

**ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Tribunal Pleno / Gabinete Des. Renato Martins Mimessi

Processo: 0802916-87.2020.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: RENATO MARTINS MIMESSI

Data distribuição: 07/05/2020 10:25:05

Data julgamento: 17/08/2020

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ESTADO DE RONDÔNIA e outros

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, por meio da qual impugna a Lei ordinária estadual n. 4.737, de 22 de abril de 2020, que *“em caráter excepcional, suspende o cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais, no âmbito do Estado de Rondônia, durante o período de 90 dias”*, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), por supostamente estar em descompasso com a Constituição Estadual e Federal.

Aduz que, conforme art. 22, I, da CF e art. 1º, *caput* e 8º, *caput* e inc. I, da Constituição Estadual, compete privativamente à União legislar sobre direito civil. Explica que a lei impugnada ao suspender/impedir a cobrança dos empréstimos consignados contratados acaba interferindo nas relações contratuais entre credores e devedores (inclusive, vedando a cobrança de juros e multas já pactuados), usurpando a competência legislativa da União.

Sustenta ser firme a jurisprudência do STF sobre a falta de competência dos Estados para legislar sobre direito civil, em sentido amplo, no que se inserem as relações contratuais.

Alegou, ainda, que a Lei, de autoria de deputado estadual, viola a iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo prevista no art. 39, § 1º, inc. II, “d”, da Constituição Estadual. Isso porque, além de dispor sobre servidores públicos estaduais e municipais, criou atribuições a órgãos do Poder Executivo (Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas e Secretarias Municipais de Administração), ofendendo a mencionada reserva de iniciativa legislativa.



Desse modo, pelas supostas inconstitucionalidades formais da norma e considerada a excepcional urgência que o caso requer, postulou a concessão de liminar, *ad referendum* do Tribunal, para sua suspensão, até o julgamento final da ação.

Feita a conclusão, em 07/05/2020, o Dr. João Adalberto Castro Alves, que me substituiu na ocasião, arrazando haver situação excepcional de urgência, posto que a Lei impugnada, publicada em 22/04/2020, geraria efeitos imediatos na folha de pagamento dos servidores do Estado, afetando os contratos de empréstimos consignados; bem como que, embora não estando suspensas as sessões do Tribunal (já estavam ocorrendo via videoconferência), caso pedisse pauta, a liminar somente seria levada a julgamento na sessão que realizar-se-ia no dia 01/06, ou seja, em data posterior ao fechamento da folha de pagamento do Estado, naquele mês, com fulcro no art. 10, § 3º, da Lei n. 9868/99, proferiu decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário, sem a audiência das autoridades das quais emanou a lei, deferindo o pedido liminar para suspender a eficácia da Lei até julgamento definitivo desta ação (id. 8611726).

Foram então intimadas as autoridades interessadas.

A ALE/RO e seu Presidente Laert Gomes apresentaram agravo interno com pedido liminar contra a decisão que deferiu o pedido de suspensão dos efeitos da legislação. Defenderam que não teria sido violada a competência da União, pois a matéria disciplinada pela Lei não estaria afeta ao Direito Civil mas do Consumidor, cuja competência é concorrente entre União, Estado e Distrito Federal. Ainda, aduziram que não houve violação à competência do Poder Executivo pois não fora criada atribuição para seus órgãos, visto que já existem setores responsáveis por gerir as consignações em folha de pagamento. Defende ainda que a decisão se mostra ilegal pois não poderia ser proferida monocraticamente dado que não preenchidos os requisitos previstos na lei que rege o trâmite das ADI's. (Id. 8676075 e 8723077)

A Associação dos Praças e Familiares da Polícia e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia - ASSFAPOM requereu o ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, apresentando em sua manifestação tópico sobre a importância da suspensão do pagamento dos consignados na conjuntura da Pandemia do Covid-19, bem como fundamentação pela qual entende inexistir inconstitucionalidade na Lei n. 4.737, de 22 de abril de 2020, pugnando pela improcedência da ação. (Id. 8800634).

Da mesma forma, o Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado de Rondônia - SINDEPRO - requereu o ingresso como *amicus curiae*, trazendo em sua manifestação todavia apenas os fundamentos pelos quais caberia sua intervenção (id. 8887103), sem manifestar, como feito pela ASSFAPOM seu entendimento quanto à constitucionalidade da lei objeto de discussão.

