



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## COMISSÃO DE JUSTIÇA

**RELATOR: PÉRICLES RÉGIS MENDONÇA DE LIMA**  
**SOBRE: O Projeto de Lei nº 87/2020**

Trata-se do Projeto de Lei nº 87/2020, de autoria do Edil José Apolo da Silva, que altera a Lei nº 5.687, de 03 de junho de 1998, para dispor sobre as condições gerais de pagamento de empréstimos consignados, após a decretação do estado de Calamidade Pública Municipal.

Seguindo sua tramitação legislativa veio à esta Comissão de Justiça para ser apreciada.

Procedendo à análise verificamos que o projeto de lei visa suspender por 120 (cento e vinte) dias as obrigações assumidas por servidores públicos municipais em relações contratuais firmadas com instituições financeiras, em outras palavras, propõe a suspensão dos descontos em folha de pagamento de empréstimos consignados.

Em que pese a nobreza de seu objeto, padece de **inconstitucionalidade** em decorrência da **matéria ser de competência privativa da União**:

*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;*

*(...)*

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*

*(...)*

*XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;*

Ante o exposto, a proposição padece de **vício insanável**.



**PÉRICLES RÉGIS**  
Vereador Presidente  
RELATOR



**ANSELMO ROLIM NETO**  
Vereador Membro

Sorocaba, 3 de março de 2020.



**JOSÉ FRANCISCO MARTINEZ**  
Vereador Membro



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

J. AOS PROJETOS EM APRESENTAÇÃO  
EM

FERNANDO DINI  
PRESIDENTE

Sorocaba, 09 de julho de 2020.

Ofício CJ-2020-07-0008

**Assunto: Juntada de Nota Técnica emitida pela FEBRABAN referente ao PL 87/2020 de autoria do Vereador José Apolo da Silva**

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente  
Da Câmara Municipal de Sorocaba  
Vereador Fernando Alves Lisboa Dini

Sirvo-me do presente expediente para solicitar a Vossa Excelência sejam encartados ao PL 87/2020 a manifestação da **Federação Brasileira de Bancos** acerca da propositura citada, instruída com cópia de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro a qual tem por objeto a Lei nº 11.699 de 03 de junho de 2020, do Estado da Paraíba, a qual suspende as cobranças dos empréstimos consignados, contraídos pelos servidores públicos estaduais, durante o período de 120 (cento e vinte) dias, encaminhados pela FEBRABAN à esta Comissão de Justiça.

Sem mais, receba nossos cumprimentos, contando com nossos agradecimentos e votos de elevada estima e consideração.

PÉRICLES RÉGIS  
Presidente  
Comissão de Justiça

Ofício M.V. SOROCABA 10/Jul/2020 09:53:19089 1/2

São Paulo, 29 de maio de 2020.

Ref.: Projeto de Lei nº 87/2020

A Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, entidade representativa das instituições bancárias com estabelecimentos instalados no Município de Sorocaba, vem perante V.Exa. manifestar-se sobre o Projeto de Lei nº 87/2020, de autoria do Vereador José Apolo da Silva (PSL), que *“Altera a Lei N° 5.687, de 03 de Junho de 1998, para dispor sobre as condições gerais de pagamento de empréstimos consignados, após a decretação do estado de Calamidade Pública Municipal”*.

Após análise detalhada do teor da citada proposição, encaminhamos a presente Nota Técnica, para apreciação e consideração de V.Exa., manifestando o entendimento desta Federação quanto às imperfeições jurídicas e inconvenientes que certamente advirão da aplicação da norma, se aprovada.

Em síntese, entendemos que:

- A competência para legislar sobre o sistema financeiro nacional é privativa da União, conforme dispõe o artigo 22, VII, da Constituição Federal, que estabelece a competência da União para legislar sobre a “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores”, e o artigo 48, XIII, que trata da competência do Congresso Nacional para legislar sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.
- O PL ao tratar de possíveis descontos em parcelas de empréstimos consignados em folha dos servidores avança em âmbito constitucionalmente reservado à legislação complementar federal e, portanto, importa em invasão da competência da União para regulamentar a matéria.
- A suspensão pura e simples dos descontos nos empréstimos consignados, sem qualquer exceção ou análise da situação particular de cada solicitante, alcançará a todos indistintamente, incluindo aqueles que poderão não ter prejuízos com os advenços salariais ou em seus rendimentos.
- A solução recomendável seria permitir que as instituições financeiras, de acordo com suas políticas e medidas implementadas para seus clientes durante a crise, realizem negociação direta com cada contratante, analisando as necessidades individuais, proporcionando o melhor cenário a longo prazo caso a caso.
- As principais instituições financeiras do País, espontaneamente e certamente sensíveis à realidade enfrentada em razão da pandemia, oportunizaram a seus clientes não apenas a suspensão de encargos adicionais e a prorrogação dos pagamentos de seus empréstimos pelo prazo de 60 dias, mas também asseguraram aos devedores o direito de promover renegociações visando beneficiá-los quando da retomada dos pagamentos.
- O Código de Defesa do Consumidor, em seu inciso V art. 6º, já prevê a possibilidade de revisão do contrato em razão de fato superveniente não previsto pelas partes quando da conclusão do contrato.
- A suspensão proposta alcança todas as Instituições Financeiras sem a necessária análise do porte de cada uma. Com isso, o não recebimento de valores para os bancos pequenos e médios, por prazo indefinido, poderá colocar tais Instituições em situação crítica, podendo levá-las ao estado de insolvência. Esta condição

tem grande poder de gerar um colapso no Sistema Financeiro Nacional, com o gravíssimo risco de se criar uma crise sistêmica, piorando ainda mais a situação econômica do País.

- Assim, a suspensão do desconto do empréstimo consignado poderá afetar outras medidas que estão sendo implementadas pelas instituições financeiras para minimizar os efeitos do COVID-19 (Coronavírus) no País, uma vez que, dentre outras medidas, estão flexibilizando seus processos de concessão de crédito, aumentando carência e reduzindo juros, por exemplo.
- O crédito consignado é uma das linhas de crédito, destinadas à pessoa física, com menor custo para o tomador. No entanto, o projeto em análise acaba por desestimular a oferta do produto, sobretudo para os bancos de menor porte, empurrando o consumidor deste público para outras modalidades mais caras de crédito.
- A ANBC e a FEBRABAN vêm discutindo propostas para amenizar os efeitos negativos no emprego e na renda. Considerando como forma de contribuir para a negociação de dívidas, os birôs de crédito estenderão o processo de negativação, em geral de 10 dias, para 45 dias, a partir de 17.04.20. A medida, válida por 90 dias, podendo ser prorrogada.
- A ausência de informação acerca do inadimplemento durante 1 ano, impedirá que eventuais concedentes de crédito avaliem de maneira adequada a capacidade patrimonial dos tomadores já que diversas informações deixarão de constar dos cadastros. Como consequência, as instituições financeiras tenderão a ser mais conservadoras na concessão de crédito, elevando as exigências dos seus clientes potenciais. Esta redução na oferta de crédito deve afetar, sobretudo, os consumidores de renda mais baixa.

