PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES

GABINETE DO PREFEITO

Ofício nº 066/2020 - GAPRE.

Linhares-ES, 22 de julho de 2020.

RICARDO BONOMO VASCONCELOS
Presidente da Câmara Municipal de Linhares
Av. José Tesch, 1.021, Centro - CEP. 29900-220
LINHARES-ES

Assunto: **OF./GAB./PRES./C.M.L./Nº 587/2020 – PROTOCOLO Nº 1.917/2020.**
Ref.: Processo PML nº 7.896/2020.

Senhor Presidente,

1. Em atenção ao ofício supracitado referente à solicitação no requerimento formulado pelo Nobre Vereador CARLOS ALMEIDA FILHO, e considerando o PARECER/PGM/PTR/Nº024/2020, exarado pela Procuradoria Geral do Município, encaminho para conhecimento o referido parecer de fls.04/09.

2. Na oportunidade renovo minhas expressões de apreço.

Respeitosamente,

GUERINO LUIZ ZANON
Prefeito do Município de Linhares-ES

RCC./

Processo n.º 007896/2020
Interessado: Câmara Municipal de Linhares
Assunto: Atendimento ao Requerimento nº 001917/2020 do Vereador Carlos Almeida Filho.

PARECER/PGM/PTR n.º 024/2020

Trata-se de consulta dirigida a esta Procuradoria pelo Exmo. Prefeito Municipal de Linhares, quanto aos aspectos jurídicos da solicitação contida no Ofício GAB/PRES/CML/Nº 0587/2020, da lavra do Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Linhares, à fl. 02.

Como se observa, por meio do ofício supracitado, o Exmo. Presidente da Câmara solicita ao Prefeito Municipal a adoção de providências visando "a suspensão dos descontos em folha de pagamento de empréstimos consignados em vigor dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Município de Linhares, em caráter excepcional, até que se estabilize a situação de emergência de saúde pública de importância internacional ocasionada pelo Coronavírus – COVID19".

Esclarece ainda o Presidente da Câmara que "a solicitação tem fundamento por tratar-se de reinvindicações da população, para que o valor atualmente descontado possa ser utilizado pelos servidores como reforço no orçamento doméstico para o enfrentamento das dificuldades financeiras que se agravaram com a pandemia."

Ressaltamos que, enquanto órgão meramente consultivo, esta Procuradoria emite parecer estritamente jurídico-opinativo, ao qual não se vinculam os ordenadores de despesa, a quem compete, efetivamente, o poder decisório. Por isso, somente compete à Procuradoria Geral do Município a análise das questões jurídicas a ela direcionadas, não tendo o condão de chancelar opções eleitas pela Administração[1].

[1]Art. 1º Não serão objeto de análise da Procuradoria Geral do Município temas não jurídicos, tais como os técnicos, econômicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.
Art. 2º Os pareceres emitidos pela Procuradoria Geral do Município, ainda que obrigatórios, não vinculam ou determinam a decisão final do gestor público, sendo-lhe permitido discordar da manifestação jurídica, desde que seu ato esteja devidamente motivado.

Quanto ao mérito da consulta, importante ressaltar que empréstimo consignado é "uma operação de crédito (empréstimo pessoal) cujo pagamento é descontado diretamente, em parcelas mensais fixas, da folha de pagamento ou do benefício previdenciário do contratante. A consignação em folha de pagamento ou de benefício depende de autorização prévia e expressa do cliente para a instituição financeira."[2]

Nota-se, portanto, que se trata de um contrato de direito privado firmado entre trabalhador e instituição financeira para obtenção de crédito pessoal, mediante desconto na folha de pagamento do trabalhador contratante, sendo relação jurídica regida pelo Código Civil.

