



Diego Monteiro Baptista

**A qualificação dos contratos de crédito consignado no
Setor Público**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada à banca examinadora
como exigência parcial para obtenção do título
de Mestre em Direito Civil Contemporâneo e
Prática Jurídica da Pontifícia Universidade
Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Prof. Pedro Marcos Nunes Barbosa
Orientador

Rio de Janeiro
Agosto de 2022



Diego Monteiro Baptista

**A qualificação dos contratos de crédito consignado no
Setor Público**

Dissertação apresentada à banca examinadora
como exigência parcial para obtenção do título
de Mestre em Direito Civil Contemporâneo e
Prática Jurídica da Pontifícia Universidade
Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Prof. Dr. Pedro Marcos Nunes Barbosa

Orientador

Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof. Dr. Maria Celina Bodin de Moraes

Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof. Dr. Daniel Bucar Cervasio

Faculdade de Direito - UERJ

Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Diego Monteiro Baptista

Possui graduação em Direito pela Universidade Candido Mendes (2006). Atualmente é sócio do escritório SOUZA, MONTEIRO & BRITO ADVOGADOS. Tem experiência na área de Direito Privado, com ênfase no segmento bancário. Mestrado profissional em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, Brasil.

Ficha Catalográfica

Baptista, Diego Monteiro.

A qualificação dos contratos de crédito consignado no Setor Público. /, Diego Monteiro Baptista; orientador: Pedro Marcos Nunes Barbosa. - Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2022.

v., 148 f.: il.; 29,7 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Crédito consignado. 2. funcionalização dos institutos jurídicos. 3. causa contratual. I. Barbosa, Pedro Marcos Nunes. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito. III. Mestre em Direito.

A minha mãe pelos incentivos aos estudos, desde a primeira infância. Ao meu filho Miguel e minha esposa Paula a quem me desculpo pela ausência e agradeço pela inspiração.

Agradecimentos

Segundo um dos grandes representantes do estoicismo, Sêneca, “quem acolhe um benefício com gratidão, paga a primeira prestação da sua dívida.” No longo e fecundo percurso trilhado nessa trajetória acadêmica o sentimento de gratidão prevaleceu. As lições de direito civil e de humanidade (sempre proferidas ao mesmo tempo), marcaram-me profundamente.

Devo dizer que das lições apreendidas, sobressai em importância o conhecimento assimilado já na entrevista do mestrado. Após arguta observação da banca, compreendi que o curso não objetiva moldar as pessoas a fim de adaptá-las ao mundo profissional, sem questioná-los. Os escopos são nobres e profundos. Aqui não comportaria dimensioná-los.

Agradeço imensamente a todos os professores. Em especial, ao Pedro Marcos Nunes Barbosa, meu culto orientador, amigo de longa data e grande responsável pela conclusão do mestrado.

Ao poeta, amigo e professor Ricardo Máximo, que me acompanha desde o primeiro período da faculdade de Direito, minha eterna gratidão. Em nome dele, agradeço a todos da confraria *Axie Taúre*.

Ao amigo Gabriel Rocha Furtado, a quem sempre pude recorrer, minha sincera gratidão.

À minha família, reitero as escusas pela ausência e agradeço mais uma vez pela inspiração, especialmente, meu filho e amigo Miguel de Freitas Baptista.

Aos meus sócios pela condescendência em suportarem meu distanciamento. A todos do escritório Souza, Monteiro & Brito advogados - sempre muito bem representados pela nossa árvore de Baobá, agradeço pela compreensão.

Aos meus amigos do mestrado, externo minha profunda gratidão pelos ricos debates produzidos.

Resumo

BAPTISTA, Diego Monteiro. *A qualificação dos contratos de crédito consignado no Setor Público*, 2022. 148 p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente estudo fita auscultar o denominado crédito consignado – pacto creditício pelo qual as partes estipulam a amortização dos débitos mediante desconto em folha de pagamento do mutuário. O contínuo crescimento dessa modalidade de crédito, a escassez de estudos doutrinários sobre o tema e a tessitura conflituosa das fontes normativas reguladoras revelam o caráter nupérrimo desta dissertação. Neste passo, investigou-se, sob perspectiva do direito civil constitucional, a estrutura e função do contrato de crédito consignado e dos demais negócios jurídicos com os quais guarda pertinência, bem como os singulares efeitos decorrentes do desconto em folha de pagamento nessa modalidade contratual.

Palavras chave

Crédito consignado; funcionalização dos institutos jurídicos; causa contratual.

Abstract

BAPTISTA, Diego Monteiro. *Consigned credit contract in payroll deduction through constitutional legality perspective*. Rio de Janeiro, 2022. 148 p. MSc. Dissertation - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present study aims to analyse the so-called consigned credit – a credit agreement in which both sides set down the decrease of debts through automatic borrower's payroll deduction. The continuous growth of this type of credit, the lack of doctrinal studies on this subject and the regulatory sources conflicting fabric reveal this dissertation extremely recent feature. At this point, the structure and function of the consigned credit agreement and other legal transactions with which it is relevant were investigated from the constitutional civil law point of view, as well as the payroll deduction singular effects in this contractual modality.

Keywords

Consigned credit; functionality of legal institutions; contractual cause.

Sumário

1. À guisa de introdução	12
2. Do crédito consignado em folha de pagamento.....	22
2.1. Aspectos gerais, origem e evolução	22
2.2. Correspondentes bancários e crédito consignado: anverso e o reverso.....	28
2.3. Segurança do desconto em folha	31
2.4. Repercussão existencial pelo uso da folha de pagamento	34
2.4.1. Crédito consignado e sua normatização no direito positivo brasileiro.....	36
2.4.2. Margem consignável.....	39
2.4.3. Índice de juros e prazo contratual.....	42
2.4.4. Características do contrato de crédito consignado	43
3. Crédito consignado em folha de pagamento e suas vicissitudes	46
3.1. Poder Público e seu grau de pertinência com o crédito consignado.....	46
3.2. Poder Público na formação do contrato.....	47
3.2.1. Risco de crédito e o perfil do Poder Público	47
3.2.2. Credenciamento das entidades consignatárias.....	49
3.2.3. Da reserva de margem consignável – RMC	54
3.3. Poder Público na execução do contrato	59
3.3.1. Dever de inclusão das parcelas em folha de pagamento	59
3.3.2. Dever de controle e cálculo da margem consignável	62
3.3.3. Dever de fiscalização e suspensão dos descontos em folha de pagamento	67
3.4. Poder Público na extinção do contrato	71
3.4.1. Dever de restituir/repassar	71
3.4.2. Boa-fé e deveres de informação e sigilo.....	76
4. Em busca do seu significado normativo	80
4.1. Crédito consignado e figuras afins	80
4.1.1. O paradigmático caso “Cavallini v. Galassi”	83
4.1.2. No interstício entre <i>Sequestro convenzionale</i> e depósito típico: a tese de Rosário Nicolò.....	84
4.1.3. A tese do <i>acollo liberatorio</i> de Santoro-Passarelli.....	86
4.1.4. Negócio jurídico fiduciário - Cesare Grassetti	87

4.2. Operações de pagamento em conta corrente	88
4.3. Qualificação do crédito consignado	93
4.3.1. Trilateralidade do crédito consignado: folha de pagamento sob o crivo da correspectividade	94
4.3.2. Folha de pagamento x conta corrente	101
4.3.3. Desconto em folha entre a vertente solutória e garantística	104
4.3.4. Crédito consignado sob mirada funcional	106
4.3.5. Aferição do merecimento de tutela do crédito consignado	116
Conclusão	123
Referências Bibliográficas.....	128

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Comparação das principais condições contratuais 42

Lista de Figuras

Figura 1 - Configuração da relação triangular.....	44
Figura 2 - Síntese ilustrativa da operação.....	79
.....	

Abreviaturas

EAPC - entidades abertas de previdência complementar

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

EC - Emenda constitucional

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

RPPS - dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos

RGPS - regime geral da previdência social

IRDR - Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)

MP - Medida Provisória

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

IN - Instrução normativa

MB - Marinha do Brasil

C. Ex - Comando do Exército

BACEN - Banco Central

TJRJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

1. À guisa de introdução

A diversidade da vida cotidiana e sua permanente evolução ensejam no tráfego jurídico a construção de regulamentos de interesses¹ que não correspondem aos modelos abstratos prestigiados como tipo.

Na mesma toada, sob o adágio da autonomia privada², afluem no plano social modelos contratuais *tertium genus* que, amiúde, coincidem, em partes, ou que se encontram no interstício de tipos contratuais dissemelhantes³. Há, ainda, modelos contratuais cujo complexo arranjo de interesses demanda uma relação subjacente, que lhe assegure não só a execução, mas a completa realização do objeto do contrato principal.

Assim, as atividades negociais, notadamente as decorrentes do contrato de mútuo feneratício⁴, passaram por inúmeras transformações, dando a essa modalidade novas estruturas e, especialmente, novas funções. Na extensa possibilidade de novos vínculos jurídicos, irrompe como opção massificada de crédito ao consumo o contrato de crédito consignado – comumente denominado “empréstimo consignado” – contemplando uma miríade de novos consumidores até então desprovidos de acesso ao capital.

¹ Ao propósito, v. BESSONE, Darcy. *Aspectos da evolução da teoria dos contratos*. São Paulo: Saraiva, 1949.

² Para Miguel REALE a autonomia privada é o segundo mais relevante princípio, logo após a personalidade, conceituando-a como “o reconhecimento de que a geral capacidade jurídica da pessoa humana lhe confere o poder de praticar certos atos ou abster-se deles, segundo os ditames de sua vontade”. REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 359.

