

16/11/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. EROS GRAU
REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF
ADV.(A/S) : MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA
ADV.(A/S) : GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPETÊNCIA NORMATIVA – COMERCIALIZAÇÃO DE TÍTULOS DE CAPITALIZAÇÃO – DISCIPLINA. A teor do disposto no artigo 22 da Constituição Federal, compete exclusivamente à União legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial, política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores, sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, nos termos do voto do relator e por maioria, em sessão presidida pela Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 16 de novembro de 2016.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – REDATOR



25/02/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO -
CONSIF**
ADV.(A/S) : **MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

R ELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: A Confederação do Sistema Financeiro – CONSIF propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei n. 14.507, de 20 de dezembro de 2002, do Estado de Minas Gerais:

“Art. 1º – É vedada a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda.

Art. 2º – A informação ou publicidade referente a título de capitalização conterà dados comparativos entre a correção monetária e os juros incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período.

Art. 3º – A inobservância do disposto nesta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

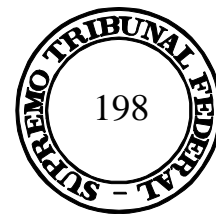
I – multa;

II – suspensão do fornecimento do produto ou serviço;

III – imposição de contrapropaganda;

IV – suspensão temporária da atividade.

Parágrafo único – As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das de natureza cível, penal e de outras cabíveis.



ADI 2.905 / MG

Art. 4º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º – Revogam-se as disposições em contrário.”

2. Afirma a incompetência do Estado-membro para legislar sobre direito civil, comercial, sistemas de captação, poupança popular e propaganda comercial [artigo 22, *caput*, I, XIX, XX e XXIX, da Constituição do Brasil].

3. Mais, que o artigo 192 da Constituição atribuiu competência privativa à União para regular, por lei complementar, o sistema financeiro nacional, o que supõe conferir-se à capitalização uma regulação nacionalmente uniforme.

4. A obrigação instituída pela Lei n. 14.507/2002 do Estado de Minas Gerais às empresas de capitalização violaria o princípio constitucional do devido processo legal substantivo nas vertentes da razoabilidade e da proporcionalidade [fl. 23].

5. O Ministro NELSON JOBIM, então Relator, adotou o rito previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/99 e solicitou informações.

6. A Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais sustenta, em preliminar de não-conhecimento da ação, que: [i] a requerente não demonstrou a validade do registro de seus atos constitutivos no Ministério do Trabalho [certidão de fl. 52 com validade expirada]; [ii] para o deslinde da questão, é indispensável o exame de norma infraconstitucional [Lei federal n. 8.078/90].

7. No mérito, que a “lei impugnada não tratou de matéria relacionada a direito civil ou comercial, pois não previu obrigação ou direito relacionados com a atividade intrínseca de *capitalização*. [...] As obrigações previstas na lei têm apenas esse objetivo e de fato só prevêm condutas que tem essa finalidade: proteção do consumidor” [fls. 77/78].



ADI 2.905 / MG

8. O Advogado-Geral da União afirma existir vinculação do pedido veiculado nesta ação ao tema da ADI n. 2.591, Rel. Min. Carlos Velloso. Quanto ao mérito, que “a Lei n. 14.507, de 2002, foi editada nos limites da competência legislativa do Estado de Minas Gerais” [fl. 109].

9. O Procurador-Geral da República opinou pela suspensão do presente feito até o julgamento da ADI n. 2591. No mérito, opina pela improcedência do pedido.

10. O Governador do Estado de Minas Gerais afirma que “[a] Constituição Federal reserva aos Estados competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V) e responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, VIII). A Lei federal 8.078/90, por sua vez, dispôs sobre a obrigatoriedade de existir publicidade clara e adequada a informar o consumidor (arts. 6º e 31). A norma estadual apenas complementou (supriu) os detalhes necessários para se atingir o escopo de correta informação ao consumidor, no que tange, agora, aos títulos de capitalização” [fl. 158].

11. Determinei o sobrestamento desta ação, nos termos da decisão de fls. 165-166, até o julgamento da ADI n. 2.591.

12. À fl. 121, que a requerente regularizasse a comprovação de seu registro junto ao Ministério do Trabalho, vez que a inicial foi acompanhada de certidão com prazo de validade expirado.

13. A requerente, às fls. 173-174, informa que a Portaria n. 50/2002 do Ministério do Trabalho renovou as certidões de registro sindical expedidas, tornando-as definitivas, o que se deu antes da propositura da presente ação.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros.



25/02/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Preliminarmente, diante da comprovação de regularidade dos registros da requerente no Ministério do Trabalho, afasto a preliminar de não-conhecimento suscitada pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

2. A requerente atende ao requisito da pertinência temática, vez que representa os interesses da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização – FENASEG, entidade diretamente alcançada pelos preceitos aqui impugnados.

3. O processamento desta ação direta foi suspenso até o desfecho da ADI n. 2.591, na qual se discutiu a constitucionalidade da expressão “inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária”, constante do § 2º do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor.

4. O Tribunal, julgando improcedente o pedido veiculado naquela ação, entendeu que as instituições financeiras estão sujeitas ao cumprimento das normas estatuídas pelo Código de Defesa do Consumidor. Leia-se, no ponto, a ementa do acórdão:

“EMENTA: CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

ART. 5º, XXXII, DA CB/88. ART. 170, V, DA CB/88. INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. SUJEIÇÃO DELAS AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, EXCLUÍDAS DE SUA ABRANGÊNCIA A DEFINIÇÃO DO CUSTO DAS OPERAÇÕES ATIVAS E A REMUNERAÇÃO DAS OPERAÇÕES PASSIVAS PRATICADAS NA EXPLORAÇÃO DA INTERMEDIÇÃO DE DINHEIRO NA ECONOMIA



ADI 2.905 / MG

[ART. 3º, § 2º, DO CDC]. (...).

1. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor.

2. “Consumidor”, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito.

3. O preceito veiculado pelo art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor deve ser interpretado em coerência com a Constituição, o que importa em que o custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia estejam excluídas da sua abrangência.

(...)

6. Ação direta julgada improcedente, afastando-se a exegese que submete às normas do Código de Defesa do Consumidor [Lei n. 8.078/90] a definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia, sem prejuízo do controle, pelo Banco Central do Brasil, e do controle e revisão, pelo Poder Judiciário, nos termos do disposto no Código Civil, em cada caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros.

(...)” [ADI n. 2.591, Relator para o acórdão Ministro EROS GRAU, DJ de 29.9.06]

5. Resultou destarte superada a alegada impossibilidade de os Estados-membros, no exercício da competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição do Brasil, tratarem como consumidor aquele que adquire títulos de capitalização.

6. O texto normativo impugnado nesta ação dispõe sobre (i) a vedação de vinculação de título de capitalização ou similar a outro produto; (ii) a determinação de que a veiculação de **informações** ou de **publicidade** referente aos títulos de capitalização contenham dados

**ADI 2.905 / MG**

comparativos entre os resultados dos rendimentos do título e da caderneta de poupança em igual período; (iii) penalidades pelo descumprimento desses preceitos.

7.O artigo 1º da lei mineira estabelece que “[é] vedada a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda”. Veda a prática da “venda casada” de que cuida o artigo 39, I, do Código de Defesa do Consumidor¹.

8.A Constituição do Brasil estabeleceu, em seu artigo 24, a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. O descumprimento desse preceito constitucional conduz à usurpação de competência, que tanto pode ser da União --- quando extrapola os poderes que lhe foram deferidos para estabelecer preceitos gerais ---, quanto dos Estados-membros --- quando, existindo ato legislativo genérico, editam lei invasora.

9.A legislação estadual, ao vedar, em seu artigo 1º, vinculação de título de capitalização ou similar, regulou de forma específica o que a União regulou genericamente, em conformidade com o preceito contido na Constituição do Brasil [CB/88, art. 24, V]. É plenamente constitucional, pois, o artigo 1º da lei mineira n. 14.507/2002.

10.O artigo 2º estabelece que “[a] **informação ou publicidade** referente a título de capitalização conterà dados comparativos entre a correção monetária e os juros incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período”.

1 “Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;”



ADI 2.905 / MG

11.A inteligência deste preceito requer breve alusão aos conceitos jurídicos de **informação** e de **publicidade**.

12. O consumidor há o direito a ser informado sobre “todas as características importantes de produtos e serviços, para que [...] possa adquirir produtos, ou contratar serviços, sabendo exatamente o que poderá esperar deles”². Diz o CDC: “informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”. Se essa informação não é fornecida ao consumidor de forma clara e suficiente, dessa omissão decorre vício no produto ou serviço.

13.A publicidade, de outra banda, é prerrogativa, do fornecedor, consubstanciada na atividade de divulgação de informações a respeito de seu produto ou serviço, de maneira a atrair, para si, consumidores. Consiste em “qualquer forma de oferta, comercial e massificada, tendo um patrocinador identificado e objetivando, direta ou indiretamente, a promoção de produtos ou serviços, com utilização de informação e/ou persuasão”³.

14.A competência para legislar sobre “consumo” é concorrente [art. 24, V, da CB/88], ao passo que a atinente à legislação sobre “propaganda comercial” é privativa da União [art. 22, XXIX, da CB/88]. Daí que ao referir-se a “informação **ou publicidade**”, o artigo 2º da lei mineira usurpou a competência legislativa privativa da União.

15.O legislador mineiro considerou como informações necessárias ao consumidor os “dados comparativos entre a correção monetária e os juros

2 “Código de Defesa do Consumidor – comentado pelos autores do anteprojeto”. Grinover [et. al.]. 9º ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2007. p. 146

3 Benjamim, António Hermam V. “O controle jurídico da Publicidade”, in *Revista de Direito do Consumidor*, n. 9, jan./mar., 1994, p. 30.

**ADI 2.905 / MG**

incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período". O requerente diz que essa exigência seria desarrazoada e desproporcional.

16. Tenho afirmado⁴ que a proporcionalidade não é um *princípio*, mas uma *pauta*, um *critério* de interpretação. E essa pauta, da *proporcionalidade* --- bem assim a da *razoabilidade* --- atua somente no momento da formulação da *norma de decisão*, ou seja, quando o intérprete autêntico [sentido de KELSEN], já interpretado o texto normativo, decide o caso concreto. Inaplicável, portanto, ao controle abstrato. Sei que nem todos me acompanham neste raciocínio, que me parece adequado ao controle que nos incumbe, unicamente o controle da constitucionalidade das leis. Aqui não estamos para corrigir o legislador, substituí-lo, deliberar sobre o que deveria ter sido legislado, como se fôssemos titulares do poder de legislar. Não o detemos. Não recebemos mandato político para tanto. Lei adequada à Constituição há de ser declarada constitucional, ainda que não me satisfaça o sentido no qual dispõe. Recuso-me, portanto, a exercitar o controle da proporcionalidade e da razoabilidade das leis. Recuso-me a desempenhar, de modo ilegítimo, despedaçando a Constituição, o papel de legislador.

17. Quanto ao preceito veiculado pelo texto do artigo 3º da Lei estadual n. 14.507/2002, dispõe sobre as sanções decorrentes do descumprimento dos preceitos veiculados nos artigos 1º e 2º, definindo como penalidades, a serem aplicadas isolada ou cumulativamente, multa, suspensão do fornecimento do produto ou serviço, **imposição de contrapropaganda** e suspensão temporária da atividade.

18. Todas essas modalidades de sanção são também previstas no

4 Vide, por exemplo, meus votos proferidos por ocasião do julgamento das ADI 1.040, Relatora p/ acórdão a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 1º.4.05; ADI n. 3.453, Relatora a Ministra CÁRMEM LÚCIA, DJ de 16.3.07; ADI n. 1.800, Relator p/ acórdão o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 28.9.07; ADI n. 3.112, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 16.10.07; ADI n. 3.510, Sessão de 28.5.08.



ADI 2.905 / MG

CDC. A lei estadual não as amplia, limitando-se a reproduzi-las em seu texto, tal e qual as define a lei federal. Não há exacerbação no exercício da competência concorrente neste ponto.

19.O legislador mineiro, contudo, ao instituir como penalidade administrativa a “imposição de contrapropaganda”, incorre no vício a que linhas acima fiz alusão, no que concerne a invasão de esfera de competência privativa da União [art. 22, XXIX, da CB/88].

Julgo parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 3º da lei n. 14.507/2002 do Estado de Minas Gerais, bem assim da expressão “ou publicidade”, constante do artigo 2º.



25/02/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, peço a palavra apenas para refletir, em voz alta, sobre a matéria. Tenho preocupação maior – maior do que tenho também quanto à publicidade versada no artigo 2º – relativamente ao artigo 1º, no que, a meu ver, abrange a comercialização, proibindo as citadas vendas de produtos, as vendas casadas. O que versa artigo 1º?

Art. 1º - É vedada a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda.

Não se teria a regência do próprio comércio nesse setor sensível, que é o financeiro? Não se teria a atuação normativa à margem do previsto no artigo 22 da Constituição Federal, que trata da competência privativa da União para legislar sobre certas matérias e nos vêm:

"Art.22.....

I - direito civil, comercial (...);

(...)

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores;"

E mais:

"(...)

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;"

O Relator evocou o inciso XXIX, que é o relativo à propaganda comercial.



ADI 2905 / MG

A pretexto, é certo – reconheço –, de proteger-se o consumidor – proteção que merecem os mineiros, mas também todos os brasileiros –, adentrou-se o campo da disciplina da comercialização, proibindo-se a venda casada.

Sobre a problemática "informação ao consumidor", tem-se lei federal que é categórica:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (...).

Cabe acionar esse dispositivo, da Lei nº 8.078/1990, e adentrar o Judiciário, para ter-se a eficácia.

Será que se coaduna com o sistema como um grande todo, com o sistema querido pelo artigo 22 da Carta da República, ao reservar a competência exclusiva à União, proibir-se apenas em uma das unidades da Federação, das 27, a comercialização de produtos casados?

Penso que a Assembleia foi longe demais e acabou por adentrar campo que se quer, ante a unidade, unicidade do Direito Comercial, do Direito Civil e de outros ramos do Direito, disciplinado pela União.

