



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente

CMN - PROJETO DE LEI
VEREADOR Número: 495/2021
Data: 23/05/2021

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº 495/2021

Autor: Vereador Raniere Barbosa

PARECER

Da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, sobre o Projeto de Lei nº 495/2021, que "Disciplina sobre a permissão e estabelece as condições para o desconto das prestações de empréstimos consignáveis em folha de pagamento, para os cargos de provimento em comissão e eletivos dos Poderes Legislativo e Executivo do Município de Natal, e determina a inclusão de cláusula contratual nos contratos celebrados entre as empresas de mão de obra terceirizada e a municipalidade, que garanta aos funcionários contratados pelas empresas de mão de obra terceirizada o direito a realizar empréstimos consignados, e dá outras providências."

COMISSÃO TÉCNICA
RECEBIDO
Em 12/05/2021

1 - Relatório:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 495/2021, de autoria do Vereador Raniere Barbosa, que estabelece as condições para o desconto em folha das prestações de empréstimos consignados para os servidores comissionados dos Poderes Executivo e Legislativo, e determina que nos contratos firmados entre as empresas

1

2

terceirizadas e o município seja inserida cláusula que assegure aos funcionários terceirizados a realização dos aludidos empréstimos.

O autor da iniciativa, em sua justificativa (fls. 12/15), após discorrer sobre a legalidade do projeto, asseverou, em suma, que a *"legislação ora apresentada tende tão somente regular através de lei, o direito aos cargos em comissão do poder executivo e legislativo do município de Natal, bem como, os trabalhadores das empresas que prestam serviços de mão de obra terceirizada aos poderes municipal, a terem acesso a um crédito com juros mais baixos e sua concessão menos burocrática."*

À fl. 17, consta certidão do Departamento Legislativo informando não existir proposição idêntica em tramitação ou já convertida em lei.

Em despacho de fl. 18, a Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CCJ, designou este parlamentar como Relator da matéria.

À fl. 19, foram os autos encaminhados à douta Procuradoria Legislativa, que se manifestou pela legalidade do projeto.

A medida legislativa protocolada possui 28 (vinte e oito) dispositivos e encontra-se acompanhada da justificativa, conforme fls. 02/15.

É o que importa relatar.

II – Fundamentação:

Preambularmente, cumpre mencionar que cabe a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final realizar o exame de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade de todos os projetos de lei sujeitos à apreciação desse Poder Legislativo, como na hipótese, tudo por força do que prescreve o art. 62, I do Regimento Interno da CMN, que aduz:

"Art. 62 - A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final tem as seguintes áreas de atividades:





**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**

CMN - PROJETO DE LEI
VEREADOR
Número: 495/2021
Data: 25/09

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

1 - aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental, de técnica legislativa e correção de linguagem de todas as proposições sujeitas à apreciação da Câmara;

Pontuo, também, que o exame a ser realizado por este Relator ocorrerá estritamente no plano jurídico-legal, não cabendo, neste momento, serem tecidas considerações de caráter político-social sobre a proposição.

Ultrapassado esses pontos preliminares, pedindo *venia* à douta Procuradoria Legislativa, estou reconhecendo que o caso dos autos não é de admissibilidade do projeto.

Saliento que o posicionamento da Procuradoria (órgão de assessoramento) não possui natureza vinculante, conforme se observa das lições do juriconsulto Hely Lopes Meirelles, que doutrina:

"Pareceres - Pareceres administrativo são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente." (Grifei)

Pois bem. Sabe-se que é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

A nossa Constituição Federal estabelece, detidamente, as competências e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em diferentes níveis político-administrativos, que doutrine matérias semelhantes. Se isso fosse possível, ao invés de harmonia federativa,

2

3



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**



presenciaríamos uma assimetria e o desequilíbrio, em suma, uma confusão de normas. É precisamente isso que a nossa engenharia constitucional visa impedir de se concretizar.

