

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOSKI, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RELATOR)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6475/DF

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO (CONSIF)

REQUERIDOS: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO E
GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO – SINDJUS/MA, já qualificado no processo em epígrafe, na qualidade de **AMICUS CURIAE**, por seu procurador abaixo assinados, vêm manifestar nos autos, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 e art. 138 do Código de Processo Civil, haja vista o eminente interesse público e destacada repercussão social envolvidos na presente Ação em que se discute a constitucionalidade das Leis Estaduais de Nº 11.274/2020 e 11.298/2020, as quais regulamentam a suspensão dos descontos em folha de pagamento, em razão de empréstimo consignados, em decorrência da Pandemia do COVID-19, como forma de contribuir para a tomada de melhor decisão no assunto em debate nesta lide.



I – DOS FATOS

1. Em 17 de Setembro de 2020, mediante Decisão Liminar, V. Exª suspendeu os efeitos das Leis Estaduais Nº 11.274/2020 e 11.298/2020;
2. De imediato, as instituições bancárias credoras começaram a demandar, junto aos intermediários, pela retomada dos descontos consignados;
3. Segundo os pleitos dos consignantes, deveriam ser descontadas as parcelas em suspenso, todas de uma única vez, acrescidas dos juros e multa necessários;
4. No mesmo sentido, começaram a inscrever os consignatários nos cadastros de restrição ao crédito por inadimplimento da obrigação assumida.

II – DO DIREITO

5. *Ab initio*, cabe registrar que os servidores consignatários são devedores de boa-fé, tendo ciência das responsabilidades contratadas.
6. Todavia, é de se destacar que, pela natureza dos empréstimos tomados, os servidores consignatários não tem poder de gestão sobre a operacionalização dos descontos.
7. Nesse passo, não obstante que tenham se beneficiado das normas objeto da lide, não podem dispor sobre seus aspectos práticos.
8. Reitere-se, em que pese serem beneficiários da medida, os trabalhadores não tem culpa se assim determinou o poder público. Tampouco teriam como manter a quitação das parcelas, eis que descontadas na fonte e repassadas aos bancos credores, pelo Estado.
9. Assim, não podem ser responsabilizados por medida que ultrapassa sua capacidade de ação, ainda que, como dito, tenham sido beneficiados pela medida.
10. Ademais, é unânime que não há qualquer interesse da categoria em calote, em deixar de pagar, eis que são todos ciosos de suas responsabilidades. No entanto, há que se ter em mente, as limitações de toda ordem causadas pela Pandemia, que alcança toda a sociedade, em especial a classe consumerista, em que se enquadram os tomadores de empréstimos.

2.1 Da responsabilidade contratual no empréstimo consignado em folha de pagamento

11. Normalmente tal modalidade de empréstimo, consignado em folha de pagamento (contracheque), é contratado por servidores públicos justamente porque esta modalidade oferece juros mais



baixos que as outras. Isso porque as instituições financeiras admitem que estes empréstimos apresentam baixíssima ou quase nenhuma inadimplência, vez que o servidor público possui estabilidade de renda e que o desconto se dá diretamente em seu contracheque, o qual é gerido pelo Estado.

12. O Empréstimo Consignado, em questão é disciplinado pelo Decreto Estadual Nº 28.798/2012, que em seus arts. 8º e 9º assim dispõe:

Art. 8º Os consignatários de que trata o art. 5º devem apresentar solicitação de código para consignar em folha de pagamento à Secretaria de Estado da Gestão e Previdência - SEGEP, instruída com a cópia do Certificado de Registro Cadastral - CRC.

Parágrafo único. Para operacionalização dos descontos das consignações na folha de pagamento, a Secretaria de Estado da Gestão e Previdência disponibilizará sistema específico de gestão, próprio ou de terceiros, ao qual as entidades consignatárias deverão aderir por meio de instrumento jurídico adequado, arcando com os custos decorrentes da sua utilização.

Art. 9º Somente será habilitado como consignatário facultativo quem estiver cadastrado no Sistema de Cadastramento de Fornecedores, na forma prevista no Decreto nº 18.053, de 27 de junho 2001.

13. Ora, é cristalina a responsabilidade pela operacionalização do sistema que é do próprio Estado do Maranhão pela sua Secretaria de Gestão, sendo este, o único responsável por falha no desconto e repasse da consignação.

14. É que o servidor público não possui qualquer gerência sobre o lançamento dos descontos em sua folha de pagamento. Assim, uma vez autorizado o desconto do numerário contratado, cabe à instituição financeira requerer junto ao ente empregador (Estado) a efetivação dos descontos diretamente no contracheque do servidor público.

15. A uma, porque não há como o servidor público usurpar a função do “administrador”, ou do diretor de pessoal do Estado, e lançar os descontos consignados em seu próprio contracheque.

16. A duas, porque não há como atribuir ao consumidor, tomador do crédito, a responsabilidade civil por eventual falha no desconto do sistema de consignação, até porque, na forma do art. 19, do mesmo Decreto, são restritas as hipóteses de cancelamento dos descontos, mormente por iniciativa do servidor, sendo esta, mediante requerimento dirigido ao órgão administrador de pessoal do Estado. Vejamos (com grifos nossos):

Art. 19. A consignação facultativa pode ser cancelada:
I - por interesse da Administração, observados os critérios de conveniência e oportunidade da medida;
II - por interesse do consignatário;
III - por término do prazo de amortização.
IV - por interesse do servidor ativo, inativo e do pensionista:



- a) mediante requerimento à consignatária;
- b) mediante requerimento à área de recursos humanos do órgão de lotação do servidor, quando a solicitação efetuada junto à consignatária não for atendida no prazo de 30 (trinta) dias;
- c) no caso da alínea "b" o pedido deve ser instruído com a cópia do requerimento encaminhado à consignatária devidamente protocolado.

Parágrafo único. Quando não houver representação da consignatária no Estado, para o cumprimento do disposto na alínea "a", a solicitação de cancelamento do desconto deverá ser mediante requerimento endereçado diretamente à área de recursos humanos do órgão de lotação do servidor.

17. Assim, mais uma vez, não se pode exigir do servidor por providência que não tem poder para realizar.

18. Neste exato sentido, tem-se da jurisprudência em todos os tribunais pátrios, de norte a sul, que assim decidem (grifamos):

Empréstimo Consignado. Danos Morais. **Ausência de repasse do valor descontado no contracheque do Apelante.** Falha na prestação do serviço. **Responsabilidade Solidária. Inscrição no SPC/SERASA. Indevida.** Honorários Recursais. Majoração de ofício. Ocorrendo falha na prestação do serviço, **inexistindo o repasse ou atraso no repasse que provocou a restrição creditícia,** ambos respondem solidariamente pelas falhas na prestação do serviço, **o consumidor não pode ser penalizado** pois dele foi descontado em folha de pagamento. Aplica-se à sentença proferida, após a entrada em vigor do Novo CPC, a regra estampada no art. 85, § 11, do CPC/2015, no que se refere à majoração dos honorários sucumbenciais em sede recursal. (TJ-RO - AC: 70056087220178220001 RO 7005608-72.2017.822.0001, Data de Julgamento: 19/06/2019).

RESPONSABILIDADE CIVIL. Ação de obrigação de fazer cumulada com reparação de danos. Indevida suspensão da cobrança de parcelas de contrato de empréstimo consignado em virtude de recusa do INSS na implantação de renovação/renegociação do contrato precedente. Hipótese em que ocorreu a **cessação dos descontos das parcelas do empréstimo no benefício previdenciário da autora, o que importou no vencimento antecipado da dívida e na inclusão de seu nome no cadastro de inadimplentes. Restrição cadastral indevida.** Responsabilidade civil caracterizada. Danos morais configurados. Preservação da indenização fixada com moderação na sentença em R\$ 8.000,00. Pedido inicial julgado parcialmente procedente. Sentença mantida. Recurso improvido. Dispositivo: negaram provimento ao recurso. (TJ-SP 10064145220178260664 SP 1006414-52.2017.8.26.0664, Relator: João Camillo de Almeida Prado Costa, Data de Julgamento: 31/07/2018, 19ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 31/07/2018)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. SUSPENSÃO DO DESCONTO DAS PARCELAS DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO QUE IMPORTOU NA NEGATIVAÇÃO DA PARTE AUTORA. PROCEDÊNCIA. RECURSO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA REQUERIDA. PRETENDIDA REFORMA DA SENTENÇA A FIM DE JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO AUTURAL. INSUBSISTÊNCIA. PARCELAS REFERENTES AO EMPRÉSTIMO CONTRATADO QUE VINHAM SENDO DESCONTADAS REGULARMENTE DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DO AUTOR. AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE O CONSUMIDOR FOI INFORMADO PREVIAMENTE ACERCA DA CESSÃO E DO CANCELAMENTO UNILATERAL DOS DESCONTOS DOS SEUS PROVENTOS. POSTERIOR INSCRIÇÃO DO NOME DO AUTOR EM CADASTRO DE INADIMPLENTES



EM RAZÃO DO NÃO PAGAMENTO DAS PARCELAS DA AVENÇA CONTRATADA. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DO BANCO RÉU EVIDENCIADA. REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA PREENCHIDOS. DEVER DE INDENIZAR MANTIDO. QUANTUM DA REPARAÇÃO CIVIL. PRETENDIDA MINORAÇÃO. SUBSISTÊNCIA. SIMPLES INSCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE DESDOBRAMENTOS MAIS GRAVES. ADEQUAÇÃO AOS PARÂMETROS DESTES ÓRGÃO FRACIONÁRIO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REDUÇÃO QUE SE IMPÕE. REFORMA DA SENTENÇA, NO PONTO. PRETENDIDA MODIFICAÇÃO DO MARCO INICIAL DOS JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA A PARTIR DO EVENTO DANOSO (SÚMULA 54 DO STJ). AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO EXATA ACERCA DA DATA DA INSCRIÇÃO INDEVIDA. DATA DO EVENTO DANOSO QUE DEVE SER CONSIDERADA COMO O MOMENTO EM QUE O DEMANDANTE TEVE CIÊNCIA DA INCLUSÃO INDEVIDA DO SEU NOME NO ROL DE MAUS PAGADORES. DECISÃO MODIFICADA NA QUESTÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PEDIDO DE MINORAÇÃO. INSUBSISTÊNCIA. QUANTIA FIXADA DE ACORDO COM AS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.
(TJ-SC - AC: 03092147220158240033 Itajaí 0309214-72.2015.8.24.0033, Relator: André Luiz Dacol, Data de Julgamento: 09/06/2020, Sexta Câmara de Direito Civil)

19. O próprio TJMA, há muito, também decide nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. INTERRUPTÃO DOS DESCONTOS. FALTA DE MARGEM CONSIGNÁVEL. AUSÊNCIA DE PROVAS. FALHA NO SERVIÇO. INCLUSÃO DE NOME EM CADASTRO. DANOS MORAIS. CONFIGURAÇÃO. DEVER DE REPARAR DANOS. MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DO CONTRATO. 1. Inexistindo elementos probatórios que corroborem para a demonstração da tese de que o sobrestamento dos descontos ocorreu por extrapolação da margem consignável do consumidor, deve ser reconhecida a falha na prestação do serviço e ilicitude do apontamento em cadastro de restrição ao crédito. 2. Consoante jurisprudência pacífica do STJ, a inscrição indevida em cadastro de inadimplentes, a exigência de prova do dano moral se satisfaz com a demonstração do próprio fato da inscrição. 3. O valor da condenação deve ser estabelecido em patamar que garanta à parte credora uma reparação (se possível) pela lesão experimentada, bem como implique, àquele que efetuou a conduta reprovável, impacto suficiente para dissuadi-lo da repetição de situação semelhante. 4. O reconhecimento, in casu, da falha na prestação do serviço não tem o condão de tornar inválido o negócio jurídico. 5. Apelo conhecido e parcialmente provido. 6. Unanimidade. (TJ-MA - APL: 0415102014 MA 0001046-49.2012.8.10.0131, Relator: RICARDO TADEU BUGARIN DUALIBE, Data de Julgamento: 13/07/2015, QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 16/07/2015)

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ACOLHIDA. EXCLUSÃO DO POLO PASSIVO. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. AUSÊNCIA DE REPASSE DO MUNICÍPIO DOS DESCONTOS SALARIAIS À INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. DEMONSTRAÇÃO DA CULPA DO SERVIÇO PÚBLICO. APELO PROVIDO I. Uma vez comprovada a ausência de repasse do ente público, quanto aos descontos na folha de pagamento de seu servidor relativo a empréstimo consignado, bem como a consequente inscrição em órgãos de proteção ao crédito, resta suficientemente demonstrada a existência de culpa no serviço. II. Ilegitimidade Passiva do Banco reconhecida. III. Apelo conhecido e provido.
(TJ-MA - AC: 00005265020158100110 MA 0224472019, Relator: JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO, Data de Julgamento: 31/10/2019, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/11/2019 00:00:00)



20. Ainda, o Desembargador José Inácio Schaefer, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, também reforça este raciocínio, porque uma vez contratado o empréstimo consignado, não há como atribuir ao consumidor ingerência sobre os descontos:

Com efeito, inegável a pactuação entabulada entre as partes e a pendência, mas o consumidor não teve responsabilidade, porquanto tratava-se de desconto em folha de pagamento de responsabilidade de quem emprestou o valor (recorrido) e de quem intermediou o contrato (eConsig – fl. 15), não tendo o recorrente nenhuma ingerência sobre a metodologia adotada.

“Ademais, sequer poderia o consumidor desautorizar o desconto em folha de forma unilateral, por tratar-se de condição facilitadora para obtenção de crédito com determinadas vantagens, mormente ser servidor público inativo” (AgRg no REsp 959.612/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 15.4.2010). (TJSC, Apelação n. 0007331-61.2012.8.24.0004, de Araranguá, rel. Des. José Inacio Schaefer, j. 09-08-2016).

21. Com efeito, os empréstimos contratados pelos servidores vinham sendo adimplidos regularmente através dos descontos automáticos em seus vencimentos. Com o advento das leis impugnadas na presente ADI, o próprio Estado autor da lei, procedeu a suspensão dos descontos e, por via de consequência, dos repasses aos credores.

22. Assim, tratando-se o caso de empréstimo consignado, no qual o recorrido não tem gerência na determinação da sustação dos descontos mensais das parcelas contratadas, haja vista que estas são debitadas automaticamente, não pode o contratante ser deveras penalizado com a negativação de seu nome junto aos órgãos de proteção ao crédito, porquanto inexistiu ato voluntário de inadimplemento pelos servidores.

23. Reitera-se não se afirmar que o débito inexistente, tão pouco que ele não pode ser cobrado, mas apenas que dele não podem, por ora, advir contrições ao nome do recorrido, haja vista que não restou demonstrada de plano a intenção deliberada de inadimplência.

2.2 Do eventual abuso na retomada dos descontos – A impossibilidade de cobrança de todas as parcelas atrasadas de uma única vez e inscrição dos devedores em cadastros de restrição ao crédito.

24. Conforme indicado nos itens 3 e 4, os bancos credores, não satisfeitos com a retomada dos descontos, querem impor obrigação ilegal de se descontar todas as parcelas atrasadas de uma única vez e, ainda, acrescidas de juros e atualização monetária, bem como estão inscrevendo os inadimplentes nos cadastros de restrição ao crédito.

25. Em relação à cobrança, esta certamente vai ultrapassar o limite legal de descontos nos vencimentos dos servidores.



26. Não bastasse isso, a imposição de juros e atualização monetária é injusta, na medida em que, conforme já dito, os servidores não tem culpa pela edição da lei, tampouco pela operacionalização dos descontos, ainda que beneficiados pela medida.

27. De mais a mais, o servidor adquirente do consignado, o faz dentro de um planejamento financeiro pessoal, onde sabe exatamente a medida que compromete seu orçamento pessoal e, a imposição da cobrança das parcelas atrasadas na forma pretendida pelos credores, tem impacto devastador na vida dos servidores.

28. Isto porque as Gratificações e vantagens que não compõem o vencimento-base dos servidores foram suspensas, como medida de contenção de despesas pelo TJMA.

29. É dizer, o servidor não foi beneficiado pela medida ao simplesmente deixar de pagar as parcelas do empréstimo. Na mesma medida do bônus, veio o ônus: deixou de pagar provisoriamente, mas também teve suprimidos alguns ganhos.

30. Portanto, fica claro que as instituições financeiras agem em manifesto abuso de direito, justamente porque não há como se atribuir responsabilidade a quem não possui gerência na retenção e repasse dos valores decorrentes do empréstimo consignado, impondo-lhe ônus desarrazoado e desproporcional.

31. Ora, tais atos configuram-se como totalmente ilícitos, pois os credores inopinadamente se utilizam de abuso de direito para ver seu crédito satisfeito, conforme determina o art. 187 do Código Civil:

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

32. Sérgio Cavalieri Filho, acerca do abuso de direito, ensina que:

O que caracteriza o abuso do direito é o seu anormal exercício, assim entendido aquele que se afasta da ética e da finalidade social ou econômica do direito.

Os direitos nos são concedidos para serem exercidos de maneira justa, social, legítima, e não para que façamos uso deles discricionariamente. Só pelo fato de ser titular de um direito uma pessoa não pode exercitá-lo de forma absoluta, sem se preocupar com os outros.

Daí se conclui que o fundamento principal do abuso do direito é impedir que o direito, qualquer que seja ele, sirva como forma de opressão, evitar que o titular do direito utilize seu poder com finalidade distinta daquela a que se destina.

[...]

A boa-fé como limite ao exercício de todo e qualquer direito subjetivo (função de controle) representa o padrão ético de confiança e lealdade indispensável para a convivência social. As partes devem agir com lealdade e confiança recíprocas. As partes devem agir com lealdade e confiança recíproca. Essa expectativa de um comportamento adequado por parte do outro é um componente indispensável na vida de relação. Como princípio infraconstitucional mais importante, tanto no CDC como no Código Civil, a boa-fé, na sua função de controle, passou a ser um cinto de segurança da ordem jurídica, além do que



não se pode ir sem incorrer em abuso de direito. (CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Direito do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2008, p. 143-144).

33. Isto quer dizer que quando a instituição financeira age à margem da boa-fé objetiva, isto é, contrário ao “padrão ético de confiança e lealdade” esperados na relação contratual em questão, age de forma ilícita contra o servidor/consumidor, representando falha na prestação de serviço.

34. Assim, considerando os limites acima estabelecidos, tanto a cobrança acumulada de todas as parcelas vencidas, acrescidas de juros e atualização monetária, bem como a inscrição nos cadastros de proteção ao crédito se entremostra indevida, caracterizando falha na prestação de serviço.

35. Portanto, agem as instituições financeiras com abuso de direito, sendo assim tais atos ilícitos, que devem ser combatidos pela Justiça que é o que, assim, adiante se requer.

III - DOS PEDIDOS

Prestadas as informações e realizados os esclarecimentos, este *Amicus Curiae*, nos mesmos termos dos Embargos de Declaração interpostos pelo Estado do Maranhão, **pugna pelos necessários esclarecimentos de V. Ex^a, quanto à operacionalização da retomada dos descontos, manifestando-se quanto a obrigação dos credores de não realizar descontos de forma cumulada e acrescida de juros e atualização monetária, bem como ao cancelamento das inscrições desabonadoras dos servidores cujos contratos em atraso.**

Nestes termos,

Pede deferimento.

São Luís, 06 de Outubro de 2020.

FERNANDO ANTONIO REIS SILVA

OAB/MA Nº 21.816