Adianto o ponto de vista, para entender que a lei, em um todo, é inconstitucional.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhor Presidente, Vossa Excelência e o eminente Relator me permitem? Vou aproveitar a argumentação do eminente Ministro Marco Aurélio, porque raciocino por analogia. E chego à mesma conclusão de Sua Excelência, mas por outra via.

Parece-me claro que o objetivo da lei é proteger o consumidor. No artigo 1º, protege-se o consumidor quanto à chamada "venda casada". E os demais artigos são instrumentais em relação ao artigo 1º.

Ora, a competência concorrente prevista no artigo 24 para que Estados, Municípios e a União legislem sobre consumo está limitada pelas disposições dos parágrafos desse artigo.

E, no § 3º, diz:

"§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais - e, na verdade, existe, porque existe o Código do Consumidor, mas supondo-se que não existisse -, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades".

Não estou vendo, em princípio, com o devido respeito, qual é a particularidade ou a peculiaridade que, em relação a consumo, exista no Estado de Minas Gerais. O que existe de risco ao consumidor, na venda desses produtos, sobre os quais o Estado legislou, existe em qualquer unidade da Federação. Portanto, o Estado não estaria, a meu ver, com o devido respeito, autorizado a expedir normas de competência plena, porque não atende a nenhuma peculiaridade sua. Trata-se de condição geral de todo consumidor no Brasil, isto é, todo consumidor brasileiro tem de ser protegido, e não apenas o de Minas Gerais. A meu ver, faltaria ao Estado



competência para legislar sobre esse assunto.

Dou pela inconstitucionalidade, pois.

Texto publicado sem revisão.



25/02/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS**EXPLICAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Ministro Cezar Peluso, se Vossa Excelência me permitir, não o quero contestar, absolutamente. Quero apenas fazer uma observação.

O que me levou a aceitar a constitucionalidade do artigo 1º está em que há norma geral e o Estado estaria, nesse artigo, explicitando dentro da norma geral. No entanto, Vossa Excelência tem razão quando fala em peculiaridade. A competência que o artigo 24 atribui aos Estados seria exercida em hipótese de peculiaridade.

Como a situação é muito relevante, eu gostaria, em não mais do que um minuto, de aprofundar isso. Porque o que decidirmos aqui, agora, vai orientar no futuro inúmeros outros casos.

Então, o Ministro Cezar Peluso aponta - e me parece muito relevante - o final: para atender a suas peculiaridades, no § 3º.

Continuo a pensar: o Estado pode, para atender a suas peculiaridades, exercer competência legislativa plena quando inexistirem normas gerais.

Agora, continuo a perguntar: quando existirem normas gerais, essa competência - não mais a do § 3º - a da cabeça do artigo 24, que é competência concorrente, ela é também para atender a peculiaridades? À primeira vista, Ministro, tendo a imaginar que sim - isso a partir do voto do Ministro Marco Aurélio e do de Sua Excelência. Apenas gostaria de sublinhar bem isso porque estamos decidindo pela primeira vez, talvez, sobre essa matéria.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – É muito importante.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Estamos dando uma interpretação muito importante à Constituição, pois creio que a Corte nunca foi chamada a se manifestar sobre isso.



ADI 2905 / MG

A competência concorrente que cabe ao Estado, nós já sabemos, por conta do § 3º, é para atender a suas peculiaridades quando ele, Estado-membro, na inexistência de norma geral, for dispor.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Seria produção e consumo.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Exatamente. No caso da existência da norma geral - como é o caso, aí já não se trata mais do § 3º -, a cláusula, “para atender a suas peculiaridades”, abrange também a competência do **caput**? Tendo a pensar que sim.

Como já votei, vou ouvir os Colegas, dando-me o direito, se me permitirem, após todos se manifestarem, de falar sobre isso.



25/02/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, faço aditamento ao voto proferido.

O artigo 1º – ninguém duvida – versa comercialização de produto. Tem-se, de início, a incidência do inciso XIX do artigo 22 da Constituição Federal, a revelar a competência exclusiva da União para reger sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular.

O que se tem no parágrafo único? Ouso dizer que a lei geral viabiliza a operação casada, como vem sendo feita em todo o território nacional.

Eis o parágrafo único:

Art. 22.

Parágrafo único. Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Sobre questões específicas, peculiares ao Estado.

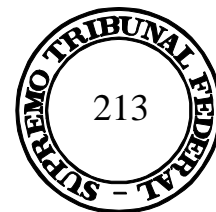
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Da competência privativa.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Mas, aí, quando a matéria legislativa for da competência privativa da União.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Vem a fala do ministro Cezar Peluso.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É competência concorrente, esse parágrafo único a que se referiu o Ministro Marco Aurélio.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - À indagação do eminente Relator, o parágrafo único responde. A União tem competência para estabelecer normas de caráter geral. Portanto, aos Estados fica a



ADI 2905 / MG

competência para estabelecer normas de caráter especial,
complementando a legislação da União.



25/02/2010

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Vossa Excelência, Ministro Cezar Peluso, me permite só uma pequena observação?

É uma velha questão doutrinária; não me lembro bem, mas creio que Natalino Irti afirma que toda lei é, ao mesmo tempo, geral e especial. Porque é geral em relação à de baixo; mas é especial sempre em relação à de cima.

Estou de pleno acordo com o raciocínio de Vossa Excelência. A mim parece muito importante isso que vamos decidir, muito importante.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência acaba, com essas colocações, embaralhando a nossa inteligência.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - No âmbito da competência. Nós vamos definir o conteúdo da competência concorrente. Eu torno a insistir que isso não foi enfrentado jamais pelo Tribunal; e eu tendo, Ministro Peluso, a acompanhar Vossa Excelência. A competência para emitir normas gerais é da União. Sempre. Se a União não legislar, o Estado tem a possibilidade de legislar, mas em relação às suas peculiaridades. Agora, se eu disser simplesmente isso, se eu for impositivo, vou transformar em nada a competência do Estado para legislar sempre que é concorrente. Alguma parcela dela subsiste.

A questão é a seguinte: subsiste, como disse Vossa Excelência, sempre e em qualquer circunstância, dentro do requisito da peculiaridade, o que, no caso concreto, me levaria a votar efetivamente em dois sentidos. Primeiro, no sentido de afirmar a inconstitucionalidade do artigo 1º. E, segundo, no sentido de afirmar que a competência concorrente do Estado-membro há de existir sempre, mas sempre, observada a característica da peculiaridade. Isso que é novo nos

**ADI 2905 / MG**

pronunciamentos da Corte.

Eu evoluo nesse sentido. Ainda bem que Vossas Excelências me alertam de quando em quando.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Não, absolutamente, nós é que sempre aprendemos com Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Estou ajustando o voto à prudência.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhor Presidente, parece-me que a preocupação desses dispositivos é não permitir que situações de caráter geral, no sentido de que são situações que se repetem em toda a realidade brasileira, em todos os Estados, sejam regidas por normas que hospedem princípios diferenciados, isto é, existir, num Estado, sistema normativo de proteção ao consumidor com normas e princípios de caráter geral com determinado conteúdo, e, noutro Estado, haver normas com conteúdo diferente, embora também de caráter geral. O que teríamos seria miscelânea de regras de caráter geral, sem proteção nenhuma, porque a proteção dada num determinado Estado já não seria dada no outro, ou vice-versa.

Noutras palavras, a mim me parece que a preocupação normativa da Constituição é a homogeneidade do conjunto de normas que contenham princípios sobre proteção ao consumidor e consumo em geral, não apenas proteção ao consumidor. E que o Estado tem competência concorrente, mas sempre especial, e, quando falhe a legislação federal, também pode ele expedir normas de caráter geral, mas que se apliquem às suas peculiaridades. Isto é, pode ter norma especial, porque só nesse Estado ocorrem situações que exijam do legislador local certos princípios ainda não editados pela União. Tanto que, pelo § 4º, se a União vier a editar normas contrárias, prevalecem as normas da União, e não as normas do Estado.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Ministro Peluso, se



ADI 2905 / MG

Vossa Excelência me permite, esse tipo de raciocínio conduzido por Vossa Excelência, com o brilho de sempre, é, entretanto, contestado por uma boa parte da doutrina.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Ministro, tudo na vida é contestado, não há unanimidade sobre nada.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É, não há desdouro nenhum para Vossa Excelência em eu lembrar isso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Como se diz em França, ninguém conseguiu contentar todo mundo e seu pai.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Não tenha dúvida. A interpretação a que chega Vossa Excelência favorece a União, na sua competência para editar normas gerais, e há um outro tipo de interpretação que desfavorece a União, e favorece os Estados.

Observe, Vossa Excelência, a linguagem da Constituição:

"Art. 24

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais."

Ou seja, é uma competência limitada, contida. O objetivo da Constituição aqui não foi favorecer a União, foi favorecer os Estados-membros, vale dizer, a União só pode legislar quando a matéria for de aplicabilidade federativamente uniforme; naquilo em que a matéria não comportar uma aplicabilidade comum a toda a Federação, a União não legisla, porque a matéria cai sobre a competência dos Estados.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Claro, venda casada ocorre no Brasil inteiro, Ministro. Esse é o problema.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É isso mesmo, a intenção da Constituição foi conter a competência da União, não foi



ADI 2905 / MG

alargar.

Então, como estamos a ver, a matéria é extremamente complexa. Quando a Constituição diz:

"Art. 24 ...

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades."

Aí, sim, está favorecendo os Estados-membros. Vale dizer, em matéria de competência legislativa concorrente, o desígnio da Constituição não é favorecer a União. Favorece a União, sim, no âmbito da competência legislativa privativa, que é o artigo 23, porque aí o Estado só pode legislar mediante autorização específica da União por lei complementar.

Então, esse conceito de norma geral é muito debatido na doutrina para desfavorecer a União, não para favorecê-la. Assim, não podemos dar à expressão "normas gerais" o sentido que a coloquialidade da expressão sugere inicialmente. O geral aqui não é o amplamente geral, é o contidamente geral, limitadamente geral para que a União...

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - O que significa isso, Ministro?

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Significa que a União não pode absorver as competências dos Estados.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Não, o que significa "limitadamente geral", para que eu possa saber o que a União pode fazer?

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Perfeito. A Constituição diz limitadamente geral, diz "limitar-se-á a produzir normas gerais".

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Então, mas o que é esse "limitadamente geral" onde a União pode legislar?



ADI 2905 / MG

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Pois é, esse limitadamente geral é contidamente geral, no sentido de que há de remanescer para os Estados, obrigatoriamente, competência legislativa.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - São situações especiais, Ministro. É isto que fica para o Estado: situações especiais.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Sim, a União não pode, a pretexto de poder editar normas gerais, *assambrar* competências dos Estados. Estes poderão cobrar da União essa atuação contida no que a matéria tem de federativamente uniforme na sua aplicabilidade.

Então, a doutrina debate muito esse tema não para favorecer a União, mas para desfavorecer.

De maneira que a proposta que o Ministro Eros Grau faz de ampliar o espectro da inconstitucionalidade da lei de Minas me causa um certo arrepio, uma certa preocupação.

Se os Ministros não se abespinhassem - como eu disse ontem no Eleitoral -, eu anteciparia o pedido de vista.

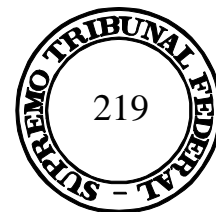
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - A ministra Cármen havia-se manifestado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, mas por favor, fique com a vista.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Vossa Excelência pediu, a preferência é de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Se o Ministro Britto me permitir, ainda que tenha pedido vista.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - O artigo



ADI 2905 / MG

39, I, do Código do Consumidor já veda a venda casada, nos seguintes termos:

"Art. 39 - É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços:

I - Condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;"

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite agora: das duas uma, ou declaramos inconstitucional a lei federal, ou temos que declarar esta, que, além de tudo, é inútil.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Perfeito, é uma hipótese.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Há alguma peculiaridade em Minas Gerais?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Presidente, com a vênia dos pedidos de vista antecipados, sem pronunciar voto, – aguardarei o pedido de vista – gostaria de trazer à baila algumas reflexões para colocar o tema sob uma outra óptica.

Da óptica que eu vejo o art. 1º, especificamente, ele trata de matéria reservada à União, porque ele trata de sistema financeiro, de capitalização. E existem normas federais que tratam desse tipo de venda sobre cuja comercialização no sistema financeiro brasileiro, o artigo 1º quer tratar.

Eu colho, Senhor Presidente, das informações do governador – se me permite a Corte, para que depois, na nova assentada, não percamos essas reflexões que hoje eu faço:

"O que se vê, na verdade, é a utilização de farta publicidade enganosa, que tornam os consumidores presas fáceis da esperteza das seguradoras que lançam no mercado

**ADI 2905 / MG**

planos de capitalização, dando a entender que esses planos estão vinculados a determinados bens de consumo. Ao final dos pagamentos das parcelas, o consumidor percebe que tem direito apenas ao resgate de parte das importâncias depositadas. Muitas vezes não é informado sequer acerca da incidência de tributos sobre a reserva constituída."

Ora, existe legislação federal que prevê a possibilidade de, aliado à capitalização, se adquirirem produtos. É isso que dá fundamento legal a um caso bastante conhecido na nação brasileira, o Baú da Felicidade, em que se adquirem com capitalização, compra antecipada, parcelada, determinados produtos que podem, depois, ser restituídos.

Nesse sentido, minha reflexão é que, neste art. 1º, há reserva de lei federal sim, e não é matéria de Direito do Consumidor. Nós estamos diante de matéria comercial e de sistema financeiro. Eu entenderia pela inconstitucionalidade. Ainda não estou votando, mas apenas colocando a reflexão de que eu tenderia a votar pela inconstitucionalidade do art. 1º. Por outro lado, em relação ao art. 2º, ele trata de informação; informação, aí sim, é matéria concorrente.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Não é propaganda, eu também tenho esse ponto de vista.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

E o art. 2º, tenderia apenas e tão somente a glosar aquele tema que, inicialmente, o Ministro Relator glosou, que é "ou informação". Manteria isto, a título de reflexão: a posição de glosar o art. 1º; a expressão "ou publicidade", no artigo 2º; e glosar o inciso III do art. 3º. E a inconstitucionalidade no artigo 1º, por absoluta ofensa à reserva legal de sistema financeiro, inclusive o artigo 48, XIII, da Constituição Federal estabelece que isso é competência do Congresso Nacional, essa legislação. E não é nem comércio, é capitalização. O art. 2º, a questão da publicidade por ser matéria de competência exclusiva da União, ao contrário do consumidor, ficando o resto do art. 2º incólume; e, no inciso III, contra a propaganda, propaganda é matéria exclusiva da União. Essas são as minhas reflexões, sem ainda adiantar meu voto, em razão do pedido de



ADI 2905 / MG

vista.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Presidente, se nós decidirmos aqui quanto ao conceito de normas gerais, até retiro o pedido de vista. Meu receio é que se fixe aqui um conceito de norma geral equivocada. Se não vamos decidir sobre o alcance, a natureza jurídica dessa competência norma geral, eu não tenho motivo para pedir vista.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas não há como decidir sem pegar isso.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite, depois da argumentação do Ministro Dias Toffoli, eu diria o seguinte:

Não acho que seria o argumento fundamentado de Sua Excelência inconciliável com o meu. É apenas um fundamento que se soma, é um fundamento concorrente.

