



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO

RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 235/2020, de autoria do senhor Deputado Torino Marques, objetiva dispor sobre a suspensão de cobrança de juros, correção monetária nos contratos de financiamento e, ainda, veda a negativação nos órgãos de proteção ao crédito nas relações de consumo no âmbito estadual durante o Estado de Calamidade provocado pelo COVID-19; e, para tanto, dá outras providências correlatas ao seu objeto normativo.

A referida proposição foi protocolizada no dia 10 de abril de 2020 e lida no expediente do dia 04 de maio do mesmo ano, oportunidade esta em que recebeu despacho do senhor Presidente pela devolução ao seu autor, por infringência ao disposto no parágrafo único, incisos III e VI, do artigo 63, e inciso I, do art. 91, ambos da Constituição Estadual. O Deputado autor apresentou, tempestivamente, recurso contra o despacho que lhe devolveu o projeto.

Após, a proposição legislativa recebeu encaminhamento para esta Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 143, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009).

Este é o Relatório.

PARECER DO RELATOR

Conforme acima grifado, o Projeto de Lei nº 235/2020, de autoria do senhor Deputado Torino Marques, determina *in verbis* que ficaria “*suspensão, em caso de inadimplemento durante a vigência do estado de calamidade pública decretado em decorrência da emergência de saúde pública relacionada ao Covid-19, a cobrança de juros e correções monetárias dos empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, em contratos firmados com consumidores no âmbito do estado do Espírito Santo, inclusive nos empréstimos consignados*”. Para tanto, tal suspensão teria validade enquanto durar o “estado de calamidade”, decretado pelo Poder Executivo Estadual.





Avançando, a proposição define que os valores não pagos durante a suspensão seriam incorporados ao saldo devedor, sem juros ou multas, e diluídos nas parcelas remanescentes do contrato, ou repactuado novo prazo de pagamento das parcelas sem a adição de juros e correção monetária. Além disso, o projeto igualmente veda a inserção do nome dos consumidores nos órgãos de proteção ao crédito dos referidos contratos da inadimplência ocorrida durante o “estado de calamidade”. Por fim, dispensa prazo de *vacatio legis*.

Não obstante, com essa teleologia, o parlamentar autor do projeto ora em apreço vislumbra, *a priori*, instituir regulamentação que vise impedir que as instituições financeiras cobrem juros e correções monetárias dos empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil dos contratos firmados com os seus clientes, visando “*assegurar o tratamento das contas das famílias que estão sendo os mais afetados em sua economia particular com a pandemia provocada pelo Coronavírus no estado*”.

Nestes termos, a proposição legislativa ora em análise é adequada e meritória em face do interesse público envolvido. Entretanto, extrai-se da análise jurídica do indicado projeto de lei em questão a existência de antinomia com o ordenamento constitucional.

A normatização do Projeto de Lei nº 235/2020 institui obrigação para as instituições financeiras voltada diretamente para a sua atividade fim (*empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil*), de modo que regula cláusula contratual destas com os seus clientes, na medida em que impede a execução de cláusula padrão que prevê juros e correção monetária frente a hipótese de inadimplência. Este contexto, converge diretamente para o capô do Direito Civil, da mesma forma que regula tema específico de Política de Crédito. Outrossim, o objeto normativo do Projeto de Lei nº 235/2020 invade a Competência Legislativa Privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Política de Crédito, nos termos dos incisos I e VII, do art. 22, da CRFB/1988. Senão vejamos:

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

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

(...)

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





Não há no presente caso concreto margem para dúvidas, mesmo porque o Excelso Supremo Tribunal Federal já assentou o tema em diversos precedentes, confirmando ser a política creditícia matéria de campo legislativo privativo da União, até porque existe previsão expressa na Constituição Federal conforme acima indicado, como também, o contexto de relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, demanda a existência de uma coordenação centralizada das políticas de crédito e de regulação das operações de financiamento, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca do tema. Nesse sentido, imprime o STF:

“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 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 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. 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. [ADI 3.532, rel. min. Edson Fachin, j. 29-11-2019, P, DJE de 18-12-2019.]”

“A Lei distrital 919/1995 tratou de operação de crédito de instituição financeira pública, matéria de competência privativa da União, nos termos dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, demanda a existência de uma coordenação centralizada das políticas de crédito e de regulação das operações de financiamento, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das modalidades de crédito praticadas pelos seus bancos públicos.
[ADI 1.357, rel. min. Roberto Barroso, j. 25-11-2015, P, DJE de 1º-2-2016.]”