³ A despeito de tais ponderações, atualmente a doutrina reconhece que os contratos mistos integram a ampla categoria dos contratos atípicos. Tal assertiva é corolário de um processo de qualificação e interpretação pautados pela causa concreta. TEPEDINO, Gustavo. A responsabilidade civil nos contratos de turismo. *Temas de direito civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 258; AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral dos contratos típicos e atípicos*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 139; Sobre o tema dos contratos atípicos, v. VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Contratos atípicos*. Coimbra: Almedina, 2002.

⁴ Entre todos, v. BODIN DE MORAES, Maria Celina. O procedimento de qualificação dos contratos e a dupla configuração do mútuo no direito civil brasileiro. *Revista Forense*, v. 309. Rio de Janeiro: Forense, jan./mar., 1990.

Avalizado pelo esteio do desconto em folha e dos menores riscos⁵ proporcionados, em grande medida, pela estabilidade do servidor público estatutário⁶, civil e militar, ou segurança do benefício previdenciário⁷, evidenciou-se no presente século o crescimento vertiginoso e incessante do contrato de crédito consignado⁸.

O modelo contratual apresentou crescimento, mesmo diante de eventos imprevisíveis e de seus reflexos nas relações contratuais. Atualmente, o crédito consignado tornou-se a maior operação de crédito pessoal do mercado financeiro, atingindo mais de 2/3 (dois terços) do total de crédito pessoal concedidos por instituições financeiras. No triênio 2015-2017, os servidores públicos possuíam em média 2,5 contratos de empréstimos consignados e os aposentados e beneficiários do INSS, 2,8 operações; e os celetistas, 1,3 operação⁹.

⁵ A respeito do conteúdo polissêmico da ideia de risco e da sua potencialidade de alteração social, v. BECK, Ulrich. *Sociedade de risco* – Rumo a outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 137.

⁶ No tocante a estabilidade dos servidores públicos, ensina José Carvalho dos Santos: “Estabilidade é o direito outorgado ao servidor estatutário, nomeado em virtude de concurso público, de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, como passou a determinar a EC no 19/1998, que alterou o art. 41 da CF, pelo qual anteriormente era exigido o prazo de apenas dois anos. Diante da alteração, o art. 41, § 4º, da CF, determinou que, além do cumprimento do prazo, a aquisição da estabilidade depende ainda de avaliação especial de desempenho do servidor, a ser realizada por comissão funcional com essa finalidade. Consigne-se, todavia, que o prazo de três anos foi aplicável somente aos servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação da EC 19 (4.6.1998), não incidindo, pois, sobre aqueles que já se encontravam cumprindo o estágio probatório anteriormente (art. 28, EC 19). (...) Adquirida a estabilidade, o servidor só pode ser demitido através de sentença judicial ou processo administrativo em que se lhe assegure ampla defesa (art. 41, CF). São três os requisitos que podem render ensejo à demissão regular do servidor estável: o cometimento de infração grave; a apuração da falta em processo administrativo; e a garantia da ampla defesa”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 609-610.

⁷ De acordo com o Art. 7º da Constituição: Art. 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXIV – aposentadoria.

⁸ Em estudo do Banco Central do Brasil realizado em 2006 (logo no início da implementação no Brasil), sobre o impacto do desconto em folha nas taxas de juros pertinentes ao crédito consignado, estimou-se uma diferença de 12,73 à favor desta modalidade em comparação com as demais operações de crédito pessoal. O cotejo realizado pelo estudo do Banco Central considerou o mesmo devedor, em idênticas condições de prazo, etc. BRASIL. Banco Central do Brasil. *Trabalhos para discussão. O efeito da consignação em folha nas taxas de juros dos empréstimos pessoais*. RODRIGUES, Eduardo A. et al.. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps108.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021. Em 2017, as taxas de juros dos empréstimos não consignados foram em média cinco vezes maiores do que as dos consignados. Séries de dados sobre crédito – assim como outros indicadores – podem ser obtidas no Sistema de Séries Temporais do Banco Central. BRASIL. Banco Central do Brasil. *Cidadania Financeira. Empréstimo consignado: características, acesso e uso*. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/relcidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

⁹ Ibid., Acesso em: 20 set. 2021.

Não é custoso compreender o crescimento do crédito consignado. Afinal, a prática negocial demonstra que a díade “segurança” e “baixo custo” estimulam, sobremaneira, o acesso ao crédito e as atividades econômicas. Ademais, o século XXI presenciou o avanço da população idosa, bem como o crescimento do número de novos aposentados¹⁰. As projeções demográficas brasileiras divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE demonstram o envelhecimento da população brasileira – fenômeno que avança, especialmente, em países em desenvolvimento econômico.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui 30,7 milhões de pessoas com alguma renda de aposentadoria ou pensão¹¹. Ampliou-se, de igual modo, o número absoluto de servidores públicos no Brasil, em todas as esferas. O estudo “Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil (1986-2017)”, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aponta para o crescimento de 123% (cento e vinte e três por cento) do total de servidores e o número de vínculos subiu de 5,1 milhões para 11,4 milhões¹².

Deve-se enfatizar que o acelerado crescimento do crédito consignado foi ladeado por incontáveis demandas judiciais pertinentes à modalidade negocial,

¹⁰ “No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem hoje 31,981 milhões de idosos (maiores de 60 anos), correspondendo a 15,4% de nossa população, sendo a população com mais de 80 anos já de 2,2%, correspondendo a 4,524 milhões de pessoas”. MARQUES, Cláudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora? Rio de Janeiro, a. 8, n. 1, 2019. p. 1. *Civilistica.com*. Disponível em: <http://civilistica.com/a-protecao-dispensada-a-pessoa-idosa/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

¹¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rendimento de todas as fontes 2019. *Governo Federal*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

¹² De acordo com o Ipea, um em cada dez servidores públicos é da esfera federal. O aumento no funcionalismo público está concentrado nos municípios. No período analisado, o número servidores municipais cresceu 276%, de 1,7 milhão para 6,5 milhões, enquanto o aumento foi de 50% na esfera estadual e de 28% na esfera federal, incluindo civis e militares. No caso dos municípios, diz o estudo, 40% das ocupações correspondem aos profissionais dos serviços de educação ou saúde como professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. Ademais, segundo o estudo, as mulheres continuam ganhando menos que os homens, em todos os níveis. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil. (1986=2017). LOPES, Félix; GUEDES, Erivelton. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-19862017#:~:text=A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20v%C3%ADnculos%20no,aumentou%20para%2043%2C3%25>. Acesso em: 30 out. 2021.

assumindo dimensões de litígio de massa¹³. O tema crédito consignado constitui assunto recorrente no âmbito dos juízos estaduais¹⁴, assim como tal modalidade encontra-se no rol dos temas mais reclamados na esfera administrativa no Brasil¹⁵.

A despeito da massificação desse tipo contratual, e das numerosas rugas que sobressaem dessa relação, são pouquíssimos, quase inexistentes, os estudos doutrinários a respeito do tema, especialmente no campo civilista.

Imprescindível anotar que o contrato de crédito consignado e sua densidade social são multidimensionais e justapõem questões dessemelhantes e complexas - o que possibilitaria o exame de modalidade negocial sob diversas perspectivas¹⁶. Os

¹³ Constatou-se nos últimos anos uma singularidade nas demandas judiciais referentes aos contratos de crédito consignado: o expressivo número de ações judiciais movidas por idosos analfabetos. A multiplicidade de casos é tanta que várias cortes fixam tese em julgamento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) sobre capacidade civil dos idosos analfabetos, bem como sobre a forma dos contratos de crédito consignado por eles entabulados. Cite-se, exemplificadamente, os seguintes IRDRs: TJ-TO, AC: 00142678620198270000, Rel. Ângela Maria Ribeiro Prudente (TJ-MA, AC: 00027950220158100033 MA 0327572019, Rel. Ricardo Tadeu Bugarin Duailibe, Julgado em: 11/11/2019, 5ª Câmara Cível) TJ-CE, RI: 00005693420188060161 CE 0000569-34.2018.8.06.0161, Rel. Geritsa Sampaio Fernandes, Julgado em: 24/03/2021, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, Data de Publicação: 26/03/2021). Não é demasiado insistir na abordagem de Paulo Freire, para o qual o analfabetismo “é uma das expressões concretas de uma realidade social injusta.” Para o autor o analfabetismo não é um problema estritamente linguístico, mas um problema político – o que evidencia que sobre determinados grupos sociais (negros, mulheres, idosos, etc.) recaem, em maior número, a condição de analfabeto. FREIRE, Paulo. A alfabetização de adultos – crítica de sua visão ingênua compreensão de sua visão crítica. In: FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 13.

¹⁴ O Conselho nacional de Justiça não possui uma classificação que contemple o número de processos envolvendo a temática do crédito consignado. Porém, em notícias veiculadas na mídia e por órgãos dos consumidores é possível verificar que o assunto é recorrente nos Tribunais de Justiça. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2022/07/22/justica-registra-maior-numero-de-aco-es-por-fraude-em-emprestimo-consignado.ghtml>. Acesso em 20.06.2022. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-03/procons-registraram-quase-2-milhoes-de-atendimentos-em-2021-no-pais#:~:text=Com%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20principais%20queixas,%2C%20com%2019%2C1%25>. Acesso em 20.05.2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/reclamacoes-de-consumidores-principalmente-consignado-compras-on-line-geram-multas-de-377-milhoes-veja-como-reclamar-25419746.html>. Acesso em 20.05.2022.

