

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Consoante ressaltado no relatório, cuida o presente caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), tendo por objeto a Lei 5.714/2022 do Município de Tubarão (SC).

O legislador local, em síntese, equiparou o empréstimo consignado concedido sem a solicitação do consumidor a *amostra grátis* (artigo 39, parágrafo único, CDC¹), de maneira a afastar a necessidade de devolução do valor creditado em conta bancária e o pagamento correspondente, prevendo-se, ademais, que eventuais parcelas descontadas na fonte devem ser devolvidas em dobro pelo fornecedor, no prazo de noventa dias.

JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Ab initio, observo que a Constituição Federal ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República. Pretendeu, assim, reforçar a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso.

A hipótese de habilitação que a requerente alega ostentar apresenta previsão na parte inicial do inciso IX do artigo 103 da Constituição, que dispõe sobre os legitimados à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, particularmente a condição de *confederação sindical*.

¹ “Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (...) III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço; (...) **Parágrafo único. Os serviços prestados e os produtos remetidos ou entregues ao consumidor, na hipótese prevista no inciso III, equiparam-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento.**”

Ante a ausência de disciplina constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal, por meio de construção jurisprudencial, estabelecer as balizas interpretativas a respeito da atuação das confederações sindicais no processo objetivo de controle de constitucionalidade.

Construíram-se, essencialmente, as seguintes condicionantes à configuração da legitimidade *ad causam* de referidas entidades: *a)* o reconhecimento da condição de confederação, entidade sindical de grau máximo, assim constituída na forma da lei, não se confundindo com as federações e os sindicatos, e devidamente registrada no Ministério do Trabalho (ADI 1.006-QO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 25/3/1994; ADI 6.463-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2020; e ADI 5.239, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2021, *v.g.*); e *b)* a relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais da confederação postulante e a norma impugnada (ADI 3.527-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 8/2/2019, *v.g.*).

Em conjunto, tais requisitos permitem a avaliação, caso a caso, da legitimidade ativa para a propositura das ações de controle concentrado. É dizer, na hipótese do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, a legitimação ativa não se verifica de maneira apriorística, não se tratando de legitimado universal.

In casu, constato a legitimidade ativa da requerente, porquanto é entidade sindical: *a)* de grau máximo, registrada no Ministério do Trabalho, congregando federações relativas a entidades sindicais representativas das instituições financeiras, bancárias, securitárias e de crédito; e *b)* que ostenta objetivos institucionais diretamente relacionados com a lei municipal contestada, uma vez que esta versa sobre empréstimos consignados, de modo a qualificar a pertinência temática.

Ainda no plano da admissibilidade, verifico igualmente cabível a presente arguição, por envolver discussão sobre a compatibilidade de lei municipal em face da Constituição Federal, conforme expressamente admitido pelo artigo 1º, inciso I, da Lei 9.882/1999.

Atende-se, ademais, ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro meio para sanar a controvérsia de modo abrangente e imediato, como mecanismo de tutela da ordem objetiva. A esse respeito, colaciono os seguintes precedentes:

“O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão.” (ADPF 190, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016)

“Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). (...) Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 7/12/2005)

A jurisprudência desta Suprema Corte formou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade não resta atendido se o ato normativo municipal for passível de impugnação na via do controle de constitucionalidade abstrato estadual (ADPF 703-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 24/2/2021; e ADPF 534-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2020, *v.g.*).

Não obstante, têm sido consideradas cognoscíveis, especificamente, arguições de descumprimento fundamental em que questionadas leis municipais por afronta à competência privativa da União (ADPF 979-AgR, Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/2023; ADPF 282, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 30/5/2023; ADPF 526, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2020; ADPF 235, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 29/8/2019; ADPF 337, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 25/6/2019; e ADPF 222, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 1/10/2019, *v.g.*).

In casu, além de imputada, à lei local, inconstitucionalidade formal por ofensa à competência privativa do ente nacional, à semelhança das arguições antes referidas, tem-se a edição de normas de conteúdo equivalente por outros entes federativos, a exemplo das Leis 8.015/2021 do Município de Criciúma (SC), 9.234/2022 do Município de Blumenau (SC) e 4.550/2023 do Município de Brusque (SC), além dos diversos projetos de lei em tramitação mencionados na inicial e na manifestação de doc. 11, o que autoriza reconhecer a presente arguição como veículo adequado para a tutela da ordem constitucional objetiva, definindo-se a interpretação da Constituição Federal na matéria.