O que me parece é que, reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 1º, o artigo 2º perde todo o sentido. É norma instrumental, que serve para tornar concreta a proibição do artigo 1º. Simplesmente isso.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Não, Excelência, ele permanece.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Declarada a do artigo 1º, caem os três artigos.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Só cairia a funcionalidade do artigo 2º se a declaração de inconstitucionalidade do

**ADI 2905 / MG**

artigo 1º significasse proibir o Estado de Minas Gerais de trabalhar com títulos de capitalização. Mas, se não é isso que estamos decidindo, o artigo 2º permanece com a sua serventia.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Com relação ao artigo 2º, permito-me lembrar a Vossa Excelência que este Plenário já decidiu na ADI 2.832, de minha relatoria, que era constitucional uma lei paranaense que exigia que se colocasse informações ao consumidor em rótulo de embalagem de café. Esse foi um caso importante, e, no meu voto, eu me louvei em outra ação direta de inconstitucionalidade, ADI 1.980, de relatoria do eminente Ministro Sydney Sanches, em que o Plenário considerou também constitucional uma lei também paranaense a qual exigia que se informasse o consumidor de produtos combustíveis - então, o direito à informação consagrado, por parte do Plenário, no que tange à legislação estadual nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Como o Ministro levantou esse debate sobre o conceito de norma geral, parece-me que podemos assentar.

Já se manifestou o ministro Eros?

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Eu quero fazer uma observação final ainda.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Ministro Peluso e ministro Marco Aurélio no mesmo sentido da inconstitucionalidade?



ADI 2905 / MG

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adiantei o voto, Presidente, no sentido da inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Eu acho que podemos até conciliar as coisas: declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º não significa proibir o Estado de Minas Gerais de lançar títulos de capitalização. Não é isso, Ministro Peluso?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Isso.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Então, estou de acordo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Não é lançar título de capitalização.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - É só impedir o casamento aqui.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - A venda casada.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Perfeito, aí estou de acordo. Quanto a isso estou de acordo.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Permanecerão as disposições do Código de Defesa do Consumidor.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Na linha do voto do Ministro Toffoli, o artigo 2º eu posso concordar também.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Se a pessoa investir em determinado título, vai concorrer a um sorteio de um carro. E, de repente, depois, a capitalização ou o rendimento daquele não é igual a uma poupança, a um outro

**ADI 2905 / MG**

investimento. O que o dispositivo do art. 2º quer é que haja, através de um parâmetro, que é a poupança, que todo cidadão brasileiro conhece, que aquele título que ele vai adquirir tenha um parâmetro. Se ele é mais beneficiário ao consumidor ou menos do que a poupança. Eu não vejo nenhuma invasão, no art. 2º, glosando a expressão "ou publicidade", de ofensa à normatização por parte da União.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Ou seja, se entendermos que o artigo 2º não veicula publicidade/propaganda, mas simplesmente publicidade/informação...

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Não é publicidade/informação, é informação, porque publicidade é outra coisa.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - A publicidade tem dois sentidos: publicidade é a divulgação, mas pode ter um caráter informativo e pode ter um caráter propagandístico.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

A publicidade é atrair o consumidor para o banco ou para a loja da seguradora. Agora, a informação é aquilo que ele vai ter no momento em que ele estiver sentado na cadeira junto com o agente vendedor.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Então, Vossa Excelência não enxerga inconstitucionalidade no artigo 2º?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Não.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Eu também não.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Exceto glosando a expressão "ou publicidade".

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Nesse caso, eu retiro o pedido de vista, porque não vejo motivo para mantê-lo.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Eu queria fazer uma observação.

Apontei a circunstância de ser uma decisão muito importante. Falou-



ADI 2905 / MG

se aqui que nós vamos definir o que é norma geral. Mas ninguém vai conseguir definir o que é norma geral. Geraldo Ataliba já tentou isso há muito tempo e ninguém conseguiu. Nós temos de entender o que é norma geral no contexto do artigo 24. Agora, há outros contextos...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E deste caso.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - A minha anotação, Senhor Presidente, vai ser meio antipática. Mas eu já disse isso uma vez e vou repetir: não estou preocupado com a doutrina, a doutrina é que tem que se preocupar conosco. Nós é que definimos o que a doutrina vai ter que dizer depois. Perdoem-me, mas é assim mesmo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E olha que Vossa Excelência é um doutrinador!

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - A doutrina vai nos acompanhar, podem ficar tranquilos.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Mas a doutrina mantém conosco uma relação de mútuo proveito e nos ajuda muito.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Não, ela nos acompanha sempre.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Vossa Excelência, portanto, vota no sentido da inconstitucionalidade total?

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - Voto no sentido da inconstitucionalidade total, depois dessas observações.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA (02475/DF, 298527/SP)

ADV.(A/S) : GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO (12996/RJ, 99113/SP)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau (Relator), Marco Aurélio e Cezar Peluso, julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Falou pela requerente o Dr. Gustavo Miguez de Mello. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 25.02.2010.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

P/ Luiz Tomimatsu
Secretário



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA
FINANCEIRO - CONSIF**
ADV.(A/S) : **MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

EXPLICAÇÃO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, Senhores Ministros, neste caso, eu pediria licença - porque eu pedi para distribuir -, para fazer a leitura do meu voto, que é um pouco longo, mas explico o porquê: a matéria não é nova, pois, ontem, nós nos debruçamos sobre a questão do federalismo e do que seriam normas gerais, que é um tema que nós precisaríamos - até chegamos à conclusão -, de pacificar quanto ao seu conteúdo e à sua definição legal.

E quando preparei este voto, há algum tempo, debrucei-me sobre isso. Abstive-me ontem de acompanhar o Ministro Fux, mas peço licença para fazer a leitura integral deste voto-vista.



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

VOTO - VISTA

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação do Sistema Financeiro – CONSIF com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 14.507, de 20.12.2002, de Minas Gerais, que estabelece normas para a venda de títulos de capitalização e similares naquela unidade federada.

2. Rememoro, para a retomada deste julgamento, que a lei mineira impugnada é composta de cinco artigos.

O primeiro proíbe a vinculação de título de capitalização ou similar a outros produtos, situação caracterizadora do que se convencionou chamar de 'venda casada' (*"Art. 1º - É vedada a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda"*).

O segundo determina que a veiculação de informações ou de publicidade desses títulos de capitalização contenha dados comparativos entre os resultados dos rendimentos do título e os da caderneta de poupança em igual período (*"Art. 2º - A informação ou publicidade referente a título de capitalização conterá dados comparativos entre a correção monetária e os juros incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período"*).

O terceiro dispõe sobre as penalidades advindas da inobservância dos preceitos anteriores (*"Art. 3º - A inobservância do disposto nesta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades: I – multa; II – suspensão do*

**ADI 2905 / MG**

fornecimento do produto ou serviço; III – imposição de contrapropaganda; IV – suspensão temporária da atividade. Parágrafo único – As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das de natureza cível, penal ou de outras cabíveis”).

O quarto artigo cuida do momento de entrada em vigor da lei e o quinto estipula a revogação das disposições a ela contrárias (“Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário”).

3. Em 27.6.2003, o então Relator, Ministro Nelson Jobim, adotou o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

4. Prestadas informações pela Assembleia Legislativa e pelo Governador de Minas Gerais, o Ministro Eros Grau, em substituição ao Relator e acolhendo sugestão feita pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, determinou o sobrestamento da presente ação até a conclusão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591, na qual discutida a sujeição das instituições financeiras às normas estatuídas no Código de Defesa do Consumidor (DJ 25.10.2004). No mérito, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República opinaram pela improcedência do pedido.

5. Com a decisão de improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591 na sessão plenária de 7.6.2006 (DJ 29.9.2006) e a conseqüente superação da alegada impossibilidade de se tratar como consumidor o usuário, como destinatário final, de serviços bancários, financeiros e de crédito, teve início, em 25.2.2010, o julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Após os debates ocorridos naquela assentada, o Relator, Ministro Eros Grau, reajustou seu voto (inicialmente exposto pela procedência parcial) para julgar a ação totalmente procedente, pela ausência de

**ADI 2905 / MG**

particularidade que permitisse a atuação legislativa concorrente do Estado, afirmando, ainda, existente norma geral da União vedando a denominada 'venda casada' (art. 39, inc. I, do Código de Defesa do Consumidor).

Acompanharam o Relator, na ocasião, os Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso.

6. Lembro aos Ministros que o tema discutido naquela oportunidade e que motivou o meu pedido de vista é o referente aos limites da competência legislativa concorrente, considerados os termos do art. 24 da Constituição da República, notadamente a definição do que sejam 'normas gerais' e o alcance da expressão "*para atender a suas peculiaridades*", constante da parte final do § 3º do dispositivo mencionado.

O Ministro Eros Grau realçou a dificuldade na formulação de definição acabada da expressão 'normas gerais', lembrando que juristas consagrados tentaram sem êxito essa tarefa.

Inobstante essa dificuldade, é certo que muitos estudos doutrinários e a jurisprudência sobre a matéria apresentam elementos que auxiliam o intérprete na redução do subjetivismo na identificação das normas gerais.

7. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "*as normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos*" (in Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa, v. 25,

**ADI 2905 / MG**

n. 100, out./dez. 1988, pág. 159,
<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/181992/1/000857523.pdf>).

Nesse trabalho doutrinário, Diogo de Figueiredo Moreira Neto assevera que, apesar da problemática definição dos lindes de atuação da União e dos Estados, a maior utilização da técnica da competência concorrente limitada pelo legislador constitucional decorre *“das vantagens que ela proporciona, mantendo uma solução que possibilita a tessitura de uma malha legislativa que, nacional, tenha condições de mais adequadamente alcançar as peculiaridades políticas, econômicas, sociais e geográficas encontradas em nosso imenso País”* (ob. cit., fl. 134).

8. Tércio Sampaio Ferraz Júnior apresenta dois critérios que auxiliam a identificação das ‘normas gerais’ referidas no sistema de competência concorrente limitada.

O critério lógico-formal, pelo qual a generalidade do texto normativo pode ser aferida em vista de seus destinatários e do seu conteúdo. Será geral, quanto aos seus destinatários, *“quando se aplica à universalidade deles, sem distinções”*, e quanto ao conteúdo, *“quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie”* (in 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, 1995, fl. 248).

Para aquele jurista, faz-se necessária, ainda, a consideração do critério teleológico:

“Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no caput do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. Até formalmente, a

**ADI 2905 / MG**

mudança da expressão 'Estados Unidos do Brasil', usada ainda em 1946, para 'República Federativa do Brasil' mostra, historicamente, este objetivo.

9. Ora, o federalismo cooperativo vê 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" (ob. cit., fls. 249-250).

9. Da correlação entre o caráter geral da norma e a necessidade de uniformização da matéria nacionalmente se extrai a limitação do Poder Legislativo nacional na técnica de repartição concorrente de competência não-cumulativa.

Nesses termos, sob a perspectiva da competência da União, tudo o que não alcançar o interesse nacional ultrapassaria o quadro de normas gerais a que se refere o § 1º do art. 24 da Constituição de 1988, tornando-se inconstitucional por invadir esfera legislativa dos Estados-membros.

10. Segundo Raul Machado Horta, essa "*nova repartição de competências representa uma tentativa para superar o federalismo hegemônico que se implantou na Constituição Federal de 1934, desenvolveu-se na Constituição Federal de 1946 e alcançou o seu apogeu na Constituição Federal de 1967 e suas Emendas. Se a superação do federalismo hegemônico ocorrer, como é legítimo esperar que ocorra no funcionamento normativo da Constituição, a repartição de competências implantará o federalismo de equilíbrio, convertendo em realidade a concepção federal que a Constituição normativa modelou. A desejada convergência do normativo e do real, para assegurar a permanência estável da concepção constitucional, dependerá da comum obediência pela União e pelos Estados ao princípio da fidelidade federal, a Bundestreue, ao qual a doutrina alemã confere o relevo de princípio central da ordem constitucional*



ADI 2905 / MG

federal” (in Direito Constitucional, 3ª edição, Del Rey, Belo Horizonte, 2002, fl. 360).

11. A disciplina sobre o espaço de atuação do legislador no caso de competência concorrente está prevista no art. 24 e seus incisos da Constituição da República, enumerando-se as matérias afetas ao condomínio legislativo, dispendo-se nos parágrafos como essa cooperação é realizada.

12. Novidade em face das ordens constitucionais anteriores, além do evidente alargamento das matérias sujeitas ao condomínio legislativo, está na utilização do termo ‘suplementar’ no § 2º do dispositivo mencionado, que reza:

“§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

Abandonou-se, assim, a utilização das expressões ‘supletiva’ e ‘complementar’, de contornos antes já definidos, conforme a lição de Alcino Pinto Falcão citada pelo Ministro Moreira Alves no julgamento de caso paradigmático ocorrido sob a égide da Carta anterior:

“Há, pois, que concluir que a legislação estadual supletiva se dará como suplência à inatividade federal e a complementar em relação às matérias em que a União apenas lançou os princípios gerais, cabendo aos Estados regular as minúcias de execução, segundo as particularidades locais” (Representação n. 1.150/RS, Plenário, Relator para o acórdão o Ministro Oscar Corrêa, DJ 25.10.1985).

