



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0394-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0394/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Juliana Cardoso, que autoriza o Poder Executivo Municipal a suspender por 120 dias os débitos efetivados sobre a remuneração de servidores municipais, em folha de pagamento, em razão de empréstimos consignados.

De acordo com a propositura, deve ficar suspensa a incidência de juros, multa, ou qualquer forma de atualização, enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da covid 19.

Dispõe o projeto, ademais disso, que os referidos contratos não poderão ensejar a inscrição do nome dos devedores em serviços de proteção ao crédito enquanto perdurar a suspensão legal dos pagamentos.

De acordo com a justificativa, diversos servidores públicos, sobretudo da área da educação, tiveram seus rendimentos reduzidos em razão da suspensão do pagamento de parcelas variáveis e adicionais. Informou a autora, ainda, que a renda de familiar dos demais membros do núcleo familiar também foi afetada, haja vista o crescente desemprego a flexibilização de diversas leis trabalhistas. Assim, o projeto possui o escopo de amenizar temporariamente a pressão financeira sobre muitos servidores públicos.

Apesar de seus inúmeros méritos, sob uma análise estritamente jurídica o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação. Isso porque ao estipular causa de suspensão de obrigação inerente ao contrato de empréstimo, aborda matéria que se insere na esfera do direito civil, cuja competência legislativa pertence privativamente à União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

No exercício de sua competência constitucional, a União Federal regulou amplamente o contrato de mútuo, empréstimo de coisas fungíveis, através da Lei nº10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro, mais especificamente nos artigos 586 a 592. Já o instituto jurídico do “termo”, aplicável na definição dos prazos observáveis para o adimplemento de obrigações decorrentes de relações contratuais, é regulamentado pelos artigos 130 a 135 do mesmo diploma.

Ao apreciar lei estadual de conteúdo análogo, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0394-20

Ementa: 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 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. (STF - ADI 6495 - RJ, 23.11.2020, Relator Ricardo Lewandowski). (sem grifos no original)

O STF adotou o mesmo entendimento na ADI 6484 – RN. No acórdão respectivo, o Relator Roberto Barroso, além dos argumentos já mencionados *supra*, acrescentou a necessidade de observância do caráter nacional da regulação das atividades financeiras, sob pena trazer graves prejuízos ao sistema financeira nacional. Destacou, ademais, a imperatividade do respeito à segurança jurídica nas relações entre particulares. Transcreve-se:

“10. Nessa linha, cabem ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional, órgãos de cúpula do Sistema Financeiro Nacional – SFN, editar atos normativos específicos para disciplinar as modalidades de operações creditícias e exercer o controle dos empréstimos realizados por todas as instituições financeiras no país (art. 4º, VI e VIII e art. 10, VI, da Lei nº 4.595/1964). A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de uma coordenação centralizada dos critérios para concessão de crédito e de regulação das operações de financiamento. Esse é o motivo pelo qual o constituinte concentrou na União as competências nessa seara.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0394-20

11. Com efeito, a existência de leis estaduais que alterem as condições dos contratos de crédito consignado pode impactar o Sistema Financeiro Nacional – SFN e gerar efeitos negativos para a economia de todo o país. De acordo com informações prestadas pelo BACEN, que foi admitido no feito como amicus curiae, a principal característica do crédito consignado é a impossibilidade de cancelamento do desconto na folha de pagamento do servidor sem a anuência do credor, e é exatamente isso que garante os juros baixos desse tipo de contrato. Ao desnaturar a garantia de pagamento do credor, as normas impugnadas podem gerar o aumento das taxas de juros do crédito consignado e também de outras modalidades de crédito. Ao final, o risco é de que o público hipossuficiente de menor renda seja afetado mais intensamente. Além disso, também vale destacar a informação trazida pela entidade no sentido de que o Conselho Monetário Nacional já adotou medidas normativas para o enfrentamento da pandemia do Covid-19 no âmbito do SFN.

12. Em terceiro lugar, a lei impugnada também apresenta vício de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da segurança jurídica, tendo em vista que ela promove uma intervenção desproporcional em relações privadas validamente constituídas. A lei interfere diretamente nas relações contratuais estabelecidas entre servidores públicos e as instituições financeiras para a consignação voluntária de crédito. Como se pontuou anteriormente, é justamente a possibilidade de desconto automático em folha que garante os juros baixos desse tipo de contratação. De um lado, a instituição financeira conta com uma garantia do adimplemento da obrigação assumida pelo servidor público. De outro lado, o servidor se beneficia com condições melhores para a obtenção do crédito. Ao suspender o desconto automático na folha de pagamento por até 180 (cento e oitenta) dias e determinar a não incidência de juros, o diploma interferiu de maneira desproporcional em todos os contratos celebrados por servidores públicos civis e militares do Estado do Rio Grande do Norte. ((STF - ADI 6484 - RJ, 05.10.2020, Relator Roberto Barroso).

E ainda que se procurasse adotar a perspectiva da atividade administrativa inerente aos procedimentos internos necessários à consignação em pagamento, melhor sorte não assistiria ao projeto. Com efeito, a consignação é mencionada expressamente pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Paulo, que somente comporta alteração por meio de projetos de lei de autoria do Chefe do Poder Executivo. Transcreve-se o dispositivo respectivo, sendo certo, inclusive, que as questões práticas e burocráticas envolvendo a

Palácio Anchieta Viaduto Jacareí, 100 São Paulo - SP CEP 01319-900 fone (11) 6824-4000 www.camara.sp.gov.br
pl0394-20. R



pl0394-20

administração municipal e instituições financeiras são reguladas diretamente pelo Decreto nº 58.890/2019, emanado do Chefe do Poder Executivo.

Assim, emerge a convicção de que a matéria escapa à competência legislativa desta Casa, por abranger tema sob a responsabilidade da União, sendo certo que até mesmo as questões práticas e burocráticas envolvendo a consignação em pagamento não poderiam ser tratadas por meio de lei de iniciativa parlamentar.

De se ressaltar que a situação de fato, no presente momento, não mais corresponde àquela que ensejou a propositura do projeto; verificando-se, hoje, o arrefecimento da pandemia da covid 19 e elevada cobertura vacinal. Não obstante, trata-se de questões que, se for o caso, devem ser melhor analisadas pelas comissões de mérito.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,