¹⁵ CAVALLINI, Marta. Empréstimo consignado lidera ranking de reclamações; veja dicas para não cair em armadilhas. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/24/emprestimo-consignado-lidera-ranking-de-reclamacoes-veja-dicas-para-nao-cair-em-armadilhas.ghtml>. Acesso em: 18 jul. 2021.

¹⁶ O crescimento do crédito consignado, por exemplo, proporcionou, outrossim, a inclusão de uma gama significativa de mutuários na categoria dos superendividados, sobretudo nas hipóteses nas quais se permite um elevado nível de comprometimento. Os militares das Forças Armadas, por exemplo, podem utilizar até 70% (setenta por cento) da remuneração para fins de crédito consignado, na forma do § 3º do artigo 14 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, que assim determina. Em muitos casos, nota-se o superendividamento de idosos e idosos analfabetos, a um só tempo, o que revela as conotações sociais envoltas ao crédito consignado. Quanto ao tema, v. DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. Crédito consignado e o

inúmeros aspectos não serão abordados com a profundidade devida, ainda que dignos de menção não só para delimitar a abordagem da dissertação, mas para demonstrar que a análise isolada de qualquer perspectiva é insuficiente para compreender a complexidade do contrato em exame.

De se ponderar, nesta toada, que o eixo do presente estudo se refere às questões relacionadas ao processo de qualificação contratual e os efeitos jurídicos singulares que o contrato de crédito consignado apresenta. Sob tal prima, intenta-se evidenciar a decisividade da constitucionalização do direito civil¹⁷ no processo de qualificação contratual – cujas matrizes epistemológicas permitem priorizar o viés funcional da relação contratual, sem negligenciar o seu perfil estrutural¹⁸.

Afigura-se oportuno sublinhar, para fins de delimitação, que o desiderato desta dissertação, ao recair sobre a atividade de qualificação dos contratos de crédito consignado, em abstrato, não tem a pretensão de desprezar a *normativa dos casos concretos*¹⁹. Ao revés, intenta-se estabelecer um rumo objetivo a ser seguido pelo intérprete²⁰, a partir da análise das características, comumente, presentes nos contratos de crédito consignado²¹. Daí porque, alhures, destacou-se as vicissitudes que como mais frequência irrompem no negócio jurídico em exame que, se presentes em determinadas circunstâncias fáticas, terão o potencial de subordinar o contrato à mesma disciplina normativa. Assim, no procedimento unitário de interpretação e qualificação, há de se investigar, a causa in concreto, que exprime a *eficácia concretamente produzida pelo contrato*²².

superendividamento dos idosos. *Revista de Direito do Consumidor*, a. 25, v. 107, p. 309-341, set./out. 2016. p. 322-323.

¹⁷ Entre todos, v. BODIN DE MORAES, Maria Celina. A caminho de um direito civil-constitucional. *Direito, Estado e Sociedade*, v. I, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1991.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007. p. 53.

¹⁹ PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil*. 3. ed. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 130.

²⁰ A sinonímia entre causa e função do negócio é afirmada pela mais autorizada doutrina. Cf., por todos, Salvatore PUGLIATTI, segundo o qual: “[...] a causa do negócio é a sua função jurídica fixada pela síntese dos seus efeitos (jurídicos) essenciais”. PUGLIATTI, Salvatore. *Precisazioni in tema di causa del negozio giuridico*. Diritto civile: metodo-teoria-pratica. Milano: Giuffrè, 1951. p. 119. (Tradução livre).

²¹ Maria Celina BODIN DE MORAES observa que incumbe a doutrina “o trabalho de analisar a forma pela qual os institutos jurídicos nacionais devem ser interpretados à luz da normativa constitucional para oferecer instrumentos argumentativos, lógicos e racionais, de modo a, facilitando a labuta judicial, ampliar a efetivação dos princípios superiores que os inspiram”. Prefácio. *Na medida da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010).

²² V. BODIN DE MORAES, Maria Celina. A causa dos contratos. In: *Revista Trimestral de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Padma, v. 21, jan./mar., 2005. p. 12.

O contrato de crédito consignado encerra modalidade de negócio jurídico organizado a partir de uma estrutura trilateral, no qual integram como sujeitos negociais, a um só tempo: mutuante²³, mutuário²⁴ e Poder Público²⁵, mediante vínculo funcional²⁶ de distintos negócios jurídicos. A doutrina corrente costuma enfatizar a complexidade na atividade de qualificação de relações obrigacionais organizadas em estruturas distintas, especialmente quando se tratam de negócios jurídicos com partes distintas²⁷. Todavia, esta complexidade é potencializada nos contratos de crédito consignado, visto que entre os sujeitos que integram a relação jurídica plurinegocial, encontra-se o Poder Público – que é afetado por seus efeitos em razão da peculiaridade de ser o responsável pelo processamento da folha de pagamento²⁸. A característica de envolver o comprometimento de uma alíquota não desprezível da remuneração do servidor público ou benefício previdenciário que,

²³ A fim de empreender melhor fluência na leitura, esta dissertação utilizará, doravante, a expressão mutuante para designar a denominada posição ativa da relação obrigacional, cuja titularidade, nas operações de crédito consignado, pode ser exercida por todas as espécies de instituições financeiras integrantes ao Sistema Financeiro Nacional, na forma do art. 17 da Lei 4.595/1964, assim como as entidades abertas de previdência complementar ("EAPC") e seguradoras, na forma da Circular SUSEP nº 600, de 13 de abril de 2020.

²⁴ De igual maneira, em nome da didática, utilizar-se-á a expressão mutuário para nominar os titulares da situação jurídica subjetiva devedora: (i) servidores públicos civis ativos (estatutários e estáveis, conforme EC nº19/1998), federais, estaduais, distritais e municipais, da Administração Direta ou Indireta e beneficiários dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos - RPPS; (ii) Militares membros das Forças Armadas e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros - ativos e inativos - dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 42 da CRFB/1988; (iii) e, por fim, os aposentados e pensionistas do regime geral da previdência social (RGPS).

²⁵ A expressão Poder Público serve para indicar os entes da Administração Pública- Poderes Executivo, Legislativo (federal, estaduais, distrital e municipais) e Judiciário (federal e estaduais), e também por autarquias - como é caso do INSS, a quem as partes confiam o dever de inclusão dos descontos folha, a guarda dos valores retidos e posterior repasse ao mutuante.

²⁶ Nos casos de conexão contratual, Carlos Nelson Konder enfatiza: surge a figura do ‘contratante-terceiro’, ‘parte por equiparação’, ou ‘simples parte’, que é aquele que, posto não configurar parte no sentido estrito oferecido pela análise do negócio isolado, constitui figura jurídica integrante do regulamento de interesses estabelecido por meio dos contratos conexos. KONDER, Carlos Nelson. *Contratos conexos: grupos de contratos, redes contratuais e contratos coligados*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 246. Teresa Negreiros, ao analisar a obra de Mireille Bacache-Gibeili em sua tese *La Relativité des Conventions et les Groupes de Contracts*, entende que “parte” seja alargado com o objetivo de incluir as pessoas a quem o contrato diz respeito do ponto de vista funcional, abarcando, portanto, não apenas os contratantes diretamente, mas igualmente os participantes do grupo de contratos. apud BACACHE-GIBEILI, Mireille. *La relativité des conventions et les groupes de contracts*, 1996. In: NEGREIROS, Teresa. *Teoria dos contratos: novos paradigmas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 235- 236.

²⁷ KONDER, 2006, p. 55.

²⁸ O falecido jovem jurista de São Paulo ensina sobre a possibilidade de “terceiros em relação ao negócio, mas partes na relação dele decorrente”. PENTEADO, Luciano de Camargo. *Efeitos contratuais perante terceiros*. São Paulo: Quartier Latin, 2007a. p. 36-37.

como se sabe, são tutelados constitucionalmente²⁹, evidencia, de igual forma, o desafio a que se propõe a presente dissertação.

A Título de advertência preliminar, cumpre ressaltar que o objeto central deste estudo circunscreve-se a análise do crédito consignado “setor público” (para fins didáticos)³⁰, que envolve o Poder Público e na qualidade de mutuários: (i) os servidores públicos civis ativos (estatutários e estáveis, conforme EC nº 19/1998), federais, estaduais, distritais e municipais, da Administração Direta ou Indireta e beneficiários dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos - RPPS; (ii) Militares membros das Forças Armadas e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros - ativos e inativos - dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 42 da CRFB/1988; (iii) e, por fim, os aposentados e pensionistas do regime geral da previdência social (RGPS)³¹.

Assim, excluem-se, em consequência, as operações regulamentadas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT - crédito consignado “setor privado”³². Justifica-se esse recorte, principalmente, pelo fato de a tessitura da operação de crédito consignado “setor público” ser a segurança promovida pela folha de pagamento, decorrente, dentre outros fatores, da estabilidade de determinados agentes públicos e segurança do pagamento previdenciário – algo que não acontece no crédito consignado “setor privado”³³.

²⁹ Daniel Bucar observa que a intensidade da tutela que o ordenamento jurídico confere ao salário e remuneração decorre de três fatores: (i) “O primeiro fundamento – relativo especialmente a subsídios, soldos, salários, remunerações – diz respeito à proteção do valor pecuniário da alienação da força humana de trabalho. Por constituir disposição de situação existencial, o crédito atrai especial tutela em razão da axiologia constitucional personalista da República. Já o segundo, ainda no âmbito das contraprestações, decorre da manifesta aversão à possibilidade de o prestador de serviço ver-se obrigado a exercer sua atividade sem que haja real e efetiva percepção de contraprestação, o que, em tese, poderia vir a configurar trabalho escravo, de alta reprovabilidade constitucional. O terceiro fundamento, por fim, comum a todas as verbas, cuida da consideração, preliminar, de que os valores auferidos são necessários para fazer frente às despesas correntes da pessoa, de acordo com a periodicidade dos recebíveis”. BUCAR, Daniel. *Superendividamento: reabilitação patrimonial da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 58.

