



EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA ____ VARA DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.

Autos nº

**ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA SEXTA REGIÃO –
ASTRA 6**, sociedade civil, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ nº
11.217.320/0001-14, com endereço na Rua Capitão Lima, nº 195, vem,
por intermédio de seu advogado devidamente constituído (doc. 01), com
endereço comercial localizado no SAF Sul, Q. 02, bloco D, sala 402,
Brasília – DF, onde recebe intimações e avisos, com o devido respeito e
acatamento à digna presença de Vossa Excelência, propor a presente:

AÇÃO DE CONHECIMENTO
(procedimento comum e rito ordinário)
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

Em desfavor da **UNIÃO FEDERAL**, devendo ser
citada na pessoa do seu representante legal, pelos fundamentos de direito
e de fato a seguir expostos:

I - DA LEGITIMIDADE ATIVA

A **ASTRA 6** é entidade associativa regularmente
constituída e representa a categoria profissional dos servidores públicos
ativos, inativos e pensionistas do Tribunal Regional do Trabalho da Sexta
Região, com seus vínculos funcionais regidos pelas Leis 8.112/90 e
11.416/06.



A Constituição Federal faculta à entidade associativa, nesta condição, a defesa dos interesses individuais ou coletivos de sua categoria, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, nos termos do art.5, XXI, CF/88, *in verbis*:

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

Ainda, no art. 2º, inciso I, do Estatuto desta entidade, há a previsão de atuação na qualidade de substituto processual de seus filiados, vejamos:

Art. 2º. Para alcançar seus objetivos, a ASTRA:

I – deverá:

(...)

b) atuar na defesa dos interesses funcionais dos associados;

(...)

d) oferecer assistência jurídica gratuita quando se tratar de interesse coletivo dos associados, proibida a cobrança de qualquer ônus;

Assim, por se tratar de interesse direto da categoria que representa, está a ASTRA 6 legitimada para a presente ação de conhecimento, independente de autorização expressa dos substituídos. Essa é a posição consolidada no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, representada pelas ementas seguintes:

“CONSTITUCIONAL. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. SINDICATO AUTORIZAÇÃO EXPRESSA. INEXIGIBILIDADE. I - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que não se exige, no caso de substituição processual, a autorização expressa prevista no inciso XXI do art. 5º da CF. Precedentes. II - Ausência de novos argumentos. III - Agravo regimental improvido.” (STF, AI-AgR nº. 566805/SP, Relator Min. Ricardo Lewandowski, publicado do DJe em 19/12/2007, p. 26).



“PROCESSO CIVIL. SINDICATO. ART. 8º, III DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DEFESA DE DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS OU INDIVIDUAIS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. O artigo 8º, III da Constituição Federal estabelece a legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam.

Essa legitimidade extraordinária é ampla, abrangendo a liquidação e a execução dos créditos reconhecidos aos trabalhadores. Por se tratar de típica hipótese de substituição processual, é desnecessária qualquer autorização dos substituídos. Recurso conhecido e provido.” (STF, RE nº. 210029/RS, Tribunal Pleno, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 17/08/2007, pág. 25)

Desse modo, a autora possui legitimidade extraordinária para o ajuizamento da presente ação coletiva, em prol dos seus filiados Substituídos, detendo, ainda, **autorização assemblear** conforme documentos em anexo.

II - DOS FATOS.

Os Substituídos da autora são servidores públicos federais, vinculados ao Poder Judiciário Trabalhista, junto ao TRT da 6ª Região, tendo seus vínculos funcionais regidos pela Lei 8.112/90 e pela Lei 11.416/06.

Os citados servidores tem assegurado pela Lei 8.112/90 o direito à utilização de parte de sua remuneração (vencimentos e proventos) para fins de consignação facultativa, para, por exemplo, obterem empréstimos bancários.

Tais empréstimos são remunerados por taxas de juros menores do que aqueles usualmente praticados no mercado, em face da maior segurança dada ao agente financeiro no recebimento de seu crédito, trazendo benefícios evidentes aos Substituídos.



Entretanto, os servidores que poderiam valer-se dessa taxa de juros mais baixa, possibilitando, por exemplo, a aquisição da casa própria ou de um bem de valor elevado, estão sendo impedidos de livremente dispor da referida parcela salarial em razão da limitação na quantidade de prestações, segundo critérios fixados pelo Eg. TRT da 6ª Região, que ultrapassando sua competência regulamentar invadiu a esfera de autonomia e liberdade do servidor e das instituições bancárias.