Após, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO



DESEMBARGADOR RENATO MARTINS MIMESSI

Na presente ação direta de inconstitucionalidade, o Procurador-Geral de Justiça impugna a Lei ordinária estadual n. 4.737, de 22 de abril de 2020, que *“em caráter excepcional, suspende o cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais e municipais, no âmbito do Estado de Rondônia, durante o período de 90 dias”*, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), por supostamente estar em descompasso com a Constituição Estadual e Federal.

O cerne desta ação consiste em verificar se a indigitada norma criada pela Assembleia Legislativa de Rondônia violou o art. 22, I, da CF e art. 1º, *caput* e 8º, *caput* e inc. I, da Constituição Estadual, invadindo a competência legislativa da União por imiscuir-se em tema de Direito Civil, bem como a competência reservada ao Chefe do Executivo para tratar de matéria inerente às atribuições de órgãos do Poder Executivo (Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas e Secretarias Municipais de Administração), conforme disposto no art. 39, § 1º, II, “d” da Constituição Estadual.

Inicialmente, como feito na decisão que analisou a liminar monocraticamente, necessário registrar que o Tribunal de Justiça é competente para apreciar constitucionalidade de Lei Estadual utilizando como parâmetro normas da Constituição Estadual. Todavia, não há óbice para que tenha também por parâmetro norma da Carta Federal, desde que se trate daquelas de reprodução obrigatória.

Nesse sentido, o c. STF:

Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados. (STF. RE 650898-RS, Plenário. Rel. originário Min. Marco Aurélio, Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, j. 01/02/2017 (repercussão geral).

Frise-se que a tese acima fala em “leis municipais”, já que o caso analisava normas do referido âmbito, mas ela também se aplica para representações de inconstitucionalidade propostas no TJ contra “leis estaduais”. Nesse sentido já proclamou o Tribunal Pleno do TJRO, em acórdão relatado pelo eminente Desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Competências constitucionais. Parâmetro de constitucionalidade. Normas de reprodução obrigatória. Criação dos Núcleos Especiais Criminais – NECRIMs no âmbito da Polícia Civil do Estado de Rondônia. Lei n. 4.110/2017. Constitucionalidade formal e material. 1. Evidenciado que a norma objeto de parâmetro de inconstitucionalidade se trata de matéria prevista na Constituição do Estado de Rondônia, ainda que seja preceito de repetição obrigatória ou similar àquele constante na Constituição da República, é competente o Tribunal de Justiça do Estado para julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. [...] (TJRO - ADIN nº 0802292-43.2017.822.0000, Tribunal Pleno, Rel. Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia, j. 14/09/2018).



Quanto ao que seriam normas de reprodução obrigatória, utilizo-me da explicação do Ministro Luis Roberto Barroso, para quem são *"as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local."* (Rcl 17954 AgR/PR).

Como exemplos de normas de reprodução obrigatória podemos citar as regras da Constituição Federal que tratam sobre organização político-administrativa, competências, separação dos Poderes, servidores públicos, processo legislativo, entre outras. Desse modo, plenamente possível a análise desta ADIN pelo TJRO com a utilização de normas previstas na Constituição Federal como parâmetro, desde que de reprodução obrigatória.

DO AMICUS CURIAE

Por oportuno, defiro o ingresso no feito como *amicus curiae*, conforme requerido pela Associação dos Praças e Familiares da Polícia e Bombeiro Militar do Estado de Rondônia - ASSFAPOM, bem como pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado de Rondônia - SINDEPRO tendo em vista que representam parte significativa daqueles servidores que eventualmente serão atingidos pela lei questionada, aliado ao fato de que a manifestação da ASSFAPOM, acerca da importância da suspensão do pagamento dos consignados na conjuntura da Pandemia do Covid-19 para seus associados, possui, ao menos em tese, reflexão suficiente para contribuir com o bom deslinde da controvérsia. Destaco que o SINDEPRO, conquanto tenha pedido a sua inclusão como *amicus curiae* não trouxe manifestação propriamente dita quanto ao seu posicionamento. Explico isso porque, dada a urgência na análise da questão posta, conquanto esteja deferindo o pedido de seu ingresso, deverá tomar pé do processo no atual estágio.