Certos de que os interesses do Poder Público e das Instituições Financeiras no processo de melhoria contínua da prestação de serviços aos cidadãos são convergentes, agradecemos antecipadamente a compreensão e atendimento às nossas considerações.

**Nota Técnica**  
**Projeto de Lei nº 87/2020**  
**Câmara Municipal de Sorocaba**

A FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), principal entidade representativa do setor bancário brasileiro, é uma associação sem fins lucrativos que tem o compromisso de fortalecer o sistema financeiro e suas relações com a sociedade e contribuir para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do País.

O quadro associativo da entidade conta com 119 (cento e dezenove) instituições financeiras associadas de um universo de 155 (cento e cinquenta e cinco) em operação no Brasil, as quais representam 98% (noventa e oito por cento) dos ativos totais e 97% (noventa e sete por cento) do patrimônio líquido das instituições bancárias brasileiras. A FEBRABAN não realiza operações financeiras de qualquer natureza, ou seja, não faz empréstimos, financiamentos, transferências de valores, aplicações, captação de recursos de investimentos ou recebe depósitos de poupança, para pessoas físicas ou jurídicas.

O objetivo da Federação é representar seus associados em todas as esferas do governo - Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e entidades representativas da sociedade, para o aperfeiçoamento do sistema normativo, a melhoria continuada dos serviços e a redução

dos níveis de risco. Também busca concentrar esforços que favoreçam o crescente acesso da população aos produtos e serviços financeiros.

## **Texto do Projeto de Lei**

*Art. 1º inclua-se novo artigo 5º a Lei Nº 5687, de 03 de Junho de 1998:*

*"Art. 5º - A. Durante o prazo entre o início da vigência do Estado de Calamidade Pública, decretado pela Prefeitura Municipal de Sorocaba, ficam suspensos por 120 (cento e vinte) dias os descontos em folha de pagamento de empréstimos consignados contratados por servidores municipais, da administração direta, autárquicas, da empresa pública e da fundação.*

*§ 1º Caberá às instituições financeiras concedentes dos empréstimos a renegociação dos termos dos empréstimos buscando o alongamento dos prazos originais de pagamento.*

*§ 2º Não haverá cobrança de taxas ou encargos, nem a inscrição em cadastros de inadimplentes, no âmbito da negociação descrita no § 1º*

*Art. 2º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

## **I - Das medidas tomadas pelo Setor Financeiro - Crise COVID-19.**

Inicialmente, é importante destacar que as instituições financeiras estão solidárias e têm se posicionado claramente como parceiros dos clientes e de toda sociedade nesta crise ocasionada com a pandemia do COVID-19 (Coronavírus). Assim, estão sendo realizadas diversas medidas que objetivam contribuir e reduzir os impactos da crise na vida de todos.

Em relação às dívidas, os bancos estão permitindo a prorrogação de seu pagamento por até 60 dias, ficando à disposição de seus clientes para conversar e encontrar soluções caso a caso.

Como parte das medidas de apoio a pequenas e médias empresas, o Governo Federal vai abrir uma linha de crédito emergencial para financiamento da folha de pagamento. O programa, no valor total de R\$ 40 bilhões, será custeado pelo Tesouro Nacional (85%) e pelos bancos participantes do programa, que irão contribuir com outros 15%. O valor a ser aportado pelos bancos pode, portanto, chegar a R\$ 6 bilhões.

A linha de crédito estará disponível para pequenas e médias empresas, com faturamento anual de R\$ 360 mil a R\$ 10 milhões, que poderão ter o salário dos seus funcionários garantido por 2 meses e terá prazo de 36 meses, incluindo 6 meses de carência para início do pagamento. A contrapartida será um compromisso por parte da empresa de que não ocorrerão demissões pelo prazo de 2 meses subsequentes à contratação do financiamento.

Estima-se que a medida beneficiará até 1,4 milhão de empresas e 12,2 milhões de pessoas.

Além disso, os bancos anunciaram a doação de 5 milhões de kits de testagem para o COVID-19, que serão importados e devem chegar ao Brasil na segunda quinzena de abril, bem como diversas instituições estão anunciando colaborações individuais para auxiliar no combate à Pandemia e mitigar seus efeitos.

Tais medidas demonstram que o Setor Financeiro tem total consciência do seu papel social, que não se restringe às doações. O foco é o apoio aos clientes, ou melhor, aos brasileiros, empresas e pessoas físicas, nesta dura travessia e desafios que se desenham.

## **II - Do ajuizamento da Ação de Direta de Inconstitucionalidade pelo MP/RO**

Recentemente, o Estado de Rondônia publicou a Lei 4737 de 22 de abril de 2020, que “*em caráter excepcional, suspende o cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais, no âmbito do Estado de Rondônia, durante o período de 90 dias*”, oriunda do PL 484/2020, de autoria do Dep. Adelino Angelo Follador (DEM-RO), que tramitou na Assembleia Legislativa.

Assim, o Ministério Público Estadual (RO), ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0802916-87.2020.8.22.0000, no Tribunal de Justiça do Estado, impugnando a Lei Estadual e solicitando deferimento de pedido liminar para suspensão imediata de seus efeitos até o fim do julgamento.

Apreciado o pedido, o Tribunal entendeu por acatar o pedido do MP, destacando as razões que seguem:

**“A tutela provisória, quando fundada em urgência, é cabível quando verificada a presença da plausibilidade jurídica da pretensão, concomitante à demonstração de risco de prejuízos graves e de difícil reparação ou risco ao resultado útil do processo, nos exatos termos que dispõe o art. 300 do CPC.**

(...)

