

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.475 MARANHÃO**

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO-CONSIF**
ADV.(A/S) : **LUIZ CARLOS STURZENEGGER**
ADV.(A/S) : **FABIO LIMA QUINTAS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO
MARANHÃO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO MARANHÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro - Consif, em face da Lei estadual 11.274/2020, que dispõe, em caráter excepcional, sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, no âmbito do Estado do Maranhão.

A requerente sustenta a ocorrência de usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil e política de crédito, bem como a violação da iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo, nos termos dos arts. 2º; 61, §1º, II, c; e 84, VI, a, da Constituição Federal.

Ademais, alega que, por alterar contratos validamente celebrados, a Lei estadual 11.274/2020, “afronta a garantia constitucional do ato jurídico perfeito, o princípio da proporcionalidade e a livre iniciativa, e, por conseguinte, merece ser declarada inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal” (pág. 19 da inicial).

Na sequência, aponta a necessidade de concessão de medida

ADI 6475 MC / MA

cautelar, afirmando que “o perigo da demora a justificar a imediata concessão da liminar decorre da necessidade de se preservar a ordem jurídica constitucional e evitar os efeitos sociais e econômicos que ato normativo nulo produzirá” (pág. 19 da inicial), uma vez que

“[...] a lei estadual, nos termos do art. 6º, tem vigência e efeitos imediatos, sendo certo, portanto, que a ausência de decisão suspendendo seus efeitos implicará a suspensão do pagamento de todos os contratos de crédito consignado firmados por servidores públicos estaduais e municipais – civis, militares, aposentados e pensionistas – empregados públicos e privados – ativos e inativos – e empregados privados no Estado do Maranhão” (págs. 19-20 da inicial).

Por essas razões, requer a declaração da

“[...] inconstitucionalidade da Lei do Estado do Maranhão nº 11.274, de 2020, em sua integralidade, concedendo, desde logo, medida cautelar para suspender a sua vigência, por violação aos arts. 2º, 5º, incisos XXXVI e LIV, 22, incisos I e VII, 61, § 1º, inciso II, letra “c”, 84, inciso VI, letra “a” e 1º, inciso IV, e 170, *caput*, da Constituição” (pág. 23 da inicial).

A presente ação direta foi livremente distribuída a mim no dia 25/6/2020, conforme certidão constante do documento eletrônico 19.

No mesmo dia, a requerente atravessou petição nos autos reiterando o pedido de concessão da cautelar (documento eletrônico 20). Antes de analisar o pedido, determinei a regular instrução dos autos, aplicando o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (documento eletrônico 23).

A Organização das Cooperativas Brasileira – OCB e o Banco Central do Brasil peticionaram nos autos requerendo ingresso na qualidade de *amicus curiae*, conforme documentos eletrônicos 28 e 40, respectivamente.

ADI 6475 MC / MA

O Governador do Estado do Maranhão, Flávio Dino de Castro e Costa, juntou aos autos as informações (documento eletrônico 33). Foi certificado nos autos que não foram fornecidas as informações pela Assembleia Legislativa daquele ente federativo (documento eletrônico 39).

A requerente apresentou nova petição reiterando o pedido de concessão da cautelar (documento eletrônico 35).

Finalmente, por meio da Petição 75.703/2020-STF, de 16/9/2020, a requerente aditou a inicial para requerer a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, **com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020**, pelos seguintes fundamentos:

“Em função das alterações trazidas pela lei estadual transcrita, como se observa de sua leitura, as instituições financeiras deverão oferecer condições para pagamentos das parcelas suspensas ainda melhores do que as anteriormente previstas na Lei nº 11.274, ao prever que ‘para fins de quitação do valor prorrogado, as parcelas suspensas serão incorporadas ao final de cada contrato, SEMPRE RESPEITANDO O LIMITE DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DO CONSIGNATÁRIO CONTRATADO’, e ainda que ‘o consignatário poderá optar por condições de quitação diversa do disposto no §1º desde que o faça mediante solicitação ao consignante e a instituição financeira conveniada, sempre no melhor interesse do cliente, sem juros ou multas’.

4. Como se vê, houve, do ponto de vista substantivo, um agravamento do quadro de inconstitucionalidade apontado pela CONSIF em sua inicial, em relação à ofensa às garantias constitucionais da irretroatividade das leis e da incolumidade do ato jurídico perfeito, e ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, inciso XXXVI), bem como ao constituir violação ao princípio da proporcionalidade (art. 5º, inciso LIV) e à livre

ADI 6475 MC / MA

iniciativa (art. 170, caput).

5. No plano fático, também se acentuou o cenário de dano irreparável, vez que a suspensão será mantida ‘pelo período de três meses ou enquanto perdurar o estado de emergência pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020’, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.274.

6. A despeito de o prazo de 3 meses ter se encerrado em 2.9.2020 previsto originalmente para suspensão do pagamento das parcelas dos contratos de crédito consignado, é certo que essa situação permanece, dado que, desde a promulgação da lei impugnada, o estado de emergência público foi reiterado sete vezes. [...]” (págs. 2-3 do documento eletrônico 44).

É o relatório necessário. Decido a cautelar.

De saída, observo que as alterações legislativas promovidas pela Lei 11.298/2020 não importam em reformulação de fundamento desta ADI, de maneira que não enxergo óbice ao pretendido aditamento da inicial.

Bem examinados os autos, entendo ser de rigor o deferimento do pedido de cautelar.

