

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, única entidade sindical de 1º grau, representativa dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, inscrita no CNPJ sob o nº 11.013.026/0001-90, com endereço na Rua das Cajazeiras, nº 43, Centro, São Luis, Maranhão, CEP 65.015.080, por seus procuradores abaixo assinados, vêm manifestar nos autos do processo em epígrafe, **requerer sua admissão**, na qualidade de **AMICUS CURIAE**, 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.



1. DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DE REPRESENTATIVIDADE DO SINDICATO

A Constituição Federal especificamente no art. 8º, III, que atribui aos Sindicatos a representação administrativa e judicial dos trabalhadores:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observando o seguinte:

(...)

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

Considerando que o inciso VI do art. 8º da Constituição Federal também estabelece como pressuposto de validade das tratativas laborais, a participação obrigatória das entidades sindicais:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observando o seguinte:

(...)

VI – é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

É direito e dever Constitucional dos Sindicatos representar toda a categoria, independente de filiação, nos termos da interpretação desse Supremo Tribunal Federal, sendo, por conseguinte, o único autorizado a tratar de interesses coletivos e gerais dos servidores representados.

No mesmo sentido, o Decreto Presencial 7.944/2013, que ratificou a Convenção 151 da OIT, para a finalidade da negociação coletiva no serviço público reconhece como “organizações de trabalhadores” apenas as organizações sindicais, assim constituídas nos termos do artigo 8º da Constituição Federal de 1988.

2. DA CAPACIDADE JURÍDICA PARA ATUAÇÃO COMO AMICUS CURIAE

O SINDJUS/MA é uma associação civil, sem fins lucrativos, fundada em 16 de março 1994, que possui como objetivo a representação dos interesses da categoria, ajuizando ações coletivas, dentre outras, buscando sempre a defesa dos servidores do Poder Judiciário Estadual contra os abusos em massa cometidos em todo o território nacional.

O Estatuto Social do peticionante aborda de forma específica a sua qualificação para salvaguardar os direitos dos Servidores, conforme previsão do art. 2º, em anexo.

Assim, significa dizer que é o estatuto do requerente que lhe confere legitimidade para atuar na presente demanda, em função de que uma de suas finalidades institucionais é a busca do direito individual e coletivo dos seus filiados.



Além disso, nunca é demais que se lembre o teor do que dispõe o art. 5º da Carta Magna, quando trata dos Direitos e das Garantias Fundamentais, em seu inciso XXI:

“as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.”

A Constituição Federal, em seu artigo 8º, inciso III, faculta às entidades sindicais a defesa dos interesses individuais ou coletivos de seus membros, tanto na esfera administrativa como na judicial:

“Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical observado o seguinte:

(...)

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;”

Dessa forma, o requerente atende o requisito da representatividade e a matéria possui relevância extrema para os membros da categoria representada.

Nesse sentido, é de se destacar que este SINDJUS/MA possui atualmente 2.671 (dois mil seiscentos e setenta e um) filiados ativos, distribuídos em todas as comarcas e unidades jurisdicionais do Estado. É número expressivo que atribui, em termos quantitativos, força à representatividade do peticionante. Além do que, e como dito, é a única entidade sindical de 1º grau, representativa dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Maranhão.

Ademais, esse Pretório Excelso tem admitido, ao longo dos anos a participação sindical, pela sua representatividade, como *amicus curiae* em diversas ADI'S e ADPF's. Como exemplo, trazemos trechos do Despacho que admitiu o Sindicato dos Trabalhadores Bombeiros Profissionais Civis do Distrito Federal – SINDBOMBEIROS/DF, o Sindicato dos Bombeiros Profissionais Civis das Empresas e Prestações de Serviços do Estado de São Paulo – SINDIBOMBEIROS/SP, como *amici curiae* na ADI 4842, de relatoria do Ministro Edson Fachin que, na ocasião, assim se manifestou:

Nesse quadrante, o juízo de admissão do amicus curiae não pode se revelar restritivo, mas deve, por outro lado, seguir os critérios de acolhimento previsto pela Lei 9.868/1999 em seu art. 7º, §2º, quais sejam, a relevância da matéria, a representatividade dos postulantes e serem os requerentes órgãos ou entidades.

A relevância da matéria se verifica a partir de sua amplitude, bem assim a respectiva transcendência, e de sua nítida relação com as normas constitucionais. A representatividade do 'amigo da Corte' está ligada menos ao seu âmbito espacial de atuação, e mais à notória contribuição que pode ele trazer para o deslinde da questão. Por fim, é cediço o entendimento deste Supremo Tribunal Federal de que somente podem



figurar como amicus curiae órgãos ou entidades, não se admitindo, até o presente momento, pessoas físicas sob essa condição.

(...)

Na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o SINDBOMBEIROS/DF e o SINDIBOMBEIROS/SP atuam diretamente na garantia dos direitos dos bombeiros civis. Como a missão dos requerentes está inserida na seara objeto da presente Ação, exibem evidente representatividade, especialmente em relação à matéria em questão. Dessa maneira, sua atuação no feito tem a possibilidade de enriquecer o debate e, assim, auxiliar a Corte na formação de sua convicção.

Vê-se, assim, que o peticionante pode trazer a esse Juízo subsídios relevantes para o enriquecimento do presente debate, haja vista o seu interesse direto no tema, enquanto entidade que atua por meio da tutela coletiva, bem como por tratar-se de instituição que possui largo conhecimento na defesa dos interesses dos servidores públicos.

Portanto, o Sindicato possui grande interesse na discussão envolvida na presente demanda, haja vista a magnitude da questão em debate.

3. DA RELEVÂNCIA JURÍDICA DO CASO

O art. 138 do CPC, ao estabelecer a possibilidade de ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, preceitua que:

*Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a **relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia**, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de **pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada**, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.*

Ao regular a admissão do *amicus curiae* no processo, o referido dispositivo legal baliza os parâmetros que possibilitam o pretendido ingresso no feito. Nesse sentido, além de conferir ao juiz ou relator a competência para avaliar a necessidade e a utilidade da participação do requerente, a norma pressupõe também a relevância da matéria, a especificidade do tema ou a repercussão social da controvérsia, bem como a representatividade adequada, como elementos de formação da convicção do julgador.



O caso levado ao conhecimento do Poder Judiciário justifica-se em virtude das medidas adotadas pelo Legislativo Estadual, que no dia 26.05.2020, o Estado editou a Lei nº 11.274/2020, que suspendeu a cobrança de empréstimos com garantia de consignação em folha de pagamento firmados pelos servidores públicos e empregados públicos e privados do Estado do Maranhão, durante o tempo que perdurar o estado de emergência pública, estabelecido pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, impedindo que o órgão pagador da administração pública direta e indireta do Estado e Municípios realize o desconto salarial do valor correspondente às parcelas de empréstimos e financiamentos consignados.

Posteriormente, em 14 de julho de 2020, sobreveio a Lei 11.298/2020 que modificou a Lei 11.274, no sentido de resguardar as melhores condições de retomada dos pagamentos até então suspensos.

Com base nas assertivas acima, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, ingressou com a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar, alegando, em síntese, que a norma usurpa a competência da União para legislar sobre a matéria e a iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre a organização da administração pública. Também afirma que, por alterar contratos válidos, a lei estadual afronta a garantia constitucional do ato jurídico perfeito, o princípio da proporcionalidade e a livre iniciativa.

Em 17 de Setembro de 2020, sobreveio decisão que deferiu a Medida Cautelar, de modo a suspender os efeitos da Lei Estadual impugnada, a qual transcrevemos:

Isso posto, caracterizado o periculum in mora e a configurada a plausibilidade do direito invocado, com base no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, concedo a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, para suspender, até o exame do mérito desta ação direta, a eficácia da Lei 11.274/2020, do Estado do Maranhão, com as alterações promovidas pela Lei 11.298/2020.

O deferimento da Cautelar é medida temerária, uma vez que é fato público e notório o atual cenário brasileiro em razão das sérias dificuldades econômicas diante da propagação do Coronavírus (COVID-19), que gerou e tem gerado instabilidade no mercado financeiro e causando graves crises sanitárias.

Não há dúvida que a população mundial está defronte da “Peste Negra” do século XXI, que está causando mortandade assimilada a que a Gripe Espanhola causou no início do Século XX.

O único mecanismo eficiente de combate que existe é o isolamento social, uma vez que países que o adotaram com extremado nível de adesão tiveram muito menos casos para lidar. Entretanto, o isolamento social é um remédio amargo para muitos brasileiros, que viram a renda familiar diminuir da noite para o dia.



Não obstante a garantia constitucional de irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, conforme expandido tanto pela OCB – Organização das Cooperativas do Brasil, quanto pelo Banco Central do Brasil em seus pedidos de admissão como *amicus curiae*, tal garantia não alcança as gratificações e auxílios concedidos pelo Estado.

Tanto que, mediante **Portaria nº 450, de 03 de junho de 2020**, o Tribunal de Justiça do Maranhão instituiu **Plano de Contingenciamento de Despesas**, em cujo **artigo 2º, §1º** dispõe sobre a **redução das despesas com pessoal**, conforme a seguir se transcreve, com grifos nossos:

Art 2º - (...)

§ 1º Das despesas com pessoal:

I – suspensão da concessão de abono de permanência;

II – suspensão do pagamento de hora extra, exceto por determinação da Presidência, diante da estrita necessidade dos serviços;

III – suspensão do pagamento da Gratificação de Atividade Judiciária (GAJ), até que seja permitida a presença física de servidores no turno de oito horas de expediente, excluídos os servidores do setor de Tecnologia da Informação que atualmente desenvolvem trabalhos fundamentais para implementação de projetos estratégicos do Tribunal de Justiça do Maranhão;

IV – suspensão da concessão de licença com vencimentos para participação em cursos de Pós-Graduação, lato ou stricto sensu.

Da mesma forma, a Portaria-conjunta 342020, de 18 de junho de 2020, ratificou a suspensão do pagamento da Gratificação de Atividade Judiciária – GAJ, assim dispondo:

Art 3º - (...)

§ 5º Ficará suspenso o pagamento da Gratificação de Atividade Judiciária (GAJ), tendo em vista a carga horária fixada para os turnos presenciais dos servidores nos parágrafos 1º, 2º e 3º deste artigo.

Destaca-se ainda, que a adoção do sistema de trabalho remoto adotado pelo TJMA transferiu os custos operacionais do Poder Público aos seus servidores sem a devida contrapartida. Equivale a dizer que as despesas com energia, internet, depreciação de seus computadores que estão tendo os servidores empregados em home office, não estão sendo compensadas pelo Tribunal de Justiça do Maranhão.

Assim, soa inverídica a afirmação trazida aos autos por aqueles terceiros interessados, de que os servidores públicos gozam de privilégio em detrimento de empregados do setor privado.

Excelência, as famílias dos Servidores do Poder Judiciário Maranhense não estão distantes dessa realidade. Embora os servidores sejam agentes públicos, portanto com vencimentos pagos com regularidade, ao menos neste momento, seus maridos e esposas, pais e filhos nem sempre o são, e há muitos que estão pagando suas contas com o pouco que os servidores recebem.



Com o abalo da renda familiar, muitos dos filiados do requerente, não tiveram outra alternativa senão pegar empréstimos consignados ou adiantamento no sistema bancário.

O panorama atual pede ponderação e cautela na adoção das medidas de contenção da crise financeira e dos prejuízos econômicos, a fim de que as soluções apresentadas se tornem viáveis a curto e longo prazo e não onerem excessivamente um grupo ou categoria de pessoas no país.

Portanto, as disposições constantes do petítório da presente ADI seguem em total dissintonia com a realidade de nossa sociedade, haja vista que as instituições financeiras possuem níveis confortáveis de capital e liquidez, bem acima dos requerimentos mínimos, enquanto os cidadãos se assolam em dívidas.

Tal situação se deve ao oligopólio das instituições financeiras, já que o Brasil é um dos países marcados pela baixa competitividade do sistema bancário, no qual as cinco maiores instituições financeiras (Itaú, Banco do Brasil, Bradesco, Caixa e Santander) detém 85% (oitenta e cinco por cento) do mercado.

Em 2019, os lucros dos cinco maiores bancos brasileiros aumentaram 13% (treze por cento), alcançando o montante de 81,5 bilhões de reais. Esse valor representa o maior lucro consolidado nominal (sem considerar a inflação) já registrado pelas instituições financeiras.

Não obstante, observa-se que nesse momento de crise as instituições financeiras usam a consistência de seus fundos para defender seus lucros, e não para contribuir com a sociedade no enfrentamento das situações excepcionais decorrentes da disseminação do coronavírus.

Seria de bom tom que o sistema financeiro entrasse “em peso” na luta contra a pandemia do COVID-19, devendo os juros cobrados pelos bancos serem limitados à taxa Selic.

Dessa forma, esse momento de crise econômica acabou por evidenciar que muitos dos problemas financeiros enfrentados pelos brasileiros advém da alta concentração bancária iniciada após Plano Real e consolidada através da política adotada pelo Banco Central.

Em que pese a adoção de algumas medidas positivas pelas instituições financeiras, como por exemplo, a prorrogação das parcelas de financiamento de veículo e imobiliário, observa-se que a postura dos bancos ainda não se revela suficiente perante o dano causado a sociedade de consumo.

O empréstimo consignado é uma medida compulsória que não possibilita o direito de arrependimento ou qualquer interrupção do contrato. Nessa esteira, o deferimento da antecipação da Medida Cautelar na presente ADI, prejudica os Servidores Públicos e a Sociedade em geral.



Já o Setor Financeiro é um dos únicos que continuam com liquidez mesmo diante da crise, bem como constitui medida que dará sobrevida econômica aos consumidores, sem prejuízo de riscos a subsistência dos cidadãos.

É de se destacar, ainda, que bancos como Bradesco e Santander já estão inscrevendo os nomes dos servidores nos Cadastros de Proteção ao Crédito, como se fosse por culpa e vontade suas, o inadimplemento das obrigações assumidas.

Ademais, ao contrário do que faz parecer a Requerente e seus *amici curiae*, não se trata de calote. A garantia de desconto em folha sobrevive. Os credores não deixarão de receber o que lhes é devido.

Consoante disposto na própria legislação impugnada, as parcelas ora suspensas serão incorporadas ao final do contrato. Além disso, há ainda a possibilidade de pactuação voluntária no sentido de sua diluição ao longo do contrato ou, até mesmo a possibilidade do próprio servidor requerer a manutenção do desconto.

A determinação de que “as instituições financeiras conveniadas deverão oferecer condições facilitadas para o pagamento das parcelas vencidas durante o período de suspensão” notadamente não invade o *pacta sunt servanda*. Da mesma forma, o constante do §3º com a redação dada pela Lei 11.289/2020, reforça a tese de abertura negocial e não intervenção nos contratos, visto que faculta ao servidor optar por modalidade diversa daquela prevista na lei.

Portanto, o ajuste de quitação a ser avençado entre consignante e consignatário, na espécie, não tem qualquer interferência estatal, limitando-se o Estado do Maranhão a proceder o desconto na forma que for avençada entre os servidores devedores e os bancos credores.

Em síntese, não há prejuízo algum aos autores, vez que seu crédito está garantido.

Em consequência, o tema não se reveste da urgência alegada pelos requerentes, de modo a invocar a concessão da Medida Cautelar, com fulcro no § 3º, do Art. 10, da Lei 9.868/1999, devendo ser submetida ao rito constante no caput do mesmo artigo, qual seja, o encaminhamento ao Plenário. Mais uma vez, ressalta-se, não é calote! Os credores receberão os créditos se lhe devidos.

Apenas para ilustrar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.435, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes em que é questionada Lei Estadual que estipulou descontos nas mensalidades escolares, cujos fundamentos expendidos pelos Requerentes são os mesmos da presente ação, quais sejam: a incompetência do legislador estadual para dispor sobre matéria de direito civil, não houve concessão da Medida Cautelar requerida. Note-se que são contratos mais curtos, de apenas 12 (doze) meses.



Data maxima venia do entendimento de Vossa Excelência, este peticionante observa que a mesma prudência ali adotada, poderia também ser tomada aqui.

De qualquer modo, a suspensão do crédito consignado pelo período que durar a Pandemia revela-se adequada diante do cenário atual, bem como permite a atenuação dos efeitos nefastos da crise, devendo as parcelas vencidas, de acordo a Lei Estadual nº 11.274/2020, serem cobradas ao final do contrato, ou que sejam rateadas em até 12 (doze) prestações.

Em verdade, o que também ajudaria a atenuar o problema da atual crise seria fomentar e fornecer formas de combater o superendividamento, evitando aumentar as chances de sua ocorrência, já que milhões de brasileiros que se enquadram nessa situação encontram-se tolhidos de participar do mercado de consumo e, por corolário, de realizar novas aquisições ou compras.

Os consumidores gozam de proteção especial - atribuída por meio de cláusula pétreia prevista na Constituição Federal de 1988, norma hierarquicamente superior aos demais preceitos normativos - e devem ter resguardadas a sua dignidade e saúde, competindo ao Estado promover sua defesa (art. 5º, XXXII).

Nessa perspectiva, com as informações trazidas no presente requerimento, os requisitos exigidos pelo art. 138 do CPC, consubstanciados na relevância da matéria e repercussão social da controvérsia restam devidamente preenchidos, na medida em que a questão objeto da presente demanda irá influenciar de maneira direta milhares de consumidores brasileiros atingidos pela crise financeira decorrente da pandemia do coronavírus, em particular os servidores representados pelo peticionante.

O Colendo Superior Tribunal de Justiça decidiu, no REsp. nº 1.333.977/MT, que a representatividade das pessoas, órgãos ou entidades deve relacionar-se, diretamente, à identidade funcional, natureza ou finalidade estatutária da pessoa física ou jurídica que a qualifique para atender ao interesse público de contribuir para o aprimoramento do julgamento da causa, *in verbis*:

Inicialmente, analiso o pedido da Defensoria Pública da União, com base § 4º do art. 543-C do CPC e no inciso I, do art. 3º, da Resolução STJ 8/2008.

Considero que a representatividade das pessoas, órgãos ou entidades referidos deve relacionar-se, diretamente, à identidade funcional, natureza ou finalidade estatutária da pessoa física ou jurídica que a qualifique para atender ao interesse público de contribuir para o aprimoramento do julgamento da causa, não sendo suficiente o interesse em defender a solução da lide em favor de uma das partes (interesse meramente econômico).

Penso que a intervenção formal no processo repetitivo deve dar-se por meio da entidade de âmbito nacional cujas atribuições sejam pertinentes ao tema em debate, sob pena de prejuízo ao regular e célere andamento de tal importante instrumento



processual. (STJ, REsp 1.333.977/MT, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, DJe de 12/03/2014).

Assim, vê-se que o Sindicato Profissional peticionante cumpre o requisito da representatividade adequada, sendo que possui em seu estatuto social (art. 2º) a finalidade específica de defesa coletiva da categoria. Ademais, conforme as informações trazidas na presente petição, tem capacidade de enriquecer o debate da matéria de forma a ampliar o horizonte de informações à disposição desse Supremo Tribunal Federal, de forma a contribuir para a tomada de uma decisão mais equânime e justa.

Portanto, restando cumpridos os requisitos exigidos pelo art. 138, do CPCE, na forma disposta no § 2º, do art. 7º, da Lei 9.868/1999, a admissão do SINDJUS/MA na condição de *amicus curiae* é medida que se impõe.

DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer:

- 1) Seja admitida a intervenção do SINDJUS/MA, como “*amicus curiae*”, de modo a possibilitar a pluralização do debate, permitindo dispor de elementos possíveis e necessários à solução da controvérsia, na forma disposta no § 2º, do art. 7º, da Lei 9.868/1999 c/c o art. 138, do Código de Processo Civil;
- 2) Na hipótese de ser admitida a participação do interveniente como “*amicus curiae*”, que seja cadastrado o Advogado Dr. Fernando Antonio Reis Silva, devidamente inscrito na OAB/MA sob o nº 21.816;
- 3) Caso não seja admitida a intervenção do SINDJUS/MA como “*amicus curiae*”, seja o presente requerimento recebido como manifestação nos autos.

Nestes termos,

Pede deferimento.

São Luís, 28 de Setembro de 2020.

FERNANDO ANTONIO REIS SILVA

OAB/MA Nº 21.816