Por esse motivo, a jurisprudência do STF é uníssona em reconhecer que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de atribuição privativa da União. Vejamos o precedente:

"EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.065, de 28 de maio de 2020, do Estado do Pará. Redução das mensalidades devidas aos estabelecimentos da rede privada de ensino durante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus. Matéria insita ao Direito Civil. Inconstitucionalidade formal de lei estadual. Competência da União para legislar sobre a matéria. Intervenção indevida do Estado no domínio econômico. Inconstitucionalidade material. Violação do princípio da livre iniciativa. Ação direta julgada procedente. (...)". (ADI 6445, Relatora): Marco Aurélio, relator(a) p/ acórdão: Dias Toffoli. Tribunal Pleno, Julgado em 31/05/2021)(Grifei)

É o caso dos autos. De uma leitura detalhada do projeto, verifica-se que a carga normativa dos seus dispositivos possui nítida natureza contratual, caracterizando-se como providência típica de matéria de direito civil, cuja competência é reservada a União, nos termos do art. 22, I da CF. Eis o teor de alguns dispositivos do projeto:

"Art. 1º - Os cargos de provimento em comissão e os funcionários de empresas privadas terceirizadas, dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, do Poder Executivo e legislativo do Município de Natal, além dos descontos obrigatórios estabelecidos em lei ou decorrentes de decisão judicial, poderão ter consignadas em folha de pagamento as importâncias destinadas à satisfação de

2

3



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente

CMN - PROJETO DE LEI
VEREADOR Número: 495/2021
Folhas: 27

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

compromissos assumidos, desde que autorizem a consignação, mediante contrato ou outro instrumento firmados com a entidade consignatária, para esse fim e, nos termos da presente legislação.

Art. 4º - A escolha da instituição bancária ficará a cargo do cargo comissionado ou funcionário interessado na contratação de empréstimos e outros, cabendo-lhe indicá-la ao departamento de recursos humanos (RH), do poder ou empresa ao qual esteja vinculado, para efeito de formalização de convênio e posterior consignação do empréstimo em folha de pagamento.

Art. 14 - A Prefeitura Municipal de Natal não se responsabiliza pela falta de adimplemento dos empréstimos consignados contratados pelos Cargos em Comissão quando esses forem exonerados, usufruírem de afastamento sem remuneração, ou de qualquer forma venham a não receber suas remunerações.

Art. 22 - O empregador será o único responsável pelas informações prestadas, pelo desconto dos valores devidos e pelo seu repasse às instituições consignatárias, que deverá ser realizado até o quinto dia útil após a data de pagamento ao mutuário de sua remuneração disponível.

§ 1º - O empregador, salvo disposição contratual em contrário, não será corresponsável pelo pagamento dos empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e arrendamentos mercantis concedidos aos seus empregados, mas responderá como devedor principal e solidário perante a instituição consignatária por valores a ela devidos em razão de contratações por ele confirmadas na forma



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**

Número: 445/2021
Folhas: 28-6

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

*desta Lei e de seu regulamento que deixarem, por sua falta ou culpa,
de ser retidos ou repassados.*

*Art. 23 - É facultado ao consignante, a qualquer momento, antecipar,
no todo ou em parte, o pagamento de seu débito.*

*§1º - Poderá o consignante antecipar quaisquer das parcelas do
contrato, fazendo jus ao abatimento dos juros e encargos
proporcionais ao período antecipado.*

*§2º - Poderá o consignante amortizar parcialmente a dívida,
mantendo o prazo contratual e reduzindo o valor das prestações.”
(Grifei).*

Observo, ainda, que as prescrições legais do projeto, ao dispor de medidas e critérios voltados aos empréstimos consignados, como o estabelecimento de teto para descontos (art. 5º) e a estipulação do prazo de parcelamento dos empréstimos (art. 16), ditam condições a serem observadas no momento da formalização dos contratos, o que reforça o entendimento já dito alhures de que se trata de medida legislativa que adentra na esfera de competência exclusiva da União.

De modo a corroborar com esse entendimento, cito o seguinte julgado do STF:

“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. 1 -

2

3



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**

VEREADOR Número: 295/2021
Folhas: 29

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

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.” (ADI 6495, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020)

Se não bastasse esse fundamento, ainda sim, a medida legislativa não obteria juízo positivo de admissibilidade, pelos argumentos a seguir deduzidos.

O projeto de lei abrange servidores pertencentes ao quadro de pessoal do Executivo, impondo obrigações para órgãos ligados diretamente a estrutura desse Poder, em total descompasso com as balizas impostas pelo ordenamento jurídico, firmadas no sentido de que eventuais modificações na estrutura da Administração Pública estão inseridas no âmbito da competência privativa do Chefe do Executivo.

