. 6727, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/05/2021).

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. (ADI n. 5961, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Redator para o Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 26/06/2019).

Diante do exposto, não vislumbro vícios de inconstitucionalidade formal na Lei estadual n. 12.027/2021.

## **2. Alegação de inconstitucionalidade material**

A autora também alega suposta inconstitucionalidade material do ato normativo impugnado, por violação aos princípios da proporcionalidade e da isonomia, bem como por restringir a liberdade dos idosos.

As controvérsias, neste aspecto, ligam-se a suposto tratamento discriminatório contra o idoso, que estaria sendo tratado como hipossuficiente pela norma em questão, bem como teria seus direitos restringidos pela determinação de assinar fisicamente os contratos de operação de crédito firmados por meio eletrônico ou telefônico.

Ao contrário do que alegou a autora, todavia, ao procurar distinguir este caso daquele julgado na já mencionada ADI 6727, verifico que ambos tratam de temas conexos.

Na referida ação direta de inconstitucionalidade, esta Corte, por unanimidade, julgou constitucional uma Lei do Estado do Paraná que determinava, entre outros, que “a celebração de empréstimos de qualquer natureza com aposentados e pensionistas de que trata este artigo deve ser realizada mediante a assinatura de contrato com apresentação de documento de identidade idôneo, não sendo aceita autorização dada por telefone e nem a gravação de voz reconhecida como meio de prova de ocorrência”.

Como se vê, assim como no caso aqui em análise, a legislação paranaense exigia uma forma específica na assinatura dos contratos celebrados por idosos, o que levou a questionamentos sobre discriminação e a liberdade econômica das partes.

Na ocasião, a Min. Cármen Lúcia argumentou o seguinte:

“Deve ser acentuado também que o consumidor aposentado ou pensionista, em geral ou, pelo menos, em grande parte, põe-se em situação de inquestionável vulnerabilidade econômica e social, dependendo dos proventos para a sua subsistência e da família e para a manutenção dos cuidados com a saúde. Expressivo número de aposentados e pensionistas é de pessoas idosas, é dizer, com idade superior a sessenta anos, nos termos do art. 1º da Lei n. 10.741/2003, devendo, portanto, receber tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade.

Tenha-se presente que “*a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida*” (art. 230 da Constituição da República).

Os princípios da proteção integral e da prioridade também estão previstos naquele Estatuto. No inc. II do § 1º do art. 2º da Lei n. 10.741/2003, impõe-se a garantia de prioridade e preferência na formulação e na execução de políticas públicas voltadas ao idoso. (...)

A proteção jurídica a grupo de consumidores em peculiar situação de exposição a dano patrimonial não é nova neste Supremo Tribunal, que já reconheceu a validade de lei mineira na qual fixado o dever de devolução de taxa de matrícula por instituições de ensino superior privadas a alunos desistentes. Observou-se no julgamento que o objetivo da lei estadual consistiu em conferir-se proteção jurídica a estudantes de específica situação de abuso e enriquecimento sem causa por faculdades particulares:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 22.915/2018 DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES PARITUCULARES DE ENSINO SUPERIOR. DIREITO DO ESTUDANTE À DEVOLUÇÃO DO VALOR DA MATRÍCULA EM CASO DE DESISTÊNCIA OU TRANSFERÊNCIA SOLICITADA ANTES DO INÍCIO DAS AULAS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR E EDUCAÇÃO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. ACÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.951, de minha relatoria, DJe de 6.7.2020) .

(...)

Na análise da validade jurídico-constitucional de disposições normativas regulatórias, é frequente o aparente confronto entre o princípio constitucional da livre iniciativa, fundamento da República Federativa do Brasil e da ordem econômica (inc. IV do art. 1º e *caput* art. 170 da Constituição), e o dever do Estado de intervir na economia visando à garantia do interesse público.

A livre iniciativa não obsta a regulação das atividades econômicas pelo Estado, que pode mostrar-se indispensável para resguardar os valores prestigiados pela Constituição, como, por exemplo a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona:

*“ a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados ”* (Curso de Direito Administrativo. 27. ed. rev. e atual. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 793).

O princípio da livre iniciativa não é absoluto. A intervenção estatal no domínio econômico para defesa do consumidor é legítima e tem fundamento na Constituição da República:

*“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: [...]*

*V - defesa do consumidor (...).”*

Ao declarar, por exemplo, a constitucionalidade da Lei n. 8.039/1990, pela qual se disciplinavam os critérios de reajuste de mensalidades escolares, este Supremo Tribunal reputou legítima intervenção estatal em política de preços para harmonização dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência com os princípios da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319-4/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 30.4.1993). O julgado recebeu a seguinte ementa:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e da outras providencias. - Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços*

*de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. - Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares [...]”.*

Este Supremo Tribunal tem assentado que o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor.

(...)