³⁰ Feita a demarcação quanto às fronteiras do estudo, seja consentido, como opção terminológica, utilizar a expressão crédito consignado para designar as operações de crédito consignado “setor público”.

³¹ Quanto às especificidades das categorias mencionadas. V. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

³² Reitera-se que utilização da expressão crédito consignado “setor privado” é apenas para fins didáticos. É necessário ressaltar a possibilidade de servidores públicos trabalhistas (celetistas) – também excluídos do âmbito desta pesquisa. Quanto a esta categoria. V. Ibid., p. 232.

³³ Como se verá mais a frente, tal característica ajuda a definir o sinalagma contratual do crédito consignado “setor público”, de modo a apartar as duas operações.

Além disso, o crédito consignado “setor privado” envolve figuras jurídicas que escapam do objeto deste estudo, por atraírem disciplinas jurídicas distintas, tais como: a possibilidade de garantia de até 10% do saldo da conta vinculada no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e até 100% do valor da multa paga pelo empregador, em caso de despedida sem justa causa ou despedida por culpa recíproca ou força maior, conforme incisos I e II do § 5º, art. 1º da lei 10.820/2003³⁴.

Dos quadros jurídicos tradicionais, afastam-se os contratos de crédito consignado. A *assegnazione*³⁵ do mutuário ao Poder Público tem contornos específicos e são dignos de um exame detalhado por serem relevantes na qualificação e individuação da disciplina aplicável ao ajuste de interesses. Da praxis bancária e da insuficiência das fontes normativas reguladoras afluem numerosas lacunas, a que esta dissertação intenta colmatar, tais como: qual o significado normativo da reserva de margem consignável? qual o fundamento jurídico da autorização irrevogável do desconto em folha de pagamento? A partir da autorização do desconto, em meio à execução do contrato, o Poder Público pode se recusar a promover a inclusão dos descontos na folha de pagamento? Em que momento ocorre a liberação do mutuário: no registro das informações contratuais na folha de pagamento ou na restituição/repasse realizada pelo Poder Público? O desconto em folha é meio de pagamento escolhido pelas partes ou cumpre a função de garantia de crédito? Qual a posição jurídica³⁶ do Poder Público no regulamento de interesses? Qual o limite máximo de comprometimento mensal (margem consignável)? Quais os efeitos pretendidos e tutelados nos contratos de crédito

³⁴ Art. 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento ou na sua 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, quando previsto nos respectivos contratos. § 5º Nas operações de crédito consignado de que trata este artigo, o empregado poderá oferecer em garantia, de forma irrevogável e irretratável: I - até 10% (dez por cento) do saldo de sua conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; II - até 100% (cem por cento) do valor da multa paga pelo empregador, em caso de despedida sem justa causa ou de despedida por culpa recíproca ou força maior, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

³⁵ O instituto da consignação de pagamento, no direito italiano, denomina-se *assegnazione* ou indicação de pagamento. RUGGIERO, Roberto de. *Instituições de direito civil*. v. III, 2. ed. Campinas: Bookseeller, 2005. p. 234.

³⁶ A expressão “posição jurídica” designa, comumente, as situações jurídicas de um único sujeito. ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil: Teoria Geral*. v. III. Relações e situações jurídicas. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 17.

consignado? Os efeitos essenciais³⁷ dos contratos são compatíveis com a axiologia constitucional?

Para melhor enfrentamento das questões acima delineadas, sem a pretensão de afastar a abstração das normas do mundo real dos fatos³⁸, o método a ser utilizado na elaboração deste trabalho será o dedutivo-indutivo, em estreito diálogo com o pragmatismo ao lado da análise zetética e dogmática³⁹, sistematizando-se adequadamente o objeto da pesquisa. Diante dos escopos aqui pretendidos, a sequência expositiva da presente dissertação se constitui em 4 (quatro) capítulos.

Tratar-se-á, no segundo capítulo, após observações prefaciais da introdução, de uma abordagem do fenômeno global do contrato de crédito consignado. O terceiro capítulo busca examinar os traços distintivos da operação econômica. Imprescindível, neste aspecto, será o exame da participação do Poder Público e o seu grau de ligação com regulamento de interesses⁴⁰.

Em seguida, no quarto capítulo, corolário da incipiência de estudos doutrinários que envolvem a temática do desconto em folha de pagamento, busca-se matizar os debates doutrinários a respeito de operações que com o crédito consignado guardam certa semelhança. Em busca do significado normativo dos contratos de crédito consignado, serve-se, este trabalho, como ponto de partida, dos profusos debates doutrinários em torno do paradigmático caso Cavallini V. Galassi, julgado pela *Corte di Cassazione* e das operações bancárias de pagamento: débito direto em conta corrente, transferência bancária e depósito com função de garantia.

Expostas as vicissitudes do modelo negocial e evidenciados os institutos jurídicos afins, no derradeiro capítulo, adentra-se na atividade de qualificação do

³⁷ PUGLIATTI, 1951, p. 119.

³⁸ Pietro Perlingieri observa a influência recíproca entre direito e realidade social e daí faz derivar os seguintes corolários, caracterizadores do ordenamento jurídico: “a) historicidade da sociedades e historicidade do *ius* são um todo único; b) o *ius* coincidir com a sociedades sem exaurir-se na pura normatividade; c) o *ius*, que justamente pode se definir totalidade da experiência jurídica, é, como qualquer totalidade, necessariamente complexa; d) a complexidade do *ius* exige que a sua análise não perca a sua unidade necessária; e) conceitual é síntese individual somente na unidade da sua aplicação”. PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Tradução de Maria Cristinade Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 194.

³⁹ JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO aduz que: “A concretização da norma cria sempre realidade social valorada”. ASCENSÃO, 2002, p. 42.

⁴⁰ Sobre o tema, Paula A. Forgioni propõe a classificação dos contratos coligados em relação ao grau de ligação, em oposição aos contratos independentes. FORGIONI, Paula Andrea. *Contratos empresariais: teoria geral e aplicação*. 5. ed. São Paulo: RT, 2020. p. 57.

crédito consignado, a fim de individuar as disciplinas normativas mais adequadas a função jurídica do negócio⁴¹.

⁴¹ Nesse sentido, fundamental citar as lições Pietro Perlingieri: “não o objeto, nem muito menos a forma ou a estrutura, é a função que incide sobre a identificação do contrato, é a causa concreta que o qualifica”. PERLINGIERI, 2008, p. 378.

2. Do crédito consignado em folha de pagamento

A percepção jurídica do direito civil-constitucional firma-se na ponderação fático-normativa, na capacidade de transitar do conceitual-abstrato para o concreto-fático. Sob um tal prisma é que se pode compreender os conceitos-chave da dogmática civil perante as disrupções do concreto.

Nesse compasso, mostra-se necessário o exame do crédito consignado a partir do contexto no qual está inserido⁴², desvendando os aspectos gerais de sua ambiência, após breve esboço histórico do desenvolvimento da modalidade, com o fito de compreender a complexidade do negócio jurídico na sua globalidade.

2.1. Aspectos gerais, origem e evolução

O vocábulo consignação advém do latim *cum signare*, “recordando o uso primitivo de se exhibir o dinheiro em um saco fechado e lacrado com o sinete”⁴³. A concepção do contrato de crédito consignado vertida na sua definição lexical sintetiza, de certo modo, a compreensão de sua principal característica: a segurança do desconto em folha de pagamento.

Da prática mercadológica⁴⁴, viu-se que esta modalidade de contrato se apresentou profícua às instituições financeiras, em decorrência dos menores níveis de risco⁴⁵ propiciados pela segurança da operação econômica. Caucionadas pela consignação da prestação em folha de pagamento, corolário, em grande medida, da

⁴² A respeito do reconhecimento da realidade pelo direito, v.: ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil. Teoria Geral. Acções e Factos Jurídicos*. 2. ed. v. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 82.

⁴³ Porto, Odyr José Pinto, Oliveira, Valdemar Mariz. *Ação de Consignação em Pagamento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 38-39.

⁴⁴ Para aprofundamento sobre as noções de mercado, Estado e regulamentação, v.: GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 34.

⁴⁵ “O risco de crédito é determinado pela possibilidade de as obrigações de caixa de uma dívida não serem corretamente liquidadas. O risco de crédito existe, em outras palavras, pela possibilidade de o devedor deixar de cumprir suas obrigações financeiras, ou seja, pela inadimplência no pagamento do principal da dívida e/ou na remuneração dos juros”. ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado financeiro*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 124. Para Morton Glantz, risco de crédito “se refere ao potencial que um tomador ou contraparte tem de falhar em cumprir uma obrigação”. GLANTZ, Morton. *Gerenciamento de riscos bancários*. São Paulo: Campus, 2007. p. 331.

estabilidade do servidor público⁴⁶ e segurança do benefício previdenciário⁴⁷, a concessão dos créditos consignados prescinde do exame criterioso normalmente verificável em outras operações de crédito em relação ao risco do mutuário em não cumprir com as suas obrigações⁴⁸.

De igual modo, para os mutuários, o contrato de crédito consignado encontrou viabilidade⁴⁹, em razão, principalmente, da celeridade na aprovação do crédito⁵⁰ e reduzida taxa de juros, em cotejo com as demais modalidades de empréstimos pessoais⁵¹.

⁴⁶ Assim disciplina o Art. 41 da CRFB/1988: Art. 41: São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

⁴⁷ De acordo com o Art. 7º da Constituição: Art. 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXIV – aposentadoria.