DA SUBMISSÃO DA LIMINAR APRECIADA MONOCRATICAMENTE E MÉRITO DA ADI.

Como cediço, o rito do processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade de competência do Tribunal de Justiça de Rondônia é regulado, no que couber, pela legislação específica aplicável ao Supremo Tribunal Federal e às normas constitucionais, conforme previsão do Regimento Interno.

Nessa senda, com fulcro no art. 10 da Lei n. 9.868/99, as medidas cautelares em ADI, de regra, são concedidas pela maioria absoluta da Corte, sendo necessário ouvir os órgãos ou as autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão se pronunciar. Entretanto, há exceções à regra, já que o mencionado artigo autoriza a concessão monocrática da medida durante o recesso e férias forenses, submetendo a decisão a posterior *referendum* do Tribunal Pleno; e o § 3º do mesmo comando legal autoriza o Tribunal a conceder liminar sem ouvir os partícipes ou interessados, em caso de manifesta e excepcional urgência da matéria.



In casu, a liminar foi apreciada e deferida monocraticamente por meu substituto, Dr. João Adalberto Castro Alves, posto haver situação excepcional de urgência, visto que a Lei impugnada, publicada em 22/04/2020, geraria efeitos imediatos na folha de pagamento dos servidores do Estado, afetando os contratos de empréstimos consignados já no mês de maio.

Quando apreciada a liminar, embora não estivessem suspensas as sessões do Tribunal (estavam ocorrendo via videoconferência), caso fosse pedido pauta naquela data (10/05/2020), a liminar somente seria trazida a julgamento na sessão que realizar-se-ia no dia 01/06, ou seja, em data posterior ao fechamento da folha de pagamento do Estado, naquele mês.

Diante destes fatos, como dito, a decisão da liminar foi apreciada monocraticamente, *ad referendum* do Plenário, sem a audiência das autoridades das quais emanou a lei, sendo intimados os interessados para manifestarem-se posteriormente e já em relação ao mérito da demanda.

Assim, conquanto tenha sido manejado agravo interno pela ALE e seu Presidente, submeto aos e. pares nesta oportunidade a liminar, bem como meu posicionamento quanto ao mérito.

O autor desta ação alega que a Lei Ordinária Estadual n. 4.737, de 22 de abril de 2020, que “*em caráter excepcional, suspende o cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraidos por servidores públicos estaduais e municipais, no âmbito do Estado de Rondônia, durante o período de 90 dias*”, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), apresenta inconstitucionalidade formal por violação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil e da iniciativa do poder executivo para legislar sobre servidores públicos estaduais e municipais e criar atribuições a seus órgãos.

Eis o conteúdo da norma questionada:

“Art. 1º Em caráter excepcional estão suspensas as cobranças de empréstimos consignados, ou seja, com desconto em folha, contraidos pelos servidores públicos estaduais e municipais, junto às instituições financeiras, pelo prazo de 90 dias, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19).

Parágrafo único. O prazo de suspensão estabelecido no caput poderá ser prorrogado por igual período ou por enquanto durar o estado de calamidade pública.

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

Parágrafo único. As parcelas não pagas estabelecidas no caput, não abrirão margens para novos empréstimos.



Art. 3º Caberá à Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas - SEGEP e às Secretarias Municipais de Administração através de seu Setor de Recursos Humanos orientar e desenvolver meios de acompanhamento dos servidores com relação aos procedimentos a serem adotados e intermediar na forma da lei a relação com as instituições financeiras.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. ”

Como dito, a alegada inconstitucionalidade da Lei estaria no fato de supostamente afrontar os artigos 1º, *caput*, 8º, *caput* e inc. I, art. 39, § 1º, inc. II, “d”, todos da Constituição Estadual, bem como artigo 22, inc. I, da CF, cujo teor transcrevo:

“CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Art. 1º O Estado de Rondônia, parte integrante e autônoma da República Federativa do Brasil, reger-se-á por esta Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

[...]