Na Lei paranaense n. 20.276/2020, ao se proibir oferta publicitária a aposentados e pensionistas para a contratação de empréstimos de instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil, observou-se o princípio da proporcionalidade (inc. LIV do art. 5º da Constituição da República), pois não se interferiu na liberdade econômica das partes ou se subtraiu do consumidor a possibilidade de solicitar contratação (art. 2º).

Foram apenas fixadas balizas, naquela lei, para a segurança jurídica e a transparência na concessão de empréstimos a aposentados e pensionistas, quando expressamente solicitada, como a possibilidade de disponibilização de canais telefônicos gratuitos para essa específica finalidade (art. 3º) e a exigência de que sejam esclarecidos e encaminhados os termos do contrato por e-mail, via postal ou outro meio físico (§ 2º do art. 2º).

Ademais, pelo § 1º do art. 2º daquele diploma, a concessão do empréstimo ao aposentado ou pensionista somente se perfaz após a aposição de assinatura sua no contrato e a apresentação de documento de identidade idôneo, procedimento que está em plena harmonia e tanto reforça, como antes anotado, o princípio da proteção integral ao idoso, visto que a simples autorização dada ao telefone enseja a exposição a fraudes, abusos e até mesmo coação por terceiros.” (ADI n. 6727, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/05/2021) – grifos no original

Nesse mesmo sentido concorrem a AGU e a PGR em suas manifestações. O Advogado-Geral da União opinou:

“De outro lado, insta salientar que o princípio da isonomia não possui o alcance sugerido na petição inicial. É cediço que o consumidor idoso se encontra, na maior parte dos casos, em situação de vulnerabilidade econômica e social, devendo, portanto, receber tratamento prioritário e proteção integral pela sociedade, nos moldes do artigo 230 da Constituição da República e artigo 1º da Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003 – Estatuto do Idoso.

Outrossim, de acordo com o artigo 3º, § 1º, inciso II, da Lei nº 10.741/2003, é garantido ao idoso a preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas. Desse modo, observa-se que a lei paraibana busca tutelar os consumidores idosos, tendo sido editada com base na política pública voltada para a proteção econômica da referida classe.

Portanto, a Lei nº 12.027/2021 não viola o princípio da isonomia (artigo 5º, caput, da Constituição Federal). De modo diverso, ao exigir a assinatura física dos contratantes idosos nas operações de crédito celebradas por via eletrônica ou telefônica, o diploma normativo impugnado aumenta o espectro de proteção do consumidor em especial situação de vulnerabilidade, pois assegura que tais agentes tenham melhor conhecimento acerca da avença mediante o fornecimento de uma cópia do contrato no ato da sua assinatura.

Por fim, cumpre destacar que a limitação prevista pela legislação impugnada se mostra adequada e proporcional ao fim a que se propõe (...)

Assim, a exigência de que a assinatura do idoso seja colhida em instrumento físico que formalize contrato de operação de crédito realizado por meio eletrônico ou telefônico não representa excesso legislativo suscetível de reavaliação pelo Poder Judiciário.

A medida é necessária, pois possibilita aos idosos o conhecimento acerca do conteúdo total da proposta; é adequada, porque não gera gravame excessivo às instituições financeiras e assemelhadas; e atende à proporcionalidade em sentido estrito, porquanto protege classe mais vulnerável de consumidores.” (eDOC 23, p. 15-18)

O Procurador-Geral da República, igualmente, afirmou que:

“Aos idosos há de se conferir tratamento prioritário e proteção integral em razão da condição de vulnerabilidade econômica e social.

(...)

Diversamente do quanto sustentado pela requerente, a norma impugnada, ao exigir assinatura física dos contratantes idosos nas operações de crédito firmadas por meio eletrônico ou telefônico, versa estritamente sobre proteção do consumidor idoso, não violando o princípio da isonomia.

No que toca o princípio da proporcionalidade, a norma questionada mostra-se adequada e proporcional ao fim a que se propõe, qual seja, a defesa do consumidor idoso.

(...)

A Lei paraibana 12.027/2021, ao tornar obrigatória a assinatura física das pessoas idosas em contratos de operação de crédito firmados

por meio eletrônico ou telefônico com instituições financeiras, observou também o princípio da proporcionalidade, pois não subtraiu do consumidor idoso a possibilidade de solicitar contratação, apenas fixou uma regra visando maior segurança e transparência dos negócios jurídicos.” (eDOC 26, p. 11-13)

Dessa mesma forma, não encontro na Lei estadual quaisquer traços de inconstitucionalidade material, dado que o legislador local se limita a resguardar o idoso, prevenindo-o de fraudes que podem prejudicar seu patrimônio.

### **3. Dispositivo**

Ante o exposto, conheço da ação e julgo improcedente o pedido, reconhecendo a constitucionalidade da Lei n. 12.027, de 26 de agosto de 2021, do Estado da Paraíba.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/12/2022 00:00