⁴⁸ O exame da situação econômico-financeira, do grau de endividamento, da pontualidade e atrasos nos pagamentos, do limite de crédito e garantias contratuais são negligenciadas nos contratos em exame, como se verá no item 3.2.1. Sobre a análise de riscos de crédito, vale citar que o Brasil é signatário do Acordo de Basiléia, criado com o escopo, em linhas gerais, de se estabelecer critérios de prevenção sobre riscos de crédito: BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. July 1988. updated to April 1998. Basileia, 1998. p. 2.

⁴⁹ Sob mirada zetéctica, não se pode ocultar que a denominada “democratização” do crédito irrompe no Brasil e revela significativo influxo no aumento das operações de crédito consignado. Em *O governo do homem endividado*, Maurizio Lazzarato denomina sociedade de dívida, àquela no qual se verifica a substituição dos direitos sociais pelo acesso ao crédito, ou como ele adverte pelo “direito de contrair dívidas”. LAZZARATO, M. *O governo do homem endividado*. Tradução de Daniel P. P. da Costa. São Paulo: n-1 edições, 2017. p. 63.

⁵⁰ Na prática bancária, o exame de solvabilidade dos interessados na realização da operação pela instituição financeira, limita-se a verificação da existência de um limite margem consignável disponível. Nessas hipóteses, é como se houvesse um crédito pré-aprovado ao cliente. Destarte, o ônus da prudência, comum nas operações bancária, revela-se, sobremaneira, mitigado, o que promove celeridade na aprovação do crédito. Como se verá mais a frente, o exame dos riscos recai com muito mais intensidade sobre o Poder Público, que assume os deveres de incluir os descontos em folha para, empós repassá-los a instituição financeira.

⁵¹ São precisas as palavras de Arnold Wald, em um dos poucos artigos sobre o tema: “Como vimos, o crédito pessoal consignado é uma modalidade de mútuo, de natureza privada, cujo pagamento ocorre mediante desconto direto das prestações em folha de pagamento ou de benefício previdenciário do mutuário, conforme o disposto na Lei 10.820/2003. Basicamente, as consignações em folha de pagamento caracterizam-se pela expressa e prévia autorização do mutuário à instituição financeira, bem como pela formal concordância do seu empregador ou da instituição de previdência em efetuar a retenção e o repasse dos valores devidos diretamente a essa instituição financeira. A grande vantagem dessa modalidade de mútuo é a oferta de baixas taxas de juros, tendo em vista o menor risco de inadimplência, uma vez que o mutuário terá o valor da prestação deduzido diretamente de seu salário ou benefício, por seu empregador ou pelo INSS”. WALD, Arnoldo. O regime especial do crédito pessoal consignado. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo, v. 54, p. 291, out. 2011. p. 291.

Foi a partir da primeira década do século XXI que o crédito consignado, nos moldes atuais, irrompeu no cenário nacional como opção de crédito ao consumo⁵², contemplando uma miríade de novos consumidores até então desprovidos de acesso ao crédito.

Todavia, a mais remota regulamentação sobre o crédito consignado data do século XIX⁵³, no cerne do pacote econômico denominado encilhamento⁵⁴, elaborado pelo então Ministro Fazenda, Ruy Barbosa, do governo provisório de marechal Deodoro da Fonseca. Ao longo do ano de 1890, com a Proclamação da República, uma série de medidas econômicas previstas em Decretos governamentais foram implementadas por Ruy Barbosa, com o objetivo de flexibilizar o crédito, até então obstaculizados pela organização monetária e bancária do governo imperial. Dentre tais medidas, destaca-se, para as finalidades do presente estudo, o Decreto nº 771, de 20 de setembro de 1890, que previu a possibilidade de descontos em folha de pagamento dos servidores públicos. O referido decreto propunha, de acordo com sua ementa:

Beneficiar esta numerosa classe, facilitando-lhe empréstimos de dinheiro e a aquisição de prédios para si ou suas famílias e contractos de seguros de vida; Considerando que taes empréstimos, a longo prazo e juro modico, absorvem apenas uma pequena parte do vencimento mensal dos funcçionarios, tirada a quota de todas as despesas ocasionadas pelos empréstimos; Considerando que o funcçionario publico, cedendo uma pequena parte dos seus vencimentos, cousa sua, para determinado fim, e com vantagem propria, mediante contracto com direitos e obrigações claramente definidas, não incorre na censura de direito⁵⁵.

É flagrante, a despeito dessa previsão normativa, a anacronia com a modalidade contratual desenvolvida nos dias atuais, em particular, pelo fato de a garantia de estabilidade do servidor público, bem como do pagamento

⁵² Destaca-se como uma das primeiras regulamentações sobre o crédito consignado, o Decreto do Estado do Rio de Janeiro nº 25.547 de 1.999, que estabeleceu regras gerais para averbações facultativas em folha de pagamento dos servidores ativos e inativos.

⁵³ BRASIL. Decreto nº 771, de 20 de Setembro de 1890 - Publicação Original. *Concede a Antonio José de Abreu, funcçionarios publico, autorização para incorporar o Banco dos Funcçionarios Publicos*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-771-20-setembro-1890-508891-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁵⁴ Essa política foi implementada em 1890 e levou a alcunha de “encilhamento” como uma analogia às corridas de cavalos. Os cavalos bem encilhados, isto é, bem equipados, tinham melhores condições para ganhar as provas. Do mesmo modo, o crédito oferecido pela impressão em larga escala de moeda oferecia condições únicas para o enriquecimento de especuladores financeiros. Sobre o tema, v. FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação de Desenvolvimento da Educação, 1995.

⁵⁵ BRASIL. Decreto nº 771, de 20 de Setembro de 1890 - Publicação Original. Acesso em: 10 set. 2021.

previdenciário terem surgido em momento posterior⁵⁶. Sem embargo, a menção a tal legislação merece destaque, dado que o termo “consignação”, como indicativo da natureza do desconto em folha, assim como a irrevogabilidade da obrigação de consignar surgem na previsão do art. 7º do Decreto nº 771/1890⁵⁷.

Posteriormente, editou-se o Decreto nº 20.225, de 18 de julho de 1931, dispondo sobre a consignação em folha de pagamento, regulamentando as operações de crédito consignado para servidores públicos⁵⁸. Do exame do referido Decreto, 2 (dois) aspectos merecem destaque. O primeiro refere-se a norma prevista pelo art. 3º, segundo a qual os índices de juros não poderiam ser superiores à 12% (dose por cento) ao ano, nas operações realizadas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser elevada ao patamar de 15% (quinze por cento) e 18% (dezoito por cento) ao ano, nos prazos de 36 a 48 meses, respectivamente⁵⁹. O segundo aspecto, diz respeito ao limite de comprometimento mensal (margem consignável), o qual o não poderia atingir o segundo terço do vencimento, de acordo com o art. 6º⁶⁰.

⁵⁶ A garantia de estabilidade do servidor público foi prevista pela Constituição de 1934, que assim determinava: Art. 169 Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e, no qual lhes será assegurada plena defesa. Já a previdência social tem sua origem atrelada a edição do Decreto Legislativo 4.682/1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, que buscava tutelar o futuro de trabalhadores ferroviários da iniciativa privada.

⁵⁷ “Art. 7º Na hypothese de remoção ou comissão do funcionario publico para repartição fóra da Capital Federal, ficará consignada por aquelle ao mesmo Banco a quantia que é devida mensalmente a este, não podendo retirar esta consignação sem accordo com o Banco”.

⁵⁸ BRASIL. Decreto nº 20.225, de 18 de Julho de 1931. *Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20225-18-julho-1931-503695-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20S%C3%A3o%20consideradas%20associa%C3%A7%C3%B5es,s%C3%B3%20reparti%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%20um%20s%C3%B3.3>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁵⁹ “Art. 3º Os novos empréstimos e as reformas dos existentes somente serão permitidos no caso do juro do contrato não ultrapassar a taxas de 12% ao ano, no prazo máximo de 24 meses, sobre a quantia realmente devida (tabela Price), podendo, nas mesmas condições, a taxa ser elevada até 15% e 18% ao ano, quando os prazos forem, respectivamente, de 36 a 48 meses”. BRASIL. Decreto nº 20.225, de 18 de Julho de 1931. *Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20225-18-julho-1931-503695-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20S%C3%A3o%20consideradas%20associa%C3%A7%C3%B5es,s%C3%B3%20reparti%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%20um%20s%C3%B3.3>. Acesso em: 18 set. 2021.

⁶⁰ “Art. 6º As consignações referidas no § 2º do art. 1º poderão atingir até o segundo terço do vencimento respectivo. Essas consignações, para serem averbadas, dependerão de requerimento do consignante, encaminhado por intermédio da repartição onde estiver servindo. Esta transmitirá o pedido, com a sua informação, à repartição pagadora, que autorizará a inclusão em folha, no caso de haverem sido cumpridas as exigências deste decreto”.

De feitio mais consentâneo ao modelo atual, convém citar a lei nº 6.445, de 4 de outubro de 1977, regulamentada pelo decreto nº 86.600, de 17 de novembro de 1981, dispondo sobre consignações em folha de pagamento de servidores civis, ativos e inativos, da Administração Federal direta e das autarquias federais⁶¹.

É conveniente mencionar, ademais, que no decorrer no século XX, notou-se uma operação intitulada de assistência financeira, entabulada entre entidades de previdência privadas e servidores públicos federais ou trabalhadores de determinadas categorias, com base na lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977⁶².

