



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

GP 284/2020

Proc. nº 6.307/2020

Itanhaém, 3 de junho de 2020.

## Senhor Prefeito:

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins, que, nos termos do artigo 34, § 1º, combinado com o artigo 50, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, resolvo vetar, totalmente, o Projeto de Lei nº 43, de 2020, aprovado por essa ilustre Casa Legislativa, conforme Autógrafo nº 25, de 2020, que recebi.

Decorrente de iniciativa parlamentar, a propositura dispõe, em caráter excepcional, sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos municipais ativos e inativos, no âmbito do Município de Itanhaém.

Nesse sentido, o projeto determina a suspensão, pelo prazo de 90 (noventa) dias, dos descontos em folha de pagamento referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos municipais ativos ou inativos, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19).

Estabelece, ainda, que as parcelas não adimplidas durante o período de suspensão deverão ser acrescidas ao final do contrato de empréstimo, sem a incidência de juros ou multas.

Por fim, impõe à Secretaria Municipal de Administração ou outro órgão competente pela administração da folha de pagamento dos órgãos da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional do Município a incumbência de orientar e desenvolver meios de acompanhamento dos servidores

Rec. Leg. 10/11/2020. 03.06.2020-1 Rec. Leg. 10/11/2020. 03.06.2020.



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

com relação aos procedimentos a serem adotados e a sua intermediação junto às instituições financeiras.

Conquanto sensível à relevância da matéria e aos elevados propósitos que nortearam o legislador, não posso, todavia, acolher a medida proposta, por considerá-la inconstitucional e contrária ao interesse público, conforme passo a demonstrar.

Cabe notar, de início, que o contrato de crédito consignado, também chamado de empréstimo consignado, é uma modalidade de mútuo financeiro, previsto no artigo 586 do Código Civil, em que as parcelas são deduzidas diretamente da folha de pagamento da pessoa física beneficiada. Trata-se, portanto, de típico instituto de Direito Civil.

Ao dispor sobre a suspensão dos descontos em folha de pagamento, de parcelas relativas a contratos de empréstimo consignado firmados entre servidores públicos municipais ativos ou inativos e instituições financeiras, bem como determinar que as parcelas que ficarem abertas sejam cobradas “ao final do contrato” e dispensar a “incidência de juros ou multas”, é inequívoco que a propositura interfere indevidamente em relação contratual regida pelo Direito Civil, matéria de competência legislativa privativa da União, consoante o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Com efeito, a relação jurídica entre a instituição financeira (credor) e o servidor público municipal que efetua a contratação de empréstimo consignado (devedor) não se contém no âmbito da competência legislativa do Município. É legislação privativa da União Federal.

Assim, a intervenção do legislador local nessa área reveste-se de inconstitucionalidade formal, pois extrapola os limites da competência constitucional reservada ao Município, usurpando atribuição legislativa conferida à União e afrontando o princípio federativo, inscrito no artigo 18 da Carta Magna, de observância obrigatória pelos Municípios por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual Paulista.

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a falta de competência dos Estados e dos Municípios para legislarem sobre direito civil, em sentido amplo, no que se inserem as relações contratuais.



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 22, I DA CONSTITUIÇÃO. Esta Corte, em diversas ocasiões, firmou entendimento no sentido de que invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88) a norma estadual que veda a cobrança de qualquer quantia ao usuário pela utilização de estabelecimento em local privado (ADI 1.918, rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.472, rel. Min. Ilmar Galvão). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (Grifei; ADI 1.623, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe 15.4.2011).**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES. LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). 2. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. Ação julgada procedente”. (Grifei; ADI 1.918, rel. min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 1º.8.2003).**

No mesmo sentido, o E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem se pronunciando:



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.192, de 13 de outubro de 2015, do Município de Sorocaba, instituindo “crédito de minutos pagos e não utilizados nos estacionamentos privados na forma que especifica”. **Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF). Âmbito do direito civil e não de direito do consumidor.** Livre iniciativa e liberdade para fixarem remuneração devida pelo uso de bem integrante de seu patrimônio particular. Precedentes do Col. Supremo Tribunal Federal e deste Eg. Órgão Especial. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente” (Grifei; ADI 2000445-91.2017.8.26.0000, Relator o Desembargador EVARISTO DOS SANTOS, j. 21.06.2017).

Por seu turno, o artigo 3º da propositura também se resente de manifesta inconstitucionalidade, pois implica violação à iniciativa exclusiva do Poder Executivo prevista no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, reproduzida no artigo 24, § 2º, item 2, da Constituição Estadual. Isso porque confere atribuições à Secretaria de Administração e ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município – Itanhaém Prev, ofendendo a mencionada reserva de iniciativa.

Quanto ao mérito, cabe registrar que é totalmente descabida a ingerência do Município em relação contratual privada.

Ainda que nos empréstimos consignados contratados por servidores municipais, o Município passe a ser o responsável pelo desconto em folha de pagamento das parcelas relativas ao adimplemento do contrato, ele não integra a relação contratual. Deveras, o Município é parte estranha a essa relação jurídica.