(TODOS OS NEGRITOS E GRIFOS ACIMA SÃO DE NOSSA AUTORIA)

Diante do norteamto vinculado conferido pela Constituição Federal e pelo Supremo Tribunal Federal só há um único diagnóstico jurídico, qual seja, de que o Projeto de Lei nº 235/2020 possui gravame de inconstitucionalidade formal insanável. E mesmo que esta proposição se restringisse aos contratos firmados pelos bancos públicos estaduais (Banestes e Bandes), a inconstitucionalidade continuaria existindo de forma irreparável.





Nesta esteira, as instituições financeiras integrantes da Administração Indireta do Estado do Espírito Santo (Bandes e Banestes) estariam englobadas pelo Projeto de Lei nº 235/2020 e o seu comando iria impor a estas entidades a reestruturação de sistemas internos para deixar de cobrar juros e multas, como também a dinâmica de diligências automáticas de inscrição nas medidas de proteção ao crédito dos devedores, além de terem que se reorganizarem para suportar recebimento a menor de seus fluxos de caixa. Tudo isso, implicaria na criação de novas diligências e novas atribuições para o controle desta novel estrutura de recebimento, bem como, requer também reestrutura de gestão de pessoal para tanto.

Disto tem-se a conclusão de que a proposição legislativa ora em estudo impõe atribuição nova para entidades do Poder Executivo Estadual, sua Administração Indireta e suas concessionárias/permissionárias de serviço público, destarte incorrendo em inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Desta premissa, a inconstitucionalidade formal subjetiva se aflora e grava a dita proposição legislativa, pois não poderia projeto de lei de autoria parlamentar, tratar de atribuição de entidades financeiras do Poder Executivo Estadual. Em outros termos, o projeto é de autoria parlamentar e, ao mesmo tempo, visa instituir procedimentos próprios de entidades da Administração Indireta e de reorganização de seus empregados públicos. Denota-se que a medida impõe ações administrativas e despesas públicas diretas para o Poder Executivo, desrespeitando, assim, o seu mister exclusivo de gestão pública, que é salvaguardado pelo Princípio da Reserva de Administração. Pautado nesta adequada exegese jurídica, o objeto normativo do Projeto de Lei nº 235/2020 acaba por criar novas atribuições para a Administração Pública do Estado do Espírito Santo, para tanto, ter-se-ia que ocorrer, necessariamente, reorganização administrativa e de pessoal da própria administração indireta do Poder Executivo.

Em suma e nesse prisma acima indicado, o Projeto de Lei nº 235/2020 viola diretamente a esfera de *Iniciativa Legislativa Privativa* do Chefe do Poder Executivo. Vejamos o que define a Constituição Estadual *in verbis*:

“Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)





III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

(...)

Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”

Uníssono a este *topoi* jurídico, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou em casos idênticos e se posicionou no sentido de preservar *incontest* os Princípios da Reserva de Administração do Poder Executivo e da Separação dos Poderes (ADI-MC 776/RS – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 23/10/1992. DJ 15-12-2006 PP-00080; ADI-MC 2364 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 23/10/1992. DJ 15-12-2006 PP-00080).

Não obstante, julgando a constitucionalidade de uma lei do próprio Estado do Espírito Santo, o Excelso Pretório ratificou o seu posicionamento, inclusive para concluir que nem na hipótese de sanção haveria convalidação ou saneamento do grave vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo (ADI 2867/ES – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Relator: Ministro Celso de Mello – Julgamento: 03/12/2003. DJ 09-02-2007 PP-00016).

Perante todo o quadro jurídico exposto acima, não há necessidade de se estender a discussão! O disposto suso aludido, por si só, é mais do que suficiente para se diagnosticar que o Projeto de Lei nº 235/2020 é inconstitucional por vício formal. Da mesma forma que não há solução jurídica, por meio de emendas (proposições acessórias) para a patologia de inconstitucionalidade que acomete o referido projeto.

Em conclusão final, o Projeto de Lei nº 235/2020, de autoria do senhor Deputado Torino Marques, é formalmente inconstitucional. *Ex Positis*, sugerimos aos Ilustres Pares desta Comissão a adoção do seguinte:





PARECER nº /2021

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO é pela INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 235/2020, e, conseqüentemente, pela MANUTENÇÃO DO DESPACHO do senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, que o devolveu ao seu autor, o senhor Deputado Torino Marques.

Plenário Rui Barbosa, em de de 2021.

_____ PRESIDENTE

_____ RELATOR

_____ MEMBRO

_____ MEMBRO

_____ MEMBRO

_____ MEMBRO

_____ MEMBRO