**Com efeito, a lei estadual, supracitada, ao dispor sobre a suspensão das cobranças (dos descontos em folha para o pagamento) de empréstimos consignados dos servidores, determinar que sejam cobradas “ao final do contrato” e dispensar “a incidência de juros ou multas”, usurpou competência legislativa própria da União. Consignação em folha de pagamento é, ao mesmo tempo, garantia e meio de adimplemento de contratos de empréstimo, financiamento, cartão de crédito etc. Tais relações contratuais fazem parte do Direito Civil. Referida lei, ao permitir a suspensão de consignação em folha de pagamento, dispor sobre quando devam ser pagas as parcelas suspensas e sobre a incidência de juros e multa, interfere indevidamente em relação contratual privada.**

**Nesse quadrante, verifica-se presente a fumaça do bom direito necessária ao deferimento do pedido liminar de suspensão da lei,**

posto que, prima facie, a matéria por ela tratada é eminentemente de direito civil, redundando em clara interferência nas relações contratuais de empréstimos consignados entre as instituições financeiras e os servidores públicos, inclusive, com incursão sobre cobrança de juros e multas já pactuados, o que foge a competência estadual.

(...)

Quanto ao periculum in mora, entendo também estar evidente pois a Lei pode produzir efeitos na folha de pagamento dos servidores no mês corrente, interferindo nos contratos de empréstimos livremente pactuados.

Por fim, anote-se que se reconhece e louva a atitude do Poder Legislativo Estadual que externando preocupação com os servidores públicos durante a pandemia do COVID-19, buscou com a Lei supra citada, conforme Justificativa da proposição (id. 8597371), desonerar os servidores do pagamento dos seus consignados, aumentando a renda líquida em tempos de crise, ao mesmo tempo em que aqueceria a economia com a circulação desses valores no nosso Estado. Todavia, como visto, a razão da suspensão dos efeitos da Lei, se dá porque a atribuição legislativa para tal medida não é da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, mas da União, via Congresso Nacional. Outrossim, destaque-se, ainda, que já se proclamou que nem mesmo compete ao Poder Judiciário determinar ação semelhante. Sabe-se que em data recente, no âmbito do primeiro grau da Justiça Federal, houve o deferimento de liminar para suspensão de cobrança de empréstimos consignados dos aposentados do INSS, entretanto, a decisão já foi cassada pelo TRF1. Ao analisar o recurso interposto pelo Banco Central do Brasil, o Des. Federal Carlos Augusto Pires Brandão afirmou ser importante “nesse momento considerar o grave quadro de desafios que se nos impõe a realidade atual. Qualquer interferência na gestão governamental tem efeitos colaterais, externalidades, que sequer se mostram visíveis a instituições que estão distantes do cenário das decisões de governo”

Assim sendo, por competir ao Judiciário zelar pela correta repartição de competências/atribuições legislativas, deve o pedido liminar formulado pelo Ministério Público do Estado de Rondônia ser analisado e por tudo que restou exposto, deferido.

Desta forma, não há dúvidas quanto a inconstitucionalidade do PL, tendo em vista que o próprio judiciário, destacando o STF, tem entendimento pacífico que não cabe a Estados, nem Municípios, legislar sobre a matéria, por isso, solicitamos que o PL seja rejeitado.

### **III - Dos vetos nas esferas estadual e municipal**

**Tramitaram na Assembleia Legislativa do Amazonas e na Câmara Municipal de Rio Branco os PL's 149/2020 e 10/2020, respectivamente, de autoria do Dep. Dermilson Chagas (PP-AM) e do Ver. Eduardo Farias (PCdoB). Ambas as proposições tinham como escopo a suspensão das cobranças de empréstimo consignado contraído por servidores públicos estaduais/municipais, além de aposentados e pensionistas, junto às instituições financeiras por prazo estipulado em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19).**

Relativo ao PL do Estado do AM, no dia 19.05.20, o Sr. Governador, Wilson Miranda Lima, preferiu veto integral ao PL, destacando as razões que seguem:

**“(...) O Projeto de Lei, sem olvidar a nobre intenção do legislador ao propô-lo, por tratar de matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações, refere-se a tema cuja competência para legislar é privativa da União, nos termos do artigo 48, inciso XIII da Constituição da República, revelando-se, portanto, inconstitucional.**

*Registro que por intermédio do Requerimento n° 212912020, de autoria coletiva, dentre estes, o autor da Propositura ora vetada, foi solicitado o encaminhamento de indicativo, a este Poder Executivo, em que é reconhecida a inconstitucionalidade da matéria, pelos motivos já expostos.*

*Ademais, sustentam os autores do Requerimento que o Projeto de Lei, da forma como aprovado, acarretaria em uma sobreposição de parcelas, após o prazo de suspensão, onerando ainda mais o servidor público, fato que demonstra sua contrariedade ao interesse público.*

*(...)”*

No mesmo sentido, reconhecendo a inconstitucionalidade da proposta, Projeto de Lei 10/20 do Município de Rio Branco, foi vetado integralmente pelo Sra. Prefeita, Socorro Neri, que assim destacou:

**“O autógrafa sob análise, ao dispor da suspensão de obrigações firmadas, inclusive quanto a juros e multas, claramente invadiu campo legislativo reservado à União. O parágrafo único do transcrito dispositivo constitucional prevê a possibilidade de lei complementar atribuir competência suplementar sobre pontos específicos das matérias arroladas, mas não há lei complementar nesse sentido em relação às normas de direito civil. Em situação análoga, mas analisando a intenção de preservar centralizada na União a competência para legislar sobre crédito bancário a servidores públicos, o STF declarou inconstitucional lei do Distrito Federal que 'autorizou' o Banco de Brasília (distrital, portanto), a converter em empréstimo pessoal o saldo devedor de seus servidores no cheque especial. (ADIN. lei distrital n° 919/1995, que**

dispõe sobre operação de crédito. inconstitucionalidade formal. violação ao art. 22, vii, da constituição)

Outro ponto diz respeito à eficácia das normas do autógrafo, conforme propõe. Não se discute sobre a possibilidade de norma jurídica produzir eficácia imediata ao tempo de seu ingresso no ordenamento, mas é certo que essa eficácia estará limitada aos atos e contratos jurídicos futuros, não os já praticados ou firmados. Nesse ponto, o autógrafo contraria outro postulado constitucional importante, disposto no inc. XXXVI, do art. 5º, que versa sobre os direitos e garantias individuais, traçado nesses termos: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; A lei civil, de regra, produz efeitos para o futuro, não podendo retroagir de modo a produzir alterações nas relações jurídicas contratuais consolidadas, ainda que de trato sucessivo, como é o caso dos contratos de mútuo, salvo hipóteses excepcionais. Os contratos já firmados e sobre os quais não há vício que possam comprometer sua validade, são regidos pelas normas existentes e válidas ao tempo em que nasceram, a bem da segurança jurídica dos contratantes. A possibilidade de retroatividade da lei civil tem admissão excepcionalíssima na doutrina, e somente quando assentadas em regra constitucional expressa. O caso concreto não apresenta esses elementos. Entende-se então que, ato jurídico perfeito é aquele que sob o regime de determinada lei tornou-se apto para dar nascimento aos seus efeitos desde que seja feita a devida verificação de todos os requisitos que lhe são indispensáveis. A lei de introdução às normas do direito brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/42), define o ato jurídico perfeito como sendo aquele já consumado ao tempo em que se efetuou.