13. A maior parte dos doutrinadores, entretanto, não viu na mudança da terminologia adotada pela Constituição de 1988 alteração significativa do procedimento anterior, pois o termo ‘suplementar’ tanto significaria ‘complementar’ como ‘suprir’ (v.g., Manoel Gonçalves Ferreira Filho, in *Comentários à Constituição Brasileira*. 3ª ed. São Paulo. Saraiva, 1983, fls. 99-100; e José Afonso da Silva, in *Curso de Direito*

**ADI 2905 / MG**

Constitucional. 22ª edição, Malheiros Editores Ltda., São Paulo, 2003, p. 479).

14. Pela interpretação sistemática realizada por essa corrente doutrinária, a autorização para os Estados-membros complementarem as normas gerais editadas pela União, ou seja, estabelecerem as condições necessárias para a sua aplicação, residiria nesse dispositivo constitucional (§ 2º do art. 24).

No exercício dessa atividade complementar, nada impede que Estados-membros reproduzam as normas gerais editadas pela União, conforme ressalta Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Parece-nos, porém que a mera reprodução das normas gerais da União em lei estadual que se disponha a complementá-las não acarreta inconstitucionalidade da lei.

Se fôssemos analisar a questão sob a ótica de um formalismo exacerbado, poder-se-ia dizer que, ao reproduzir a norma geral, o Estado não estaria deixando de legislar sobre a matéria, usurpando, assim, competência exclusiva da União.

É de considerar, porém, que a boa aplicação do direito aconselha a sistematização da matéria legislada, o que melhor se conseguirá, na espécie, se a lei estadual, ao estabelecer as normas específicas, também enunciar as normas gerais a que aquelas se vinculam. Vê-se nisto ainda a vantagem de o Estado desde logo apontar, consideradas as dificuldades que já acusamos na identificação das normas gerais, quais a normas a que reconhece esse caráter em relação à matéria que estiver em pauta. É certo que isto não excluirá dúvidas que sempre se poderão colocar e que ao Judiciário caberá dirimir. Mas por certo trata maior segurança na aplicação do direito.

São dados que nos levam a afastar, na hipótese, uma discutível inconstitucionalidade, e a aceitar como válida a transcrição das normas gerais da União, se o legislador estadual não preferir silenciar a respeito ou simplesmente se reportar aos dispositivos federais pertinentes” (in Competências na Constituição de 1988, 5ª ed.,



ADI 2905 / MG

Editora Atlas, São Paulo, 2010, p. 135).

Tanto essa reprodução facultativa é possível que este Supremo Tribunal a reconheceu como hipótese a exigir a cumulação objetiva de arguições diretas de inconstitucionalidade:

“EMENTA: ADIn – ação direta de inconstitucionalidade: cumulação objetiva de arguições de inconstitucionalidade de atos normativos de entidades estatais diversas: hipóteses excepcionais de admissibilidade: aditamento recebido.

I . Em princípio, não é de admitir, no mesmo processo de ação direta, a cumulação de arguições de inconstitucionalidade de atos normativos, emanados de diferentes entes da Federação, ainda quando lhes seja comum o fundamento jurídico invocado.

II. Há, no entanto, duas hipóteses pelo mesmo em que a cumulação objetiva considerada, mais que facultada, é necessária: a) a primeira é aquela em que, dada a imbricação substancial entre a norma federal e a estadual, a cumulação é indispensável para viabilizar a eficácia do provimento judicial visado: assim, por exemplo, quando, na área da competência concorrente da União e dos Estados, a lei federal de normas gerais e a lei local contiverem preceitos normativos idênticos ou similares cuja eventual inconstitucionalidade haja de ser simultaneamente declarada, sob pena de fazer-se inócua a decisão que só a um deles alcançasse; b) a segunda é aquela em que da relação material entre os dois diplomas resulta que a inconstitucionalidade de um possa tornar-se questão prejudicial da invalidez do outro, como sucede na espécie” (grifos nossos, Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.844, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 27.6.2003).

15. A atividade legislativa supletiva, a dizer, a atuação dos Estados no caso de inexistência da legislação nacional, estaria fundada no § 3º do dispositivo constitucional mencionado, que dispõe:

“§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas



ADI 2905 / MG

peculiaridades."

Esse dispositivo pôs fim à controvérsia jurídica existente ao tempo do ordenamento constitucional anterior e referente à possibilidade de os Estados-membros legislarem suprindo a ausência de lei nacional, pela expressão '*respeitada a lei federal*' constante do parágrafo único do art. 8º da Carta antes vigente.

Sobre a questão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho asseverou ser "*...desarrazoado até que numa das matérias em que o Estado-membro tem competência supletiva [dentre as quais, v.g., a referente ao consumo], este ficasse inerte, à espera de que a União fizesse valer sua precedência, para regulá-la*" (*in Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo. Saraiva, 1990, v. 1, fls. 101).

Conferiu-se, assim, aos Estados e ao Distrito Federal a possibilidade de legislarem sobre normas gerais em substituição à União, desde que caracterizada a omissão do Poder Legislativo nacional no estabelecimento das diretrizes sobre a matéria e, ainda, fosse adotado o objetivo de atendimento das peculiaridades do ente federado.

16. A legislação nascida dessa atividade supletiva não produz efeitos senão no espaço territorial do Estado que a tenha editado e até que sobrevenha a lei nacional disciplinando a matéria em sentido contrário, conforme estatuído no § 4º do art. 24 da Constituição da República ("*§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário*").

Sobre o tema, ensina José Afonso da Silva:

"Tanto isso é uma técnica de repartição de competência federativa que os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena,

**ADI 2905 / MG**

para atender a suas peculiaridades, e, em segundo lugar, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório, esta apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também, sendo revogada a lei federal pura e simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir.” (in Curso de Direito Constitucional. 22ª edição, Malheiros Editores Ltda., São Paulo, 2003, fls. 501-502).

17. Embora o estabelecimento das diretrizes sobre as matérias mencionadas no art. 24 da Constituição da República tenha ficado a cargo da União, percebe-se que o constituinte buscou solução que valorizasse a atuação legislativa dos entes federados mais próximos dos destinatários da norma, para efetivação da desejada convergência do normativo e do real.

18. Um dos aspectos interessantes da modesta descentralização legislativa posta na Constituição de 1988 está na consequência lógica da regra posta no § 4º do seu art. 24, no sentido da prevalência da lei estadual editada supletivamente em relação à lei nacional superveniente, quando convergentes.

Se a lei nacional superveniente não revoga ou derroga a lei estadual supletiva no que lhe for contrário, não se pode atribuir, *a fortiori*, essa consequência em relação às normas gerais posteriormente confirmadas pela legislação nacional superveniente.

19. Nem se alegue que, nessa situação, a legislação nacional simplesmente substituiria a estadual na parte referente às normas gerais, pois essa solução significaria ignorar a expressão “*no que lhe for contrário*” constante na parte final do § 4º mencionado, sendo certo que a Constituição, não contém disposições inúteis.



ADI 2905 / MG

20. Tampouco se há de desconsiderar que a simples revogação da lei estadual convergente tornaria inviável a retomada da eficácia desta se a lei nacional superveniente viesse a ser revogada, criando-se lacuna que não surgiria na hipótese prevista no § 4º do art. 24 devido à recuperação da lei estadual divergente, causando, com isso, inexplicável vantagem para esta.

21. O sistema estabelecido nos parágrafos do art. 24 da Constituição de 1988 conduz ao entendimento segundo o qual a lei nacional superveniente somente terá eficácia no território dos entes federados que estipularam diretrizes a ela contrárias (além, por óbvio, daqueles que não fizeram uso da competência legislativa plena), deixando de surtir efeitos específicos quando a lei estadual supletiva (anterior) dispuser no mesmo sentido.

Nesses termos, além de ser preservada a unidade principiológica em todo o território nacional, homenageia-se a iniciativa das entidades federadas que oferecessem à União suas experiências estaduais para o aprimoramento do direito nacional, com a manutenção das leis locais em consonância com a orientação nacional posterior.

22. Verifica-se, assim, que o princípio da prevalência da lei da União, oriundo da competência concorrente clássica ou cumulativa e sintetizado no brocardo alemão *Bundesrecht bricht Landesrecht*, teve realçado, na competência concorrente não-cumulativa posta na Constituição de 1988, o seu aspecto de primazia do interesse nacional, explicitado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto como “a expressão política máxima com vistas aos efeitos integradores sobre a nação como um todo” (ob. cit., fl. 130).

Norma geral pode ser critério absoluto apenas para a limitação da atividade legislativa da União na repartição de competência concorrente não-cumulativa, podendo ser objeto de exame em ação de

**ADI 2905 / MG**

controle abstrato na qual suscitada a superação, pela lei nacional, dos limites da sua competência (*v.g.*, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 927/RS, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 11.11.1994).

23. O critério assim havido na definição jurídica de norma geral, contudo, é insuficiente para evidenciar a inobservância do princípio da fidelidade federal (*Bundestreue*) quanto à atuação dos demais entes federados, pois estes podem, em sua atividade legislativa concorrente, editar normas gerais com prevalência sobre aquelas editadas pelo Poder Legislativo nacional.

24. Ganha relevo, assim, a consideração da integridade do interesse nacional para a aferição da higidez na atuação legislativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesses termos, a lei estadual que, a pretexto de complementar as normas gerais editadas pelo poder central (§ 2º do art. 24 da Constituição da República), inovar ou dispuser de maneira oposta às diretrizes legais fixadas pela União violará os limites da sua competência legislativa concorrente.

25. Sob esse fundamento, este Supremo Tribunal suspendeu os efeitos de dispositivos de lei fluminense segundo os quais eram exigidos dados e informações nos rótulos dos produtos alimentícios comercializados no Estado além dos previstos na legislação federal (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 750/RJ, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Plenário, decisão unânime, DJ 11.9.1992).

Na mesma linha, a declaração de inconstitucionalidade de lei paranaense que, afastando a aplicação de ato nacional com regramento que abrange toda a matéria, dispôs sobre o cultivo, a manipulação, a

**ADI 2905 / MG**

importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados (Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3.035 e 3.054/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, julgamento conjunto, Plenário, decisão unânime, DJ 14.10.2005).

Também a declaração de inconstitucionalidade de lei do Mato Grosso do Sul que, disciplinando a produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila, dispôs em diametral objeção à lei nacional (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.396/MS, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, decisão unânime, DJ 1.8.2003).

Pode-se adotar como exemplo da atuação deste Supremo Tribunal no tema da repartição de competência concorrente, o julgamento no sentido da procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.245/RS, ajuizada contra dispositivos de lei gaúcha que, ao tratarem do conceito de pesca artesanal, ampliaram a definição estabelecida por texto nacional em matéria de competência concorrente (Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 26.8.2005).

Outros precedentes há nos quais este Supremo Tribunal examinou a alegação de inconstitucionalidade de norma estadual em face do que disposto pela União em matéria afeta à competência concorrente: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 795/SC, Relator o Ministro Paulo Brossard, Plenário, DJ 23.4.1993; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 804/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 5.2.1993; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.334/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 30.5.2003; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.980/PR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJe 7.8.2009.

26. Por honestidade intelectual, de se anotar haver precedentes deste Supremo Tribunal nos quais assentada a vedação do cotejo entre a norma estadual e a nacional em ação direta de inconstitucionalidade, sob o

**ADI 2905 / MG**

fundamento de configurar situação de ofensa indireta à Constituição da República (por exemplo., Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.876/RO, de minha relatoria, Plenário, DJe 19.11.2009; Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.344/SP, Relator do Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 2.8.2002; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.540/MS, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 16.11.2001; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.692/SP, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 28.11.1997).

O que se mantém firme, contudo, é a orientação adotada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.645/PR, na qual afastada a preliminar de ofensa indireta, *“uma vez que, a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa”*. Ali se concluiu pela declaração de inconstitucionalidade da lei paranaense objeto daquela ação, relativa a exigências, procedimentos e penalidades sobre rotulagem informativa de produtos transgênicos de maneira explicitamente contraposta à legislação nacional (Relatora da Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 1.9.2006).

O entendimento afirmado naquela preliminar, além de respaldar-se nos muitos precedentes antes mencionados, reforça o papel deste Supremo Tribunal como juiz do federalismo posto na Constituição da República, notadamente no que se refere à observância da primazia do interesse nacional, princípio de matriz constitucional.

27. Outra questão sensível na verificação dos limites impostos pela Constituição de 1988 está na exigência, prevista na parte final do § 3º do art. 24, de atendimento às peculiaridades para justificar o exercício da competência legislativa estadual.

Nesse tema, a maior parte da doutrina não distingue as hipóteses de

**ADI 2905 / MG**

exercício da competência concorrente reconhecidas aos Estados para considerar a exigência desse requisito.

Vincula-se, com frequência, a atuação legislativa estadual ao atendimento de singularidades locais no exercício da competência complementar e no da competência supletiva.

28. Jurisprudencialmente, a imprescindibilidade desse requisito firmou-se com o tempo. No início da vigência da ordem constitucional atual, este Supremo Tribunal atenuava a sua relevância.

Cito, para comprovar essa assertiva, a discussão travada em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 903, referente à higidez constitucional de outra lei mineira (n. 10.820/1992) que, a pretexto de preencher lacuna normativa na legislação nacional sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, impôs às concessionárias de transporte coletivo intermunicipal adaptações em seus veículos para facilitar-lhes o acesso e a permanência.

Ao examinar o pedido de medida cautelar em 15.7.1993, o Ministro Sepúlveda Pertence, no exercício da Presidência deste Supremo Tribunal, ponderou:

“Dado o campo normativo específico da lei discutida, a abrangência da competência privativa da União para legislar sobre transporte há de ser temperada pela competência concorrente dos Estados para dispor sobre ‘proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências’ (CF, art. 24, XIV).

Ora, com esse objetivo, impõe a Constituição que ‘a lei disporá sobre normas (...) de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência’ (art. 227, § 2º).

Desse modo, é ponderável o argumento de que, na omissão da legislação federal a respeito, seria dado aos Estados dispor a respeito, com base no art. 24, § 2º, da Lei Fundamental, não obstante se possa

**ADI 2905 / MG**

duvidar que, no caso, as exigências questionadas se sujeitem a variações regionais peculiares a determinado Estado” (grifos nossos).

