



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

==== COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO ====

RELATÓRIO

O Poder Legislativo Municipal na pessoa do Vereador **Romildo Camporez da Silva** encaminhou para deliberação plenária, por meio da **Mensagem nº 010/2020**, o Projeto de Lei incluso, intitulado: “**DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO DOS DESCONTOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS EM FOLHAS DOS SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS NO MUNICÍPIO DE AFONSO CLÁUDIO, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS – COVID-19**”, o qual após o regimental despacho na Sessão Ordinária, no dia **10 de agosto de 2020**, pela Mesa Diretora desta Casa, adveio a esta Comissão.

Conforme regula procedimento, a Mensagem Legislativa foi protocolada nesta Casa de Leis em 22 de julho de 2020, sob o nº 123/2020, visando à necessidade de controle e fiscalização das matérias deste Poder, no corrente exercício.

Portanto, depois de relatado sua titularidade e demais observâncias de praxe, passa o presente Projeto à devida deliberação, na seguinte ordem:

1º VOTO
FLORENTINO BINOW
Relator

Inicialmente, cumpre destacar que é de competência do Poder Legislativo Municipal, o encaminhamento de matéria desta natureza, em conformidade com a legislação pertinente.





CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

Presente propositura refere-se a **DISPOR SOBRE SUSPENSÃO DOS DESCONTOS DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS EM FOLHAS DOS SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS NO MUNICÍPIO DE AFONSO CLÁUDIO, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS – COVID-19.**

Embora seja louvável a intenção do nobre vereador Romildo Camporez da Silva, o projeto de lei em análise, que visa suspender o pagamento de parcelas relativas a contratos de empréstimo consignado, padece de vício formal de inconstitucionalidade por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

Do mesmo modo, ao dispor sobre a não incidência de juros ou multa relativas às parcelas em aberto durante o período de suspensão do pagamento, a norma igualmente invadiria a competência privativa da União para legislar sobre política de crédito.

Nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, compete à União legislar sobre direito civil, que corresponde ao *“principal ramo do direito privado, destinado a regular as relações civis entre as pessoas (...). O domínio científico do direito civil brasileiro abrange uma Parte Geral sobre as pessoas, bens e atos e fatos jurídicos e uma Parte Especial que compreende o chamado ‘direito das obrigações’, o direito das coisas (posse, propriedade etc.) (v. art. 5º, XXII e XXIII), o direito de família (v. art. 226) e o direito das sucessões (v. art. 5º, XXX)”*¹.

A competência do ente central para legislar sobre direito civil foi exercida, especialmente, através da edição do Código Civil, o qual dispõe sobre os contratos em geral e estabelece, no Livro I de sua Parte Especial, disciplinamento específico acerca da formação, dos vícios e das espécies desses negócios jurídicos, além das formas de sua extinção (artigos 421 e seguintes da Lei nº 10.406/2002).

É certo, portanto, que a competência para legislar sobre tema referente ao direito civil, particularmente sobre obrigações e contratos, cabe privativamente à União.

¹SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 264. ADI nº 6451, Rel. Min. Cármen Lúcia.





CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

Na hipótese em exame, discute-se a validade da regulamentação, mediante lei municipal, da suspensão de cobrança de empréstimos consignados contraídos por servidores ativos e inativos, aposentados e pensionistas do município de Afonso Cláudio, bem como a validade do comando normativo que transfere para o final do contrato as parcelas em aberto, sem a incidência de juros, multas e demais cominações legais.

A consignação em folha de pagamento, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consiste, a um só tempo, na forma de pagamento do contrato e na garantia do credor de que haverá o adimplemento automático da obrigação por parte do devedor, permitindo a concessão de empréstimo com taxas mais reduzidas em razão da menor margem de risco. Nesse sentido, confira-se:

*“AGRAVO REGIMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. PEDIDO DE LIMINAR. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL PENDENTE DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NO TRIBUNAL A QUO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LIMITAÇÃO DO DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 634 E 635 DO STF. INDEFERIMENTO LIMINAR DO FEITO. COMPETÊNCIA DA SEGUNDA SEÇÃO DO STJ. NÃO RECONHECIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Ação ajuizada por servidor em face da União Gaúcha dos Professores Técnicos, ainda que envolva contrato de empréstimo, deve ser processada e julgada no âmbito da Terceira Seção. **Isto, porque a qualidade de servidor foi um diferencial para que os juros decorrentes do contrato fossem fixados em percentual mais baixo ao do mercado, bem como ser a remuneração a garantia do contrato.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg na MC nº 15.876/RS, Relator Ministro CELSO LIMONGI, Órgão Julgador: Sexta Turma; Julgamento em 29/09/2009, Publicação em 04/10/2010; grifou-se);*

*Agravo regimental. Recurso especial. Ação revisional. Contrato bancário. Capitalização mensal dos juros. Desconto em folha de pagamento. Precedentes da Corte. 1. Impossibilidade de capitalização mensal dos juros em contrato bancário. Medida Provisória nº 2.170-36. Tema não pré-questionado. 2. No julgamento do Resp nº 728.563/RS, Segunda Seção, julgamento datado de 8/6/05, **esta Corte considerou que a consignação em folha é da própria essência do contrato celebrado. Não representa, apenas, uma mera forma de***





CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

pagamento, mas, sim, a garantia do credor de que haverá o automático adimplemento obrigacional por parte do tomador do mútuo, permitindo a concessão de empréstimo com menor margem de risco. Decisão agravada reconsiderada, no ponto. 3. Agravo regimental provido, em parte. (AgRg no Resp nº 633089, Relator: Ministro CARLOS ALBERTOMENEZES DIREITO, Órgão Julgador: Terceira Turma, Julgamento em 24/08/2006, Publicação em 04/12/2006; grifou-se);

CIVIL. CONTRATO DE AUXÍLIO FINANCEIRO. DESCONTO EM

FOLHA DE PAGAMENTO. CLÁUSULA INERENTE À ESPÉCIE CONTRATUAL. INOCORRÊNCIA DE ABUSIVIDADE. PENHORA SOBRE REMUNERAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SUPRESSÃO UNILATERAL DA CLÁUSULA DE CONSIGNAÇÃO

PELO DEVEDOR. IMPOSSIBILIDADE. **I. É válida a cláusula que autoriza o desconto, na folha de pagamento do empregado ou servidor, da prestação do empréstimo contratado, a qual não pode ser suprimida por vontade unilateral do devedor, eis que da essência da avença celebrada em condições de juros e prazo vantajosos para o mutuário. II. Recurso especial conhecido e provido.** (Resp nº 728563, Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO JÚNIOR, Órgão Julgador: Segunda Seção, Julgamento em 08/06/2005, Publicação em 22/08/2005; grifou-se).

Dessa forma, considerando-se que a consignação em folha de pagamento é elemento essencial do respectivo contrato de financiamento ou de empréstimo, constata-se que o projeto de lei em exame, ao determinar a suspensão das cobranças, por instituições financeiras, de todos os empréstimos consignados contraídos por servidores ativos e inativos, aposentados e pensionistas do município de Afonso Cláudio, disciplinou tema que se insere na competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

A Suprema Corte, ao analisar o tema, declarou a invalidade de normas estaduais que dispunham sobre aspectos específicos de relações contratuais, considerando que a temática se encontra inserida na competência privativa da União para legislar sobre direito civil. Confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.083/2008 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE





CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

DETERMINADAS PESSOAS JURÍDICAS COBRAREM TAXA POR EMISSÃO DE CARNÊ DE PAGAMENTO OU BOLETO BANCÁRIO DE COBRANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM SEDE DE DIREITO DO CONSUMIDOR (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NÃO AUTORIZA OS ESTADOSMEMBROS E O DISTRITO FEDERAL A DISCIPLINAREM RELAÇÕES CONTRATUAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência legislativa concorrente em sede de produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a disciplinarem relações contratuais securitárias, porquanto compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.228, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/8/2018; ADI 3.605, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 13/9/2017; e ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 25/8/2014. 2. In casu, a Lei 4.083/2008 do Distrito Federal, ao proibir determinadas pessoas jurídicas de cobrarem taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança, interferiu em relações contratuais, pois vedou o repasse de custos relativos à viabilização de determinada forma de pagamento pelo fornecimento de bens e serviços, matéria que somente poderia ter sido versada em lei federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 4.083/2008 do Distrito Federal. (ADI nº 4090, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/08/2019, Publicação em 16/09/2019; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. 1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do





CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

*serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação. 2. **Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I).** 3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. *Procedência do pedido.* (ADI nº 4701, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/08/2014, Publicação em 25/08/2014; grifou-se);*

O reconhecimento de vício formal deve ser estendido ao comando normativo que determina a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de juros ou multas, porquanto a disposição também impacta no desenho da política de crédito definido pelo ente central, nos termos do artigo 22, inciso VII, da Constituição da República.

De fato, no presente caso, as disposições da proposição sob análise, interferem nas funções monetária, creditícia e de investimento das instituições financeiras, as quais são regulamentadas por atos normativos federais e por normatização específica do Banco Central do Brasil.

Diante dessas considerações, em uma análise sumária, constata-se que o Projeto de Lei em exames e revela incompatível com o Texto Constitucional.

Ante o exposto, na qualidade de Relator, venho emitir meu voto pela **NÃO APROVAÇÃO**, do Projeto em apreciação.


FLORENTINO BINOW
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

2º VOTO
FRANCISCO BRAGA
Membro

Na qualidade de Membro desta Comissão, venho emitir meu voto pela **aprovação**, do Projeto em apreciação.

FRANCISCO BRAGA
Membro

3º VOTO
BERIATO AUGUSTO ALVES
Presidente

O Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, após análise do Projeto, e concordando em todos os termos com o Ilustre Relator, vem emitir seu voto pela **rejeição** do Projeto em apreciação.

BERIATO AUGUSTO ALVES
Presidente

PARECER

Assim sendo, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**, por dois votos pela rejeição e um voto pela aprovação, concluiu seu parecer, pela **REJEIÇÃO** do Projeto em questão.

Sala de Reuniões "Dr. José Almério Petronetto"
Afonso Cláudio/ES, 10 de agosto de 2020.

BERIATO AUGUSTO ALVES
Presidente

FLORENTINO BINOW
Relator

FRANCISCO BRAGA
Relator