Destarte, impõe-se o conhecimento da ação *sub examine*, razão pela qual passo ao juízo de mérito.

MÉRITO

Em essência, a lei questionada equipara, no âmbito municipal, o empréstimo consignado "*conduzido mediante fraude ou prática abusiva do fornecedor e sem a devida solicitação do consumidor*" a "*amostra grátis*", referindo-se ao previsto no artigo 39, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, o que, na compreensão da requerente, padece tanto de vício formal como material.

A repartição de competências é engrenagem elementar da forma federativa de Estado (artigo 1º, CRFB), ao traduzir a delimitação das autonomias e a organização dos poderes, deveres e atribuições dos integrantes da federação, em prol da adequada consecução dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º, CRFB). Com efeito, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, *“a federação não pode abrir mão da distribuição do poder entre a unidade central e as demais que integram o regime”* (O Município e o enigma da competência comum constitucional. *Revista da ESMESC*, v. 20, n. 26, p. 9-28, 2013, p. 10).

A Constituição delineou um sistema federativo de feição cooperativa, no qual não há simples divisão estanque das tarefas atribuídas a cada um dos entes federados. Diversamente, foram estabelecidas competências legislativas e administrativas tanto próprias como compartilhadas. Em outras palavras, há esferas de competências que são reservadas a cada um dos entes subnacionais e à União, mas também hipóteses de cooperação normativa e executiva.

Na atividade legiferante, ainda que com certa centralização no ente nacional (artigo 22, CRFB), a cooperação igualmente se impõe, uma vez previstas competências concorrentes e suplementares (artigo 24 e 30, inciso II, CRFB), inclusive com margem de legislação supletiva na ausência de normas gerais editadas pelo legislador federal (artigo 24, § 3º, CRFB).

A compreensão desse quadro, entretanto, não é estática, mercê da necessidade de privilegiar iniciativas regionais e locais na interpretação constitucional das fronteiras das competências legislativas. Como assentei em outras oportunidades, o federalismo cooperativo brasileiro, dentro da arquitetura delineada pelo Constituinte, abre espaço ao experimentalismo democrático, permitindo a existência de laboratórios normativos, a propiciar a construção de soluções inovadoras e efetivas para a regulação

dos fatos da vida e o enfrentamento dos problemas sociais.

Nesse sentido, os professores Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto salientam a vantagem do modelo experimentalista, em contraposição à rigidez de desenhos centrados em soluções globais, *verbis*:

“Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformas nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de ‘laboratórios da democracia’: ‘É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país’.” (Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 335)

Esse enfoque descentralizador foi adotado, por exemplo, na ADI 4.060 (de minha relatoria, Pleno, DJe de 39/4/2015), em que declarada a constitucionalidade de lei estadual que fixou número máximo de alunos em sala de aula. Na oportunidade, destaquei a necessidade de se revitalizar a descentralização do federalismo brasileiro, em consonância com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa (artigo 1º, inciso V, CRFB), *in litteris*:

“O cenário, porém, não é estático. A tensão latente entre centralização e descentralização acaba por gerar uma dinâmica ao longo da existência do regime federativo, que se

manifesta por oscilações entre a maior e a menor autonomia local em face da unidade nacional.

(...)

Acredito seja momento de a Corte rever sua postura prima facie em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política.

(...)

Propõe-se, assim, que a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia.”(Destaquei)

Não obstante, a preferência normativa pela descentralização do federalismo brasileiro, com a valorização da autonomia dos entes subnacionais, não afasta o reconhecimento de hipóteses em que deve prevalecer o interesse nacional, máxime quando houver norma constitucional expressa e inequívoca nesse sentido.

Dito de outro modo, na síntese feita por Tércio Sampaio Ferraz Júnior, “o federalismo cooperativo t \hat{e} na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral” (Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 90, p. 245-251, 1995).