No caso de contratante servidor público, a possibilidade de consignação em folha de pagamento deve ser regulamentada pelo ente público ao qual está vinculado. No âmbito do Município de Linhares, tal regulamentação se dá por meio da Lei nº 3.475/2015, da qual destacamos os seguintes dispositivos:

> "**Art. 1º** Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênios, com instituições financeiras, para concessão de financiamentos, empréstimo pessoal, amortização de despesas e de empréstimos rotativos de cartões de crédito, produtos e serviços, concedidos por instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil e Administradores de Cartão de Crédito, produtos e serviços oferecidos por empresas públicas e privadas, destinados aos servidores municipais, mediante desconto em folha de pagamento, do valor mínimo necessário ao desconto estabelecido ou referente à quitação de cada parcela.
> **Parágrafo único.** As consignações a que se destina a presente Lei, deverão obedecer a ordem de prioridade que será regulamentada através de Decreto pelo Chefe do Poder Executivo.
>
> **Art. 2º** Entende-se por consignações os descontos realizados nos vencimentos e proventos dos servidores públicos e nas pensões devidas a seus beneficiários.
> **Parágrafo único.** As consignações em folha de pagamento classificam-se em compulsórias e facultativas.
> (...)

[2] Banco Central do Brasil. Obtido em: https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/folder_serie_I_emprestimo_consignado.pdf. Acesso em 07/07/2020.

Art. 4º A habilitação e o credenciamento das instituições financeiras e administradoras de cartões de crédito consignatárias e demais consignatários, será realizada pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos.
(...)

Art. 6º A autorização prévia para operações financeiras consignadas em folha de pagamento poderão ser obtidas por meio de mecanismos eletrônicos, de telecomunicação ou outros desenvolvidos pelas entidades consignatárias, que garantam a segurança da operação, o sigilo dos dados cadastrais e a comprovação da aceitação da operação realizada pelo consignado, e que sejam visualmente utilizados pelo mercado, ficando, em tais casos, dispensada a utilização de formulários de consignações em folha de pagamento.
Parágrafo único. Quaisquer despesas provenientes dos meios que expressa o caput deste artigo, ficará a encargo da consignatária.

Art. 7º Os valores descontados dos servidores a título de consignação em folha de pagamento serão repassados as instituições consignatárias até o quinto (5º) dia útil subsequente ao mês de competência do pagamento dos servidores, observada a data do efetivo desconto.
(...)

Art. 10 O pedido de credenciamento como consignatária deverá ser feito por meio de requerimento dirigido a SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS, instruído com a documentação que comprove o atendimento das condições, exigências e requisitos previstos nesta Lei, bem como de outras que forem julgadas necessárias à sua apreciação.
§ 1º A consignatária indicará, no requerimento, a modalidade de consignação em que pretende ser credenciada, observada as modalidades previstas nesta lei.
§ 2º A verificação do atendimento das condições, exigências e requisitos de que trata este artigo, bem como da regularidade da documentação apresentada, será feita pelo Departamento de Recursos Humanos.
(...)

Art. 12. A consignação facultativa poderá ser cancelada:
I – Mediante pedido escrito do consignatário;
II – Mediante pedido escrito do servidor ativo, aposentado ou pensionista, à qual ficará condicionado à prévia e expressa anuência da entidade consignatária.
§ 1º Em qualquer dos casos de cessação de que trata os incisos I e II deste artigo, onde já se houver sido processada a folha de pagamento do servidor do mês em que foi formalizado o pedido, a cessação somente será realizada no mês subseqüente, sem que, desse fato, decorra qualquer responsabilidade a Administração.
§ 2º Em caso de licença sem vencimento devidamente concedida, o servidor deverá propor ao consignatário, outra forma de quitação do saldo devedor.
Art. 13. Fica facultado ao Município expedir:
I - normas complementares desta Lei;
II - o procedimento de habilitação e credenciamento das instituições consignatárias;
III - o valor mínimo e/ou máximo das consignações facultativas.
(...)

Art. 16. Caso haja a constatação de consignação processada em desacordo com o disposto nesta Lei, que caracterize a utilização ilegal da folha de pagamento do(s) servidor(es) público(s), fica imposto ao dirigente do respectivo órgão o dever de suspender,

> imediatamente, a consignação irregular, e, comunicar o fato à autoridade competente, para os fins de direito."

Pela leitura da lei em comento, nota-se que esta se restringe a regulamentar os parâmetros operacionais a serem observados pela Administração Pública para viabilizar os descontos dos valores e o repasse às instituições credoras, tais como forma de habilitação e credenciamento das instituições financeiras, a forma e limites de autorização da consignação pelos servidores.