Art. 8º. Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

Art. 39. (omissis)

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]



II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Com efeito, assim como constou na decisão liminar, entendo que a lei estadual, supracitada, ao dispor sobre a suspensão das cobranças (dos descontos em folha para o pagamento) de empréstimos consignados dos servidores, determinar que sejam cobradas “ao final do contrato” e dispensar “a incidência de juros ou multas”, usurpou competência legislativa própria da União.

É que consignação em folha de pagamento é, ao mesmo tempo, garantia e meio de adimplemento de contratos de empréstimo, financiamento, cartão de crédito etc. Tais relações contratuais fazem parte do Direito Civil e não do Consumidor - como fora alegado pela ALE/RO e seu presidente.

A lei questionada, ao permitir a suspensão de consignação em folha de pagamento, dispor sobre quando devam ser pagas as parcelas suspensas e sobre a incidência de juros e multa, interfere indevidamente em relação contratual privada.

Nesse quadrante, entendo que a matéria por ela tratada é eminentemente de direito civil, redundando em clara interferência nas relações contratuais de empréstimos consignados entre as instituições financeiras e os servidores públicos, inclusive, com incursão sobre cobrança de juros e multas já pactuados, o que foge a competência estadual. Conquanto o *amicus curiae* tenha trazido informação de que algumas instituições financeiras já tem providenciado suspensões de pagamentos ou outros meios para amenizar a crise econômica decorrente do COVID-19, entendo que isto não significa dizer que poderia a ALE/RO editar lei cujo conteúdo é de matéria da União, que é o objeto de análise nesta ação.

Nesse sentido, é firme o entendimento do colendo STF. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS 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



Anoto, por fim, apenas para conhecimento dos e. pares que quando foi deferida a liminar desta ação monocraticamente havia o *periculum in mora*, pois a Lei poderia produzir efeitos na folha de pagamento dos servidores já no mês de maio, interferindo nos contratos de empréstimos livremente pactuados.

Concluindo, embora se reconheça e louve a atitude do Poder Legislativo Estadual que, externando preocupação com os servidores públicos durante a pandemia do COVID-19, buscou com a Lei impugnada, conforme Justificativa da proposição (id. 8597371), desonerar os servidores do pagamento dos seus consignados, aumentando a renda líquida em tempos de crise, ao mesmo tempo em que aqueceria a economia com a circulação desses valores no nosso Estado -, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei pois atribuição legislativa para sua matéria (Direito Civil) não é da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, mas da União, via Congresso Nacional.

Ante o exposto, confirmando a liminar anteriormente deferida, **julgo procedente** o pedido contido nesta ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual de n. 4.737, de 22 de abril de 2020, fazendo-o com eficácia *ex tunc*, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/99. Julgo prejudicado o agravo interno interposto pela ALE/RO e seu Presidente.

Dê-se ciência da decisão à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para a suspensão definitiva da execução da Lei declarada inconstitucional.

É como voto.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual n. 4.737, de 22/04/2020, em face de norma da Constituição Federal. Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça. Possibilidade. Inconstitucionalidade formal por invasão à competência privativa da União para legislar sobre contratos (direito civil). Procedência. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para regular atribuições das secretarias e órgãos da administração pública estadual. Não ocorrência.

Em se tratando de norma de repetição obrigatória ou, ainda, que de mera reprodução da Constituição Federal, mas insculpidas na Constituição do Estado, compete ao Tribunal de Justiça julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual.

Verificado que a lei estadual ao dispor sobre a suspensão das cobranças (dos descontos em folha para o pagamento) de empréstimos consignados dos servidores; determinar que sejam cobradas “ao final do



contrato”; e dispensar “a incidência de juros ou multas”, usurpou competência legislativa própria da União posto que consignação em folha de pagamento é, ao mesmo tempo, garantia e meio de adimplemento de contratos de empréstimo, financiamento, cartão de crédito etc, cujas relações contratuais fazem parte do Direito Civil, deve ser declarada sua inconstitucionalidade.

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que, em momento algum, estabelece nova atribuição às secretarias e órgãos do Poder Executivo, máxime porque já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui. Precedente deste Tribunal.

Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, PEDIDO CAUTELAR RATIFICADO E AGRAVO INTERNO PREJUDICADO, À UNANIMIDADE. NO MÉRITO, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 17 de Agosto de 2020

Desembargador(a) RENATO MARTINS MIMESSI

RELATOR