Contudo, pelos precedentes, também em sede de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, afirmando a consistência da alegação de usurpação, pelo Estado, da competência privativa da União para legislar sobre transporte (art. 22, inc. XI, da Constituição da República), Sua Excelência deferiu, *ad referendum* do Plenário, a medida cautelar requerida para suspender os efeitos da lei mineira questionada, realçando a necessidade de *“reflexão mais madura no julgamento definitivo”*.

Na sessão de 14.10.1993, o Relator, Ministro Celso de Mello, submeteu a decisão do Presidente ao Plenário, negando-lhe referendo, no que foi acompanhado pela maioria.

Prevaleceu, naquela ocasião, o reconhecimento da plausibilidade da higidez jurídica do exercício estadual da competência normativa plena para o preenchimento de lacuna sobre matéria tópica, destacada em normas de caráter nacional e de estatura constitucional *“que já reconhec[iam] e proclama[vam] a obrigação de o Poder Público adotar as medidas concretizadoras no ato legislativo (...) questionado”* (arts. 227, § 2º, e 244 da Constituição da República).

A proclamação desse dever estatal, imposto aos entes federados, e a constatação de ausência da legislação nacional sobre essa matéria tópica serviram, portanto, para afastar, momentaneamente, é verdade, a dúvida suscitada pelo Ministro Sepúlveda Pertence quanto às *“exigências questionadas se sujeit[arem] a variações regionais peculiares a determinado Estado”*.

29. Transcorridos quase vinte (20) anos daquele julgamento, cuja conclusão de mérito foi pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade apresentado, tem-se, hoje, evidenciada a importância da questão referente ao atendimento das peculiaridades

**ADI 2905 / MG**

pelos Estados-membros para a sua atuação legislativa concorrente, conforme denotam os debates que motivaram o meu pedido de vista na presente ação direta de inconstitucionalidade.

30. Ao conferir à União competência para legislar sobre normas gerais, o sistema da repartição de competência concorrente formatado pela Constituição de 1988 conferiu-lhe a atribuição de prescrever as regras nacionalmente uniformes, ou seja, vinculantes a todos os entes federados.

Coube aos Estados-membros a singularização daquelas diretrizes, significando isso a regência próxima e direta sobre determinados atos jurídicos, com o estabelecimento de especificações, a concretização de procedimentos, a fixação de minúcias e requisitos necessários à aplicação das normas gerais editadas pela União, sempre para realização da orientação normativa nacionalmente firmada.

31. Esse sistema de condomínio legislativo tem por objetivo a maior convergência da norma com a realidade, pelo que é de se presumir que os Estados-membros levarão em conta as peculiaridades locais existentes quando da introdução da lei nacional de normas gerais no seu ordenamento jurídico.

32. O condicionamento do exercício legislativo ao atendimento de peculiaridades locais surge apenas para a atividade legislativa plena dos Estados, ou seja, quando verificada a omissão da União na elaboração das normas gerais, conforme expresso na parte final do § 3º do art. 24 da Constituição da República, que cuida especificamente da atividade legislativa supletiva.

33. Trata-se, portanto, de fundamento constitucional para o Estado-membro adentrar o espaço legislativo conferido à União na técnica da repartição de competência concorrente não-cumulativa (fixação de

**ADI 2905 / MG**

normas gerais).

A possibilidade de determinado Estado substituir a União no juízo do interesse nacional, resguardado nas orientações e diretrizes fixadas nas normas gerais sobre determinada matéria dos incisos do art. 24 da Constituição da República, somente se justifica quando situação fática específica, peculiar a um ente federado, exigir a atuação legislativa supletiva estadual.

Este o alcance, em minha compreensão, da expressão “*para atender a suas peculiaridades*”, constante da parte final do § 3º do art. 24 da Constituição da República.

34. De se distinguir, assim, o contexto fático exigido para a intervenção legislativa estadual excepcional (competência supletiva), das circunstâncias locais, que podem ou não coincidir com as de outros entes federados, a serem consideradas na elaboração da lei estadual específica da legislação nacional (competência complementar).

35. Por isso não considero, com as devidas vênias dos que pensam de modo diverso, que a atividade complementar, fundada no § 2º do art. 24 da Constituição da República, somente possa ser exercida pela comprovação de situações peculiares ao Estado-membro, sob pena de se esvaziar sua competência legislativa de concretização e particularização dos atos jurídicos.

Entendimento tal dificultaria a formação de lacunas legislativas nos Estados que não apresentem justificativas convincentes para complementar a legislação nacional, evitando, assim, a solução que reconhece à União o espaço para legislar exaustivamente, esgotando a matéria com a elaboração de normas gerais e particularizantes, com o objetivo de suprir a carência legislativa dos residentes naqueles Estados.

**ADI 2905 / MG**

Na atuação legislativa complementar, os Estados-membros e o Distrito Federal estão livres para buscar soluções normativas que lhes pareçam mais eficazes na efetivação das diretrizes estabelecidas pela União, enriquecendo-se, com isso, a experiência legislativa nacional.

36. Essa interpretação homenageia a descentralização federativa sem descuidar da proteção da unidade nacional, evitando-se, com isso, a mesma tomada de rumos centralizantes que gerou numerosas crises do sistema federal em todo o mundo, como, mais recentemente, no início da década de 90, no sistema federal alemão, provocando, como sabido, amplo debate naquele Estado, com a adoção de soluções interpretativas (como o 'princípio da subsidiariedade', segundo o qual a intervenção da União seria justificada somente pela incapacidade dos Estados-membros no desempenho de algumas competências e em proveito do conjunto) e legislativas (como a criação do 'direito de divergência', introduzido na Lei Fundamental de Bonn com a Reforma Constitucional alemã de 1.9.2006 para conferir prevalência às leis editadas pelos Länders sobre determinadas matérias disciplinadas pela União, ainda que divergentes); soluções das quais ainda não se pode confirmar o sucesso (v. MOHN, Paulo. *Competência legislativa concorrente no Brasil: uma aplicação do princípio da subsidiariedade?*, in *O Exercício da Política: Direitos e Partidos Políticos, Organização do Estado e dos Poderes*, Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2008, pgs. 199-236; HORBACH, Beatriz Bastide. *A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão*, in *Revista de Informação Legislativa*, nº 193, ano 49, janeiro/março 2012, Senado Federal, Brasília, 2012).

37. Desculpando-me pela extensão das assertivas traçadas para fixação dos fundamentos jurídicos sobre tão importante matéria, examino a legislação impugnada.

38. Concordo com o voto do Relator, o Ministro Eros Grau, no ponto em que considera "*superada a alegada impossibilidade de os Estados-membros,*

**ADI 2905 / MG**

no exercício da competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição do Brasil, tratarem como consumidor aquele que adquire títulos de capitalização”.

Com a decisão de improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591 na sessão plenária de 7.6.2006 (Relator para o acórdão o Ministro Eros Grau, DJ 29.9.2006) e o consequente reconhecimento de que toda pessoa física ou jurídica utiliza-se, como destinatário final, de atividade bancária, financeira e de crédito como consumidor, não há mais respaldo jurídico para a tese da Autora a sustentar a caracterização do adquirente do título de capitalização como mero poupador.

A consequência inevitável do entendimento firmado naquela assentada é a necessária remessa da relação jurídica estabelecida entre as empresas de capitalização e os adquirentes desse produto à disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) ou à legislação ordinária que, a respeito, vigore.

39. Nesses termos, ao proibir venda casada para fomentar ou garantir a circulação de título de capitalização (art. 1º da lei impugnada), o legislador estadual teria atuado no exercício da competência complementar prevista no § 2º do art. 24 da Constituição da República, conforme assume a Assembleia Legislativa nas informações prestadas (fl. 83).

Potencializou-se a diretriz nacional firmada no Código de Defesa do Consumidor, em cujo inc. I do seu art. 39 caracteriza a venda casada como abusiva (*“Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: I – condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos”*).

Daí a cominação, no art. 3º da lei mineira atacada, das mesmas

**ADI 2905 / MG**

sanções previstas nos incs. I (multa), VI (suspensão do fornecimento do produto ou serviço), VII (suspensão temporária da atividade), XII (imposição de contrapropaganda) do art. 56 da Lei n. 8.078/1990.

40. A norma estadual teria, portanto, buscado realçar, para o consumidor mineiro, a proteção da legislação nacional dirigida a todos os consumidores do Brasil, dotando de maior eficácia e efetividade a vedação constante do inc. I do art. 39 da lei nacional (Lei n. 8.078/1990) em relação à venda de títulos de capitalização.

Essa conclusão é confirmada pelos fundamentos expostos na tramitação do projeto da lei discutida (Projeto de Lei n. 1.269/2000), de iniciativa parlamentar, constando o seguinte na sua justificação:

“Apesar dos mais de dez anos de vigência da Lei n. 8.078, de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, ainda hoje assistimos situações de abuso, protagonizadas por fornecedores que, no intuito de viabilizar a circulação e comercialização de seus produtos ou serviços, valem-se de práticas de ‘marketing’ desleais, que têm por objetivo não o esclarecimento, mas a confusão do consumidor.

Para ilustrar o que temos dito, vimos, no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor desta Casa, as práticas comerciais utilizadas pela Sul América Capitalização S.A., que, ao comercializar títulos de capitalização em nosso Estado, induziu consumidores a erro, relacionando o valor do título a bens de consumo em geral.

Para evitar esse abuso, notadamente no comércio de títulos de capitalização e similares, é que apresentamos este projeto para escrutínio dos nobres colegas parlamentares.”

No controle de constitucionalidade preventivo da lei impugnada, realizado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia mineira, consignou-se:

“Ao disciplinar a venda de títulos de capitalização e similares no Estado, a proposição em análise pretende corrigir distorções existentes no mercado, as quais têm causado prejuízos aos consumidores.

**ADI 2905 / MG**

Muitas empresas que vendem títulos de capitalização iludem pessoas de boa-fé com promessas mirabolantes, levando-as a acreditar que virão a ser premiadas, até mesmo, com veículos zero quilômetro quando quitarem todas as parcelas.

Os adquirentes, entretanto, desistem da capitalização no curso do contrato e perdem significativas somas em dinheiro, uma vez que o fornecedor não devolve, na integralidade, o montante empregado no negócio.

A proposta está em consonância com a Lei n. 8.078, de 11/9/90, que dispõe sobre a proteção ao consumidor, cujos dispositivos são de ordem pública e interesse social e objetivam, particularmente, à proteção do patrimônio do consumidor.

Esta Casa Legislativa é competente para dispor sobre o tema, o que se observa pelo disposto no art. 61 da Constituição mineira, valendo lembrar, ainda, que a Carta da República, em seu art. 24, V e VII, coloca como competência comum à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo e sobre responsabilidade por dano ao consumidor.

Não vislumbramos nenhum vício no que tange à instauração do processo legislativo por iniciativa parlamentar."

O contexto no qual se deu a atuação legislativa mineira foi realçado pela Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no parecer elaborado para o 2º turno de votação do projeto de lei (n. 1.269/2000), que dispôs:

"Há tempos, os órgãos de defesa do consumidor vêm recebendo um número maior de reclamações de pessoas que foram vítimas de publicidade enganosa, o mesmo ocorrendo com o Poder Judiciário, principalmente o Juizado Especial de Relações de Consumo.

A utilização de farta publicidade enganosa torna os consumidores presa fácil da esperteza das seguradoras que lançam no mercado planos de capitalização dando a entender que estão vinculados a determinados bens de consumo, como carros e eletrodomésticos.

Ao final do pagamento das parcelas, o consumidor percebe que



ADI 2905 / MG

tem direito apenas ao resgate de parte das quantias depositadas. Muitas vezes, não é informado sequer acerca da incidência de tributos sobre a reserva constituída.

Diante dessa situação lesiva gerada pelas empresas seguradoras (sic), torna-se imperiosa a edição de normas capazes de impor limites a esses abusos. O projeto em análise vem atender a essa finalidade. Por outro lado, constata-se que a proposição em epígrafe está em sintonia com as normas legais de defesa e proteção do consumidor (arts. 6º, 30 e 31 do Código do Consumidor)."

41. Poder-se-ia questionar a justificacão apresentada para conferir tratamento diferenciado pela legislação estadual ao consumidor mineiro.

Mas a existênciade peculiaridades não configura condiçãopara o Estado-membro exercer, legitimamente e com base na Constituiçãoda República, a sua **competência legislativa complementar/suplementar**.

42. O que importa, nesse caso, é a observância da diretriz nacional, a convergência das leis dos demais entes federados com as da União, mantendo-se a unidade do interesse nacional, e, na espécie, isso está evidenciado, se se considerarem os termos da Lei nacional n. 8.078/1990 e na Lei estadual n. 14.507/2002.

43. A atuação do legislador mineiro justifica-se, ainda, pela pendência de fundada dúvida, na data de edição da lei atacada, quanto à aplicação das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor às instituições financeiras, dentre as quais as empresas de capitalizaçãorepresentadas pela Autora.

Dissipada a dúvida com a conclusãodo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591 em 7.6.2006, a lei mineira torna-se prescindível, é verdade, mas nem por isso inconstitucional.

44. Tampouco a vedaçãconstante do art. 1º da Lei n. 14.507/2002, de

**ADI 2905 / MG**

Minas Gerais, pode ser tida como dispendo sobre quaisquer matérias cuja competência estaria estatuída exclusivamente à União.

A Assembleia mineira não legislou, nem pretendeu legislar sobre sistema financeiro, direito civil, comercial, política de crédito, seguros, sistema de poupança ou captação e garantia da poupança popular.

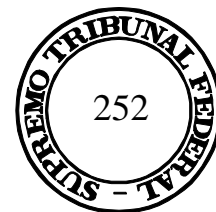
Com a vedação da prática da venda casada na aquisição de título de capitalização, o legislador mineiro não alterou as características desse negócio jurídico e a formação de seu capital, tampouco dispôs sobre limites de prestações ou como se dará o sorteio da soma de dinheiro do qual participam todos os títulos da mesma série (se previsto no contrato), nem tratou de obrigação ou direito relacionados com a atividade intrínseca de capitalização.

A matéria também não guarda relação com autorização e funcionamento dos estabelecimentos de capitalização, o que afasta a exigência de lei complementar prevista na norma originária do art. 192 da Constituição da República, vigente na data da edição da lei impugnada.

Descabida, ainda, a invocação do art. 48 da Constituição da República, pois a competência do Congresso Nacional para dispor sobre todas as matérias submetidas à União não retira a legitimidade dos demais entes federados de legislarem sobre aquelas matérias sujeitas à técnica da repartição de competência, como na espécie vertente.

O dispositivo em exame é protetivo do consumidor, não havendo como entrever disciplina legislativa privativa da União a partir da consideração de possíveis efeitos que tal proibição produziria nesse tipo de atividade, ou seja, já no domínio dos fatos econômicos.

45. Nesses termos, não haveria falar em inconstitucionalidade do art. 1º da lei impugnada, considerado o espaço de atuação legislativa

**ADI 2905 / MG**

resultante da norma geral editada pela União (Lei n. 8.078/1990).

46. É certo que o interesse nacional manifestado nas normas gerais editadas pela União não é exposto unicamente pela lei propriamente dita, não se havendo cogitar de hierarquia de preceitos jurídicos, mas de exame de competências e respeito aos limites fixados constitucionalmente para o seu exercício.

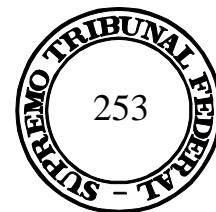
Nesse sentido, o voto do Ministro Moreira Alves em julgamento citado anteriormente (Representação n. 1.150):

“Note-se, ademais, que, para se configurar o vazio que pode ser preenchido supletivamente pelas leis estaduais, é preciso que não haja legislação federal, que abarca não-somente as leis, mas também os diferentes atos normativos (decretos, regulamentos, circulares, portarias, etc) que emanam da União Federal. A propósito, escreve PONTES DE MIRANDA (Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969, tomo II, 2ª ed., 2ª tiragem, pág. 177, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, 1973):

‘COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL CONCORRENTE. – A competência federal para legislar: entenda-se qualquer fonte de direito federal, e não só a lei (lei, decreto, regulamento, aviso, circular, portaria, jurisprudência interpretativa do direito federal, etc.). Direito elaborado por corpos paraestatais, se valem as regras jurídicas como direito federal, entra no rol’.

É aliás, a consequência lógica do princípio – que é traduzido pelo brocardo germânico expresso no artigo 13 da Constituição de Weimar (Reichrecht bricht Landrecht) – segundo o qual o direito federal rompe o direito estadual, a significar que é o ordenamento jurídico federal (e não estritamente as leis federais) que afasta, nesse terreno, o ordenamento jurídico estadual” (grifos no original).

Assim, mesmo que cumprido pelo inc. I do art. 39 da Lei n. 8.078/1990 o mandamento constitucional de defesa do consumidor (inc. XXXII do art. 5º), tratando-se de diretriz firmada em lei ordinária, não há

**ADI 2905 / MG**

impedimento de edição de norma excetuando a sua aplicação em situações específicas, desde que caracterizado o prejuízo ao consumidor com a sua manutenção.

47. A ausência de notícia, pelo Advogado-Geral da União, de diploma legal autorizando a prática da venda casada com títulos de capitalização evidencia inexistência de orientação nacional diversa daquela fixada no Código de Defesa do Consumidor, valendo, ainda, a transcrição da seguinte passagem da manifestação daquela autoridade:

“14. E diferente não poderia ser, porque a lei impugnada, na esfera da competência legislativa estadual, tem a finalidade de coibir uma prática perniciosa muito comum nos bancos brasileiros, em que para a prestação de um determinado serviço fica condicionado a contratação de um outro serviço não desejado pelo consumidor, como p. ex. condicionar a abertura de uma conta corrente em que alguém perceberá salários para lhe impingir a aquisição de um título de capitalização ou similar.

15. Ora, a todas as luzes não se pode dizer que as instituições financeiras formam um corpo apartado de todo o restante da legislação e que, por isso, possam perpetrar os mais diversos abusos. A demonstrá-lo está o fato de que devem cumprir, dentre outras, por exemplo, a legislação tributária, a legislação trabalhista e as posturas municipais a respeito da salubridade de seus estabelecimentos. Enfim, a existência de legislação especial regulando determinado efeito das atividades de uma pessoa jurídica [tributária, trabalhista, etc] não exclui a de outra legislação especial [de defesa do consumidor], no que tange a outros efeitos das atividades dessa mesma pessoa jurídica, porque, nessa situação, haverá diferentes campos de incidência” (fl. 104).

48. Desde 2008 houve edição de atos normativos disciplinando a atividade das pessoas jurídicas adquirentes de títulos de capitalização para utilização em promoções comerciais individuais ou coletivas com o objetivo de alavancar as vendas de seus produtos ou a aquisição de seus



ADI 2905 / MG

serviços.

A operacionalização, a emissão de autorizações, a fiscalização e a competência para regulamentar essas atividades ficaram a cargo da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, como disposto no Decreto n. 6.388, de 5.3.2008.

Sobre o tema, essa entidade da Administração Pública indireta federal esclarece:

“Entende-se por Modalidade Incentivo o Título de Capitalização que está vinculado a um evento promocional de caráter comercial instituído pelo Subscritor.

O subscritor neste caso é a empresa que compra o título e o cede total ou parcialmente (somente o direito ao sorteio) aos clientes consumidores do produto utilizado no evento promocional” (<http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/capitalizacao>).

Essa modalidade de título de capitalização funciona, portanto, como instrumento de fidelização da clientela ou de incentivo para manutenção em dia do pagamento de suas compras com o objetivo de continuar a participar dos sorteios de prêmios.

49. Contudo, a SUSEP mesma realça em seu sítio na *internet* não fiscalizar essas promoções comerciais envolvendo títulos de capitalização onde os consumidores ganham o direito à participação em sorteios.

Sua atuação restringe-se à aprovação dos títulos que podem ser utilizados nessas promoções comerciais, segundo as regras que as sociedades de capitalização devem seguir para vender estes títulos para as empresas subscritoras (Circular SUSEP n. 376/2008).

50. Mesmo assim, ao explicitar o funcionamento da modalidade incentivo dos títulos de capitalização, a Superintendência de Seguros



ADI 2905 / MG

Privados – SUSEP realçou a gratuidade inerente à operação realizada pela empresa subscritora envolvendo o título de capitalização:

“Quando uma empresa quer aumentar as vendas de um determinado produto, pode fazer promoções onde o consumidor ao adquirir aquele produto recebe, gratuitamente, um número para participar de um sorteio (pode receber também o título na íntegra) e esse número está ligado a um título de capitalização, sempre da modalidade incentivo” (grifos nossos).

Tem-se, assim, que eventual vinculação da transação comercial à aquisição onerosa de um título de capitalização não se subsume à esfera material da legislação sobre títulos de capitalização.

51. Ainda que se pretendesse avançar sobre a relação estabelecida entre a empresa subscritora e o consumidor, eventual afastamento da regra geral constante da Lei n. 8.078/1990 somente poderia ocorrer por meio de lei nacional *stricto sensu*, sob pena de se reconhecer a determinada entidade vinculada ao Executivo o poder de afastar a incidência de normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

Por isso, a autorização para a vinculação do título de capitalização a outro produto, quando realizada por decreto, regulamento, aviso, circular ou portaria, não tem o condão de afastar a diretriz estabelecida na lei nacional, sendo esta a norma geral a ser considerada pelos Estados-membros no exercício da competência concorrente complementar.

52. Importante ressaltar que esse entendimento não diverge daquele assentado pelo Ministro Moreira Alves no precedente citado (Representação n. 1.150): a diretriz nacional ainda pode ser estabelecida em ato normativo de estatura legislativa menor, mas, havendo orientação diversa em diploma legal hierarquicamente superior, esta é a que valerá na repartição de competência concorrente.

**ADI 2905 / MG**

53. Não há mácula, pois, a meu ver, no art. 1º da lei estadual impugnada.

54. Quanto aos demais dispositivos da Lei mineira n. 14.507/2002, apenas o art. 2º exigiria maiores considerações, porque o art. 3º repete as sanções previstas no Código de Defesa do Consumidor e os arts. 4º e 5º limitam-se a cuidar de simples regras de aplicação da lei estadual (entrada em vigor e revogação das disposições em contrário).

55. O art. 2º estabelece que *“[a] informação ou publicidade referente a título de capitalização conterá dados comparativos entre a correção monetária e os juros incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período”*.

No voto originariamente proferido, o Relator, Ministro Eros Grau, realçou a distinção entre as definições jurídicas de informação e publicidade para, a partir da competência privativa da União para legislar sobre propaganda comercial, expressa no art. 22, inc. XXIX, da Constituição da República, assentar a inconstitucionalidade da expressão ‘ou publicidade’ constante do art. 2º e, conseqüentemente, do inc. III do art. 3º, que institui como penalidade a ‘imposição de contrapropaganda’.

Em efeito, como realçou Sua Excelência, o consumidor tem o direito de ser informado sobre todas as características importantes do produto ou serviço para saber exatamente o que poderá esperar deles.

56. Segundo a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, o capital de resgate do título de capitalização *“será sempre inferior ao capital constituído por aplicações idênticas na caderneta de poupança, já que, dos pagamentos efetuados num título, desconta-se uma parte para custear as despesas administrativas das Sociedades de Capitalização e, quando há sorteios, uma parcela para custear as premiações”* (site da SUSEP na internet).

**ADI 2905 / MG**

Ainda sobre o capital formado no título de capitalização, a SUSEP esclarece que a atualização monetária existente é composta, em geral, pela Taxa Referencial e juros mensais, sendo que estes não incidem sobre a totalidade dos pagamentos, como ocorre na caderneta de poupança. Assim, *“dizer que há atualização pela TR não significa dizer que o capital formado será igual ao que seria constituído por meio da caderneta de poupança”*.

57. A exigência posta na lei estadual impugnada, portanto, facilita a compreensão pelo consumidor dessas circunstâncias no momento da oferta do ‘título de capitalização’, auxiliando-o na decisão de adquirir esse produto e evitando, assim, posterior frustração.

58. Quanto à obrigatoriedade da mesma informação nas ações de publicidade, a qual configura, conforme realçou o Ministro Eros Grau, prerrogativa do fornecedor voltada para atrair consumidores, tem-se manifesta invasão do Estado na seara legislativa reservada à União.

Nesses termos, não há como se admitir o estabelecimento da sanção de ‘imposição de contrapropaganda’, prevista no inc. III do art. 3º da lei mineira atacada.

59. Com desculpas, pela extensão do voto, observo ter me parecido fazê-lo não tanto pelo caso em sua especificidade, mas pela necessidade de se estabelecerem os parâmetros interpretativos sobre a complexa distribuição de competências na Federação brasileira.

60. Pelo exposto, **julgo parcialmente procedente a ação**, para declarar a inconstitucionalidade do inc. III do art. 3º e da expressão *“ou publicidade”*, constante do art. 2º da Lei n. 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais.



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, não está presente no Plenário o Relator. Lembro-me de ter antecipado voto sobre a matéria, ao qual aderiu o próprio Relator, no que julgava apenas parcialmente procedente o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O que se tem na espécie – não pretendo retrucar a mestre Cármen Lúcia? Tem-se lei estadual disciplinando comercialização de produtos, na qual se veda a vinculação a outro produto de título de capitalização similar por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir circulação ou venda.

Certo ou errado, adentrou-se o campo da disciplina da comercialização; adentrou-se o campo do sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular. Por isso, com certa picardia, no voto proferido, perguntei: por que a disciplina, tão mais clara talvez do que a do Código do Consumidor – que se assentou aplicável às instituições financeiras –, em relação apenas aos mineiros? Trata-se de matéria que, sem dúvida alguma – daí a razão de ser da competência privativa da União –, deve ser disciplinada de forma linear, como foi, para exemplificar, pelo Código do Consumidor.

Mas o legislador não parou nessa vedação: também considerado o sistema de comercialização de títulos, dispôs sobre a publicidade a ser observada. A disciplina já está no Código do Consumidor, de aplicação nacional. E, no artigo 3º, versou sanções.

Presidente, presente legislação única, já é difícil a fiscalização nesse campo – devemos homenagear a Federação –, o que se dirá se, em cada Estado, houver, com peculiaridades próprias – como ocorre –, certa disciplina?

Não há campo para cogitar-se da competência normativa concorrente da União, dos Estados e dos Municípios. Incide – e essa sempre foi a jurisprudência do Supremo – o disposto no artigo 22 da Constituição Federal, a tratar sobre – repito – a competência exclusiva da

**ADI 2905 / MG**

União para legislar sobre direito civil, direito comercial, política de crédito, câmbio, seguros e transferências de valores, o sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular.

Sem procuração do Relator, mas porque sustentei esse ponto de vista na assentada na qual o julgamento teve início, reitero o voto proferido e digo que já se avançou, no campo do reconhecimento de certa autonomia legislativa dos Estados-membros, considerada jurisprudência pretérita.

Ontem mesmo, disse, neste Plenário, que, ante a decisão do processo relatado pelo ministro Luis Fux, o ministro Célio Borja, se aqui estivesse, ficaria muito satisfeito; e, se assistiu a sessão pela TV Justiça, teve esse sentimento. Mas, daí, caminhar-se para mitigar-se – e isso não interessa à sociedade – a própria Constituição, no que prevê, nessas matérias, a competência exclusiva da União, é passo demasiadamente largo.

Por isso, reitero o voto proferido, julgando – como fez o Relator, e também como o fez, a seguir, ao meu voto, o ministro Cezar Peluso – procedente o pedido formulado na inicial desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

#



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, eu gostaria, em primeiro lugar, de destacar, sem favor, a profundidade analítica do voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, que não apenas repassou amplamente a jurisprudência, como percorreu a melhor doutrina na matéria, a começar pelo saudoso Professor - não meu, mas certamente de Sua Excelência - Raul Machado Horta, cuja tese, célebre, de titularidade, foi sobre a autonomia do Estado-membro. E acho que Sua Excelência fez um excelente recenseamento da jurisprudência na matéria e da sua oscilação ao longo do tempo.

A interpretação constitucional não é feita de uma forma estática, nem é absoluta em termos temporais. Ela muda ao longo do tempo na medida em que muda a sociedade e na medida em que muda a percepção que as pessoas têm dos fatos sociais.

De modo que o Supremo passar a entender hoje diferentemente do que entendia em momento anterior, não significa que estivesse errado no momento anterior e que esteja certo agora; significa, em certos casos, que o Supremo é capaz de acompanhar a evolução dos fatos sociais e a evolução da própria percepção que a sociedade tem desses fatos.

Nós temos aqui, em sessões seguidas, rediscutido a questão da Federação. Eu já tive a oportunidade de suscitar; o Ministro Celso já teve; o Ministro Gilmar já teve; e ontem o Ministro Fux, num analítico, precioso voto, rediscutiu essa questão. E percebo, Presidente, inclusive com citações - Vossa Excelência não estava presente -, em mais de um momento, da doutrina de Vossa Excelência sobre Federação no voto do Ministro Luiz Fux.

Eu percebo e adiro que vem se formando um certo consenso neste Plenário a propósito de duas questões: a primeira, a de se flexibilizar o que nós temos considerado como sendo um modelo federal, ou a obrigatoriedade da simetria ao modelo federal. E, mais de uma vez,

**ADI 2905 / MG**

suscitou-se neste Plenário - e eu concordo - que este conceito de experimentalismo democrático de que há experiências que podem e devem ser feitas no âmbito dos Estados como laboratórios de inovações é uma coisa saudável para a democracia. De modo que, acho que a primeira premissa que temos estabelecido é a conveniência de se flexibilizar a obediência máxima a um modelo federal.

E acho que uma segunda tendência que vem se fixando no Plenário é a de potencializar a competência legislativa dos Estados quando exercitada com razoabilidade e sem descompasso com o princípio republicano. Um dos problemas que geraram a jurisprudência centralizadora do Supremo em matéria federativa é que, muitas vezes, a legislação estadual refugia ao princípio republicano, manipulada por oligarquias locais que legislavam em causa própria. E, para prevenir-se desses abusos, o Supremo sobrepôs a ideia republicana à ideia federativa, em sucessivas decisões, e é legítimo e compreensível. Mas acho que agora estamos tentando avançar em direção contrária.

E, com todas as vênias a quem pensa diferentemente, eu acho que a eminente Ministra Cármen Lúcia foi capaz de refletir, no seu voto, a evolução da jurisprudência e a tendência de mudança que tem marcado a percepção desse problema por parte do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Assim, concordo integralmente com o voto de Sua Excelência, que torno a louvar, não por cortesia nem por formalidade, mas porque verdadeiramente substantivo e capaz de servir como uma bússola nesse momento em que estamos procurando reconstruir a jurisprudência em matéria de federação.

Quando fiz o meu próprio estudo do caso, até fiquei com uma ligeira dúvida, embora o art. 2º empregue o termo "publicidade", de que se pudesse interpretar "publicidade" como "divulgação". E, aí, não haveria inconstitucionalidade.

Mas não me apegarei a essa especificidade semântica e, portanto, deixarei de lado essa possibilidade de interpretação, digamos, conforme ou retificadora, para me filiar textualmente à posição de Sua Excelência,



ADI 2905 / MG

de modo a considerar inconstitucional, Presidente, somente a referência às expressões "publicidade", que consta do art. 2º, e "imposição de contrapropaganda", que se encontra no inciso III do art. 3º, aí, sim, por entender que essa matéria "Propaganda Comercial" é de competência privativa e excludente, portanto, da União Federal.

Dessa forma, estou votando, Presidente, no sentido de acompanhar o voto da Relatora, sem deixar de registrar que penso que a posição a qual vinha prevalecendo era consentânea com o entendimento que o Tribunal tinha. Na verdade, há um autor que disse que a expressão "peculiar interesse dos municípios" constituiu, ao longo da história brasileira, o grande tormento dos intérpretes; e agora peculiaridades dos Estados também. Mas devemos interpretar com cautela, mas expansivamente a competência dos Estados em matéria legislativa. Razão pela qual louvo e adiro a posição da Relatora, Presidente.

É como voto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - O voto de Sua Excelência foi substancial.

.....



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente, ouvi verdadeiramente encantada o voto da ministra Cármen Lúcia, que, com uma clareza e uma maestria ímpares, a meu juízo, solucionou a matéria na linha que tenho refletido. Sob a minha relatoria se encontram ADIs relativas ao amianto - também há outras ações, com outros Ministros, relativas a diplomas legais de diferentes Estados sobre o tema, e ainda quanto à Lei federal editada a respeito-, em que todas essas questões vão retornar.

Também ouvi com o maior interesse a explanação da Ministra Cármen Lúcia, a quem acompanho na íntegra, pedindo vênias ao Ministro Marco Aurélio - que não é o Relator, mas que votou na mesma linha do Relator -, para acolher a ADI. Julgo-a parcialmente procedente nos termos da divergência aberta pela Ministra Cármen Lúcia agora acompanhada pelo Ministro Barroso.



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênias, Senhor Presidente, para acompanhar a eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA e, em consequência, julgar parcialmente procedente a presente ação direta, declarando inconstitucionais tanto o inciso III do art. 3º da Lei nº 14.507/2002, editada pelo Estado de Minas Gerais, quanto a expressão normativa “ou publicidade” inscrita no art. 2º desse mesmo diploma legislativo estadual.

É o meu voto.



26/02/2015

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Agradeço o sempre profundo voto de Vossa Excelência e vou me manifestar brevemente sobre essa questão, pedindo vênias à divergência para acompanhar o Relator original e, sobretudo, convencido, agora mais uma vez, pela intervenção do eminente Ministro Marco Aurélio.

Eu peço vênias para dizer que acabo de voltar da Europa, onde viajei por dois países, pela Itália e pelo Reino Unido, em viagem oficial, onde tive contato com diversas autoridades, com Presidentes das Cortes dos dois países, com o Ministro da Justiça e outras mais. Participei e tive extenso contato com juristas do mundo inteiro, no *Global Law Summit*, que comemorou, no Reino Unido, os oitocentos anos da Magna Carta. E evidentemente li todos os jornais que me vieram às mãos durante todo o tempo que estive no exterior, e o que mais se comentava na Europa era justamente essa possibilidade de *défaut* que a Grécia poderia dar, no que tange aos créditos que assumiu com a União Europeia, créditos esses assumidos com o Banco Central europeu e com o Fundo Monetário Internacional. Essa, com a eleição do um novo partido de esquerda, o Syriza, houve um rompimento unilateral das obrigações que a Grécia assumiu com a União Europeia, em que essa estabeleceu uma série de condições para que pudesse fazer repasses financeiros, e uma delas era justamente um equilíbrio orçamentário e a adoção de medidas drásticas de contenção de despesas por parte do Governo.

O que eu quero dizer com isso é que nós estamos transitando num terreno extremamente delicado, que é o terreno que diz respeito à política monetária de um Estado. E a União Europeia, num certo sentido, ela se assemelha a um Estado, é quase que um Estado federal, e a pulverização de decisões contrárias a uma orientação central pode levar justamente a

**ADI 2905 / MG**

um desequilíbrio tal que leve a própria União Europeia ao naufrágio, ao desfazimento eventual dessa associação de Estados, que até agora tem se havido com bastante êxito, inclusive introduzindo uma moeda própria, que é o euro.

Eu sou um federalista convicto, tenho escrito bastante. Ontem, eu soube que tive a honra de ser mencionado pelo eminente Ministro Luiz Fux num voto que ele proferia, o qual foi acolhido unanimemente, em que Sua Excelência fez menção a um trabalho meu sobre federalismo. Mas, neste caso - e eu sempre tenho assinalado isso -, quando se trata da intervenção do Estado no domínio econômico, uma decisão por parte do Poder central, mesmo numa Federação, a meu ver, exclui outra participação qualquer. E a nossa Constituição, *data venia*, é extremamente explícita nesse aspecto.

O Ministro Marco Aurélio, com muita felicidade, a meu ver, pinçou alguns dispositivos em que não se permite qualquer tipo de tergiversação hermenêutica, *data venia*, com o devido respeito da interpretação dos demais Colegas que apresentaram brilhantes votos:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

(...)

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;”.

Nesse aspecto, parece-me que a Constituição é bastante explícita. Não há nenhuma possibilidade, *data venia*, Ministra Cármen Lúcia, Vossa Excelência apresentou um belíssimo voto, fez uma resenha muito instrutiva e substancial da evolução jurisprudencial da Casa, mas me parece que aí não cabe a concorrência concorrente, supletiva dos Estados-membros e, sobretudo, no momento em que nós estamos passando por

**ADI 2905 / MG**

um ajuste fiscal e todos estamos examinando, participando e acompanhando a dificuldade que tem o atual Ministro da Justiça de estabelecer determinadas medidas para colocar o País novamente na trilha do desenvolvimento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Da Fazenda.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) – O Ministro da Fazenda - nós estamos aqui um lapso *linguae*.

Portanto, parece-me que o Ministro Marco Aurélio, com a devida vênia, colocou com muita propriedade que este é um campo em que não se pode permitir nenhuma divisão de competência, sob pena de se impor a balbúrdia no País, num terreno delicadíssimo como é este, qual seja, o da captação da poupança popular.

Então, pedindo novamente vênia à divergência, aos demais Ministros que acompanharam o brilhante voto da Ministra Cármen Lúcia, eu me associo ao voto do eminente Relator, do Ministro Eros Grau, Ministros Marco Aurélio e César Peluso. Nós temos, então, quatro votos a quatro. Temos que deixar a decisão para uma próxima Sessão, em que poderão, eventualmente, participar o Ministro Dias Toffoli, que se encontra justificadamente ausente, e o Ministro Gilmar Mendes também, que não se encontra no momento no Plenário, mas certamente se ocupando outros afazeres.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Parece-me que talvez nem com a presença dos dois. Teremos que esperar o décimo-primeiro, porque não vai ter quórum para nenhum dos dois lados.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Caso os dois adiram a uma das correntes, sim; mas, se cada qual se posicionar em uma delas, ter-se-á cinco a cinco, revelando como é ruim o atraso da indicação daquele que deve ocupar a décima-primeira cadeira no Supremo.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Vossa Excelência tem razão, pois a prolongada inércia da Senhora Presidente da República, além de irrazoável, mostra-se abusiva, parecendo reproduzir, guardadas



ADI 2905 / MG

as devidas proporções, lamentável precedente histórico a que deu causa o Marechal Floriano Peixoto, que retardou, *intencionalmente*, a nomeação de Ministros para o Supremo Tribunal Federal, provocando, inclusive, verdadeira crise de “*quorum*”, o que impediu, naquele momento, o regular funcionamento desta Corte Suprema.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E a Presidente não é militar!

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Gravíssima, sob todos os aspectos, essa incompreensível omissão que está sendo continuamente perpetrada pela Senhora Presidente da República...



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau (Relator), Marco Aurélio e Cezar Peluso, julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Falou pela requerente o Dr. Gustavo Miguez de Mello. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 25.02.2010.

Decisão: Após o voto-vista da Ministra Cármen Lúcia, julgando parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade apenas do inciso III do art. 3º da Lei nº 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, e da expressão "ou publicidade", constante do art. 2º da referida lei estadual, no que foi acompanhada pelos Ministros Roberto Barroso, Rosa Weber e Celso de Mello, e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), acompanhando o Ministro Eros Grau (Relator) pela procedência do pedido, o julgamento foi suspenso para aguardar os votos dos ministros ausentes. Não votaram os Ministros Teori Zavascki e Luiz Fux por sucederem, respectivamente, aos Ministros Cezar Peluso e Eros Grau (Relator). Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando do Congresso Internacional "Diálogos Judiciais en el Sistema Interamericano de Garantía de los Derechos Humanos", realizado em Barcelona, Espanha, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 26.02.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário





15/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS**VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, na esteira do que acabo de afirmar, examinei a matéria, não obstante não ter participado do julgamento até este momento, e efetivamente verifiquei que a eminente Ministra Cármen Lúcia abriu a divergência neste tema ao julgar "parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do inc. III do art. 3º e da expressão 'ou publicidade', constante do art. 2º da Lei n. 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais".

Do exame que fiz, Senhor Presidente, cheguei precisamente à conclusão que a eminente Ministra Cármen Lúcia deu ao desate da matéria ao chancelar a parcial procedência dessa ação direta de inconstitucionalidade, no que, como Vossa Excelência acaba de mencionar, foi acompanhada pelos eminentes Ministro Luís Roberto Barroso, Ministra Rosa Weber e Ministro Celso de Mello.

Também estou entendendo que trata-se de competência complementar do Estado-Membro para dispor sobre a defesa do consumidor e, nessa ordem de ideias, tal como assentou a eminente Ministra Cármen Lúcia, a Assembleia mineira não legislou nem pretendeu legislar sobre o sistema financeiro, ou direito civil, ou direito comercial, política de créditos, seguros, ou sistema de poupança, ou captação, ou garantia da poupança popular, e, portanto, concluiu a divergência que o dispositivo em exame é protetivo do consumidor, não havendo como entrever disciplina legislativa privativa da União.

Portanto, nessa ordem de ideias, também estou acompanhando a divergência por diversos fundamentos que já tenho sustentado em outras circunstâncias em relação às atribuições deferidas aos Estados-Membros, não apenas como, na expressão conhecida, exercitam, muitas vezes, funções de laboratórios legislativos, como também porque, neste caso, há aqui tutela do consumidor, como salientado pela divergência.

Assim, havendo a inconstitucionalidade apenas no que trata da



ADI 2905 / MG

temática da propaganda comercial, tal como foi inaugurado pela divergência, voto no sentido de acompanhar a eminente Ministra Cármen Lúcia, que inaugurou a divergência.



15/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei estadual nº 14.507/2002, de Minas Gerais, que estabelece normas para a venda de títulos de capitalização e similares no Estado. Eis o teor da lei impugnada:

“Art. 1º – É vedada a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda.

Art. 2º – A informação ou publicidade referente a título de capitalização conterà dados comparativos entre a correção monetária e os juros incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período.

Art. 3º – A inobservância do disposto nesta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I – multa;

II – suspensão do fornecimento do produto ou serviço;

III – imposição de contrapropaganda;

IV – suspensão temporária da atividade.

Parágrafo único – As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das de natureza cível, penal e de outras cabíveis.

Art. 4º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º – Revogam-se as disposições em contrário.”

O requerente sustenta, em síntese, que a lei questionada invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial, sistemas de poupança, captação e garantia de poupança popular, sistemas de consórcio e sorteio e propaganda comercial, ferindo,

**ADI 2905 / MG**

consequentemente, os incisos I, XIX, XX e XXIX do art. 22 da Constituição Federal. A norma feriria, ainda, o art. 192 da CF/88, ao tratar de matéria reservada a lei complementar.