Daí se observa que a referida norma não trata dos aspectos financeiros ou negociais da operação, uma vez que estes se situam dentro da esfera privada dos contratantes, não cabendo ao ente público ingerência na relação contratual estabelecida entre financeira e servidor.

A norma tampouco prevê qualquer possibilidade de cancelamento ou suspensão da consignação por parte do ente público, exceto quando constatada utilização ilegal da folha de pagamento, na forma prevista no artigo 16 da lei.

Assim, tem-se que eventual suspensão dos descontos em folha de pagamento não possui amparo na lei de regência municipal, de modo que, para atender a solicitação do Exmo. Vereador, seria necessária edição de nova lei.

Ocorre que, smj, eventual norma nesse sentido excederia a competência do Município para regulamentação da consignação, por caracterizar nítida interferência na relação privada existente entre os contratantes, sendo certo ainda que o desconto em folha é condição contratual essencial ao negócio jurídico celebrado entre servidor e financeira e que implica na concessão de condições de juros e prazos mais vantajosos para o servidor.

Nesse sentido, é o entendimento do STJ:

> **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).

Com isso, tem-se que, em se tratando de relação contratual entre financeira e servidor, inserta no âmbito do Direito Civil, eventual suspensão dos descontos em folha por iniciativa unilateral do Município, smj, excederia a competência do ente público no que tange à regulamentação da consignação e violaria competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre política de crédito (art. 22, incisos I e VII da CF88).

Tanto assim o é que, em observância à competência legislativa da União, tramitam atualmente no Congresso Nacional os projetos de lei nº 1328/2020 e nº 1154/2020, que versam sobre a suspensão da cobrança de empréstimos consignados dos servidores públicos e pensionistas durante o período de pandemia.

Pela mesma razão, tem-se que diversas leis estaduais ou municipais que preveem medida similar estão sendo objeto de questionamento perante o Judiciário, inclusive no Supremo Tribunal Federal, como é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6451, que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.699/2020, editada pelo Estado da Paraíba, que previa a suspensão da cobrança dos empréstimos consignados dos servidores públicos daquele Estado.

Processo n.º 007896/2020
Interessado: Câmara Municipal de Linhares
Assunto: Atendimento ao Requerimento nº 001917/2020 do Vereador Carlos Almeida Filho.

Não se pode olvidar ainda que eventual suspensão determinada unilateralmente pelo Município de Linhares, caso invalidada judicialmente, poderia acarretar ao ente público responsabilidade por eventuais danos causados às instituições financeiras, ocasionando, por fim, prejuízo ao erário.

Face ao exposto, conclui-se que não há em âmbito municipal legislação a amparar eventual suspensão dos descontos em folha de pagamento de empréstimos consignados dos servidores ou pensionistas do Município, sendo certo que tal medida se insere no âmbito de competência legislativa da União e está sendo atualmente apreciada pelo Congresso Nacional.

Feitas tais considerações, encaminho os autos para análise e manifestação da D. Procuradora Geral do Município, por força do artigo 6º da Lei Complementar nº 25/2013.

Após manifestação da Procuradoria Geral, sugiro o encaminhamento dos autos ao Prefeito Municipal, para que emita a decisão final de forma fundamentada que o presente caso requer, desde já frisando que o parecer emitido por esta Procuradoria conta com 06 (seis) laudas e possui caráter meramente opinativo, facultando-se, portanto, ao ordenador de despesas decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada, consoante artigo 2º da Instrução Normativa PGM nº 001/2015[3].

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Linhares/ES, 09 de julho de 2020.

Juliana Mian Carlos Lima
Procuradora Municipal
OAB/ES n.º 16.891

Juliana Mian C. Lima
Procuradora Municipal
OAB - ES 16.891

[3] Instrução Normativa PGM nº 001/2015 – Art. 2º Os pareceres emitidos pela Procuradoria Geral do Município, ainda que obrigatórios, não vinculam ou determinam a decisão final do gestor público, sendo-lhe permitido discordar da manifestação jurídica, desde que seu ato esteja devidamente motivado.