A contratação de empréstimo consignado por servidor público municipal é realizada diretamente com a instituição financeira, cabendo ao Município tão somente, nos termos do disposto no Decreto Municipal nº 2.816, de 30 de junho de 2010, que *“regulamenta o artigo 43 da Lei nº 3.055, de 5 de*



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

*janeiro de 2004, e dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento dos servidores públicos ativos, inativos e dos pensionistas da administração direta e autárquica do Município de Itanhaém”, e em decorrência das obrigações assumidas no Acordo de Cooperação firmado com a instituição financeira, a retenção dos valores **prévia e expressamente autorizados pelo servidor** e o repasse à instituição financeira consignatária no prazo previsto.*

Nesse sentido, o desconto em folha efetuado pelo Município constitui mero exercício de livre disposição contratual, em operações dessa natureza.

Enfim, o Município é um mero agente executor da vontade das partes manifestada no contrato de empréstimo consignado, conforme expressa previsão legal, de modo que não é permitido ao legislador local substituir a vontade das partes contratantes.

Saliente-se, ademais, que o desconto em folha de pagamento das parcelas de um empréstimo contratado é meramente a forma de pagamento desse empréstimo. Portanto, **a cessação do desconto, por si só, não representa que o servidor está liberado do adimplemento da prestação principal regulada pelo contrato.**

No caso, a ausência de desconto na folha de pagamento **implicará a obrigação do servidor efetuar pessoalmente o pagamento da parcela contratada**, conforme previsão e praxe contratual nas operações dessa natureza.

Com efeito, o modelo padrão do contrato adotado pelas instituições financeiras prevê expressamente a hipótese em que, não havendo desconto em folha de pagamento procedido pelo empregador, fica o devedor comprometido ao pagamento da parcela não descontada, como se pode constatar no texto da Cláusula Terceira do modelo de Contrato de Crédito Consignado que segue anexo, a seguir transcrito:

**“CLÁUSULA TERCEIRA – DO PAGAMENTO - O DEVEDOR autoriza, em caráter irrevogável, o CONVENIENTE/EMPREGADOR a descontar em folha de pagamento as prestações decorrentes do contrato de empréstimo.**



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

*Parágrafo Primeiro - No caso de o CONVENIENTE/EMPREGADOR não descontar, ou efetuar o desconto parcial, em folha de pagamento, o DEVEDOR compromete-se a pagar os valores necessários ao completo adimplemento da parcela.*

*Parágrafo Segundo - Caso o pagamento não seja realizado, o DEVEDOR autoriza a CAIXA debitar o valor da parcela na conta indicada, e, em caso de insuficiência de fundos, em quaisquer outras contas da CAIXA em que seja titular, ainda que seja conta conjunta, pelo prazo da contratação.*

(...)”

Como se vê, o fato de o contrato estipular que o valor das prestações seria mensalmente deduzido mediante consignação nos vencimentos do servidor devedor, não tem o condão de liberá-lo do pagamento, caso esse desconto não seja realizado, uma vez que, para tal hipótese, existe, no mesmo instrumento, cláusula prevendo expressa responsabilidade do devedor em efetuar o pagamento da prestação não descontada.

E mais. Consoante cláusula do contrato firmado entre as partes – Cláusula Nona, no caso do modelo anexo –, o inadimplemento conduz ao vencimento antecipado da dívida, sobre a qual incidirá os encargos contratuais pactuados (juros compensatórios, juros de mora, multa moratória, etc).

Registre-se, ainda, que ao deixar de descontar em folha de pagamento do servidor o valor devido pela parcela do empréstimo consignado, desconto esse que foi por ele prévia e expressamente autorizado, o Município estará atraindo para si a responsabilidade pelas eventuais consequências advindas da ausência de desconto e repasse dos valores à instituição financeira consignatária, dentre elas a possível negativação do nome do servidor em cadastro de inadimplentes, o que enseja a indenização por danos morais.

Em suma, o não pagamento das parcelas do empréstimo consignado representa, e sempre representará, inadimplemento contratual. A instituição financeira credora, naturalmente, sempre terá direito a receber pelo empréstimo que concedeu.



# Prefeitura Municipal de Itanhaém

Estância Balneária

Estado de São Paulo

Por fim, não posso deixar de observar que estão em trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal diversos projetos de lei visando a suspensão dos descontos das parcelas de empréstimos consignados, dentre os quais o Projeto de Lei nº 1785, de 2020, que dispõe sobre a suspensão do desconto de empréstimos consignados de servidores públicos, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, como medida excepcional, após a decretação do Estado de Calamidade pública Nacional, em virtude da SARS-COVI2 (COVID-19).

À luz dessas considerações, resta patente que a medida consubstanciada no projeto, além de ostentar incontornáveis óbices de natureza constitucional, não se alinha com o interesse público, pois a medida nele prevista pode ser prejudicial ao interesse dos servidores públicos municipais.

Expostas, nesses termos, as razões do veto total oposto ao Projeto de Lei nº 43, de 2020, devolvo a matéria ao reexame dessa ilustre Casa Legislativa.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

Atenciosamente,

  
**MARCO AURÉLIO GOMES DOS SANTOS**  
**Prefeito Municipal**

**Ao**  
**Excelentíssimo Senhor**  
**Vereador Hugo Di Lallo**  
**DD. Presidente da Câmara Municipal de Itanhaém**