(...)

Dito isso, observa-se que o art. 1º do autógrafo n.º 09/2020 propõe a suspensão do pagamento de parcelas dos empréstimos consignados contraídos pelos servidores municipais, o que claramente afronta o ato jurídico perfeito. Não poderia, mesmo o legislador federal, produzir normas cujos efeitos pretendessem alcançar os contratos já firmados. Os problemas não cessam aí. O autógrafo simplesmente substitui a vontade das partes, pois não se limitou a autorizar a Administração a suspender os descontos na folha, caso o servidor interessado manifestasse esse desejo, determinando incontinenti (de imediato) a suspensão dos descontos, sem prévia manifestação dos diretamente interessados.

**Por essas sucintas razões, entende-se por necessário opor veto integral ao autógrafo n.º 09/2020.**

Demais disso, há de se observar que **o art. 4º, incisos VI e IX, da Lei n.º 4.595, de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional, disciplina claramente ser de competência do Conselho Monetário Nacional para normatizar acerca do que propõe o Autógrafo n.º 9/2020, in verbis:**

(...)

Sobre o tema de que trata o Autógrafo n.º 9/2020, **o Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, proferiu no dia 27 de abril de 2020, nos autos do processo n.º 1011434-03.2020.4.01.0000, decisão que corrobora o já asseverado nas presentes razões, da qual destaco os seguintes excertos: (..) A Lei n.º 4.595/64 estabelece, em seu art. 1º, que o Sistema Financeiro Nacional será constituído do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e das demais instituições financeiras públicas e privadas. As atribuições do BCB são descritas no art. 10 do referido diploma legal, cabendo à esta instituição, dentre outras, exercer a fiscalização das instituições financeiras, inclusive com aplicação de penalidades, conceder autorização às instituições financeiras etc.**

**A Constituição de 1988 elenca o princípio da separação dos poderes como garantia institucional intangível. Isso significa que a ordem vigente se estrutura a partir de limites na atuação das esferas de poder. Cabe ao Judiciário preservar essa ordem, prestigiando esse princípio estruturante da República Federativa do Brasil, consagrando a harmonia das diversas atuações. A intervenção do Poder Judiciário nas demais esferas de poder, no caso na condução da política monetária, só se justifica quando demonstrada a inércia da autoridade competente e a excepcionalidade do contexto fático, não configurada no caso concreta**

(...)

Essas, Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Vereadores, **são as razões que me levaram a decidir pelo Veto Integral ao Autógrafo n.º 09/2020**, o qual submeto à elevada apreciação das Senhoras e Senhores Membros da Câmara Municipal.

Por fim, vale mencionar, que foi apresentado o PL 1735/20 na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que: **“Dispõe sobre a suspensão dos descontos de empréstimos consignados em folhas dos servidores ativos e inativos, aposentados e pensionistas no município do rio de janeiro, em decorrência do surto de coronavírus - covid-19”.**

Apreciado pela Comissão de Constituição de Justiça da Casa, o Relator, Ver. Thiago K. Ribeiro, preferiu parecer, aprovado pelos demais parlamentares integrantes, em que conclui que a proposta violava a Constituição Federal, no seguinte aspecto:

**“A Proposição sob análise *trata de uma relação de consumo consolidada em ato jurídico perfeito entre o funcionário e a instituição bancária, não cabe ao Legislativo Municipal legislar sobre o tema, como disposto nos Arts 22. I c/c Art.24, V da Constituição Federal.*”**

**Pelo todo exposto, opino pela INCONSTITUCIONALIDADE.”**

Assim, diante do exposto, seguindo os entendimentos apresentados solicitamos que o PL seja rejeitado por possuir o mesmo teor.

#### **IV - Da competência da União para legislar sobre o tema.**

**Inicialmente, é importante destacar que a competência para legislar sobre o sistema financeiro nacional é privativa da União, conforme dispõe o artigo 22, VII, da Constituição Federal, que estabelece a competência da União para legislar sobre a “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores”, e o artigo 48, XIII, que trata da competência do Congresso Nacional para legislar sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.**

Conforme entendimento do STF “as instituições financeiras atuam em todo o território nacional, por vasta rede de estabelecimentos ou agências, que se comunicam com as matrizes e lhes cumprem instruções e ordens, muitas das quais derivadas do Banco Central. Tudo indica, portanto, que a regulação dessa atividade deva ser realizada pelo ente federativo central e não local.” (ADI 3155).

Ainda, o artigo 192 da Constituição Federal, dispõe que o Sistema Financeiro Nacional será regulado por leis complementares federais. Vale dizer, compete à União legislar sobre todos os aspectos atinentes ao sistema financeiro, o que inclui as políticas de crédito.

**Assim, o PL ao tratar de possíveis descontos em parcelas de empréstimos consignados em folha dos servidores avança em âmbito constitucionalmente reservado à legislação complementar federal e, portanto, importa em invasão da competência da União para regulamentar a matéria.**

A vedação constitucional existe justamente para impedir que cada Ente Federativo fixe regras que estabeleçam restrições ou condicionamentos inteiramente distintos, o que não seria coerente dado que a atividade financeira é exercida em todo o território nacional de forma igual, obedecendo aos normativos expedidos pelo Banco Central do Brasil.

Desta forma, as implicações acima expostas apenas comprovam que todas as matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional são de competência da União.

## **V - Do prejuízo da suspensão dos descontos do empréstimo consignado**

Inicialmente, esta Federação entende a necessidade do estabelecimento de medidas emergenciais que visem a mitigar os impactos econômicos da pandemia no país. Contudo, afigura-nos despropositado condicionar a suspensão do desconto de parcela de empréstimos consignados em folha dos servidores municipais por 120 (cento e vinte) dias, poderá ultrapassar a fase crítica em que se fazem necessárias medidas concretas que impeçam a circulação de pessoas visando conter o avanço da pandemia que ora enfrentamos.