O parágrafo único do art. 10 e o art. 13, §1º da proposição, trazem incumbência a órgãos auxiliares do Executivo, no caso, a Secretaria da Administração – SEMAD. O primeiro dispositivo disciplina que a SEMAD ficará obrigada a observar na elaboração da folha de pagamento as regras previstas na futura lei; já o segundo, traz a previsão de que a referida Secretaria deve firmar convênio com as instituições bancárias, adotando novas rubricas para quem ainda não foi cadastrado.

2

3



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**



Ora, esses normativos, que dão a dimensão da operacionalização desses empréstimos consignados, praticam na essência atos típicos de gestão administrativa, que envolve a realização de planejamento, direção, organização e a execução de atos de governo, cuja competência é privativa do Chefe do Executivo (art. 55, VI da LOM), violando, assim, o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da CF e art. 16 da Lei Orgânica do Município do Natal, normas de observância obrigatória.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N 11.033/2019 – “DISPÕE SOBRE AS CONSIGNAÇÕES EM FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES E MILITARES, ATIVOS E INATIVOS, E PENSIONISTAS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.” – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – POSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELA CORTE LOCAL – NORMA ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO – VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRETEXTO DE INCONSTITUCIONALIDADE – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 66, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA – AÇÃO PROCEDENTE E LIMINAR RATIFICADA.

(...). Segundo o princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual e municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e as leis estaduais sejam simétricas à Constituição Federal. Logo, se o

1

2



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**

Número:
VEREADOR
Folha

495/2021
31

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

legislativo apresenta projeto de lei cuja iniciativa cabia ao chefe do poder executivo estadual, ou seja, ao Governador, está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva.” (N.U. 1001909-82.2020.8.11.0000. ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL. RUI RAMOS RIBEIRO. Órgão Especial, Julgado em 18/02/2021, Publicado no DJE 05/03/2021) (Grifei)

De igual forma, entendo que o disciplinamento dos arts. 15 a 19 do projeto, por estar intrinsecamente relacionado a atuação dos órgãos administrativos da Câmara Municipal, não poderiam ser tratados por meio de projeto de lei de iniciativa individual de parlamentar.

Por fim, o art. 20 do Capítulo IV da proposição, assegura que nos contratos celebrados entre os órgãos dos poderes municipais e as empresas terceirizadas conste cláusula que obriguem essas empresas terceirizadas a permitir que os seus funcionários realizem empréstimos consignados.

Acerca desse dispositivo, penso que o mesmo apresenta vício de constitucionalidade, uma vez que o seu balizamento normativo interfere na gestão dos contratos administrativos do Poder Público, cuja matéria é de iniciativa do Executivo. Sobre o assunto já decidiu o Tribunal de Justiça do Espírito Santo:

“EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI DO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM. CRIAÇÃO DE CRONOGRAMA DE OBRAS E DE NECESSIDADE DE APROVAÇÃO PRÉVIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDAS PELO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL.

(...).

2. Em flagrante ofensa ao princípio da simetria, com sua edição o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos

1

2



**CÂMARA
MUNICIPAL
DE NATAL**

**Palácio Padre Miguelinho
Gabinete do Vereador Aldo Clemente**

VEREADOR Número: 495/2021
Folha: 32 de

**Aldo
Clemente**
COMPROMISSO COM NATAL

contratos administrativos celebrados, tentando impor ao Prefeito atos de gestão, os quais são de sua exclusiva competência, violando o art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, art. 17 e 32, XXI da Constituição Estadual e os arts. 12, Inciso II, 13, 32, 33, 34 e 48, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica do Município de Itapemirim, eis que de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

3. - *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.150/2019 do Município de Itapemirim." (TJES, Tribunal Pleno, ADI 0021252-02.2019.8.08.0000, Rel. Des. Fabio Clem de Oliveira, Julg. 04.02.21) (Grifei)*

Nesse contexto, resta evidente que a proposição legislativa viola frontalmente o ordenamento constitucional vigente e a lei orgânica municipal, estando, pois, inquinada de vício de inconstitucionalidade formal.

III – Voto:

Desta feita, em dissonância com a manifestação da douta Procuradoria, **opino contrariamente** à tramitação da proposição.

É como voto.

Natal/RN, 09 de maio de 2022

ALDO CLEMENTE

Vereador – PSDB

Relator

2

3