No intuito de corrigir a referida distorção, a ASTRA 6 (Associação dos Servidores do Tribunal Regional do Trabalho da Sexta Região), formulou requerimento administrativo, Protocolo TRT nº 16.422/2010, pleiteando a exclusão da limitação de prazo das consignações em folha de pagamento, relativamente aos empréstimos bancários consignados facultativamente pelo Tribunal em prol dos servidores Substituídos, ou alternativamente a sua ampliação para um período superior a 60 meses (o que vigora atualmente), a fim de atender ao pedido de elevado número de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Ao apreciar o requerimento da autora a Excelentíssima Senhora Desembargadora Presidente do TRT da 6ª Região indeferiu o pleito sob a seguinte fundamentação, vejamos:

Trata-se de requerimento da Astra 6ª região, no sentido de que seja excluída a limitação do prazo de pagamento de empréstimos consignados realizados pelos servidores deste TRT, ou, se for o caso, ampliar o prazo, que hoje é de 60 (sessenta) meses, a fim de atender ao pedido de elevado número de servidores ativos e aposentados e de pensionistas.

De ordem dessa Presidência, a Comissão Multisetorial de Gestão de Finanças Pessoais, às fls. 21/24, analisou com pormenor o pleito, opinando, ao final, pela manutenção dos empréstimos consignados em 60 (sessenta) meses.

Posto isso, em consonância com a Comissão mencionada, esta Diretoria opina pelo não acolhimento do pedido.

À consideração superior de Vossa Excelência.



A referida decisão, portanto, foi precedida de análise da Comissão Multisetoria de Gestão de Finanças de Pessoais do TRT da 6ª Região, parecer esse despachado pela Diretoria – Geral e acolhido pela Presidência, tornando-se os motivos que determinaram o indeferimento do pleito.

O ato adotou os seguintes fundamentos, contidos no parecer da Comissão, vejamos:

Preliminarmente, cabe destacar que um dos princípios basilares da boa educação financeira preconiza que o crédito consignado jamais deve ser utilizado como um instrumento para fazer jus à manutenção familiar, mas sim como uma forma de obtenção de recursos para a compra de bens móveis ou imóveis de maior valor, desde que devidamente comportados pelo orçamento familiar.

Outra recomendação básica diz respeito à importância de se fazer uma poupança para situações inesperadas e ou emergenciais. Nos casos em que isto não seja possível, ou mesmo quando esta poupança seja insuficiente, é recomendável a contratação de crédito, podendo o servidor nesses casos lançar mão de empréstimos consignados com o parcelamento de até 60 (sessenta) meses.

No que se refere ao servidor de “perfil impulsivo” (SIC), a experiência mostra que a busca por modalidades mais caras de crédito como o cheque especial e o cartão de crédito ou mesmo por alternativas ilícitas como os agiotas, via de regra ocorre após o esgotamento do crédito consignado, mesmo quando estes eram beneficiados por empréstimos de 72 (setenta e dois) meses, a época em que este prazo era permitido pelo TRT 6.

Nesse sentido, a ampliação ou a não fixação de prazo determinado para o parcelamento, como postula a requerente, não socorrerá os servidores nessa situação, ao contrário, irá agravar o endividamento destes, vez que o comportamento perdulário se manterá. Para tais casos, casos, faz-se mister, uma abordagem não apenas de educação financeira como também psicossocial, conforme propõe o Programa de Gestão Financeira e Projeto de Vida, lançado em 2009 por esta Secretaria de Recursos Humanos.

(...)

Ao analisar a conveniência da majoração do prazo em decorrência dos atos emanados de outros regionais ou das regulamentações dos Órgãos Superiores e Presidência da República, diversamente do que afirma a requerente, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) disciplinou a matérias por meio do ATO Nº 363/ASLP.SEGPES.GDSET.GO, de 03 de junho de 2009, em seu parágrafo e do Artigo 12:



“Ressalvando o financiamento de imóvel residencial, os empréstimos ou financiamentos realizados pelas entidades a que se referem os incisos IX, X e XI do art. 5º deste ato deverão ser amortizados até o limite de sessenta meses, ressalvadas as situações pré-constituídas.”

Da mesma forma o Decreto nº 6.386 de 29 de fevereiro de 2008, que regulamenta o art. 45 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE disciplinou o pleito por meio do parágrafo 5º do art. 9º:

“Ressalvado o financiamento de imóvel residencial e aquele previsto no inciso XI do art. 5º, os empréstimos ou financiamentos realizados pelas entidades a que se referem os incisos VIII, IX, X do artigo 4º deverão ser amortizáveis até o limite de sessenta meses (Redação dada pelo Decreto nº 6.927/2009)”.

