PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº
014
VISTO

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ALVORADA DO OESTE

VETO TOTAL
A Lei nº 989/2020

ARQUIVO

ASSUNTO : "Suspende o desconto em folha de pagamento de obrigações dos servidores municipais perante instituição financeira".

INTERESSADO: **EXECUTIVO MUNICIPAL**

ANEXOS:

TRAMITAÇÃO DO PROJETO

DESTINO	DATA	DESTINO
01.Dir. Legislativa	14/05/2020	
02.Presidência	14/05/2020	
03.Plenário	18/05/2020	
04. **C.P.C.J.R.**		
05 Disc. Votação Única		
06.	15/06/2020	Rejeitado por maioria de Votos 10 x 01
07.		
08.		
09.		
10.		
11.		
12.		
13.		
14.		

ESTADO DE RONDÔNIA
PREFEITURA MUNICÍPAL DE ALVORADA D' OESTE
GABINETE DO PREFEITO

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº 015
VISTO

Ofício nº 034/GAB/2020

Alvorada D' Oeste/RO, 06 de maio de 2020.

A SUA EXCELENCIA SENHOR
JOÃO LUIZ ALVES DE SOUZA
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

ASSUNTO: Veto total da Lei n.º 989/2020.

Senhor Presidente,

Venho a honrada presença de Vossa Excelência, encaminhar Veto total da Lei n.º 989/2020 de autoria do Poder Legislativo, a fim de que este seja apreciado e votado por essa Egrégia Casa Legislativa.

Sem mais para o momento, elevamos votos de alta estima e apreço.

Atenciosamente,

CÂMARA MUNICIPAL DE ALVORADA DO OESTE

RECEBIDO 14/05/2020

ASS. DO FUNCIONÁRIO

José Walter da Silva
Prefeito Municipal

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº
016
VISTO

ESTADO DE RONDÔNIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA D'OESTE

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 989/2020.

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº. 02/2020, DE 04 DE MAIO DE 2020.

Senhor Presidente e Nobres Vereadores, cumprimentando-os cordialmente, acusando o recebimento do oficio nº 021/CMAO/2020 com aprovação da Lei nº 989/2020 que "**Suspende o desconto em folha de pagamento de obrigações dos servidores municipais perante instituição financeira**", para ser sancionada, como medida a ser adotada no âmbito do combate aos efeitos provocados pelo estado de calamidade pública causada pela pandemia do COVID-19.

Cumpre-me informar que, na forma do inciso IV, do artigo 64 da Lei Orgânica do Município, vetei, nesta data, **integralmente** a Lei **nº. 989/2020**, originário desse Poder Legislativo, que "**Suspende o desconto em folha de pagamento de obrigações dos servidores municipais perante instituição financeira**", determinando assim, tratar-se de iniciativa privativa da União, com base na competência EXCLUSIVA da união em legislar sobre matéria de **Direito Civil** bem como matéria acerca do **Sistema Financeiro Nacional,** razão pela qual se observa a inconstitucionalidade decorrente de vício formal e material de iniciativa, bem como a violação ao princípio da separação dos poderes.

Em síntese é o que se tem de relevante.

CÂMARA MUNICIPAL DE ALVORADA DO OESTE
RECEBIDO 14/05/2020
ASS. DO FUNCIONÁRIO

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº
057
VISTO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA D'OESTE

I- RAZÕES DO VETO

A) Da inconstitucionalidade do Projeto de Lei 989/2020

O objetivo do Projeto de Lei é propor a suspenção dos descontos realizados nas folhas de pagamento dos servidores municipais, provenientes de empréstimos consignados e afins, pelo período em que viger o estado de calamidade pública no município, em razão da pandemia instaurada pelo COVID-19 conforme dispõe o Art, 1º da citada Lei em tela, vejamos;

> *Art. 1º. Fica proibido o Município Alvorado do Oeste realizar o desconto de obrigações pecuniárias na folha de pagamentos dos servidores públicos municipais que tenham contraído empréstimo perante instituições financeiras bancarias e outras afins.*

Em que pese a louvável iniciativa dos vereadores em colaborar com as ações de enfrentamento que vem sendo adotadas pelo Município, o Projeto de Lei em comento, avança em matéria constitucionalmente reservada à legislação complementar federal, competindo apenas a União regulamentar respectivo assunto, constituindo-se assim o vício material, consequentemente a inconstitucionalidade da norma em apreço, bem como a caracterização da violação ao Princípio da Separação dos Poderes.

Inobstante a matéria ter sido objeto de consulta pessoal por parte de alguns nobres vereadores a essa Procuradoria, tendo já havia prestados esclarecimentos ainda quanto ao projeto da norma municipal em comento, e a eventual obrigatoriedade do gestor em dar cumprimento a mesma, bem como competência para propô-la, na época ainda que

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. Nº
018
VISTO

verbalmente já opinamos que tal projeto apresentaria vícios de inconstitucionalidade.

É de suma importância destacar que o papel no Município de Alvorada do Oeste nesta relação é de apenas intermediário no desconto em folha e repasse a instituição financeira, desconto este que fora expressamente autorizado por cada um dos servidores municipais quando firmaram contratação com as instituições.

A Constituição Federal é cristalina ao estabelecer em seu **art. 22,** inciso **I** que compete privativamente a União legislar sobre "**Direito Civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho"

Art. 22*. Compete privativamente à União legislar sobre:*

I - Direito civil*, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

Nessa toada a legislação Municipal em comento, usurpa competência privativa da União ao possibilitar a suspensão do desconto e consequente pagamento de parcelas referente a uma relação contratual que é regida pelo **Direito Civil**.

A legislação Municipal ao autorizar a suspensão, interferem, independente de anuência da instituição bancária contratada, na relação privada estabelecida entre o servidor e o banco.

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº
019
VISTO

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada de que a competência privativa da União para legislar sobre **Direito Civil** abrange aspectos relativos a relações contratuais, senão vejamos:

DIREITO CONSTITUCIONAL, DO CONSUMIDOR E CIVIL. CONTRATO DE CONSUMO. DESCUMPRIMENTO DE PRAZO. ESTIPULAÇÃO DE MULTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POR ALEGADA AFRONTA A DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL INEXISTENTE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 11.4.2014. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. O controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual compete aos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 125, § 20 , da Lei Fundamental), incluídos os dispositivos de reprodução compulsória da Constituição da República. **Aos Estados é vedado, a pretexto de veicularem norma em defesa do consumidor, legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais.** Precedentes. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 4.701/PE. Relator:

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls nº 020
VISTO

Ministro ROBERTO BARROSO. 13/8/2014, unânime. Diário da Justiça eletrônico 163, 22 ago. 2014.)

Ainda a luz da constituição, ao analisar o teor da proposição do Projeto de Lei em exame, vê se que o **art. 22**, **VII**, da Carta Magna, dispõe ser competência **privativa** da União legislar sobre política de crédito, que abrange a função das instituições de créditos, como por exemplos; bancos e cooperativas. Isto porque tais instituições lhe são conferidas a; (**a**) " função monetária, facilitando os pagamentos nas transações comerciais internas e internacionais (câmbio), substituindo a moeda legal por meios de pagamento não-monetários (cheques, ordens de pagamento etc.)" (**b**) " função creditícia, distribuindo a faculdade de emprego do capital líquido existente no mercado, após tê-lo recolhido sob forma de depósito" (**c**) " função de investimento de capitais, destinando a poupança líquida para financiamento da formação de capital real".

Observa-se que o fato, segundo entendimento doutrinário, contratos de crédito consignado encaixam-se na **função creditícia** dos bancos ou cooperativas, pois um dos motivos da instituição é facilitar acesso a crédito, garantindo empréstimos a juros menos elevados, já que o risco de inadimplência é inferior ao de outras modalidades de mútuo.

A luz do acima exposto, é de se concluir que a norma ora enfrentada nesse veto é inconstitucional por vício formal e material, pela competência da União para legislar sobre a matéria.

Portanto o teor da referida Lei em exame, dispõe de objeto com matéria, cuja competência para legislar é privativa da União, conforme

PODER LEGISLATIVO
CMAO
FIS nº
021
VISTO

também traz a redação do artigo 22, inciso VII e 48, inciso XIII, amb da Constituição Federal, já citado acima e que assim dispõem:

__Art. 22__. Compete privativamente à União legislar sobre:

__VII - política de crédito__, câmbio, seguros e transferência de valores;

__Art. 48__. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

__XIII - matéria financeira__, cambial e monetária, __instituições financeiras e suas operações__;

Veja que pelas implicações acima expostas, qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservado aquele que detém o poder de iniciativa legislativa e competência para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Outrossim, a vedação constitucional se faz necessária para o fim de impedir que cada ente federativo estabeleça restrições ou, até mesmo, condicionamentos inteiramente distintos, não sendo coerente, uma vez que a atividade financeira é exercida em todo o território nacional de forma paritária, cumprindo-se os normativos expedidos pelo Banco Central do Brasil.

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº 022
VISTO

Não menos importante, e compreensivo destacar que, a Constituição elenca o princípio da separação dos poderes como sendo de garantia institucional intangível, significando que a ordem vigente se estrutura a partir de limites na atuação das esferas de poderes, fazendo-se necessária a preservação destas para que se consiga uma harmonia em suas atuações.

De fato, reconhece-se a complexidade do quadro em que emergimos em razão da pandemia provocada pelo COVID-19, exigindo respostas institucionais complexas fundadas em análises técnicas, pois, a suspenção pura e simples dos descontos nos empréstimos consignados acarretaria interferência tanto na área do **Direito Civil** como no **Sistema Financeiro Nacional**, com efeitos colaterais e externalidades à ordem pública administrativa e econômica, cabendo assim, apenas a União a tomada de decisões desta natureza.

Em consonância ao entendimento acima demostrado, trago ao conhecimento desses nobres edís, que no âmbito do primeiro grau da **Justiça Federal**, houve o deferimento de liminar para suspensão de cobrança de empréstimos consignados dos aposentados do INSS, entretanto, tal decisão **foi cassada pelo TRF1.** Ao analisar o recurso interposto pelo Banco Central do Brasil, o Des. Federal Carlos Augusto Pires Brandão afirmou ser importante *"nesse momento considerar o grave quadro de desafios que se nos impõe a realidade atual. Qualquer interferência na gestão governamental tem efeitos colaterais, externalidades, que sequer se mostram visíveis a instituições que estão*

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls nº 023
VISTO

distantes do cenário das decisões de governo". (disponível em https://oglobo.globo.com/economia/justica-derruba-decisao).

Esclareço os nobres legisladores, que, caso a referida Lei **Municipal nº 989/2020**, ora objeto de **Veto** pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito tenha se baseada na Lei Estadual **4.737/2020**, a qual tem objeto identifico, encontra-se sob ***judice*** nos autos de Processo **0802916-87.2020.8.22.0000 – AÇAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,** Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**, Rondônia. Órgão julgador: Gabinete Des. Renato Martins Mimessi; que já deferiu pedido de liminar para **suspender a eficácia da referida Lei Ordinária Estadual n. 4.737**, vejamos;

> *" Diante do exposto, defiro o pedido liminar para* ***suspender a eficácia da Lei Ordinária Estadual n. 4.737****, de 22 de abril de 2020, até julgamento definitivo desta ação".*

B) Da não obrigatoriedade e cumprimento da lei 989/2020

Surge ainda, para melhor enfrentamento da matéria e esvaziamento de novas consultas, a dúvida quanto a obrigatoriedade do Poder Executivo Municipal em dar cumprimento em normas que considera manifestamente inconstitucionais, inobstante o fato de ainda não terem sido declaradas judicialmente.

Ressalta-se que inobstante a existência do Princípio da presunção da constitucionalidade das leis e atos normativos, pois segundo esse Princípio, a lei deve ser considerada como constitucional até que o órgão ou tribunal indicado na Constituição, reconheça sua

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls nº 024
VISTO

inconstitucionalidade, e este é o caso das leis em comento, pois, até que seja declarada inconstitucional, ela surte efeitos legais, ou seja, está em vigor, tal observância pode ser relativizada conforme preceitua a posição doutrinária que é posta por Moraes (2012, p. 736) da seguinte maneira:

> *"O Poder Executivo, assim como os demais Poderes de Estado, está obrigado a pautar sua conduta pela estrita legalidade, observando, primeiramente, como primado do Estado de Direito Democrático, as normas constitucionais. Dessa forma, não há como exigir-se do chefe do Poder Executivo o cumprimento de uma lei ou ato normativo que entenda flagrantemente inconstitucional, podendo e devendo, licitamente, negar-se cumprimento, sem prejuízo do exame posterior pelo Judiciário".*

O referido posicionamento não é isolado, mas endossado por uma parcela da doutrina, sendo eles: Elival da Silva Ramos, Hely Lopes Meirelles, Luís Roberto Barroso e J.J. Gomes Canotilho. Gustavo Binenbojm, afirma que "o Poder Executivo não está autorizado e, muito menos, obrigado a "lavar as mãos" diante de um ato normativo que se lhe afigure inconstitucional, compactuando com a violação da Lei Maior. "

Segundo entendem os autores, "aplicar a lei inconstitucional é negar vigência à Constituição", de modo que, havendo conflito entre a lei e a Constituição, pode o Executivo negar cumprimento a uma lei que entenda inconstitucional.

Mas do que um poder, entendem estes autores ser um dever do Chefe do Executivo, que, assim o fazendo, prestigiaria a Constituição.

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls nº 025
VISTO

A referida tese fora, inclusive, referendada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia no julgamento do Mandado de Segurança n. 0007770- 07.2013.8.22.0000 citado pela Secretaria Municipal de Administração, vejamos:

> ***EMENTA*** *Cabimento MS. Aplicação da LCE 717/2013. É cabível MS quando pretende o SINJUR a aplicação da LCE 717/2013, e não a pretensão de discussão de relações jurídicas individuais. Legitimidade Passiva Chefe de outro Poder.* ***É possível ao chefe do Poder Executivo recusar a aplicação de uma norma por entendê-la inconstitucional sem a prévia manifestação judicial. Contudo, esta decisão vincula tão somente os órgãos a ele diretamente subordinados****. O chefe de outro poder tem autonomia administrativa e gerencial e quando opta pela aplicação da norma, o faz como executor, assumindo a condição de autoridade coatora, figurando, assim, de igual sorte, no polo passivo da ação. Mérito. MS. Inconstitucionalidade. Lei Complementar Estadual 717/2013. Declaração Incidental É inconstitucional, por vício de iniciativa, a LCE 717/2013 uma vez que regulamenta matéria cível ¿ relações contratuais - de competência exclusiva da União.*

Observa-se, inclusive, que o julgado também reconhece que legislação que trata sobre empréstimo consignado é de competência **exclusiva da União**, sendo, portanto, inconstitucional a Lei Estadual que estava sob análise na época.

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls nº 026
VISTO

No mesmo sentido o STJ, no REsp 23.121, decidiu que **"o Poder Executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional".** Diante disso parece totalmente compreensivo o entendimento de que é dever do Executivo Municipal negar o cumprimento de norma manifestamente inconstitucional, como é o caso da norma aqui analisada.

Por fim, destacamos que em análise da norma municipal aprovada na Lei Ordinária nº. **989** de 22 de abril de 2020, especificamente o seu **art. 2º**, **parágrafo único** que assim dispõe;

> ***Parágrafo único***. *Os recursos humanos devera notificar cada servidor que quiser se valer da suspensão, respeitando a anuência individual em manter o respectivo desconto.*

Perceba que se o dispositivo acima citado, permite ao servidor escolher ser interrompido seu desconto, dando a administração a faculdade de manter tal desconto, ou seja, mesmo que fosse considerada constitucional (o que não é o caso em razão dos argumentos já exaustivamente expostos), a lei traz uma ressalva em não cumprir com a obrigação ou imposição Administração, quando anuído pelo servidor, razão pela qual poderia o Executivo em não "praticar " a suspensão descrita. Desta forma observa que a lei ao mesmo tempo que traz a obrigação ou imposição ao Administração, também ressalva o direito e não fazer.

II- CONSIDERAÇOES FINAIS AO VETO

Portanto nobres Edis, resta claro que além da referida norma em comento apresentar vícios inconstitucionais insanáveis, citado exaustivamente, como competência da união em legislar em matéria de

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls nº 027
VISTO

Direito Cível, como competência da união em legislar em matéria **Sistema Financeiro**, bem como a possibilidade do chefe do Po Executivo recusar a aplicação de uma norma por entende inconstitucional sem a prévia manifestação judicial, ou mesmo no ca em que seja quebrado o referido veto, é medida cautela a ser avaliad por vossas Excelências o que se apresenta no Veto em tela.

Caminhando para nossas considerações finais caros ed ressaltamos ainda o grave dano e de difícil reparação que uma norm nesse sentido pode causar nos servidores municipais já que eventu suspensão poderia resultar cobrança de encargos e até rescisã contratual por parte da instituição bancária, tornando mais grave situação financeira dos mesmos e trazendo tal responsabilidade para ente público que suspendeu o desconto.

Outrossim, eventuais suspensões poderão ocorrer por tratativ direta entre o cliente (servidor) e a instituição financeira, tanto é qu algumas instituições financeiras já ofereceram espontaneamente possibilidade suspensão de empréstimos e financiamentos po determinados prazos, sem necessidade de uma norma que ao noss entendimento carece de constitucionalidade.

Deste modo, considerando o exposto, em especial pelo nítid vício formal e material de constitucionalidade na Lei Municipal **n.º** 98 de 22 de abril de 2020, o **VETO INTEGRAL** é medida que se clam pelas razões expostas, tratando-se, ainda, de uma atribuição dada ao Prefeito Municipal, qual seja, a de zelar pelos interesses da coletividade.

PODER LEGISLATIVO
CMAO
Fls. nº
028
VISTO

Por essas razões, **veta-se integralmente o presente Projeto de Lei nº. 989/2020, por inconstitucionalidade material e formal**, bem como pela inobservância ao princípio da separação dos poderes.

Comunique-se ao ilustre Presidente do Legislativo sobre o presente **Veto Integral**, através de ofício com cópia das razões e mediante publicação na imprensa oficial do Município, nos termos do art. 46, §1º da Lei Orgânica Municipal.

Alvorada do Oeste, 04 de maio de 2020.

JOSÉ WALTER DA SILVA
Prefeito Municipal