Na espécie, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, ao fundamento de que teria 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

ADI 6475 MC / MA

diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”¹.

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 evitar².

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

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 260.

2 BOBBIO, Norberto; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 481.

ADI 6475 MC / MA

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/DF, Rel. Alexandre de Moraes; grifei).

Aparentemente, esse parece ser o caso dos autos. Eis o teor dos dispositivos da Lei estadual 11.274/2020, a qual “dispõe em caráter excepcional sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, no âmbito do Estado do Maranhão pelo prazo de 90 dias e dá outras providências” (documento eletrônico 13), *verbis*:

“Art. 1º Ficam em caráter excepcional **suspensas as cobranças de empréstimos consignados** (ou seja, com desconto em folha) **contraídos pelos servidores públicos estaduais e municipais e empregados públicos e privados, ativos e inativos, tantos civis quanto militares, junto às instituições financeiras, pelo prazo de 90 dias**, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19):

Art. 2º Pelo período de três meses ou enquanto perdurar o

ADI 6475 MC / MA

estado de emergência pública de que trata a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **o órgão pagador da administração pública direta e indireta do Estado e Municípios, não realizará o desconto salarial do valor correspondente às parcelas de empréstimos e financiamentos** consignados em folha de pagamento de servidores e empregados públicos ativos e inativos.

Art. 3º **Findo o estado de emergência pública** de que trata a Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **as instituições financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas vencidas** durante o período de suspensão a que se refere o *caput*, assegurado o parcelamento do valor em atraso em no mínimo doze meses.

§1º Para fins de parcelamento do valor total das parcelas em atraso, o limite de comprometimento da renda do servidor ou empregado público poderá ser ampliado em até seis por cento, na forma do regulamento.

§2º Não incidirá juros de mora, multa ou correção monetária sobre o valor das parcelas não pagas, cujo vencimento tenha ocorrido a partir de 20 de março de 2020 até o encerramento do estado de emergência pública.

Art. 4º. As instituições financeiras não poderão realizar qualquer tipo de cobrança, sendo vedada a inscrição do nome dos devedores nos bancos de dados dos órgãos de restrição ao crédito.

Art. 5º Fica assegurada ao servidor ou empregado público a opção pela manutenção do desconto salarial autorizado perante o respectivo órgão pagador.

Parágrafo único. O servidor ou empregado deverá ratificar perante o órgão pagador a autorização para manutenção do desconto em sua folha de pagamento.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação” (documento eletrônico 13; grifei).

Posteriormente, foi promulgada a Lei 11.298/2020, do mesmo ente federativo, alterando o art. 3º da Lei 11.274/2020, assim como

ADI 6475 MC / MA

acrescentando os arts. 5º-A e 5º-B, do referido diploma legal, como pode ser visto abaixo:

“Art. 1º Modifica-se o art. 3º da Lei Ordinária Estadual nº 11.274 de 04 de junho de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 3º Findo o prazo de 3 (três) meses **ou estado de emergência** as instituições financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas vencidas durante o período de suspensão.

§1º Para fins de quitação do valor prorrogado, as parcelas suspensas serão incorporadas ao final de cada contrato, **SEMPRE RESPEITANDO O LIMITE DE COMPROMETIMENTO DA RENDA DO CONSIGNATÁRIO CONTRATADO**, na forma do decreto que regulamenta esta Lei a ser editado e publicado pelo Poder Executivo.

§2º **Não incidirá juros de mora, multa ou correção monetária sobre o valor das parcelas suspensas.**

§3º **O consignatário poderá optar por condições de quitação diversa do disposto no §1º desde que o faça mediante solicitação ao consignante e a instituição financeira conveniada, sempre no melhor interesse do cliente, sem juros ou multas.** (NR)’

Art. 2º Ficam acrescentados os art. 5º A e 5º B na Lei Ordinária

‘Art. 5º-A: Ministério Público e Defensoria Pública do Estado do Maranhão, bem como órgãos de defesa do consumidor poderão receber denúncias e proceder à fiscalização, no que couber, de eventuais descumprimentos desta Lei’

‘Art. 5º-B: O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até 5 (cinco) dias a contar da data de sua publicação.’

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”
(grifei)

ADI 6475 MC / MA

Não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo do referido diploma normativo é impor a suspensão, pelo prazo de 90 dias, do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados.

A Lei estadual, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020, segundo parece, 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, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil.

Mas não só. Tudo leva a crer que tenha invadido também 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**

ADI 6475 MC / MA

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).

Nessa 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

ADI 6475 MC / MA

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”.

Na espécie, também em exame superficial, compreendo aplicáveis os mesmos fundamentos expendidos acima, de maneira a assentar que o Estado do Maranhão, ao menos à primeira vista, 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, caracterizado o *periculum in mora* e a configurada a plausibilidade do direito invocado, com base no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, concedo a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal, para suspender, até o

ADI 6475 MC / MA

exame do mérito desta ação direta, a eficácia da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020.

Por fim, considerando que a Organização das Cooperativas Brasileira – OCB e o Banco Central do Brasil preenchem os requisitos legais, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, defiro o pedido de ingresso como *amicus curiae* na presente ADI.

Comunique-se com urgência.

À Secretaria para as anotações pertinentes.

Após, ouça-se o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, conforme determinado no documento eletrônico 23.

Publique-se.

Brasília, 17 de setembro de 2020.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator