



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**Secretaria Judiciária**  
**Sistema de Controle Processual**

Emitido em 31/03/2016

**0425851-1 Mandado de Segurança**

31/03/2016 17:22 Devolução de Conclusão

Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça de Pernambuco  
Gabinete do Des. Fernando Ferreira

**CORTE ESPECIAL**

Mandado de Segurança nº 0425851-1

Impetrante: Associação Brasileira de Bancos - ABBC

Impetrados: Governador do Estado de Pernambuco e outro

Relator: Des. Fernando Ferreira

**DECISÃO INTERLOCUTÓRIA**

1. Cuido de pedido de liminar em mandado de segurança requerido, em caráter repressivo, contra ato do Excelentíssimo Governador do Estado e, desta feita com nítido viés preventivo, para inibição de atos que em decorrência daquele, já materializado, venham a ser praticados pelo Excelentíssimo Secretário de Administração em detrimento de alegado direito líquido e certo comum às pessoas jurídicas de direito privado substituídas processuais da requerente.

De efeito, assevera-se que esta ação "se presta a combater a conduta manifestamente ilegal perpetrada pelo Governador do Estado que, ao editar o Decreto nº 42.266/2015, fulminou os primados constitucionais da isonomia e livre concorrência, estabelecendo que, a partir de 1º de fevereiro de 2016, apenas haverá no máximo 05 (cinco) instituições financeiras credenciadas para a amortização de empréstimos consignados em folha no âmbito do Poder Executivo Estadual, sendo que destas 02 (duas) serão oficiais" (fl. 03).

Quanto ao receio supostamente justo da prática de ato ilegal e/ou abusivo pelo litisconsorte passivo, garante a impetrante que o Decreto nº 37.355/2011, cujo art. 6º passou a vigor com o § 5º acrescido pelo art. 1º do diploma impugnado, atribui a Sua Excelência, o Secretário de Administração, competência "para a adoção das medidas necessárias ao credenciamento de novas entidades de consignatárias para a concessão de empréstimos" (fl. 05).

No tocante à configuração do pressuposto de sua legitimidade para o manejo do writ, aduz o que segue:

"De plano, importa afirmar que a Impetrante é uma associação fundada há mais de 30 anos com o objetivo de contribuir com o Sistema Financeiro Nacional, promovendo a defesa não apenas de seus associados (mais de 80 instituições) como da sociedade em geral. Isto porque, perseguindo o desenvolvimento econômico sustentável do país, sua principal missão é promover a defesa da livre iniciativa e ampla concorrência, tutelando a liberdade de escolha do consumidor.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**Secretaria Judiciária**  
**Sistema de Controle Processual**

Emitido em 31/03/2016

**0425851-1 Mandado de Segurança**

Desta forma, seja para resguardar o direito líquido e certo das instituições financeiras consignatárias que são suas associadas a continuarem ostentando a condição de entidades consignatárias junto ao Estado de Pernambuco, seja, também, para possibilitar que os servidores públicos estaduais continuem se valendo dos benefícios derivados da acirrada concorrência entre os bancos que oferecem crédito consignado (refletidos na redução da taxa de juros e melhoria contínua do atendimento), fez-se imprescindível que esta Associação se valesse do presente Mandado de Segurança..." (fls. 05/06).

Esta é a pretensão liminar:

"Ante o exposto, diante dos requisitos legais necessários para tanto, a Impetrante protesta pelo deferimento de medida liminar, determinando-se a manutenção de todas as instituições financeiras credenciadas junto à Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, no rol de entidades consignatárias, permitindo-lhes celebrar operações de crédito consignado junto aos servidores públicos estaduais, bem como continuarem recebendo a contraprestação pelas operações celebradas antes da edição do Decreto nº 42.266/2015. Tudo isto, com a cominação de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para a hipótese de descumprimento. Requer, ainda, que não haja restrição ao credenciamento de qualquer outra instituição que reúna condições de se habilitar" (fl. 15).

Dentre os diversos documentos que instruem a inicial, como convém destacar neste instante, localizo quatro instrumentos de "CONTRATO DE CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E COOPERATIVAS DE CRÉDITOS PARA OPERAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE ADMINISTRAÇÃO DE MARGEM FINANCEIRA CONSIGNÁVEL, INCLUINDO A GERAÇÃO AUTOMÁTICA DE RESERVA DE MARGEM, AVERBAÇÕES E MANUTENÇÃO DE LANÇAMENTOS PARA O SISTEMA DE FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL...", todos eles celebrados em 02.07.2014 (fls. 68, 74, 80 e 86) com instituições financeiras associadas da impetrante, pelo prazo de "vigência de 24 (vinte e quatro) meses a partir da data de sua assinatura" (fls. 64, 70, 76 e 82).

Uma vez que se trata de mandado de segurança coletivo, e então para manifestar-se sobre o pedido de liminar, pelo despacho posto na fl. 92 determinei a intimação pessoal do "ilustre Procurador-Geral do Estado, como representante judicial da pessoa jurídica de direito público - Estado de Pernambuco - à qual se encontram vinculados ambos os impetrados (Lei nº 12.016/2009, art. 22, § 2º)". No ensejo, aduzi que aludida intimação deveria "ser realizada com simultânea entrega a Sua Excelência de cópia da inicial da impetração, sem documentos, eis que também servirá para atendimento ao disposto no art. 7º, nº II, da referida Lei do Mandado de Segurança".

Todavia, embora a diligência de intimação com hora certa tenha sido regularmente efetuada (certidão da fl. 96), o intimado quedou-se inerte (certidão da fl. 97).

Voluntariamente, as autoridades averbadas coatoras prestaram as informações de estilo, vocacionadas à consideração para o julgamento de mérito da causa (fls. 100/121 e 123/134).

2. Feito esse suficiente relatório, enfrento o pedido de liminar eis que numa primeira visada a petição inicial observa o disposto no art. 6º da lei de regência, Lei 12.016/2009.

Vigora no Estado, a respeito do tema que informa a impugnação, o Decreto nº



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**Secretaria Judiciária**  
**Sistema de Controle Processual**

Emitido em 31/03/2016

**0425851-1 Mandado de Segurança**

37.355/2011, que dispõe sobre averbação de consignações em folha de pagamento no âmbito do Poder Executivo Estadual. Até o dia 22.10.2015, esse diploma legal não hospedava dispositivo que limitasse a quantidade de instituições financeiras que, como consignatárias credenciadas na conformidade de seu art. 6º, podiam operar com consignações facultativas em folha de pagamento para amortização de empréstimos em geral tomados por servidores do Executivo.

Naquela data de outubro, porém, e com previsão para produção de efeitos "a partir de 1º de fevereiro de 2016", foi publicado no órgão oficial o Decreto nº 42.266, de 21.10.2015 (fl. 58). Cujo art. 1º agregou um parágrafo, o § 5º, ao acima citado art. 6º do Decreto nº 37.355/2011 para limitar em "até 05 (cinco) instituições financeiras, sendo 02 (duas) oficiais", as entidades financeiras que do primeiro dia do último fevereiro em diante seriam credenciadas para realizar mencionada operação de consignação facultativa em folha para amortização de empréstimos em geral.

Não há negar que a fixação por decreto dessa linha de corte - produção de efeitos pela regra a partir de 1º/02 -, sem qualquer explícita ou implícita motivação pelo Executivo, é deveras inquietante na medida em que, quando menos, não excepcionou contratos firmados com instituições financeiras então em plena vigência, como é o caso daqueles quatro antes cogitados envolvendo, como consignatárias, financeiras processualmente substituídas pela requerente deste writ.

3. Configuração do fundamento relevante. Em síntese estreita, a impetrante sustenta que o ato impugnado, consistente no parágrafo limitador acrescido sem qualquer motivação ao art. 6º do Decreto nº 37.355/2011, agride diversos princípios de matiz constitucional, dentre os quais o princípio da livre concorrência e o princípio da motivação de atos administrativos.

A suma da tese que esquentava a impugnação pode ser extraída destas passagens da peça de impetração:

"Como atualmente há dezenas de instituições financeiras regularmente credenciadas para conceder empréstimos consignados no âmbito do Poder Público Estadual, a abrupta redução do número máximo de entidades consignatárias para 05 (cinco) bancos - sendo 02 (dois) oficiais -, importará no incontinente e desarrazoado descredenciamento de diversas instituições, que há muitos anos exercem suas atividades neste estado, com muita lisura, eficiência e responsabilidade.

Além disso, é de se registrar que a acirrada disputa de mercado entre dezenas de instituições financeiras até então foi extremamente favorável aos servidores públicos, que, além de se beneficiarem com a contínua redução nas taxas de juros praticadas, sempre contaram com serviços prestados de modo cada vez melhor pelas consignatárias, impelidas pela concorrência!" (fl. 04).

A propósito dessa tese, à partida entendo conveniente o registro de que por ora por nenhum modo me comprometo com o argumento de que a impetração também acode aos interesses dos servidores do Executivo pernambucano. Até porque para isso seria indispensável prévio exame da legitimidade da requerente para postular em favor deles.

Contudo, num plano mais adensado de abordagem da questão cuido que tanto não significa que nos lindes estreitos deste provimento liminar não possa correlacionar a efetiva ausência de motivação para a prática do ato administrativo guerreado com



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**Secretaria Judiciária**  
**Sistema de Controle Processual**

Emitido em 31/03/2016

**0425851-1 Mandado de Segurança**

aparente inobservância do interesse público primário.

Com efeito, segundo consistente reflexão de Celso Antônio Bandeira de Mello já não constitui surpresa o fato de que o interesse público, tal como visto por órgãos da Administração, nem sempre se apresenta em sintonia com efetivos interesses sociais, constitucionalmente sufragados. Diz-se bastante divulgada a distinção, feita por Alessi, entre a existência de um interesse público primário (o interesse do bem geral) e de um interesse público secundário (aquele próprio da Administração, ou o modo pelo qual seus órgãos enxergam o interesse público). Mas, aduz o mestre publicista, o verdadeiro interesse público é o primário, que se identifica com os anseios da coletividade como um todo. "Os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidirem com os interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa" (em "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Editores, 11ª ed., p. 32).

Nesse ser assim, para a configuração do ora cogitado pressuposto legal, o mais das vezes traduzido por aparência do bom direito, tenho ser suficiente considerar que a falta de mínima exposição de motivos - mormente para explicitação do porquê da abrupta, indeterminada e discriminatória limitação - aparenta, sim, violar o princípio da livre concorrência, deveras caro aos anseios da coletividade como um todo. Ao qual, para mostrar-se afeiçoado ao interesse público primário, num Estado Democrático de Direito necessariamente deve se subsumir o agir funcional de qualquer agente da Administração Pública.

Na espécie, ademais, é bem de ver que nem a posteriori Estado de Pernambuco, por seu representante judicial, se empenhou em sequer explicitar seu proceder pontual, de modo a eventualmente desconstituir a alegação de ambiente propício à salvaguarda imediata, via dicção do almejado provimento liminar, das associadas da impetrante atualmente contratadas como consignatárias quanto a gravames decorrentes da até então inusitada limitação legal. Nem mesmo, perceba-se, para argumentar em prol de algum perigo da demora inverso em face da concessão da liminar. Oportunidade a teve, precisamente quando da observância por esta relatoria do comando cogente posto no § 2º do art. 22 da Lei do Mandado de Segurança.

É escusável assentar que no tocante à Fazenda Pública esposo orientação do Superior Tribunal de Justiça de que "Em condições normais, quem cala (quando o particular cala) consente; aqui, quem cala (quando a Fazenda cala) apenas diz nada" (STJ-2ª T., AgRg no REsp 1231924/PE, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe 17.04.2012). Entretanto, desta feita em plano mais pedestre de abordagem da questão, decerto o eloquente silêncio do Procurador-Geral do Estado quanto à convergência (ou não) dos pressupostos legais autorizadores da concessão da liminar induz a compreensão de estar, sim, no caso concreto, bem configurado o requisito do fundamento relevante.

4. Configuração do perigo da demora. Ainda por exame raso da matéria, insito à presente etapa de processamento do mandamus, entendo ser lícito admitir o receio manifestado pela impetrante, de que - isto desde fevereiro último - a qualquer momento qualquer de suas quatro associadas, para com as quais até o dia 02 de julho vindouro o Estado consignante está obrigado a cumprir o disposto no subitem 3.2.2 dos respectivos contratos (fls. 65, 71, 77 e 83), pode vir a ter as operações para as quais foi credenciada abrupta e unilateralmente sustadas, ou interrompidas, por vir a ficar de fora do elenco de até cinco instituições financeiras que poderão realizar referidas operações de crédito consignado.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**Secretaria Judiciária**  
**Sistema de Controle Processual**

Emitido em 31/03/2016

**0425851-1 Mandado de Segurança**

Não sendo demais lembrar que, como a unidade está dentro desta régua, quando a lei (lato sensu) diz até cinco instituições financeiras, como é o caso, a qualquer instante apenas uma poderá vir a ser credenciada como consignatária para doravante realizar referidas operações de consignações facultativas em folha de pagamento.

No momento, destarte, referir mais seria consagrar o supérfluo!

5. Ante o exposto, tendo em conta que esta ação mandamental ambiciona garantir às instituições financeiras associadas da requerente (relação nas fls. 39/40) um bem valorado e assegurado constitucionalmente, e a circunstância de na espécie ser o provimento prefacial o instrumento processual adequado à imediata satisfação desse objetivo, defiro, em parte, a liminar pleiteada, precisamente para determinar aos impetrados:

5.1. que em razão do disposto no § 5º do art. 6º do Decreto nº 37.355/2011 se abstenham - bem como na medida das respectivas atribuições impeçam agente da Administração de fazê-lo - de descumprir obrigação estipulada para observância por Estado de Pernambuco, como consignante, nos instrumentos de contratos antes referidos, firmados, respectivamente, com as consignatárias Financeira Alfa S/A Crédito, Financiamento e Investimentos (CNPJ/MF 17.167.412/0001-13), Banco Bonsucesso S/A (CNPJ/MF 71.027.866/0001-34), Banco Pan S/A (CNPJ/MF 59.285.411/0001-13) e Banco Safra S/A (CNPJ/MF 58.160.789/0001-28);

5.2. que, relativamente a qualquer instituição financeira incluída na relação de associadas da requerente posta nas fls. 39/40, na medida das respectivas atribuições providenciem para que nenhum órgão ou agente da Administração Estadual se abstenha de credenciá-la como consignatária a pretexto de observância da regra de limitação fixada no § 5º do art. 6º do Decreto nº 37.355/2011, quando do atendimento de "edital de chamamento público", versado no caput do art. 7º do mesmo diploma legal, que venha a ser divulgado.

6. Por derradeiro, e então tendo em vista que os impetrados voluntariamente já prestaram as informações de estilo para aparelhamento desta ação mandamental, que serão sopesadas no momento procedimental azado, oportunamente encaminhem-se os autos à Procuradoria Geral de Justiça para cumprimento do disposto no art. 12 da Lei nº 12.016/2009.

Publique-se.

À Diretoria Cível, para adoção das medidas cabíveis.

Recife, 31 de março de 2016

Des. Fernando Eduardo Ferreira  
Relator