A finalidade uniformizadora das normas gerais, cuja edição é

atribuída à União nas matérias abrangidas pela competência concorrente (artigo 24, CRFB), é, igualmente, a que se pretende alcançar nas áreas em que compete privativamente ao ente nacional legislar (artigo 22, CRFB).

Deveras, conforme consignei na ADI 6.482 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 20/5/2021), em que o Plenário reconheceu a constitucionalidade da gratuidade do direito de passagem de infraestrutura de telecomunicações em bens públicos, a atribuição de maior autonomia aos entes subnacionais, no federalismo cooperativo de viés descentralizado, encontra limite na necessidade de uniformidade normativa nacional, como se tem no caso das telecomunicações (artigo 22, inciso XII, CRFB), então em exame.

Naquela oportunidade, tezi as seguintes considerações, aplicáveis, *mutatis mutandis*, aos demais campos da competência privativa:

“A prestação dos serviços de telecomunicações demanda uma infraestrutura integrada, capaz de perpassar pela integralidade do território brasileiro. Por consequência, a eficiência e a universalização do setor analisado são imperativos nacionais. Porém, mais do que questões físicas e geográficas, a realização desses imperativos demanda uma disciplina legal clara, uniforme, coesa e coerente. Não por acaso, houve deliberada opção do Poder Constituinte em outorgar competência PRIVATIVA à União para dispor sobre telecomunicações, com o claro intuito de fornecer regulação uniforme da matéria ao longo do território nacional – de extensão continental e com consideráveis especificidades regionais.”
(Destaquei)

No presente caso, poder-se-ia cogitar, *primo ictu oculi*, que o legislador municipal, ao equiparar os empréstimos consignados não solicitados a *amostras grátis* e atribuir-lhes diferentes consequências, como a restituição em dobro das parcelas descontadas, estaria regulando situações afeitas à proteção do consumidor, objeto de competência

legislativa concorrente, na linha do que reconheceu o Plenário, por exemplo, em relação a lei estadual que proibia (i) práticas publicitárias para convencer aposentados e pensionistas a celebrar contratos de empréstimos, (ii) a concessão de empréstimos sem solicitação expressa e (iii) a celebração dos contratos por telefone (ADI 6.727, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 19/5/2021).

De fato, a Constituição Federal estabeleceu que compete concorrentemente à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, incisos V e VIII), além da possibilidade de os municípios suplementarem a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, inciso II).

O direito do consumidor consiste em subsistema jurídico voltado à regulação das relações de consumo, que envolvam situação de disparidade sob os aspectos econômico, técnico e informacional. Muitas vezes, contudo, incide sobre temática abarcada por outros ramos, sobretudo o direito civil, a exemplo das relações contratuais.

Nesse contexto, coube a esta Corte delimitar os campos de atuação legislativa dos entes federativos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre relações contratuais, ainda que em sede consumerista, por se tratar de matéria que demanda disciplina uniforme em âmbito nacional. Sobre o tema, colaciono os seguintes julgados:

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E CIVIL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE DETERMINA A EXTENSÃO DE BENEFÍCIOS DE NOVAS PROMOÇÕES A CLIENTES PREEXISTENTES.

I. Objeto

1. *Ações diretas ajuizadas contra a Lei nº 15.854/2015, do Estado de São Paulo, que obriga fornecedores de serviços prestados de forma contínua a estenderem o benefício de novas promoções a clientes preexistentes.*

(...)

3. *A lei impugnada, sob o fundamento de regular matéria de proteção ao consumidor, invadiu competência legislativa privativa da União.*

(...)

5. *No que diz respeito aos serviços de educação, a lei incorreu em violação ao art. 22, I, da CF/1988, que estabelece a competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil, tendo em vista que a lei impacta de forma genérica relações contratuais já constituídas, sem que se esteja diante de conduta abusiva do prestador do serviço.*

(...)

Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que impõe aos prestadores privados de serviços de ensino e de telefonia celular a obrigação de estender o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes”. (ADI 6.191, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2022, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.083/2008 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE DETERMINADAS PESSOAS JURÍDICAS COBRAREM TAXA POR EMISSÃO DE CARNÊ DE PAGAMENTO OU BOLETO BANCÁRIO DE COBRANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM SEDE DE DIREITO DO CONSUMIDOR (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NÃO AUTORIZA OS ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL A DISCIPLINAREM RELAÇÕES CONTRATUAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014.

2. In casu, a Lei 4.083/2008 do Distrito Federal, ao proibir determinadas pessoas jurídicas de cobrarem taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança, interferiu em relações contratuais, pois vedou o repasse de custos relativos à viabilização de determinada forma de pagamento pelo fornecimento de bens e serviços, matéria que somente poderia ter sido versada em lei federal.

3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 4.083/2008 do Distrito Federal.” (ADI 4.090, de minha relatoria, Tribunal Pleno DJe de 13/9/2019, destaquei)

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I).

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 Constituição Federal de 1988, 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 nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF).

4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal." (ADI 4.228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2018, destaquei)

“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, conseqüentemente, 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, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 13/9/2017, destaqui)*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A 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, Plenário, DJe de 25/8/2014, destaquei)

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670, de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais.” (ADI 1.042, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2009)

Na ADI 6.727, antes referida, relativa à publicidade e à necessidade de solicitação para a contratação de empréstimos por aposentados e pensionistas, a Ministra Relatora Cármen Lúcia ressaltou não existir interferência nas relações contratuais, o que, caso houvesse, configuraria matéria abrangida pela competência privativa da União, *verbis*:

“11. Diferente do sustentado pela autora, a norma pela qual bancos e intermediários não devem realizar publicidade a aposentados e pensionistas para contratação de empréstimos, que somente podem ser concretizados por solicitação expressa, versa estritamente sobre

proteção do consumidor e do idoso, não invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de crédito ou propaganda comercial.

Pelas normas em questão, não se interferiu em relações contratuais bancárias ou se dispôs sobre elementos de obrigação jurídica. Também não se cuidou de disciplinar a produção e o conteúdo da propaganda comercial. Estabeleceu-se tão somente limitação de publicidade a parcela de consumidores exposta a risco de dano.”

Na presente hipótese, diversamente, a lei questionada trata diretamente do vínculo contratual, desobrigando o consumidor da devolução do valor creditado a título de empréstimo consignado, bem como de qualquer pagamento correspondente.

Dispõe-se, assim, sobre atos de natureza creditícia, entre particulares e instituições financeiras, interferindo-se na regulação dos créditos bancários e do vínculo obrigacional respectivo, o que consubstancia incursão em matéria reservada ao legislador federal.

Com efeito, trata-se de competência privativa da União para legislar não apenas sobre direito civil (artigo 22, inciso I, CRFB), mas também política de crédito (artigo 22, inciso VII, CRFB). A jurisprudência desta Suprema Corte é assente nesse sentido, como ilustram os seguintes precedentes:

“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 6.938, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 30/11/2021, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.274/2020, DO ESTADO DO MARANHÃO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 11.298/2020. EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR NOVENTA DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - A Lei estadual, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ao interferir na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os servidores e empregados públicos estaduais e municipais, adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes.

II - Ação direta julgada procedente, confirmando a cautelar deferida, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020.” (ADI 6.475, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 27/5/2021, destaquei)

“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 6.484, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/10/2020, destaquei)*

“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, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 17/12/2019, destaquei)

“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.*” (ADI 1.357, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 29/1/2016, destaquei)

Deveras, a importância de ordem nacional atribuída à uniformização das normas para direcionar a política de empréstimos de todas as instituições financeiras brasileiras e regular o vínculo obrigacional

creditício afasta o interesse local do Município de Tubarão (SC) para tratar da matéria, ainda que legítima a preocupação do legislador local a respeito dos consignados concedidos sem a solicitação do consumidor.

Essas razões, portanto, conduzem ao reconhecimento da violação do sistema de repartição de competências legislativas estabelecido pela Constituição, mediante indevida disciplina de temas reservados à União, por parte da Lei 5.714/2022, editada pelo município catarinense.

DISPOSITIVO

Ex positis, **CONHEÇO** da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo **PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.714/2022 do Município de Tubarão (SC).

É como voto.