Por fim, resta ainda esclarecer que as consequências negativas decorrentes da má utilização do crédito não apenas afeta a vida pessoal, mas também o desempenho funcional dos servidores, uma vez que frequentemente resulta em aumento do absenteísmo, quer por adoecimentos, quer por ausências injustificadas, constrangimento no ambiente de trabalho em razão do constante assédio dos credores, fato que corrobora a responsabilidade institucional com relação à concessão do crédito consignado.

Ante o exposto, somos pela manutenção do prazo de parcelamento de empréstimos consignados em 60 (sessenta) meses e sugerimos que a entidade desenvolva atividades de educação e consultoria financeira aos servidores associados.

É contra a limitação do prazo para consignação em folha de pagamento é que a autora propõe a presente demanda, visando fazer preservar o direito de livre contratação do servidor.

III - DO DIREITO

3.1. Da ausência de vedação legal à contratação de empréstimo consignado em prestações acima do limite de 60 (sessenta) meses.

A decisão que negou o pleito da associação foi motivada pelo argumento de que a legislação aplicada ao caso fixava a concessão das consignações facultativas ao limite máximo de 60 (sessenta) meses, ressalvados determinados empréstimos específicos de aquisição de imóvel residencial.



Ocorre que a referida norma legal, Decreto nº 6.386/2008, base da negativa da administração, **não se aplica aos servidores do Poder Judiciário Federal**, já que voltada à regular apenas as consignações dos servidores do Poder Executivo Federal valendo-se do sistema integrado SIAPE, vejamos:

Art. 1º. O processamento dos descontos obrigatórios e facultativos de que trata o art. 45 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **em relação aos servidores do Poder Executivo** e às consignações em folha de pagamento no âmbito do **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE**, ficam regulamentados segundo as disposições deste Decreto.

No âmbito do Poder Judiciário Federal **não é utilizado o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE**, mas apenas o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFE.

Por tais razões é que diversos Tribunais Regionais do Trabalho fixam limites de parcelamento superiores à 60 (sessenta) meses sem que isso importe em violação a citada norma legal, ante a autonomia conferida aos órgãos do Poder Judiciário, elencados no artigo 99 da CF/88, vejamos:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Portanto, ao contrário do que restou consignado na decisão hostilizada a norma em comento não impede que o órgão possa fixar critério mais benéfico ao servidor, possibilidade o fracionamento do empréstimo em número maior de prestações.

Ressalte-se que o art. 45 da Lei 8.112, de 1990, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis da administração pública federal, permite uma maior liberdade ao servidor na disposição dessa parcela de sua remuneração, nos seguintes termos, *verbis*:



Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Resta cristalino que o servidor público pode autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento dos valores oriundos de contratos particulares, tais como financiamentos e operações de crédito em geral.

Apesar da Lei 8.112/90 conferir à administração o poder de regulamentar para definir a forma como ocorreriam tais descontos na folha de pagamento do servidor, é certo que o limite de regulamentação Estatal não pode ultrapassar a liberdade contratual dos particulares envolvidos no negócio, já que os atos da vida privada do servidor, especialmente em relação às questões financeiras e negociais, são alheios ao interesse da administração pública.

O legislador conferiu ao servidor o direito de livremente dispor de parcela significativa de sua remuneração, sem que houvesse restrição legal no âmbito do Poder Judiciário à concessão de tais consignações em período superior a 60 (sessenta) meses, não podendo o intérprete da norma criar restrição e limitar o direito do servidor com a mera alegação de que o endividamento não é salutar ao obreiro.

É que a administração não pode se avocar a condição de gestora da vida orçamentária e financeira do particular, mesmo que esse particular seja seu funcionário.

O particular pode fazer tudo desde que a lei não impeça, inclusive tomar empréstimos mediante parcelamento da dívida em prestações superiores a sessenta meses, já a administração ou o administrador somente pode agir se a lei assim o determinar, nos termos do caput do art. 37 da CF e inciso I, parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99, vejamos:



Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Lei 9.784/99

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios da legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

No caso concreto a lei não exige da administração a limitação das prestações ao máximo de 60 (sessenta) prestações, revelando que o interesse público não cuidou do tema, que ficou a cargo da liberdade contratual e da autonomia de vontade dos particulares.

Por sua vez a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular) em seu artigo 2º, alínea “c”, parágrafo único dispõe sobre a nulidade do ato administrativo praticado ilegalmente (ilegalidade de objeto), vejamos:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

c) ilegalidade do objeto;

(...) Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

Não há dúvida que ao restringir o limite de parcelas do financiamento consignado do servidor a administração está agindo de forma ilegal, já que atua sem que haja lei assim dispendo, invadindo e ferindo o direito de liberdade contratual do particular.



O servidor tem em seu favor a autonomia de vontade, a liberdade de contratar, sendo certo que a necessidade da dilação maior de suas dívidas é fator que irá facilitar a composição da renda mensal e não ficar submetido a um ciclo vicioso de endividamento.

Verifica-se que a administração não poderia restringir um direito concedido ao servidor sem que haja previsão legal. O TRT 6ª Região limita o empréstimo em até 60 (sessenta meses), por entender que a ampliação do prazo transformaria uma situação favorável (acesso a crédito com juros baixo), numa situação muito negativa (o aprisionamento a uma dívida interminável).

Neste contexto, a ampliação do prazo de parcelamento do empréstimo é medida que se impõe, uma vez que diminuiria o valor da parcela, sem comprometer significativamente os proventos de natureza alimentar do funcionário público, a fim de garantir uma vida digna.

Não são raros os casos de funcionários públicos que contraíram dívidas não por descontrole, mas sim por necessidade, contextualizando no âmbito da realidade sócio econômica do nosso país. É o caso, por exemplo, daqueles que são responsáveis pelo sustento das suas famílias, de seus filhos, irmãos, pais, netos, entre outros parentes.

Nestas situações de extrema necessidade, a realidade é dramática. O servidor em situação de desespero irá utilizar o crédito que tiver ao seu alcance. Como na maior parte dos casos os limites de cheque especial e do cartão de crédito já foram excedidos, ou o servidor usa o empréstimo consignado com taxa de juros em torno de 1,3% a.m, caso contrário terá que tomar empréstimos em financeiras com juros extorsivos superiores a 20% a.m.

Desse modo, a medida adotada pelo órgão além de restringir o direito subjetivo do servidor de dispor livremente de parte de sua remuneração, contraria o interesse maior da regularização financeira do servidor.



Mesmo para os servidores financeiramente controlados, e que não estão passando por nenhuma necessidade, o empréstimo consignado com prazo de pagamento mais alongado constitui uma forma de crédito fácil e relativamente barato, que pode ser bem utilizado, por exemplo na aquisição de um imóvel.

Diante do que foi exposto, é evidente que o servidor, na plenitude do gozo dos seus direitos, é o titular de seu salário e tem plenas condições de se responsabilizar pelos seus atos. A decisão de que forma irá utilizar seus rendimentos cabe somente a ele. Se irá comprometer parte da renda por um prazo longo ou não, compete a ele decidir. Afinal, somente ele irá arcar com as conseqüências de uma eventual má utilização, e não o órgão no qual trabalha. E é justamente por esse motivo, ou seja, por não assumir qualquer ônus nessa “relação de consumo entre privados” que os órgãos deveriam se abster de interferir nas contratações de empréstimos consignados.

Portanto, o ato administrativo em comento violou o princípio da legalidade, da isonomia, afastando-se do interesse público essencial para a validade do ato, motivo pelo qual deverá ser revisto pelo Poder Judiciário.

3.2. Do Princípio da Isonomia.

Constatou-se que entre os 24 (vinte e quatro) Tribunais Regionais do Trabalho, 12 (doze) tem prazo de parcelamento de empréstimo de até 96 (noventa e seis meses), 5 (cinco) de até 120 (cento e vinte meses) e apenas 4 (quatro) de 60 (sessenta meses), sendo o último prazo o referente ao TRT 6 e o menor tempo concedido para o parcelamento.

No Tribunal Superior do Trabalho e no Tribunal de Contas da União o prazo é de até 90 (noventa) meses. No Tribunal Regional Federal da 5ª Região o prazo de pagamento é de até 96 (noventa e seis) meses.



Perfeitamente compatível com o atual ordenamento jurídico e a realidade econômica nacional, o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco não limita o prazo para concessão do empréstimo, uma vez que este órgão entende que por se tratar de relação entre privados (banco e servidor), cabe apenas a eles fixarem as condições do empréstimo, por meio de contrato.

Resta evidenciado que os servidores do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, estão em igualdade jurídica perante os demais funcionários públicos, aos quais fora concedido prazo de parcelamento no empréstimo consignado superior à 60 meses ou até ilimitado. Portanto, em respeito ao Princípio de Isonomia, urge que seja concedido igualmente aos associados da ASTRA 6 permitindo a dilação por prazo superior à 60 meses dos empréstimos consignados.

Não sopesa dúvida que a distinção havida entre os servidores do TRT da 6ª Região e os demais servidores dos outros Regionais em relação ao fracionamento das consignações em folha de pagamento revela o caráter ante isonômico dado ao caso pelo Poder Judiciário Trabalhista, criando transtornos de toda espécie.

Essa circunstância revela uma afronta direta ao princípio da isonomia contida no artigo 5º, *caput*, da CF/88, vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Pelo Princípio da Isonomia, se a lei federal dá autonomia para que o servidor livremente disponha de parcela de seus rendimentos, tal liberdade não pode ser restringida pelo intérprete, especialmente quando a maioria dos servidores do Poder Judiciário Trabalhista não estão submetidos à tais restrições.



José dos Santos Carvalho Filho¹, em poucas palavras, mas de forma brilhante, esclarece o que vem a ser o princípio da isonomia ao tratar do princípio da impessoalidade previsto na Constituição Federal, vejamos:

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia.

Somado a isso, não há qualquer óbice no ordenamento jurídico a justificar a imposição por parte do ente público ao servidor quanto à instituição financeira com quem deva contratar, nem tampouco quanto ao período do parcelamento do seu empréstimo. A contratação de tais operações não envolve o Poder Público, mas tão somente o servidor e a financeira, ou seja, as partes interessadas no negócio.

Por se tratar de uma relação que não envolve o interesse público, não poderia se admitir a ingerência estatal para restringir a liberdade contratual dos particulares.

Frente aos argumentos expostos, em homenagem ao Princípio da Isonomia, a fim de serem tratados de forma igual os iguais, é mister a ampliação do período de parcelamento dos empréstimos consignados junto ao TRT da 6ª Região, ante a liberdade de contratar entre o servidor e as instituições financeiras.

3.3. Da Liberdade Contratual, da Autonomia da Vontade e da ausência de interesse público.

O Código de Defesa do Consumidor e o Novo Código Civil Brasileiro consagram os princípios liberais da autonomia privada e da liberdade contratual. Por esta razão, perfeitamente cabível que os servidores exerçam suas garantias, ao fixarem prazos para o adimplemento de suas dívidas, não podendo o órgão invadir a liberdade do particular para gerir a forma de negociação de tais contratos fixando-lhes outras regras de adimplemento.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pág. 22.



O Código Civil, especialmente no parágrafo único do artigo 2.035 e nos artigos 421 e 422, incluídos entre as disposições gerais que abrem o Título "Dos Contratos em Geral", confirma a consagração legal de tais princípios.

Assim, cumprindo a função social do contrato o mesmo não pode ser restringido por vontade de terceiro que não faz parte daquela relação jurídica, apenas por gerir a forma de pagamento, sob pena de violação expressa aos artigos acima citados.

Em princípio, portanto, o ato de contratar, a escolha do respectivo parceiro e o estabelecimento do conteúdo do contrato sujeitam-se à vontade dos contratantes, os quais poderão estabelecer novos tipos contratuais, além dos já existentes, desde que observadas as normas gerais legalmente prescritas, a função social e a boa-fé contratual. Neste sentido, segue acatável decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - CLÁUSULA CONTRATUAL - TERMO FINAL - POSSIBILIDADE, E NÃO OBRIGATORIEDADE DE RENOVAÇÃO DO ACORDO - RENOVAÇÃO TÁCITA - NÃO CABIMENTO - OBSERVÂNCIA DO PACTA SUNT SERVANDA - **PRIMAZIA DA LIBERDADE CONTRATUAL** - NORMA CONTRATUAL COGENTE - **PODER JUDICIÁRIO** - **NÃO INTERFERÊNCIA NA LIVRE MANIFESTAÇÃO DAS PARTES** - ACORDO LEGÍTIMO - CUMPRIMENTO OBRIGATÓRIO - TÉRMINO DO CONTRATO ENSEJA DESOCUPAÇÃO DO IMÓVEL - DECISÃO INTERLOCUTÓRIA REFORMADA - AGRAVO CONHECIDO - PROVIMENTO CONCEDIDO (AI 20110012360 AM 2011.001236-0 Des. Aristóteles Lima Thury 23/05/2011 Terceira Câmara Cível).

A liberdade de celebração do contrato no caso em testilha foi tolhida pela vontade única da administração que deveria atuar naquela relação contratual apenas como gestor do pagamento, para observar os limites legais fixados em 30% da remuneração, não havendo razão jurídica alguma para que se impusesse aos servidores a limitação das parcelas do financiamento.



Não há por parte da administração nenhum interesse público à ser tutelado que pudesse justificar a violação à liberdade contratual do servidor e a sua autonomia de vontade.

O ato ora impugnado **padece de vício de finalidade**, já que em nenhum dos argumentos que motivaram o indeferimento do pleito dos servidores se verifica a existência de interesse público, já que não cabe ao órgão gerir a educação financeira de seus servidores, tão pouco restou comprovado que o parcelamento de dívidas em maior número de prestações traria as consequências prefaladas no ato.

O requisito da finalidade exige da administração que para a prática do ato seja observado unicamente o interesse público, o interesse coletivo, que na maioria dos casos vem expresso na lei. Nesse sentido destaco as lições de Diogenes Gasparini², vejamos:

É o requisito que impõe seja o ato administrativo praticado unicamente para um fim de interesse público, isto é, no interesse da coletividade. Não há ato administrativo sem um fim público à sustenta-lo. O ato administrativo desinformado de um fim público e, por certo, informado por um fim de interesse privado é nulo por desvio de finalidade (passa-se de uma finalidade de interesse público para uma finalidade de interesse privado). É o que se chama de desvio de finalidade genérico.

O desvio de finalidade nada mais é senão o dever de observância às finalidades legais dos atos administrativos, que voltam-se sempre ao bem comum e interesse público. No caso, havendo liberdade contratual violada por ato administrativo desviado da lei, há flagrante violação ao requisito da finalidade, importando em nulidade do ato, conforme disposto na Lei da Ação Popular, litteris:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 16 ed., São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 115



(...)

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Também dispõe sobre tal princípio da Lei nº 9784/99, no art. 2º, parágrafo único, incisos XIII e III, litteris:

Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Acerca do tema esclarece o saudoso Hely Lopes Meirelles³ que o conteúdo do princípio da impessoalidade reside na obediência ao interesse público, *in verbis*:

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder, como veremos adiante, sob esta epígrafe (item 4.2).

Desse modo, por contrariar a legislação que confere ao particular (servidor público) liberdade e autonomia de vontade na contratação de empréstimo bancário consignado em folha, na parte que é disponível ao servidor, não poderia a administração invadir tal liberdade

³ Hely Lopes Meirelles - Direito Administrativo Brasileiro, 32ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, editora Malheiros – 2006, pág. 92.



para restringir os citados direitos, sem que haja expressa previsão legal, sob pena de ao fazê-lo incorrer em violação ao princípio da legalidade e em desvio de finalidade.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, dentre outros Estados da Federação, entende que as instituições financeiras gozam de sua liberdade contratual, ao selecionar seus clientes. Desta forma não restaria configurado o dano moral ao cliente que teve seu crédito negado. De igual maneira, a fim de tratar os iguais de modo igual, conforme preceitua a Carta Magna no seu artigo 5º da Constituição Federal, urge que seja concedido aos servidores públicos a liberdade contratual para dispor a cerca do prazo para pagamento dos empréstimos consignados. Neste sentido, segue a seguinte decisão:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. NEGATIVA DE CRÉDITO. FACULDADE DO CREDOR. EXERCÍCIO REGULAR DE DIREITO. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO.

1. As instituições financeiras ou qualquer empresa que lide com concessão de crédito, podem ter critérios próprios de avaliação de risco, **dispondo da liberdade de contratar e não contratar, ainda que o proponente não tenha registros de inadimplência. Negativa de crédito** legitimamente embasada na existência de diversas pendências financeiras em nome do autor.

2. Ausência de ofensa à honra ou reputação, pois a instituição financeira demandada simplesmente justificou negativa de transação de crédito com cheques emitidos pelo autor em favor de comerciante local, o qual também tinha em seu poder títulos inadimplidos daquele. Não tendo o apelante logrado comprovar o fato constitutivo do direito alegado, ônus que lhe incumbia, a improcedência da ação é medida que se impõe. Art. 333, I, do CPC. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. (Apelação Cível Nº 70037704913, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 23/03/2011)

Verifica-se, portanto, que o ato administrativo ora impugnado encontra-se desviado do interesse público, portanto, eivado de nulidade insanável.



Outrossim, a ausência de limitação quanto às cláusulas contratuais que regulam o prazo de pagamento do empréstimo consignado não forçam nem oneram a contratação para qualquer das partes, não havendo, portanto, óbice no ordenamento jurídico para que sejam livremente acordadas.

Portanto, impõe-se a correção do referido ato por parte do Poder Judiciário de forma a assegurar a liberdade contratual dos particulares no que concerne ao limite de prestações consignáveis no contracheque até o limite fixado para consignações facultativas.

IV - DO PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

O instituto da antecipação da tutela está previsto no artigo 273 do Código de Processo Civil e confere ao magistrado o poder/dever de antecipar o provimento jurisdicional, desde que o autor comprove a verossimilhança das suas alegações e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação como forma de garantir efetividade às decisões judiciais, vejamos:

Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação;

No vertente caso, a **verossimilhança da alegação** resta comprovada frente a flagrante violação aos princípios da legalidade, da isonomia, e da finalidade, invadindo a esfera de autonomia conferida ao particular pelo Código Civil no seu artigo 421.

O **fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação** se afigura claro diante dos inúmeros casos de servidores públicos que, ante a negativa de empréstimo consignado junto as instituições autorizadas pelo Poder Público, obrigam-se a contrair empréstimos com taxas e juros exorbitantes, sofrendo danos irreparáveis ou de difícil reparação, ante ao prejuízo financeiro decorrente da aludida contratação.



Caracterizada, pela narrativa acima, a presença dos elementos aptos à incidência do artigo 273 do Código de Processo Civil, torna-se imperiosa a intervenção da providência judicial, sob a forma da tutela antecipada, para determinar que os servidores públicos e as instituições financeiras possam negociar acerca do prazo de concessão do empréstimo consignado, a fim de garantir o exercício da liberdade de contratar e da autonomia da vontade.

V - SOBRE A ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA.

As ações movidas em substituição processual, diante da prerrogativa conferida aos sindicatos/associações pelo artigo 8º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, revestem-se de características essenciais à plena realização do Estado Democrático de Direito, em que as demandas de grupos ou categorias requerem um tratamento diferenciado daqueles litígios meramente individuais, demarcados no âmbito do Estado Liberal.

É nesse contexto que as pessoas jurídicas e, em especial, as pessoas jurídicas sem fins lucrativos, devem ser destinatárias do benefício da assistência judiciária gratuita, para tanto presumida sua impossibilidade de arcar com as despesas do processo.

No tocante às associações, essa postura é essencial, pois as despesas judiciais poderiam inviabilizar as demandas em substituição processual, criadas justamente para permitir a discussão coletiva de direitos, democratizar o acesso ao Poder Judiciário e otimizar a relação entre a inafastabilidade da jurisdição e as demandas de grupos ou categorias, que podem ser unificadas em apenas uma ação judicial e um autor, em defesa de direito alheio pertencente a uma coletividade de pessoas.

Bem por isso, deve ser deferida a gratuidade da justiça, eis que a hipótese sob apreciação desse e. Juízo trata de sindicatos e associação em substituição processual, entidade sem fins lucrativos, que tem presumida a impossibilidade de arcar com as despesas do processo, na forma da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:



“PROCESSUAL CIVIL – ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA – SINDICATO – PESSOA JURÍDICA SEM FINS LUCRATIVOS – POSSIBILIDADE. 1. Esta Corte tem entendido ser possível a concessão do benefício da assistência judiciária gratuita a pessoa jurídica, desde que comprovado que não tenha ela condições de suportar os encargos do processo. 2. Revisão do entendimento da relatora a partir do julgamento do EREsp 653.287/RS. 3. Pessoas jurídicas com fins lucrativos fazem jus ao benefício da assistência judiciária gratuita desde que comprovem a dificuldade financeira porque a presunção é de que essas empresas podem arcar com as custas e honorários do processo. 4. Pessoas jurídicas sem fins lucrativos como entidades filantrópicas, sindicatos e associações fazem jus ao benefício da assistência judiciária gratuita porque a presunção é a de que não podem arcar com as custas e honorários do processo. Desnecessária a prova da dificuldade financeira para obter o benefício. 5. Recurso especial provido.” (Superior Tribunal de Justiça, 5ª Turma, Recurso Especial nº 642.288, Ministra Relatora ELIANA CALMON, publicado no DJ de 03/10/2005).

No referido julgado, a e. relatora, Ministra ELIANA CALMON, mencionando sua participação em outros julgados sobre a matéria aqui discutida, chegou à seguinte conclusão:

“ (...)

Recentemente, por intermédio do julgamento do EREsp 653.287/RS, de relatoria do Ministro Ari Pargendler, em 17/08/2005, veio à baila novamente a questão relativa a pedido de assistência judiciária feita por pessoa jurídica. Na ocasião, a Corte Especial entendeu que a justiça gratuita se estende às pessoas jurídicas que tenham fins filantrópicos ou quando não sejam filantrópicos (empresas com fins lucrativos) possam provar que não tenham condições de arcar com as custas do processo.

A partir dessa discussão cheguei a seguinte conclusão:

- a) Pessoas jurídicas sem fins lucrativos como entidades filantrópicas, sindicatos e associações fazem jus ao benefício da assistência judiciária gratuita porque a presunção é a de que não podem arcar com as custas e honorários do processo. Portanto, não precisam provar a dificuldade financeira para obter o benefício.
- b) Pessoas jurídicas com fins lucrativos fazem jus ao benefício da assistência judiciária gratuita desde que comprovem a dificuldade financeira porque a presunção é de que essas empresas podem arcar com as custas e honorários do processo.



Na hipótese dos autos, tratando-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos - sindicato - despcienda a prova da dificuldade financeira face à presunção que milita a seu favor de que não possui condições de arcar com as despesas advindas do processo. Defiro, portanto, o pedido de assistência judiciária gratuita. Com essas considerações, dou provimento ao recurso especial.”

Outra não poderia ser a interpretação aplicável ao caso da Autora, que tem presumida sua dificuldade financeira em arcar com as custas e honorários do processo, sob pena de ser inviabilizada a defesa dos direitos/interesses dos seus associados.

Essa a interpretação adotada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em caso idêntico:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. PESSOA JURÍDICA SEM FINALIDADE LUCRATIVA. SINDICATO. CONCESSÃO DE JUSTIÇA GRATUITA. POSSIBILIDADE. 1. Pessoas jurídicas sem fins lucrativos como entidades filantrópicas, sindicatos e associações fazem jus ao benefício da justiça gratuita porque há presunção de que não podem arcar com as custas e honorários do processo. 2. Tendo em vista as peculiaridades da atuação do sindicato em defesa dos interesses dos servidores públicos associados, não é razoável se exigir uma comprovação de que não está em condições de arcar com os custos do processo.” (TRF da 4ª Região, 3ª Turma, Agravo de Instrumento nº 2007.04.00.011898-4/RS, Juíza Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Desembargador Federal Relator para o acórdão LUIZ CARLOS DE CASTRO LUGON, julgado em 10/07/2007, publicado no DJ de 12/09/2007)

Sobre o tema, vale lembrar o artigo 1º da Lei nº 1.060/50, na redação dada pela Lei nº 7.510/86:

Art. 1º - Os poderes públicos federal e estadual, independentemente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, concederão a assistência judiciária aos necessitados, nos termos desta Lei.

Além disso, diz o artigo 87 da Lei nº 8.078/90 (CDC):



Art. 87. Nas ações coletivas de que trata este código não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

Tal disposição afasta do sindicato eventual condenação em “honorários de advogado, custas e despesas processuais”, bem como a isenta de adiantamento de “custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas”.

Como sua disciplina integra o Título III do Código de Defesa do Consumidor, é aplicável para quaisquer ações judiciais que envolvam a defesa coletiva de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, por força do artigo 21 da Lei nº 7.347/85 (redação dada pela Lei nº 8.78/90):

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Logo, a visão sistemática da legislação que disciplina a matéria demonstra que os benefícios do artigo 87 da Lei nº 8.078/90 não se restringem às ações que envolvam a defesa do consumidor, aplicando-se também ao caso do Autor.

Portanto, quer pela incidência da Lei nº 1.060/50, quer pela incidência do artigo 87 da Lei nº 8.078/90 combinado com o artigo 21 da Lei nº 7.347/85, deve ser deferida a justiça gratuita a Autora.

VI - DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, pede:

(a) a concessão do benefício da justiça gratuita;



(b) a citação da UNIÃO, na pessoa de seu representante legal o ilustre Advogado da União para, querendo, contestar a presente ação;

(c) **Depois de ouvido o Requerido**, requer-se o deferimento da ANTECIPAÇÃO DE TUTELA, para determinar a suspensão dos efeitos do ato administrativo impugnado, permitido aos servidores públicos do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região a contratação e a consignação de parcelas de financiamentos bancários em prazos superiores à sessenta meses, a fim de garantir o exercício da liberdade de contratar e da autonomia da vontade;

(d) ao final que seja julgado PROCEDENTE os pedidos, confirmando a tutela antecipada que restará deferida, para anular o ato administrativo impugnado, afastando a limitação do prazo para consignações facultativas em folha de pagamento dos servidores do TRT da 6ª Região, relativamente aos empréstimos consignados, observado o percentual máximo de comprometimento da renda.

(e) condenação da ré em custas processuais e honorários advocatícios.

(f) requer-se que todas as publicações sejam feitas em nome do DR. IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR, OAB/DF 11.555.

Protesta pela produção de provas admissíveis em direito, especialmente a documental juntada nesta oportunidade.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais).

Nestes Termos
Pede Deferimento.
Brasília - DF, 18 de agosto de 2011.

IBANEIS ROCHA BARROS JUNIOR
OAB-DF 11.555