**Ademais, sabe-se que a suspensão pura e simples dos descontos nos empréstimos consignados, sem qualquer exceção ou análise da situação particular de cada solicitante, alcançará a todos indistintamente, incluindo aqueles que poderão não ter prejuízos com o recebimento de seus salários ou rendimentos.**

**Por isso, ao nosso entender, a solução recomendável seria permitir que as instituições financeiras, de acordo com suas políticas e medidas implementadas para seus clientes durante a crise, realizem negociação direta com cada contratante, analisando as necessidades individuais, proporcionando o melhor cenário a longo prazo caso a caso.**

**Nesse sentido, cabe destacar que as principais instituições financeiras do País, espontaneamente e certamente sensíveis à realidade enfrentada em razão da pandemia, oportunizaram a seus clientes não apenas a suspensão de encargos adicionais e a prorrogação dos pagamentos de seus empréstimos pelo prazo de 60 dias, mas também asseguraram aos devedores o direito de promover renegociações visando beneficiá-los quando da retomada dos pagamentos, conforme informações abaixo extraídas do site da FEBRABAN:**

### **Prorrogação de dívidas**

*Na segunda-feira (16), os cinco maiores bancos associados - Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Itaú Unibanco e Santander - anunciaram que estão comprometidos em atender pedidos de prorrogação, por 60 dias, dos vencimentos de dívidas de clientes pessoas físicas e micro e pequenas empresas para os contratos vigentes em dia e limitados aos valores que já foram usados pelo consumidor.*

*Os clientes devem entrar em contato com seu banco, expor seu caso para saber das condições para prorrogar a dívida por até 60 dias. Cada instituição irá definir o prazo e as condições dos novos pagamentos. Não é necessário ir presencialmente na agência bancária. O cliente poderá ligar para seu gerente e ainda usar os canais eletrônicos para entrar em contato com seu banco, como o atendimento telefônico e os meios digitais.*

*“Os bancos estão preparados para facilitar os pagamentos dos clientes e continuarão contribuindo para amenizar os efeitos negativos do coronavírus na economia”, afirma Isaac Sidney.*

*A medida vale para contratos de crédito feitos pelo cliente com o banco. Para saber quais contratos estão sujeitos a prorrogação, o cliente deve entrar em contato com o seu banco. É importante ressaltar que também não inclui boletos de consumo geral, como água, luz e telefone,*

*além de tributos, porque se referem a serviços prestados por concessionárias de serviços públicos e governos; cheque especial e cartão de crédito também não são prorrogáveis.*

**O Código de Defesa do Consumidor, em seu inciso V art. 6º, já prevê a possibilidade de revisão do contrato em razão de fato superveniente não previsto pelas partes quando da conclusão do contrato. Portanto, já existe instituto jurídico que permite ao consumidor impactado pelos efeitos da Covid-19 buscar a repactuação de sua dívida junto ao fornecedor, demonstrando que a mesma se tornou excessivamente onerosa.**

**Importante ressaltar que a suspensão proposta alcança todas as Instituições Financeiras sem a necessária análise do porte de cada uma. Com isso, o não recebimento de valores para os bancos pequenos e médios, por prazo indefinido, poderá colocar tais Instituições em situação crítica, podendo levá-las ao estado de insolvência.**

**Esta condição tem grande poder de gerar um colapso no Sistema Financeiro Nacional, com o gravíssimo risco de se criar uma crise sistêmica, piorando ainda mais a situação econômica do País.**

Outro aspecto relevante que deve ser considerado é de que as Instituições Financeiras têm, por princípio, a atividade de intermediação financeira. Assim, os recursos emprestados aos clientes são originados por meio da captação dos bancos no Sistema Financeiro.

Por essa razão, ao interromper o desconto dos empréstimos consignados, permanecerá ao banco o encargo de pagar ao seu próprio credor, seja ele o investidor que aplica seus recursos ou outros bancos do Sistema Financeiro, incluindo captações internacionais. Desta forma, a quebra de parte desta cadeia poderá provocar insegurança para investir no país, aumentando a percepção de risco no Brasil e possível crise de liquidez, necessárias às empresas neste momento.

**No que tange a determinação para que as instituições financeiras se abstenham de inscrever em cadastros negativos o nome dos servidores e empregados públicos beneficiados com a suspensão prevista no PL pelo prazo de até um ano após o término do Estado de Emergência, é importante destacar que a Associação Nacional dos Birôs de Crédito - ANBC e a Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, sensíveis ao momento de preocupação dos brasileiros com a pandemia causada pelo coronavírus, vêm discutindo propostas para amenizar os efeitos negativos no emprego e na renda.**

**Considerando que o crédito é um instrumento fundamental para a retomada da atividade econômica no país, e como forma de contribuir para a negociação de dívidas, os birôs de crédito estenderão o processo de negativção, em geral de 10 dias, para 45 dias, a partir de 17.04.20.**

**A medida, válida por 90 dias, podendo ser prorrogada, tem por objetivo manter o fluxo de informações para avaliação do crédito e ao mesmo tempo conceder prazo adicional para que credores, consumidores e empresas possam renegociar seus créditos, neste momento que requer diálogo e cooperação.**

**Nesse sentido, a ausência de informação acerca do inadimplemento impedirá que eventuais concedentes de crédito avaliem de maneira adequada a capacidade patrimonial dos tomadores já que diversas informações deixarão de constar dos**

**cadastros. Em termos práticos, um número menor de devedores será incluído nos cadastros de inadimplimento, comprometendo a confiabilidade das bases de dados.**

**Como consequência, as instituições financeiras tenderão a ser mais conservadoras na concessão de crédito, elevando as exigências dos seus clientes potenciais. Esta redução na oferta de crédito deve afetar, sobretudo, os consumidores de renda mais baixa.**

**Já em relação a vedação de cobrança dos juros moratórios, é importante esclarecer que a natureza de juros moratórios, decorrentes do atraso no pagamento, não cabe qualquer suspensão dos juros contratuais (remuneratórios) devidos em razão da concessão de recursos pelas instituições financeiras. Os juros contratuais não podem ser objeto de qualquer suspensão, sob pena de desequilíbrio contratual. Assim, a suspensão da cobrança dos juros prevista no PL, ao contrário do que se pretende, trará reflexos prejudiciais aos consumidores, na medida em que poderá provocar a escassez de crédito e a alta dos juros.**

**Ademais, a suspensão do empréstimo consignado poderá afetar outras medidas que estão sendo implementadas pelas instituições financeiras para minimizar os efeitos do COVID-19 (Coronavírus) no País, uma vez que, dentre outras medidas, estão flexibilizando seus processos de concessão de crédito, aumentando carência e reduzindo juros, por exemplo.**

Por fim, destacamos que o crédito consignado é uma das linhas de crédito, destinadas à pessoa física, com menor custo para o tomador. Assim, ao compararmos essa modalidade de crédito com as demais disponíveis no mercado podemos verificar que os juros do consignado são bem mais vantajosos para o consumidor.

**No entanto, o projeto em análise acaba por desestimular a oferta do produto, sobretudo para os bancos de menor porte, empurrando o consumidor deste público para outras linhas mais caras de crédito.**

Em um momento em que se busca a ampliação da oferta para garantir a sobrevivência das pessoas e a manutenção de empresas, o projeto caminha em sentido contrário, prejudicando a oferta de crédito e as medidas já adotadas pelo Governo para garantir a liquidez de recursos no Sistema Financeiro Nacional.

## **VI - Conclusão**

Com base em todos os argumentos expostos, solicitamos, com a devida vênia, que o Projeto de Lei nº 87/2020 seja rejeitado.



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6451

Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF

Requeridos: Assembleia Legislativa e Governador do Estado da Paraíba

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

*Direito civil. Lei nº 11.699/2020 do Estado da Paraíba, que suspende as cobranças de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas durante o período de 120 dias e estabelece que as parcelas em aberto, referentes ao período de suspensão, serão acrescidas ao final dos respectivos contratos, sem a incidência de juros ou multas. Suposta afronta ao disposto nos artigos 5º, incisos XXXVI e LIV; 22, incisos I e VII; 84, inciso VI, alínea “a; e 170, todos da Constituição da República. A consignação em folha de pagamento constitui elemento essencial do contrato de financiamento ou de empréstimo, o qual se insere no campo material do direito civil, tema de competência privativa da União. O comando normativo que determina a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de juros ou multas, interfere no desenho da política de crédito definida pelo ente central. Presença dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Manifestação pela concessão da medida cautelar postulada.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, tendo por objeto a Lei nº 11.699, de 03 de junho de 2020, do Estado da Paraíba, que “*suspende as cobranças dos empréstimos consignados, contraídos pelos servidores públicos estaduais, durante o período de 120 (cento e vinte) dias*”. Eis o teor do diploma legal impugnado:

Art. 1º Ficam suspensas as cobranças, por instituições financeiras, de todos os empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas do Estado da Paraíba, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta lei.

§ 1º Caso o estado de calamidade pública perdure por período superior ao estabelecido no *caput* deste artigo, o prazo de suspensão dos empréstimos consignados, disposto nessa lei, será prorrogado automaticamente até o fim da vigência do estado de calamidade estadual.

§ 2º As parcelas que ficarem em aberto durante este período, deverão ser acrescidas ao final do contrato, sem a incidência de juros ou multas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Com o propósito de demonstrar a admissibilidade da presente ação direta, a requerente aduz que seria uma confederação sindical de âmbito nacional, representativa do setor financeiro, que congregaria diversas federações relativas a entidades sindicais representativas de instituições financeiras, bancárias, securitárias e de crédito, em atendimento ao disposto no artigo 103, inciso IX, da Constituição da República<sup>1</sup>.

Defende, ainda, que a matéria tratada pela legislação sob investiva estaria atrelada às suas finalidades institucionais de promover a confiabilidade no

<sup>1</sup>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...)  
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

Sistema Financeiro Nacional e de defender os interesses das categorias econômicas representadas, de modo que estaria atendido o requisito da pertinência temática.

Na sequência, afirma que a Lei nº 11.699/2020, ao suspender o pagamento de parcelas relativas a contratos pactuados entre instituições financeiras e servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas do Estado da Paraíba, interferiria em relações contratuais privadas, em desrespeito à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição da República<sup>2</sup>.

Nesse contexto, e com o propósito de afastar eventual competência legislativa concorrente dos entes federados para tratar de matéria relativa a direito do consumidor, a autora sustenta que a consignação em pagamento constituiria forma de adimplemento de contratos de empréstimo, regulada pelo Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e pela Lei federal nº 10.820/2003, e que a suspensão de pagamento estabelecida pela lei paraibana afetaria “*o âmago da relação contratual estabelecida entre as instituições financeiras e seus clientes*”, afrontando a competência privativa do ente central para regular matéria (fl. 08 da petição inicial).

Ainda quanto à alegada existência de vício formal, a autora aduz que o diploma legal vergastado, ao dispor sobre a incidência de juros ou multa relativa às parcelas em aberto durante o período de suspensão do pagamento, também invadiria a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito, nos termos do artigo 22, inciso VII, da Constituição da República<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

<sup>3</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)  
VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;”

Nesse ponto, a autora argumenta que a intervenção do Poder Legislativo estadual nos contratos de crédito consignado estaria restrita à celebração de convênios e que a norma estadual colocaria “*em xeque a política de crédito estabelecida nacionalmente*” (fl. 09 da petição inicial).

Em fechamento às alegações de mácula formal de inconstitucionalidade, a peticionária afirma que o diploma legal atacado, de origem parlamentar, ofenderia a reserva de iniciativa conferida ao Governador do Estado da Paraíba para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos estaduais. De acordo com a inicial, a suspensão da cobrança de empréstimos consignados em exame afetaria a relação jurídica firmada entre instituições financeiras, servidores públicos e Administração Pública estadual, e imporá aos órgãos do Poder Executivo local a obrigação de não realizar o bloqueio das parcelas consignadas, em contrariedade ao disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “c”; e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição da República<sup>4</sup>.

Quanto ao vício material, a autora defende que a consignação em folha de pagamento da parcela do contrato de empréstimo “*constitui não apenas forma de pagamento, mas também garantia de adimplemento*” (fl. 14 da petição inicial). Por essa razão, aduz que a lei paraibana afrontaria relações jurídicas regularmente constituídas e violaria os princípios da segurança jurídica, da

<sup>4</sup> “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

incolumidade do ato jurídico perfeito, da proporcionalidade e da livre iniciativa, contemplados nos artigos 5º, incisos XXXVI e LIV; e 170 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Pondera, por derradeiro, que a crise derivada da pandemia do novo coronavírus não seria indicativa, no caso dos servidores públicos com emprego e remuneração garantidos, de situação excepcional revestida de legitimidade a modificar as relações contratuais originalmente estabelecidas.

Com esteio nos argumentos expostos, a autora postula a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Lei nº 11.699/2020, tendo em vista a apontada insegurança jurídica e o risco para ordem econômica e social. O perigo na demora processual estaria evidenciado pelo impacto financeiro decorrente da “*suspensão do pagamento de todos os contratos de crédito consignado firmados por servidores públicos – civis, militares, aposentados e pensionistas – já na próxima folha de pagamento (que fecha, ordinariamente, no dia 12 de cada mês)*” (fl. 17 da petição inicial).

No mérito, requer a declaração da inconstitucionalidade do referido diploma legal.

O processo foi distribuído à Ministra CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do rito previsto no artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado da Paraíba, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da

---

<sup>5</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...)

LIV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

“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:”

República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba asseverou, inicialmente, a ausência de vício formal de inconstitucionalidade, aduzindo que os empréstimos consignados possuiriam requisitos caracterizadores de uma relação de consumo e, portanto, estariam inseridos na esfera material do direito do consumidor, sobre a qual os Estados-membros deteriam competência legislativa concorrente, nos termos do artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal<sup>6</sup>.

Afirmou, ademais, que o diploma legal paraibano não trataria de política de crédito, pois não estipularia regras e condições incidentes sobre a operação de crédito propriamente dita, limitando-se a regular “*formalidades externas*” e impedir “*cobrança por período determinado, em face da situação econômica excepcional advinda da pandemia do novo coronavírus*” (fl. 03 das informações prestadas – documento eletrônico nº 25).

A requerida também defendeu a inoccorrência de vício de iniciativa, haja vista a ausência de previsão constitucional que defina a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo para a propositura de leis que tratem de matéria consumerista. Na mesma linha, argumentou que, apesar de ser destinado aos servidores públicos estaduais, o diploma legal paraibano não trataria da relação jurídica existente entre servidores e Estado, de modo a afastar a suposta iniciativa exclusiva do Governador de Estado.

Por derradeiro, refutou a existência de vício material de inconstitucionalidade, sob o argumento de que a lei impugnada não avançara na

<sup>6</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

esfera contratual entabulada entre consumidor e fornecedor, mas apenas regulara aspecto externo limitado ao prazo de pagamento, de forma parcial, temporária e justificada pela situação excepcional da pandemia.

O Governador do Estado da Paraíba, por seu turno, também defendeu a validade da Lei nº 11.699/2020, sob a afirmativa de ter sido editada no exercício da competência concorrente do ente federado para legislar sobre direito do consumidor. Aduziu, outrossim, que o diploma legal não regula política de crédito, “*porquanto não foram estipuladas regras e condições incidentes sobre a operação de crédito propriamente dita, tais como taxa e forma de capitalização dos juros, número máximo de prestações, comprometimento máximo da renda e sanções por inadimplemento*” (fl. 11 das informações prestadas – documento eletrônico nº 36).

O Chefe do Poder Executivo local também invocou a existência de diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, assim como de outros diplomas legais estaduais em vigor, todos com conteúdo semelhante ao da lei paraibana, a evidenciar a necessidade premente de minimizar os impactos devastadores da pandemia em todo o País. Nesse ponto, concluiu que Lei nº 11.699/2020 milita em favor da proteção de expressiva parcela de consumidores estaduais em situação de vulnerabilidade.

A Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB requereu o seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – DA PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

## II.1 – *Do Fumus Boni Iuris*

Conforme relatado, a autora afirma que a Lei nº 11.699/2020, ao suspender o pagamento de parcelas relativas a contratos de empréstimo consignado, padeceria de vício formal por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil. Ademais, ao dispor sobre a incidência de juros ou multa relativas às parcelas em aberto durante o período de suspensão do pagamento, a norma igualmente invadiria a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito.

O inconformismo da requerente merece acolhimento.

Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre direito civil, que corresponde ao “*principal ramo do direito privado, destinado a regular as relações civis entre as pessoas (...). O domínio científico do direito civil brasileiro abrange uma Parte Geral sobre as pessoas, bens e atos e fatos jurídicos e uma Parte Especial que compreende o chamado ‘direito das obrigações’, o direito das coisas (posse, propriedade etc.) (v. art. 5º, XXII e XXIII), o direito de família (v. art. 226) e o direito das sucessões (v. art. 5º, XXX)*”<sup>7</sup>.

A competência do ente central para legislar sobre direito civil foi exercida, especialmente, através da edição do Código Civil, o qual dispõe sobre os contratos em geral e estabelece, no Livro I de sua Parte Especial, disciplinamento específico acerca da formação, dos vícios e das espécies desses negócios jurídicos, além das formas de sua extinção (artigos 421 e seguintes da Lei nº 10.406/2002).

É certo, portanto, que a competência para legislar sobre tema referente ao direito civil, particularmente sobre obrigações e contratos, cabe

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 264.

privativamente à União.

Na hipótese em exame, discute-se a validade da regulamentação, mediante lei estadual, da suspensão de cobrança de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas do Estado da Paraíba, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias. Questiona-se, ademais, a validade do comando normativo que transfere para o final do contrato as parcelas em aberto, sem a incidência de juros ou multas.

A consignação em folha de pagamento, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consiste, a um só tempo, na forma de pagamento do contrato e na garantia do credor de que haverá o adimplemento automático da obrigação por parte do devedor, permitindo a concessão de empréstimo com taxas mais reduzidas em razão da menor margem de risco. Nesse sentido, confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. PEDIDO DE LIMINAR. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL PENDENTE DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NO TRIBUNAL A QUO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LIMITAÇÃO DO DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 634 E 635 DO STF. INDEFERIMENTO LIMINAR DO FEITO. COMPETÊNCIA DA SEGUNDA SEÇÃO DO STJ. NÃO RECONHECIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ação ajuizada por servidor em face da União Gaúcha dos Professores Técnicos, ainda que envolva contrato de empréstimo, deve ser processada e julgada no âmbito da Terceira Seção. **Isto, porque a qualidade de servidor foi um diferencial para que os juros decorrentes do contrato fossem fixados em percentual mais baixo ao do mercado, bem como ser a remuneração a garantia do contrato.**

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg na MC nº 15.876/RS, Relator Ministro CELSO LIMONGI, Órgão Julgador: Sexta Turma; Julgamento em 29/09/2009, Publicação em 04/10/2010; grifou-se);

Agravo regimental. Recurso especial. Ação revisional. Contrato bancário. Capitalização mensal dos juros. Desconto em folha de pagamento. Precedentes da Corte.

1. Impossibilidade de capitalização mensal dos juros em contrato bancário. Medida Provisória nº 2.170-36. Tema não prequestionado.

2. No julgamento do REsp nº 728.563/RS, Segunda Seção, julgamento datado de 8/6/05, **esta Corte considerou que a consignação em folha é da própria essência do contrato celebrado. Não representa, apenas, uma mera forma de pagamento, mas, sim, a garantia do credor de que haverá o automático adimplemento obrigacional por parte do tomador do mútuo, permitindo a concessão de empréstimo com menor margem de risco.** Decisão agravada reconsiderada, no ponto.