Inicialmente, houve o sobrestamento desta ação para aguardar o julgamento da ADI nº 2.591, na qual se impugnava o art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, que prevê a aplicabilidade do CDC às instituições financeiras. A referida ação foi julgada em 7/6/2006, razão pela qual o presente feito teve prosseguimento.

O julgamento desta ADI teve início em 25/2/10, **quando votou o então Relator, Ministro Eros Grau, no sentido da procedência do pedido.** Entendeu que não caberia ao Estado dispor sobre a defesa do consumidor que adquire títulos de capitalização, por competir à União editar normas gerais sobre consumo e defesa do consumidor (art. 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal). No ponto, o eminente Relator assinalou que a competência concorrente do Estado para dispor sobre as matérias do art. 24 somente se justifica para atender a suas peculiaridades, conforme prevê a parte final do § 3º. Para o Relator, a matéria tratada no diploma impugnado deve ser disciplinada de forma uniforme em toda a Federação, não subsistindo a competência do Estado para dispor sobre o tema.

Na mesma assentada, votaram os Ministros **Marco Aurélio e Cezar Peluso**, ambos no sentido da procedência da ação. Em seguida, pediu vista dos autos a Ministra **Cármen Lúcia**.

O julgamento foi retomado em 26/2/2015, com o voto-vista da Ministra **Cármen Lúcia, no sentido da parcial procedência do pedido.** Em síntese, a eminente Ministra assinalou que o STF reconheceria, na ADI 2591/DF, o destinatário de atividade bancária, financeira e de crédito como consumidor. A consequência desse entendimento seria a submissão da relação jurídica estabelecida entre as empresas de capitalização e os adquirentes desse produto ao regramento do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990). Assim, ao proibir a venda casada para fomentar ou garantir a circulação de título de capitalização (art. 1º da lei impugnada), o legislador estadual teria atuado no exercício da

**ADI 2905 / MG**

competência complementar prevista no § 2º do art. 24 da CF. Ademais, haveria convergência entre a diretriz nacional conferida pelo CDC e a Lei estadual 14.507/2002, de Minas Gerais. Já a expressão “ou publicidade” constante do art. 2º, bem como a penalidade “imposição de contrapropaganda”, prevista no inciso III do art. 3º, seriam inconstitucionais por invasão do Estado-membro na seara legislativa reservada à União (CF, art. 22, XXIX).

Votaram em seguida os Ministros **Roberto Barroso**, **Rosa Weber** e **Celso de Mello**, que acompanharam a Ministra **Cármem Lúcia**, e o Ministro **Ricardo Lewandowski** (Presidente), que votou pela procedência do pedido, acompanhando o Relator.

Naquela ocasião, o julgamento foi suspenso para aguardar meu voto e o do Ministro **Gilmar Mendes**.

É o breve relato.

Na sessão do dia 25/2/10, em que analisada a presente ação, eu trouxe à baila algumas reflexões que colocaram o tema em questão sob óptica distinta daquela na qual vinha sendo abordado. Naquela assentada, aventei a inconstitucionalidade do art. 1º da lei impugnada, por tratar de tema atinente ao sistema financeiro. Também cogitei da invalidade da expressão “ou publicidade”, constante do art. 2º, e do inciso III do art. 3º, ambos por ofensa à competência privativa da União para dispor sobre propaganda comercial.

Desde então, refleti sobre o caso e cheguei à convicção, na linha do voto do Ministro **Ricardo Lewandowski**, de que a **Lei estadual nº 14.507/2002, dispõe, na realidade, em sua integralidade, sobre sistema de capitalização, matéria de competência privativa da União.**

Com efeito, a referida competência está prevista no art. 21, sendo extraída dos seus incisos I, VI, VII e XIX, **in verbis**:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

VI - sistema monetário e de medidas, **títulos** e garantias



ADI 2905 / MG

dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

(...)

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da **poupança popular.**”

A competência em questão também está estampada no art. 48, inciso XIII, da Constituição Federal, que possui o seguinte teor:

“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.”

Tais preceitos são corroborados pelo art. 21, que atribui à União a competência material de fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e **capitalização**, bem como as de seguros e de previdência privada.

Existe uma miríade de normas federais que dispõem sobre as operações de capitalização.

De fato, o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. O art. 7º desse decreto dispõe competir privativamente ao Governo Federal formular a política de seguros privados, legislar sobre suas normas gerais e fiscalizar as operações no mercado nacional. A norma é anterior à Constituição de 1988, mas a competência se mantém, em razão dos dispositivos constitucionais mencionados aqui.

O Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, por sua vez, dispõe sobre as sociedades de capitalização e dá outras providências. O decreto instituiu o Sistema Nacional de Capitalização, o qual se constitui do

**ADI 2905 / MG**

Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e das sociedades autorizadas a operar em capitalização (art. 3º).

Compete ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) fixar as diretrizes e normas da política de capitalização e regulamentar as operações das sociedades do ramo, relativamente às quais exerce atribuições idênticas às estabelecidas para as sociedades de seguros (art. 3º, § 1º). A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), por seu turno, é órgão responsável por executar a política de capitalização estabelecida pela CNSP, “cabendo-lhe fiscalizar a constituição, organização, funcionamento e operações das sociedades do ramo, relativamente às quais exercerá atribuições idênticas às estabelecidas para as sociedades de seguros” (art. 3º, § 2º).

Na esteira de tais normas, **foi editada a Resolução nº 15, de 3 de novembro de 1991, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), que regula as operações de capitalização no país**. O art. 2º dessa resolução dispõe sobre os princípios que norteiam o controle do Estado sobre as sociedades de capitalização, nos seguintes termos:

“Art. 2º O controle do Estado se exercerá pelos órgãos referidos nestas Normas no interesse dos subscritores de títulos de capitalização, objetivando:

- I - promover a defesa dos interesses do consumidor;
- II - promover a expansão do mercado de capitalização e propiciar as condições operacionais necessárias a sua integração no progresso econômico e social do País;
- III - promover o aperfeiçoamento do sistema de capitalização e das sociedades de capitalização que nele operem;
- IV - zelar pela liquidez e a solvência das sociedades de capitalização;
- V - coordenar a política de capitalização com a política de investimentos do Governo Federal, observando os critérios estabelecidos para as políticas monetárias, creditícia e fiscal, bem como as características a que devem obedecer as aplicações

**ADI 2905 / MG**

de cobertura das provisões técnicas;

VI - dotar o mercado de capitalização de mecanismos que estimulem a livre concorrência, a disseminação de informações e uma maior transparência de suas operações.”

Note-se que existe norma federal específica acerca da capitalização que cuida da proteção ao consumidor envolvido nessas operações.

No contexto do Sistema Nacional de Capitalização, vale mencionar, ainda, o Decreto nº 6.388, de 5 de março de 2008, que atribui à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) autorizar, previamente, “as operações de distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio ou operação assemelhada a sorteio, vinculadas à doação de títulos de capitalização ou à cessão de direitos sobre os sorteios inerentes aos títulos de capitalização”, realizadas nos termos da Lei federal nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, que fixa as condições para a realização dessas transações.

A criação de um Sistema Nacional de Capitalização, com um órgão responsável por fixar as diretrizes e normas nacionais da política de capitalização (CNSP) e outro competente para executar a política de capitalização estabelecida pela CNSP (SUSEP), decorreu da necessidade, evidenciada no próprio texto constitucional, de **se atribuir disciplina uniforme à matéria em questão.**

Destaco, outrossim, que o já mencionado Decreto nº 6.388/2008, conjugado com a Lei federal nº 5.768/1971, **expressamente autoriza prática comercial que se ajusta à conduta que é vedada no art. 1º da Lei estadual nº 14.507/2002.** Isso porque as operações de distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio ou operação assemelhada a sorteio, vinculadas à doação de títulos de capitalização ou à cessão de direitos sobre os sorteios inerentes aos títulos de capitalização, referidas naquele decreto, **nada mais são do que formas de, por meio da vinculação do título de capitalização a outro produto, fomentar ou garantir, indiretamente, a circulação ou a venda do título.**

As operações em referência são, inclusive, bastante comuns em nosso país, sendo o conhecido “Baú da Felicidade” exemplo disso. Para

**ADI 2905 / MG**

participar, a pessoa adquire um título de capitalização, pagando doze mensalidades (Carnê do Baú da Felicidade). Em contrapartida, a pessoa participa do sorteio de prêmios. Ao final dos doze meses, o participante pode resgatar o valor pago no carnê em produtos (atualmente, o resgate ocorre com a aquisição de produtos de determinada linha de cosméticos detida pelo Grupo Silvio Santos). **Há, portanto, evidente vinculação do título de capitalização a outros produtos, que são formas de fomentar, indiretamente, a aquisição ou a circulação do título.**

Ressalte-se que o art. 1º da Lei estadual 14.507/2002, ora questionado, não veda somente a chamada venda casada, trazendo vedação muito mais ampla, que alcança inclusive a distribuição de prêmios de forma gratuita, pois expressamente proíbe “a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda”.

No que tange especificamente ao art. 2º, observo que há norma federal garantidora do dever de informação nas operações com títulos de capitalização. Trata-se do inciso VI do art. 2º da Resolução nº 15, de 3 de novembro de 1991, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), já mencionada aqui, que, ao dispor acerca do controle estatal sobre as sociedades de capitalização, fixa, dentre seus objetivos, dotar o mercado de capitalização de mecanismos que estimulem a disseminação de informações e uma maior transparência de suas operações.

Portanto, considero a Lei estadual 14.507/2002 integralmente inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para dispor sobre sistema de capitalização (art. 22, I, VI, VII e XIX, e art. 48, XIII, CF/88). Não havendo, portanto, espaço para competência legislativa dos Estados-membros para tratar sobre a matéria, ainda que para proteção dos direitos do consumidor.

Por fim, observo que art. 2º também é formalmente inconstitucional no ponto em que dispõe sobre a publicidade desses títulos, matéria atinente à propaganda comercial, da competência privativa da União (art. 22, inc. XXIX, da Constituição). Do mesmo vício padece o inciso III do art.



ADI 2905 / MG

3º, que estabelece, dentre o rol de penalidades decorrentes da inobservância do disposto na lei, “imposição de contrapropaganda”.

Pelo exposto, voto no sentido de se **julgar a ação procedente e se declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais.**

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905**

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA (2475/DF)

ADV.(A/S) : GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO (12996/RJ, 99113/SP)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau (Relator), Marco Aurélio e Cezar Peluso, julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Falou pela requerente o Dr. Gustavo Miguez de Mello. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 25.02.2010.

Decisão: Após o voto-vista da Ministra Cármen Lúcia, julgando parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade apenas do inciso III do art. 3º da Lei nº 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, e da expressão "ou publicidade", constante do art. 2º da referida lei estadual, no que foi acompanhada pelos Ministros Roberto Barroso, Rosa Weber e Celso de Mello, e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), acompanhando o Ministro Eros Grau (Relator) pela procedência do pedido, o julgamento foi suspenso para aguardar os votos dos ministros ausentes. Não votaram os Ministros Teori Zavascki e Luiz Fux por sucederem, respectivamente, aos Ministros Cezar Peluso e Eros Grau (Relator). Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando do Congresso Internacional "Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Garantía de los Derechos Humanos", realizado em Barcelona, Espanha, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 26.02.2015.

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin, que julgava parcialmente procedente o pedido formulado, acompanhando o voto divergente da Ministra Cármen Lúcia, proferido em assentada anterior, e após o voto do Ministro Dias Toffoli, que julgava procedente o pedido, acompanhando o Relator, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto de desempate do Ministro Gilmar Mendes. Não votaram os Ministros Teori Zavascki e Luiz Fux por sucederem, respectivamente, aos Ministros Cezar Peluso e Eros Grau (Relator). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e, para participar do XXII Encontro de Presidentes e Magistrados de Tribunais e Salas Constitucionais da América Latina, na Cidade do México, a Ministra Cármen Lúcia.



Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 15.06.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário



16/11/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -

Presidente, sem maiores delongas, eu também voto no sentido de julgar a ação procedente, para declarar, portanto, a inconstitucionalidade da Lei estadual nº 14.507/2002 do Estado de Minas Gerais.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.905

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF

ADV.(A/S) : MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA (2475/DF)

ADV.(A/S) : GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO (12996/RJ, 99113/SP)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Eros Grau (Relator), Marco Aurélio e Cezar Peluso, julgando procedente a ação direta, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Falou pela requerente o Dr. Gustavo Miguez de Mello. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 25.02.2010.

Decisão: Após o voto-vista da Ministra Cármen Lúcia, julgando parcialmente procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade apenas do inciso III do art. 3º da Lei nº 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, e da expressão "ou publicidade", constante do art. 2º da referida lei estadual, no que foi acompanhada pelos Ministros Roberto Barroso, Rosa Weber e Celso de Mello, e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), acompanhando o Ministro Eros Grau (Relator) pela procedência do pedido, o julgamento foi suspenso para aguardar os votos dos ministros ausentes. Não votaram os Ministros Teori Zavascki e Luiz Fux por sucederem, respectivamente, aos Ministros Cezar Peluso e Eros Grau (Relator). Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando do Congresso Internacional "Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Garantía de los Derechos Humanos", realizado em Barcelona, Espanha, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 26.02.2015.

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin, que julgava parcialmente procedente o pedido formulado, acompanhando o voto divergente da Ministra Cármen Lúcia, proferido em assentada anterior, e após o voto do Ministro Dias Toffoli, que julgava procedente o pedido, acompanhando o Relator, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto de desempate do Ministro Gilmar Mendes. Não votaram os Ministros Teori Zavascki e Luiz Fux por sucederem, respectivamente, aos Ministros Cezar Peluso e Eros Grau (Relator). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e, para participar do XXII Encontro de Presidentes e Magistrados de Tribunais e Salas Constitucionais da



América Latina, na Cidade do México, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 15.06.2016.

Decisão: Colhido o voto do Ministro Gilmar Mendes, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, vencidos, em parte, os Ministros Cármen Lúcia, Roberto Barroso, Rosa Weber, Celso de Mello e Edson Fachin. Redigirá o acórdão o Ministro Marco Aurélio (art. 38, IV, b, RISTF). Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, que proferiu voto em assentada anterior. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 16.11.2016.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário