



MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº. 13.984, DE 08 DE JULHO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. SUSPENSÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. MATÉRIA RELATIVA A CONTRATOS. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. *FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA* PRESENTES. **MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**

O deferimento de medida cautelar depende da demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Presentes os requisitos legais deve ser deferida a cautelar requerida para determinar a suspensão da eficácia da norma impugnada.

RELATÓRIO

Cuida-se de ADI em face da Lei Municipal Nº. 13.984, de 08 de julho de 2020, do Município de João Pessoa que “*DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO DOS DESCONTOS DE PRESTAÇÕES EM FOLHA DE PAGAMENTO REFERENTES A EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS CONTRATADOS POR SERVIDORES MUNICIPAIS DA ATIVA AINDA QUE COM VÍNCULO PRECÁRIO, APOSENTADOS E PENSIONISTAS VINCULADOS PELO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA*”.

Diz o requerente que a Lei impugnada afrontou diretamente a Constituição Federal, especificamente o art. 22, inc. I e VII, que estabelece a Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Política de Créditos.



Defende, também, que a norma sob análise atenta contra o art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal, bem como o art. 6º, da LINDB, por ofensa ao ato jurídico perfeito.

Alega que a Lei, ao retirar das Cooperativas o direito de receber seus créditos conforme contratos, extrai do mercado também uma importante fonte de financiamento, ou seja, há que se compreender que sem os seus recebimentos, não há como as cooperativas disponibilizarem recursos para quem precisa.

Ante a demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, pede o deferimento da cautelar.

Medida cautelar deferida, *ad referendum* do Tribunal Pleno (id 7540616).

É o que basta Relatar.

VOTO

Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes – Relatora.

A Lei Municipal Nº. 13.984, de 08 de julho de 2020, do Município de João Pessoa, ora impugnada, assim dispõe:

LEI ORDINÁRIA Nº 13.984, 08 DE JULHO DE 2020.



DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO DOS DESCONTOS DE PRESTAÇÕES EM FOLHA DE PAGAMENTO REFERENTES A EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS CONTRATADOS POR SERVIDORES MUNICIPAIS DA ATIVA AINDA QUE COM VÍNCULO PRECÁRIO, APOSENTADOS E PENSIONISTAS VINCULADOS PELO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, ESTADO DA PARAÍBA, FAÇO SABER QUE O PODER LEGISLATIVO DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º . Fica suspenso por, no mínimo, 3 meses e, em todo caso, enquanto vigorar o estado de calamidade pública decretado em razão da Covid-19, os descontos em folha de pagamento ou na remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil.

§ 1º. São beneficiários da suspensão de que trata o caput os servidores públicos municipais regidos pelo regime estatutário, aposentados ou pensionistas vinculados ao instituto de previdência do município de João Pessoa.

§ 2º. São beneficiários da suspensão de que trata o caput ainda os prestadores de serviço que tenham conseguido contratar empréstimos consignados em folha de pagamento, mesmo que o vínculo com a administração seja precário.

§ 3º. Durante a suspensão de que trata o caput, fica suspensa também a incidência de juros sobre o saldo devedor, e as parcelas suspensas serão deslocadas para depois das últimas parcelas previstas no contrato celebrado, sendo vedada a incidência de juros de mora, sob pena de a instituição correr em onerosidade excessiva de que trata do código de defesa do consumidor e a lei civil.



§ 4º. Nenhum contratante de empréstimo poderá ter o nome negativado nos sistemas de proteção ao crédito em função da suspensão dos pagamentos a que se refere o caput sob pena de responsabilidade civil reparatória nos moldes do código civil brasileiro, ainda que os beneficiários já estejam com o nome negativado.

§ 5º. Os aposentados poderão se comunicar com as instituições contratadas para negociarem redução da dívida mediante pagamento por outras formas, caso seja de seu interesse.

§ 6º. Os beneficiários da suspensão de que trata o caput deste artigo deverão obrigatoriamente requerer de maneira formal e expressa a respectiva suspensão momentânea, diretamente na Secretaria Municipal de Administração e, no caso dos aposentados e pensionistas, no Instituto de Previdência do Município de João Pessoa, assumindo os beneficiários todas as responsabilidades e eventuais penalidades oriundas do contrato celebrado junto às Instituições financeiras.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO DO GABINETE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA-PB,

em 08 de julho de 2020.

LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ

PREFEITO

Autoria: Vereador Renato Martins

No que respeita ao direito, o exame da medida cautelar limita-se em verificar se estão presentes dos requisitos: a) - probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e b) - perigo da demora (*periculum in mora*).



A probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade de existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni iuris* (ou fumaça do bom direito).

O magistrado precisa avaliar se há elementos que evidenciem a probabilidade de ter acontecido o que foi narrado, e quais as chances de êxito do demandante (art. 300, CPC).

É necessária a verossimilhança fática, com a constatação de que há um considerável grau de plausibilidade em torno da narrativa dos fatos trazida pelo autor. É preciso que se visualize, nessa narrativa, uma verdade provável sobre os fatos, independente da produção de prova.

Junto a isso, deve haver uma plausibilidade jurídica, com a verificação de que é provável a subsunção dos fatos à norma invocada, conduzindo aos efeitos pretendidos.

Quanto à verossimilhança fática e plausibilidade jurídica, a Corte Constitucional entende que legislar sobre contratos está no âmbito do Direito Civil, de competência da União.

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos



Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco. (ADI 3207, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2018 PUBLIC 25-04-2018)

O caso se refere à ordenação normativa de relações contratuais (suspensão de descontos de empréstimos consignados), tema de Direito Civil, de competência legislativa da União.

A tutela provisória de urgência pressupõe, também, a existência de elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*) representa para a efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito.

O perigo da demora é definido pelo legislador como o perigo que a demora processual representa de “dano ou o risco ao resultado útil do processo” (art. 300, CPC).

Nem sempre há necessidade de risco de dano (art. 497, par. ún., CPC), menos ainda a tutela de urgência serve para resguardar o resultado útil do processo - na verdade, como examinado, a tutela cautelar serve para tutelar o próprio direito material. Mais simples e correto compreender o disposto no art. 300, como “perigo da demora”.

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: i) concreto (certo), e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; e, enfim, iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.



Ademais, o dano deve ser irreparável ou de difícil reparação.

Dano irreparável é aquele cujas consequências são irreversíveis. **Dano de difícil reparação** é aquele que provavelmente não será ressarcido, seja porque as condições financeiras do réu autorizam supor que não será compensado ou restabelecido, seja porque, por sua própria natureza, é complexa sua individualização ou quantificação precisa.

Enfim, o deferimento da tutela provisória somente se justifica quando não for possível aguardar pelo término do processo para entregar a tutela jurisdicional, porque a demora do processo pode causar à parte um dano irreversível ou de difícil reversibilidade.

Anoto que a lei impugnada é de aplicação imediata, gerando efeitos concretos nas instituições financeiras, que serão obrigadas a suspender os descontos contratualmente previstos. Outrossim, a par da suspensão, a Lei previu ausência da incidência de juros de mora, o que, sem dúvidas, pode acarretar quebras, desgastes financeiros e inviabilidade na condução normal da prestação dos serviços.

Não há como impor, ante a plausível inconstitucionalidade da Lei, que as instituições financeiras procedam às suspensões. Porém, cabe a elas, caso a caso, por liberalidade, o compadecimento quanto à situação econômico-financeiro de seus clientes em decorrência da inespérvel situação extraordinária da pandemia do Covid19.

O *periculum in mora* está presente, portanto, porque a lei local já está em vigor e poderá acarretar aumento de despesas para as instituições financeiras, reorganização de suas finanças, gerando evidente prejuízo de difícil ou incerta reparação.

Por fim, recentemente, em situação análoga, o Presidente do STF deferiu cautelar na ADI 6495, nos seguintes termos:

“(…)



Em meu entender, restam presentes os requisitos para a concessão da medida acautelatória.

A Constituição Federal, no 22, inciso II, dispõe que compete a União legislar sobre direito civil, comercial, penal, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

A pretexto de estabelecer medida de contrapartida social, em razão do isolamento social experimentado pelos servidores públicos, o estado-membro suspendeu temporariamente a cobrança de empréstimos consignados dos servidores público por 180 (cento e oitenta dias), incursionando, assim, por campo reservado à União.

A suspensão do pagamento de contratos de crédito consignado versa matéria de direito civil, competência privativa da União, devendo ser veiculada em legislação federal, nos termos do art. 22, inciso II, da Lei Maior.

Nesse sentido, rememoro a ADI 4.701/PE, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade de diploma estadual que editou normas contratuais versando matéria de seguro de saúde. Vide:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. [...] 2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art.24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I). 3. Os arts. 22, VII e21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria. Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial. 4. Procedência do pedido”. (ADI 4.701/PE, Rel. Ministro Roberto Barroso, j. 13/8/2014, DJ 22/8/2014).



Ademais, a legislação estadual projeta-se sobre campo de incidência temático reservado à União, ao determinar a transferência das parcelas em aberto para o final dos contratos, sem a incidência de juros e multa, o que implica em rearranjo da política de crédito estabelecida pela União, consoante se infere do art. 22, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

Esse é o entendimento dessa Suprema Corte, consoante se depreende do excerto abaixo:

“A lei distrital 919/1995 tratou de operação de crédito de instituição financeira pública, matéria de competência privativa da União, nos termos dos arts. 21, VIII, e 22, VII, da Constituição. A relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras, seja públicas ou privadas, demanda a existência de uma coordenação centralizada das políticas de crédito e de regulação das operadoras de financiamento, impedindo os Estados de legislarem livremente acerca das modalidades de crédito praticadas pelos seus bancos públicos. (ADI 1.357, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 25/11/2015, DJe1º/2/2016).

Ante o quadro revelado, defiro a medida cautelar pleiteada ad referendum do Plenário e suspendo a eficácia da integralidade dos dispositivos da Lei nº 10.733, de 16 de junho de 2020, que determinou a suspensão da cobrança pelas instituições financeiras não cooperativas, das consignações voluntárias contratadas pelos servidores públicos estaduais civis e militares do Estado do Rio Grande do Norte.

Por razões de celeridade processual, solicito, desde já, as informações à requerida, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99.

Após, abra-se vista, sucessivamente, no prazo de três dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

Publique-se. Brasília, 29 de julho de 2020.



Ministro DIAS TÓFOLI

Presidente

(RISTF, art. 13, VIII)*.

DA DECISÃO CAUTELAR

A diretriz prevalente no Supremo Tribunal Federal (Rcl3.309-MC/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO), firma-se no sentido de definir como início da eficácia do provimento cautelar concedido em processo de controle normativo abstrato o momento em que formalmente divulgada, no órgão de publicações oficiais, a ata correspondente à sessão de julgamento em que deferida a suspensão cautelar da aplicabilidade e execução dos atos estatais questionados no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade, como resulta claro da jurisprudência consagrada:

EFICÁCIA DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. – A medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, ordinariamente, de eficácia ‘ex nunc’, ‘operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere’ (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia ‘ex tunc’, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). A excepcionalidade da eficácia ‘ex tunc’ impõe que o Supremo Tribunal Federal expressamente a determine no acórdão concessivo da medida cautelar. A ausência de determinação expressa importa em outorga de eficácia ‘ex nunc’ à suspensão cautelar de aplicabilidade da norma estatal impugnada em ação direta. Concedida a medida cautelar (que se reveste de caráter temporário), a eficácia ‘ex nunc’ (regra geral) ‘tem seu início marcado pela publicação da ata da sessão de julgamento no Diário da Justiça da União, exceto em casos excepcionais a serem examinados pelo Presidente do Tribunal, de maneira a garantir a eficácia da decisão’ (ADI 711/AM (Questão de Ordem), Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA) (...).” (RTJ164/506-509, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).

Como se sabe, a concessão da Medida Cautelar terá efeitos *ex nunc* (Art. 11, § 1º da Lei n. 9.868 - § 1

² A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva



conceder-lhe eficácia retroativa), e o início da eficácia do provimento cautelar concedido será o momento em que formalmente divulgada, no órgão de publicações oficiais

Com estes fundamentos, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR, para suspender a eficácia da Lei Municipal N.º 13.984, de 08 de julho de 2020, do Município de João Pessoa.**

É como voto.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

RELATORA