3. Agravo regimental provido, em parte.

(AgRg no REsp nº 633089, Relator: Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, Órgão Julgador: Terceira Turma, Julgamento em 24/08/2006, Publicação em 04/12/2006; grifou-se);

**CIVIL. CONTRATO DE AUXÍLIO FINANCEIRO. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. CLÁUSULA INERENTE À ESPÉCIE CONTRATUAL. INOCORRÊNCIA DE ABUSIVIDADE. PENHORA SOBRE REMUNERAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SUPRESSÃO UNILATERAL DA CLÁUSULA DE CONSIGNAÇÃO PELO DEVEDOR. IMPOSSIBILIDADE.**

**I. É válida a cláusula que autoriza o desconto, na folha de pagamento do empregado ou servidor, da prestação do empréstimo contratado, a qual não pode ser suprimida por vontade unilateral do devedor, eis que da essência da avença celebrada em condições de juros e prazo vantajosos para o mutuário.**

II. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp nº 728563, Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO JÚNIOR, Órgão Julgador: Segunda Seção, Julgamento em 08/06/2005, Publicação em 22/08/2005; grifou-se).

Dessa forma, considerando-se que a consignação em folha de pagamento é elemento essencial do respectivo contrato de financiamento ou de empréstimo, constata-se que a lei estadual em exame, ao determinar a suspensão das cobranças, por instituições financeiras, de todos os empréstimos consignados contraídos por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas, no âmbito do Estado da Paraíba, disciplinou tema que se insere na competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

Essa Suprema Corte, ao analisar o tema, declarou a invalidade de normas estaduais que dispunham sobre aspectos específicos de relações contratuais, considerando que a temática se encontra inserida na competência privativa da União para legislar sobre direito civil. Confira-se:

**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 nº 4090, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/08/2019, Publicação em 16/09/2019; grifou-se);**

**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 nº 4701, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/08/2014, Publicação em 25/08/2014; grifou-se);

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças** (Lei nº 11.446/1997, do Estado de Pernambuco).

3. Vício formal. 4. **Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII)**. 5. Precedente: ADI nº 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 1646, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/08/2006, Publicação em 07/12/2006; grifou-se).

O reconhecimento de vício formal deve ser estendido ao comando normativo que determina a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de juros ou multas, porquanto a disposição também impacta no desenho da política de crédito definido pelo ente central, nos termos do artigo 22, inciso VII, da Constituição da República.

Cumprе rememorar que semelhante interferência normativa estadual impulsionou o Banco Central do Brasil a intervir nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5022<sup>8</sup>, proposta perante essa Suprema Corte com o propósito de obter a declaração de inconstitucionalidade de lei originária do Estado de Rondônia, que disciplina o processamento de consignações em folha

<sup>8</sup> ADI n. 5022, Relator Ministro CELSO DE MELLO. Os autos encontram-se conclusos ao Relator, desde o dia 17 de setembro de 2015. Consulta ao andamento processual realizada em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4439679>> Acesso em: 23 jun. 2020.

de pagamento de servidores ativos, inativos, pensionistas e empregados públicos de referido ente.

Naquela oportunidade, esta Advocacia-Geral da União, em sintonia com os argumentos levados ao feito pelo Banco Central do Brasil, concluiu que a norma estadual atingira diretamente os contratos de crédito consignado e, por conseguinte, causara inevitável interferência na função creditícia das instituições financeiras, nos mesmos moldes em que o faz a Lei paraibana nº 11.699/2020, ora em exame.

De fato, no presente caso, as disposições da lei atacada interferem nas funções monetária, creditícia e de investimento das instituições financeiras, as quais são regulamentadas por atos normativos federais e por normatização específica do Banco Central do Brasil.

Merece ponderação, ademais, que a matéria referente à consignação em folha de pagamento pode ser validamente disciplinada pelos Estados-membros, desde que a legislação estadual se restrinja a assuntos pertinentes à organização administrativa necessária para viabilizar a execução dessa modalidade de pagamento, respeitadas as competências da União.

No entanto, mesmo sob esse enfoque, o diploma impugnado também apresenta mácula da inconstitucionalidade, pois, sendo de origem parlamentar<sup>9</sup>, desrespeitou a competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização da Administração Pública e seus servidores, nos termos dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “c”; e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

Diante dessas considerações, em uma análise sumária dos argumentos expostos pela requerente, constata-se que o diploma legal impugnado

---

<sup>9</sup> Documento eletrônico n. 28.

se revela incompatível com o Texto Constitucional.

Cumprе destacar, ainda, o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### *II.II – Do periculum in mora*

Constata-se, outrossim, a existência de *periculum in mora* acerca da pretensão da requerente.

Como visto, a Lei nº 11.699/2020 foi oficialmente publicada no dia 04 de junho de 2020, data em que entrou em vigor e passou a produzir efeitos. Nesses termos, a inconstitucional alteração das regras contratuais, com o comando de suspensão das cobranças de todos os empréstimos consignados contratados por servidores públicos civis, militares, aposentados, inativos e pensionistas do Estado da Paraíba, está operante desde a publicação da lei.

Conforme exposto, as disposições normativas questionadas comprometem a política de crédito como um todo, além de acarretarem impacto financeiro decorrente da “*suspensão do pagamento de todos os contratos de crédito consignado firmados por servidores públicos – civis, militares, aposentados e pensionistas – já na próxima folha de pagamento (que fecha,*

*ordinariamente, no dia 12 de cada mês)*” (fl. 17 da petição inicial).

Tendo em vista a natureza das relações contratuais em exame, marcadas pela prestação periódica ou de trato sucessivo, através de descontos em folha de pagamento que se operam a cada mês, evidencia-se a presença de *periculum in mora*, a sustentar o deferimento do pedido de medida cautelar formulado pela requerente.

### III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se no sentido do deferimento da medida cautelar pleiteada.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de junho de 2020.

JOSE LEVI MELLO  
DO AMARAL  
JUNIOR

Assinado de forma digital  
por JOSE LEVI MELLO DO  
AMARAL JUNIOR  
Dados: 2020.06.24  
13:17:10 -03'00'

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR  
Advogado-Geral da União

ADRIANO  
MARTINS DE  
PAIVA:45785066  
300

Assinado de forma digital  
por ADRIANO MARTINS  
DE PAIVA:45785066300  
Dados: 2020.06.24  
18:35:46 -03'00'

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE  
Secretária-Geral de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS  
Advogada da União