Sabe-se que, hoje, convivem no Brasil dois sistemas de previdência: (i) um dito social no modelo de repartição - consolidado no Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia do governo federal (ii) e, outro, denominado complementar, baseado no regime de capitalização, perante entidades de previdência complementar, fechadas ou abertas⁶³.

Há consenso na doutrina que a Previdência social tem sua origem vinculada a edição do Decreto Legislativo nº 4.682/1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, que buscava tutelar o futuro de trabalhadores ferroviários da iniciativa privada, instituindo-se, para este fim, as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estradas de ferro existentes no Brasil⁶⁴.

Neste aspecto, dada a segurança decorrente do benefício previdenciário, viu-se, desde então, operações estruturadas sob o título de assistência financeira,

⁶¹ Vale destacar a regra prevista pelo art. 5º do Decreto nº 86.600/1981, que proibia descontos na folha de pagamento acima do limite de 30% (trinta por cento) do vencimento, salário ou provento do mutuário, conforme se vê: Art. 5º - A soma das consignações não excederá a 30% (trinta por cento) do vencimento, salário ou provento, acrescido das vantagens acessórias de caráter permanente. BRASIL. Decreto nº 86.600, de 17 de novembro de 1981. *Regulamenta a Lei nº 6.445, de 4 de outubro de 1977, que dispõe sobre consignações em folha de pagamento de servidores civis, ativos e inativos, da Administração Federal Direta e das Autarquias Federais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D86600.htm. Acesso em: 18 set. 2021.

⁶² A atividade de previdência complementar no Brasil foi regulamentada, primeiramente, pela lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, no qual constata-se previsão normativa autorizando a assistência financeira, com recursos próprios, aos participantes que aderiram ao plano de benefícios. Assim dispunha o art. 23 da lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977: Art. 23. Nas entidades abertas sem fins lucrativos, o resultado do exercício, satisfeitas todas as exigências legais e regulamentares no que se refere aos benefícios, será destinado à constituição de uma reserva de contingência de benefícios e, se ainda houver sobra, a programas culturais e de assistência aos participantes, aprovados pelo órgão normativo do Sistema Nacional de Seguros Privados.

⁶³ AGOSTINHO, Theodoro. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 65.

⁶⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 39.

com inegável função de mútuo feneratício. Ainda hoje, diversas entidades de previdência oferecem assistência financeira a servidores públicos, aposentados e pensionistas e beneficiários do INSS e dos planos previdenciários privados.

De todo modo, a gênese da tessitura das fontes normativas acima citadas têm assente em circunstâncias díspares da contemporaneidade, em conjunturas históricas que negligenciavam a pessoa humana e sua dignidade. Ademais, a inexistência da sociedade de consumo⁶⁵ e da denominada democratização do crédito já demonstram o anacronismo de tais regras ao paradigma atual do crédito consignado.

Destarte, como marco temporal, é possível compreender o crédito consignado, no paradigma atual, na primeira década do século XXI em diante, a partir do qual surgem regras e práticas comerciais que particularizam, desde então, o modelo contratual. Destaca-se como uma das primeiras regulamentações sobre a matéria, o Decreto do Estado do Rio de Janeiro nº 25.547 de 1.999, que estabeleceu regras gerais para averbações facultativas em folha de pagamento dos servidores ativos e inativos da Administração direta e indireta e aposentados e pensionistas do RIOPREVIDÊNCIA⁶⁶. O presente diploma regulamentar e suas alterações posteriores estabeleceram uma série de regras que singularizaram a estrutura vigente do crédito consignado – fortemente marcada pelo dirigismo estatal⁶⁷, cujas premissas foram posteriormente reproduzidas pelos demais Entes federativos⁶⁸ e o próprio INSS.

⁶⁵ Sobre o tema: BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Zahar, 2008. p. 106.

⁶⁶ DECRETO nº 25.547 de 30 de agosto de 1999. *JusBrasil*. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/230321/decreto-25547-99>. Acesso em: 12 jan. 2021.

⁶⁷ V., por todos, TEPEDINO, Gustavo. Ativismo judicial e construção do direito civil: entre dogmática e práxis. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 24, n. 1, jan./abr., 2019. p. 28 e ss. Ao propósito da mudança de paradigma (da teoria contratual clássica ao dirigismo contratual), v., por todos, BESSONE, Darcy. *Do contrato: teoria geral*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 41 e ss.

⁶⁸ Em momento posterior, o governo de Minas Gerais editou o DECRETO Nº 42.103, de 19 de novembro de 2001, dispondo sobre a consignação em folha de pagamento dos servidores, aposentados e pensionistas da Administração Direta, Autarquias e Fundações vinculadas ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. DECRETO nº 42.103/2001 de 19/11/2001. Dispõe sobre a consignação em folha de pagamento dos servidores, aposentados e pensionistas da administração direta, autarquias e fundações vinculadas ao poder executivo do estado de Minas Gerais. *Leis Estaduais*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-42103-2001-minas-gerais-dispoe-sobre-a-consignacao-em-folha-de-pagamento-dos-servidores-aposentados-e-pensionistas-da-administracao-direta-autarquias-e-fundacoes-vinculadas-ao-poder-executivo-do-estado-de-minas-gerais>. Acesso em: 20 maio 2021.

Sob a perspectiva das demarcações históricas, contudo, os contratos de crédito consignado encerraram uma ruptura quantitativa a partir da lei nº 10.820 de 2.003, que disciplinou as operações de crédito consignado na folha de pagamento dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT⁶⁹, assim como dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social.

2.2.

Correspondentes bancários e crédito consignado: anverso e o reverso

O aprofundamento do exame sobre o crescimento das operações de crédito consignado revela que o surgimento dos correspondentes bancários foi determinante para o desenvolvimento da modalidade negocial. Os correspondentes bancários e o modelo de crédito consignado tem origem comum, surgem na mesma época e atendem aos mesmos anseios econômicos e sociais das classes integrantes da base da pirâmide social⁷⁰.

Do ideário da inclusão financeira⁷¹, corolário das circunstâncias econômicas vivificadas nos anos 2000 e das baixas taxas de bancarização, viu-se a necessidade de ampliação dos canais de atendimento bancários com o fito de atender as demandas sociais originadas pelas políticas sociais do período em comento⁷². Nessa toada, os avanços econômicos assistidos no início do presente século e o surgimento

⁶⁹ A título ilustrativo, vale mencionar que os contratos de crédito consignado “setor público” atingiram maior expansão quando comparados com as operações destinadas aos funcionários de crédito consignado “setor privado”⁶⁹. Disponível em: BRASIL. Banco Central do Brasil. Cidadania Financeira. Empréstimo consignado: características, acesso e uso. *Governo Federal*. Acesso em: 20 set. 2021. Acesso em: 20 maio 2021.

⁷⁰ Neste sentido, Bárbara Vallejos: “O ciclo de crescimento econômico iniciado no Brasil a partir de 2003, com incremento da renda, sobretudo na base da pirâmide social, trouxe à tona o debate acerca da expansão do atendimento bancário. Inequivocamente o país atravessou um momento de demanda por inclusão financeira. O recente período de distribuição de renda e incentivos públicos à oferta de crédito fomentados pelo BNDES e por algumas linhas especiais oferecidas pelos bancos públicos – dentre as quais a mais destacada foi a opção pelo crédito consignado – aumentaram a necessidade de “bancarização”. VAZQUEZ, Bárbara Vallejos Vaz. *Correspondentes bancários e terceirização: o subterrâneo das relações de trabalho no setor financeiro no Brasil*. [s.n.]. Campinas. São Paulo: 2018.

⁷¹ Para Joseph Schumpeter⁷¹ há forte liame que vincula o desenvolvimento econômico ao acesso a serviços financeiros, sendo primordial, na visão do autor, novas modalidades de crédito a fim de ampliá-lo. SCHUMPETER, J. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas São Paulo. Abril Cultural, 1982.

⁷² PAULA NETO, Antônio José de. Correspondentes e democratização do acesso ao sistema financeiro: um novo olhar para ampliar esta conquista. In: DODL, Alessandra; BARROS, José Renato (orgs.). *Desafios do Sistema Financeiro Nacional: o que falta para colher os benefícios da estabilidade conquistada*. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 101.

do crédito consignado, em especial para os aposentados e pensionistas do INSS, depreendeu-se a necessidade de maior capilaridade do sistema financeiro, a fim de promover a bancarização desse grupo social⁷³.

Sob tal atmosfera, os correspondentes bancários afluíram como recurso amoldado, considerando que a opção pelas agências bancárias se apresentava, notadamente, com maior custo de manutenção⁷⁴. Assim, não em vão, notou-se que a distribuição geográfica dos correspondentes obedeceu a lógica diversa daquela que contribui para a criação de novas agências bancárias, sendo esta última direcionada a municípios como maiores índices de desenvolvimento econômico⁷⁵.

Os correspondentes bancários, no paradigma hodierno de atuação, surgem em 2003 com a edição Resolução 3156 que possibilitou a terceirização pelas instituições financeiras, e não somente às bancárias⁷⁶, de canais de distribuição de serviços financeiros à diversos estabelecimentos comerciais, tais como, como empresas do setor de comércio varejista, lotéricas, Correios, imobiliárias, farmácias, drogarias⁷⁷, dentre outras.

⁷³ Assim para Bruno Miragem: “Em perspectiva positiva, trata-se de mecanismo que auxiliou a ampliação do acesso ao sistema financeiro a contingente de pessoas sem relação bancária anterior, permitindo atender a clientela, sem custos de manutenção de uma agência bancária e respectivas exigências legais para sua instalação”. MIRAGEM, Bruno. *Direito bancário*. 3. ed. 2019. [Livro digital].

