



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0252.8/2020

“Autoriza o Poder Executivo a suspender por 120 (cento e vinte) dias o desconto das mensalidades dos empréstimos celebrados e de empréstimos consignados, e dá outras providências.”

Autor: Deputado Maurício Eskudlark

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, autuado sob nº 0252.8/2020, de autoria do Deputado Maurício Eskudlark, que visa autorizar “o Poder Executivo a suspender por 120 (cento e vinte) dias o desconto das mensalidades dos empréstimos celebrados e de empréstimos consignados”, redigido nos seguintes termos:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a suspender pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias os descontos das mensalidades dos empréstimos celebrados e de empréstimos consignados dos servidores públicos estaduais.

§ 1º Fica vedada a posterior incidência de juros, multa ou qualquer forma de atualização, enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia provocada pelo Corona Vírus (COVID-19), estabelecido no Decreto nº 562 de 17 de abril de 2020.

§ 2º Nenhum contratante de empréstimo, mencionado no caput do art. 1º poderá ter o nome inserido nos sistemas de proteção ao crédito em função da suspensão dos pagamentos que se refere o caput deste artigo.

§ 3º A presente lei não se aplica aos descontos sindicais que sejam realizados através do sistema de consignação.

Art. 2º Os contratos dos empréstimos consignados ficam automaticamente prorrogados pelo período mencionado no artigo primeiro.

Parágrafo único. A suspensão e a posterior prorrogação dos contratos de empréstimo de que trata a presente Lei, não ensejará



acréscimos de juros, multa, correção monetária ou qualquer outro acréscimo no valor da parcela.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

De acordo com a Justificação acostada aos autos (p. 3 dos autos eletrônicos), a proposta legislativa “visa auxiliar a minimizar os impactos financeiros que estamos passando neste momento, aliviando o orçamento dos servidores das mais diversas áreas e com isso aumentar a quantidade de dinheiro em circulação no estado, estimulando desta forma o crescimento da economia catarinense”.

Lido na Sessão Plenária do dia 28 de julho de 2020, o Projeto veio a esta Comissão de Constituição e Justiça, em que, preliminarmente, foi aprovado o requerimento de diligência externa formulado pelo anterior Relator, Deputado Ivan Naatz, com o fito de obter o pronunciamento, quanto ao tema, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) (pp. 4 e 5).

Em resposta, a SEF (p. 12) aduziu que o assunto “não guarda pertinência temática” com as suas competências, deixando, à vista disso, de tecer qualquer consideração a respeito.

A FEBRABAN (pp. 28 a 31), por seu turno, asseverou, “do ponto de vista da constitucionalidade da matéria”, que compete privativamente à União legislar sobre o sistema financeiro nacional, a teor do disposto nos arts. 22, VII, e 48, XIII, ambos da Constituição Federal.

Ressalto, outrossim, que, de ofício, manifestaram-se o Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) e a Secretaria de Estado da Administração (SEA), conforme notícia o Ofício nº 1064, de 9 de setembro de 2020, da lavra da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC) (p. 11).



No que concerne ao IPREV (p. 13 a 17), seu entendimento é de que “se trata de proposta de alteração legislativa que apresenta vício de inconstitucionalidade material e formal, diante da afronta ao princípio da separação dos poderes, ao tratar de matéria reservada, privativamente, à União, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’; e 84, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal e § 2º, art. 50, da Carta Magna Catarinense”.

Por último, quanto à SEA (p. 22 a 25), sustenta “a ocorrência de vício formal de iniciativa, uma vez que a proposta legislativa versa sobre matéria afeta à competência privativa da União, conforme disposto no art. 22 da Constituição da República Federativa do Brasil”.

É o relatório.

II – VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas.

Nesse sentido, saliento, inicialmente, que a contratação de consignação em folha de pagamento funciona como meio e garantia de adimplemento de contratos diversos, como os de empréstimo e de financiamento. O meio de pagamento do valor devido, facilitado e seguro com o desconto automático das parcelas contratadas, reduz o risco de inadimplemento nessas operações, **o que permite a redução das taxas que usualmente compõem os contratos de créditos.**

Intervenções nessas operações, quando relacionadas ao compromisso contratual de desconto em folha, atingem o núcleo do contrato de



consignação avençado entre as partes, **estando inegavelmente no âmbito das relações jurídicas privadas de Direito Civil.**

Tal matéria (**Direito Civil**) insere-se na competência legislativa privativa da União, estabelecida no art. 22, I, da Constituição Federal¹, estando os Estados autorizados a disporem sobre questões específicas a ela relacionadas somente se expressamente autorizados por lei complementar específica, conforme disposto no art. 22, parágrafo único, também da Carta da República², **o que não se verifica na hipótese.**

Além disso, a proposição adentra em aspectos da **política de crédito**, igualmente avançando em competência legislativa material exclusiva da União, prevista no art. 22, VII, da Carta Maior³.

Normas estaduais com efeitos assemelhados sobre contratos e relações privadas **foram invalidadas, sob o mesmo fundamento, pelo Supremo Tribunal Federal.** Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.842/2020 E DECRETO 47.173/2020, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMPRÉSTIMOS CELEBRADOS E CONSIGNADOS. **NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR 120 DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

² Art. 22 [...]

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

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

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



direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes. II – **Os atos normativos questionados, ao interferirem na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito.** Precedentes. III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro.⁴

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. **DISPENSA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO POR GREVE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL.** 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. **A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, consequentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.** Precedentes nesse sentido. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal.⁵

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.591/2005 DO DISTRITO FEDERAL. FORMA DE CÁLCULO E ATUALIZAÇÃO DO SALDO DEVEDOR DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO PELOS PLANOS DE QUIVALÊNCIA SALARIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO SFH. **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA DE CRÉDITO.**

⁴ ADI 6495, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Julgamento: 23/11/2020, Publicação: 03/12/2020.

⁵ ADI 3605, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 30/06/2017, Publicação: 13/09/2017.



EXISTÊNCIA DE NORMA FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A política creditícia no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação é regulada por legislação federal, destacando-se, sobre o tema disciplinado na norma impugnada, as leis n.º 8.100, de 5 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o reajuste das prestações pactuadas nos contratos de financiamento firmados no âmbito do SFH vinculados ao Plano de Equivalência Salarial, e n.º 8.692, de 28 de julho de 1993, a qual define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do SFH. 2. **É competência privativa da União legislar sobre política de crédito (art. 22, VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria.** Precedentes. 3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.⁶

(Grifei)

Arrematando, observo que as normas gerais relacionadas à consignação em folha de servidores públicos **dispõem de mecanismos para reduzir o prejuízo econômico advindo da crise sanitária, ao prever limite máximo de comprometimento da remuneração em valor percentual (margem consignável)**, e não nominal.

Portanto, a meu sentir, o Projeto de Lei se imiscui, indevidamente, em matéria de competência privativa da União, a quem cabe legislar sobre direito civil e sobre política de crédito (art. 22, I e VII, da Constituição Federal), **padecendo, pois, do vício insanável de inconstitucionalidade formal.**

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 72, I⁷, 144, I⁸, 145, caput⁹, 209, I¹⁰, e 210, II¹¹, todos do Regimento Interno deste Poder, voto, no âmbito desta

⁶ ADI 3532, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relato: Min. EDSON FACHIN, Julgamento: 29/11/2019, Publicação: 18/12/2019.

⁷ Art. 72. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Constituição e Justiça, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

I – aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos ou emendas sujeitos à apreciação do Plenário da Assembleia Legislativa;

⁸ Art. 144. Antes da deliberação do Plenário, as proposições, exceto os requerimentos, moções e pedidos de informação, serão submetidas à manifestação das Comissões, cabendo:



Comissão de Constituição e Justiça, pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual determinada pelo 1º Secretário da Mesa para o **Projeto de Lei nº 0252.8/2020**.

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator

I – à Comissão de Constituição e Justiça, por primeiro, o exame de sua admissibilidade, quando for o caso, e, nos demais, a análise dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e pronunciar-se sobre o mérito das proposições previstas nos arts. 72 e 210 deste Regimento;

⁹ Art. 145. Será terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria e o da Comissão de Finanças e Tributação no sentido da inadequação orçamentária ou financeira da proposição.

¹⁰ Art. 209. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do 1º Secretário, observadas as seguintes normas:

I – por primeiro, à Comissão de Constituição e Justiça, para exame da compatibilidade ou admissibilidade jurídica e legislativa;

¹¹ Art. 210. Tramitarão exclusivamente na Comissão de Constituição e Justiça as seguintes matérias:

[...]

II – a admissibilidade de todas as demais proposições;