⁷⁴ É o que diz o BACEN: “Essa relação de substituição entre agências bancárias e correspondentes pode ser explicada pelas possibilidades abertas pela criação dos correspondentes. As diferenças de custo existentes entre os dois tipos de estabelecimento permitem às instituições financeiras uma maior otimização na distribuição de seus serviços. Desse modo, regiões nas quais não havia demanda suficiente para serviços financeiros, na quantidade ou no nível de complexidade que uma agência pode oferecer, podem ser atendidas por correspondentes. LOUREIRO, Eleonora Rodrigues; BADER, Gabriel de Abreu Madeira; FANI, Lea Cymrot. *Expansão dos Correspondentes Bancários no Brasil: uma análise empírica*, p. 18. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps433.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁷⁵ Em estudo do Banco Central do Brasil sobre o tema: “Analisando a relação entre os correspondentes e as agências bancárias, os resultados indicam que, ainda que haja características específicas dos municípios que atuam atraindo correspondentes e agências, no processo de expansão dos correspondentes há uma relação de substituição com as agências. Ibid., p. 17.

⁷⁶ PAULA NETO, 2011, p. 106.

⁷⁷ Em 2009, a Resolução nº. 44/09 da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (RDC nº. 44/09) e Instruções Normativas nº 09/2009, proibiram a comercialização de produtos financeiros em farmácias e drogarias, de acordo com §5º do art. 61. “Art. 61. Além da dispensação, poderá ser permitida às farmácias e drogarias a prestação de serviços farmacêuticos conforme requisitos e condições estabelecidos nesta Resolução. §5º É vedado à farmácia e drogaria prestar serviços não abrangidos por esta Resolução. “Com o fito de suspender os efeitos da Resolução nº. 44/09, a Associação Brasileira de Redes de Farmácias e Drogarias - ABRAFARMA ajuizou ação coletiva em face da ANVISA, tendo sido deferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela no sentido de possibilitar a prestação de serviços de recebimento de conta. STJ, SLS: 1200, Rel. Ministro Ari Pargendler, Data de Publicação: DJE 14/04/2010. Processo nº. 2009.34.00.033821-4/DF.

Com a sua particularidade de colmatar as lacunas das agências bancárias, instalando-se em municípios pouco atrativos economicamente, os correspondentes bancários passaram a constituir o principal canal de distribuição dos serviços financeiros⁷⁸, dentre os quais os contratos de crédito consignado notabilizam-se pelo número de operações realizadas por este segmento⁷⁹. A expansão e desenvolvimento dos correspondentes bancários têm sido objeto de estudos na literatura econômica⁸⁰. Há consenso sobre a participação dos correspondentes no crescimento do crédito consignado⁸¹, com forte concentração desse segmento em municípios com maior parcela de aposentados e pensionistas do INSS.

Deve-se considerar, ainda, que o crédito consignado se popularizou, na sua gênese, com Bancos⁸² de médio porte que não dispunham de elevada rede de

⁷⁸ Na forma do art. 8.º da Res. CMN 3.954/2011, infere-se que os CORBANS são empresas contratadas pelas Instituições Financeiras para o desempenho, sob sua responsabilidade, de serviços financeiros: “I - recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança mantidas pela instituição contratante; II - realização de recebimentos, pagamentos e transferências eletrônicas visando à movimentação de contas de depósitos de titularidade de clientes mantidas pela instituição contratante; III - recebimentos e pagamentos de qualquer natureza, e outras atividades decorrentes da execução de contratos e convênios de prestação de serviços mantidos pela instituição contratante com terceiros; IV - execução ativa e passiva de ordens de pagamento cursadas por intermédio da instituição contratante por solicitação de clientes e usuários; V - recepção e encaminhamento de propostas referentes a operações de crédito e de arrendamento mercantil de concessão da instituição contratante; VI - recebimentos e pagamentos relacionados a letras de câmbio de aceite da instituição contratante; VII (Revogado) (Revogado pela Resolução nº 3.959, de 31/3/2011.) VIII - recepção e encaminhamento de propostas de fornecimento de cartões de crédito de responsabilidade da instituição contratante; e IX - realização de operações de câmbio de responsabilidade da instituição contratante, observado o disposto no art. 9º. Parágrafo único. Pode ser incluída no contrato a prestação de serviços complementares de coleta de informações cadastrais e de documentação, bem como controle e processamento de dados”.

⁷⁹ De acordo com a Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes no País (ANEPS): “Em 2000, havia aproximadamente 20 mil correspondentes atuando no País. Em 2019, o número chegou a quase 130 mil. (...) hoje, o setor conta com mais de 1,5 milhão de colaboradores”. IMPRENSA como ser um correspondente bancário. *Aneps*. Disponível em: <https://aneps.org.br/leitura/12942/como-ser-um-correspondente-bancario>. Acesso em: 19 out. 2021.

⁸⁰ Sobre o tema: DINIZ, E. H. *Correspondentes bancários e microcrédito no Brasil: tecnologia bancária e ampliação dos serviços financeiros para a população de baixa renda*. Relatório de pesquisa. São Paulo: EAESP-FGV, 2007.

⁸¹ “O contexto institucional e econômico propício para seu desenvolvimento culminou no crescimento de 1.916,2% entre 2000 e 2016 e supera, em doze vezes, o total de agências no país”. VAZQUEZ, 2018, p. 75-76.

⁸² PATRIMÔNIO do BMG cresceu 223% em 2 anos. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0507200512.htm>. Acesso em: 20 set. 2021; GOMES, Wagner; PARAJARA, Fabiana. Economia. Publicado em: 01 nov. 2004. p. 23. *O Globo*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/393067/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 set. 2021. BMG é o pioneiro no crédito consignado. *FETEC*. Disponível em: <http://www.fetecpr.org.br/bmg-e-o-pioneiro-no-credito-consignado/>. Acesso em: 28 set. 2021.

agências próprias⁸³ e que, massivamente, utilizavam-se dos correspondentes como única fonte de distribuição de serviços bancários. Os maiores *players* do sistema financeiro, considerados de grande porte, ingressam no mercado de crédito consignado em momento posterior⁸⁴ e mesmo dispondo de ampla rede de agências, deram continuidade à prática mercadológica de terceirização dos serviços financeiros, sem deixar de comercializá-los nas suas agências.

Do mesmo modo, com a proliferação das redes de atendimento via correspondentes, surgem rusgas provocadas, principalmente, pelos corretores de crédito consignado, usualmente, denominados “pastinhas”⁸⁵. Tal cenário levou o Banco Central a estabelecer regras de aprimoramento da atuação dos correspondentes bancários em todo país, destacando-se, dentre tais regras, aquela que condiciona o exercício da profissão dos “pastinhas” à exame de certificação por entidade de reconhecida capacidade técnica e as regras que visam a melhoria da qualidade do atendimento pelos correspondentes⁸⁶.

A despeito das críticas pertinentes a terceirização das atividades fim das instituições financeiras e dos conflitos oriundos das operações massificadas, a atuação dos correspondentes, notadamente marcada pelo seu elevado alcance geográfico, contribuiu para a instrumentalização de diversos benefícios governamentais e para o acesso de serviços financeiros às regiões periféricas de baixo poder aquisitivo⁸⁷.

2.3. Segurança do desconto em folha

Comumente, diz-se que a segurança jurídica nas operações de crédito consignado decorre da estabilidade do servidor público estatutário e certeza do

⁸³ ENTREVISTA de Fernando Perrelli, Diretor Executivo do Banco BMG e Presidente do Conselho de Adm. da Help! Franchising. ANEPS. Disponível em: <https://aneps.org.br/leitura/11148/entrevista-de-fernando-perrelli-diretor-executivo-do-banco-bmg-e-presidente-do-conselho-de-adm.-da-help!-franchising>. Acesso em: 28 set. 2021.

⁸⁴ MARQUES, Felipe; MANDL, Carolina. Crédito consignado vira produto de banco grande. *Athena*: Intermediações de negócios. Disponível em: <http://www.athenabrasil.com.br/credito-consignado-vira-produto-de-banco-grande/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁸⁵ PAULA NETO, 2011, p. 107.

⁸⁶ Assim, *Ibid.*, p. 108.

⁸⁷ Em sentido contrário, Bárbara Vallejos Vaz Vazquez: “O atendimento nos correspondentes bancários, retroalimenta, em primeiro lugar, a discriminação entre clientes do sistema financeiro e reforça o caráter heterogêneo do mercado de trabalho brasileiro, ao desempregar trabalhadores bancários diretos e empregar a – ilegal – terceirização da atividade fim no setor”. VAZQUEZ, 2018.

pagamento do benefício previdenciário⁸⁸. É de se notar, contudo, que se por um lado tal característica é premissa de partida para a concessão do crédito consignado e celebração do convênio administrativo, de outro restaria esvaziada caso ao Poder Público fosse atribuída a possibilidade de incumprimento do dever de incluir os descontos em folha de pagamento ou se ao mutuário, ao seu livre alvedrio, pudesse revogar⁸⁹ a autorização do desconto em folha de pagamento.

Não se pode negligenciar que a razão de ser do contrato de crédito consignado, em si, decorre dos benefícios auferidos pela utilização da folha de pagamento. Em termos empíricos, nota-se que a vinculação da folha à satisfação do direito de crédito do credor proporciona maior segurança na relação jurídica. Contudo, essa segurança não decorre, exclusivamente, da estabilidade do servidor público e garantias inerentes ao regime dos estatutários⁹⁰, ou nos casos dos beneficiários dos regimes previdenciários, do direito às prestações do benefício⁹¹.

A segurança do desconto em folha de pagamento e sua aptidão para catapultar a probabilidade de satisfação do crédito decorre pela soma de três fatores, quais sejam: (i) a irrevogabilidade da autorização do desconto em folha⁹²; (ii) a

⁸⁸ Em conjunto com outras premissas, a estabilidade do servidor público estatutário ou certeza do pagamento do benefício previdenciário oferece uma maior garantia aos contratos de crédito consignado “setor público” em cotejo com os créditos consignados “setor privado”. A própria desproporção entre o número de operação contribui para comprovar tal diferença. Em 2020, sob a coordenação de Luciano Benetti Timm, Isabela Maiolino, Fernando Boarato Meneguim e Andrey Vilas Boas de Freitas a Secretaria Nacional do Consumidor, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, editou-se o Guia de Corregulação do Crédito consignado. De acordo com os dados disponibilizados, as operações de crédito consignado setor público correspondem a 94,1% do total de contratos consignados em folha de pagamento, ao passo que as operações de crédito consignado setor privado à 5,9%. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Guia Corregulação do crédito consignado. Mar. 2020. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/2020/Guia---Corregulao-Crdito-Consigado-compactado---final_compressed-1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁸⁹ Assim dispõe o art. 6º da lei 10.820/2003: Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, poderão autorizar que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS proceda aos descontos referidos no art. 1º e, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebam os seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, na forma estabelecida em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social.

⁹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Regime jurídico único dos servidores públicos na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990. p. 33-52.

⁹¹ De acordo com o Art. 7º da Constituição: Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXIV – aposentadoria.

⁹² De acordo com o art. 6º da lei 10.820/2003: “Art. 6º Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, poderão autorizar que o Instituto

obrigação do Poder Público em dar execução ao contrato (iii) e, por fim, a estabilidade do servidor público estatutário e/ou direito ao pagamento do benefício previdenciário. Considerados individualmente cada um dos três fatores citados não teria o potencial de promover a segurança jurídica que caracteriza os contratos de crédito consignado.

Admitir a livre revogabilidade pelo mutuário da autorização do desconto em folha de pagamento⁹³, em meio à execução do contrato, permitindo-se a eleição de outra via para restituição dos valores, consistiria em ato contrário a causa contratual, como se verá mais adiante, e não forneceria a segurança almejada. De igual maneira, mesmo se admitindo a irrevogabilidade da autorização, esta característica seria irrelevante se ao poder público fosse possível recusar às ordens de inclusão e restituição/repasse, no decorrer da execução do contrato. E por fim, os efeitos da irrevogabilidade e das obrigações do Poder Público seriam mitigados não fosse a estabilidade do servidor e/ou certeza e/ou direito ao pagamento do benefício previdenciário.

Os três fatores que, conjuntamente, perfazem a segurança jurídica do modelo são unificados, em última análise, pela folha de pagamento, cuja centralidade na operação erige o Poder Público como figura indispensável para o alcance dos efeitos perseguidos no regulamento de interesses.

Interessa recordar que não tardou muito até que fosse questionada a validade de toda a dinâmica dos descontos em folha de pagamento a título de crédito consignado. Em junho de 2005⁹⁴, quando do julgamento do Recurso Especial nº 728.563/RS pela 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho Junior, a Corte admitiu validade da cláusula de irrevogabilidade do desconto em folha e ao mesmo constituiu entendimento no sentido de afastar

Nacional do Seguro Social - INSS proceda aos descontos referidos no art. 1º e, de forma irrevogável e irretroatável, que a instituição financeira na qual recebam os seus benefícios retenha, para fins de amortização, valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil por ela concedidos, quando previstos em contrato, na forma estabelecida em regulamento, observadas as normas editadas pelo INSS e ouvido o Conselho Nacional de Previdência Social”.

⁹³ As operações de crédito em conta corrente obedecem a lógica inversa. Nesta direção, o art. 6º da Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central do Brasil: “Art. 6º É assegurado ao titular da conta o direito de cancelar a autorização de débitos”.

⁹⁴ Lembre-se que a lei que permitiu o crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS é de dezembro de 2003, conforme salientado na introdução desta dissertação.

a tese segundo a qual a hipótese do desconto em folha de pagamento constituiria penhorabilidade salarial⁹⁵.

2.4.

Repercussão existencial pelo uso da folha de pagamento

Do exame do negócio jurídico que se ocupa essa dissertação, infere-se, naturalmente, a função patrimonial (creditícia), mas com inegável repercussão existencial⁹⁶. Trata-se de um modelo contratual anômalo, da ordem do ter, com fortes conotações na ordem do ser⁹⁷. Isso decorre do fato de o crédito consignado, pela sua caracterização peculiar, ensejar o comprometimento de uma alíquota não desprezível da remuneração ou benefício previdenciário.

A remuneração e o benefício previdenciário possuem natureza alimentar, destinados à subsistência do mutuário e de sua família, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana⁹⁸. Daí por que *não podem ser cedidos créditos atinentes aos vencimentos de funcionários ou os créditos por salários*⁹⁹ e,

⁹⁵ CIVIL. CONTRATO DE AUXÍLIO FINANCEIRO. DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. CLÁUSULA INERENTE À ESPÉCIE CONTRATUAL. INOCORRÊNCIA DE ABUSIVIDADE. PENHORA SOBRE REMUNERAÇÃO NÃO CONFIGURADA. SUPRESSÃO UNILATERAL DA CLÁUSULA DE CONSIGNAÇÃO PELO DEVEDOR. IMPOSSIBILIDADE. I. É válida a cláusula que autoriza o desconto, na folha de pagamento do empregado ou servidor, da prestação do empréstimo contratado, a qual não pode ser suprimida por vontade unilateral do devedor, eis que da essência da avença celebrada em condições de juros e prazo vantajosos para o mutuário. II. Recurso especial conhecido e provido. (STJ, REsp: 728563 RS 2005/0033209-4, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Julgado em: 08/06/2005, S2 – 2ª Seção, Data de Publicação: DJ 22/08/2005, p. 125 RDDP v. 35 p. 210).

⁹⁶ Daniel Bucar enfatiza que: “Por constituir disposição de situação existencial, o crédito atrai especial tutela em razão da axiologia constitucional personalista da República. BUCAR, 2017, p. 58. PERLINGIERI, 2008, p. 910-911.

⁹⁷ Sobre situações jurídicas dúplices, Ana Carolina Brochado Teixeira conclui que: “Ante o valor da pessoa concreta em detrimento do sujeito de direitos abstrato, verificou-se que a tutela patrimonial era insuficiente para efetivar a proteção integral do ser humano, razão pela qual as situações existenciais também passaram a ser considerados fatos jurídicos, sendo elas aquelas que realizam de forma direta a dignidade humana. Existem também situações dúplices, que se encontram numa zona cinzenta entre a patrimonialidade e a pessoalidade, sendo útil estabelecer como fator diferenciador a função que realizam. A distinção se faz necessária em razão do tipo de tutela que cada uma receberá do ordenamento jurídico”. TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Autonomia existencial. *Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 16, p. 75-104, abr./jun. 2018.

⁹⁸ Com o advento da Emenda Constitucional nº 30 de 2000, o art. 100 foi acrescido do §1º- que definiu os créditos de natureza alimentar, nos seguintes termos: “§1-A Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado”.

⁹⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. Brasileiro, Teoria Geral das Obrigações. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 219. Com efeito, o artigo 286 do Código Civil dispõe que: “o credor pode ceder o seu crédito, se a isso não se opuser a natureza da obrigação, a lei, ou a convenção com o devedor; a cláusula proibitiva da cessão não poderá ser oposta ao cessionário de boa-fé, se não constar do instrumento da obrigação”.

de igual maneira, revestem-se de proteção especial contra credores¹⁰⁰, dada sua característica de impenhorabilidade¹⁰¹. Ademais, a vulnerabilidade potencializada pelo elevado número de idosos e servidores públicos - que caracteriza o mutuário nesta modalidade - potencializam as conotações existenciais do crédito consignado¹⁰². E será justamente sobre a pessoa humana vulnerável que se revela ainda mais imprescindível a necessidade de um direito civil sensibilizado, historicamente desperto e axiologicamente ativo¹⁰³.

Vale mencionar que no julgamento do EREsp 1.582.475, em outubro de 2018, o STJ voltou a analisar se a regra geral da impenhorabilidade de salários poderia ser excepcionada pelo desconto de crédito consignado em folha de pagamento. A Corte Especial enfatizou importante divergência entre as turmas integrantes da Primeira Seção - que não admitiam a penhora das verbas salariais ou remuneratória, a não ser no caso de débito alimentar – e as turmas integrantes da Segunda Seção – que, em sentido oposto, admitiam a “penhora” em caso de empréstimo consignado e nas hipóteses em que remuneração, sem prejuízo da subsistência do devedor, comportasse penhora parcial. Naquela ocasião, a Corte reconheceu que “a regra geral da impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc. (art. 649, IV, do CPC/73; art. 833, IV, do CPC/2015), pode ser excepcionada quando for preservado percentual de tais verbas capazes de dar guarida à dignidade do devedor

¹⁰⁰ Neste mesmo sentido, a impenhorabilidade do bem de família, prevista nos arts. 1.711 a 1.722 do CC/2002 e na Lei 8.009/1990. Em direção contrária a despatrimonialização do direito civil, cita-se a PL 4188/2021 de autoria do Poder Executivo, aprovada pela Câmara dos Deputados em 02 de junho de 2022, que amplia a possibilidade de penhora sobre bem de família. BRASIL. PL 4188/2021. *Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária e outros*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em: 20 jun. 2022.

¹⁰¹ Aduz Luiz Edson Fachin que “jurisprudência e legislação vão, progressivamente, reconhecendo que a base dos valores nucleares do sistema jurídico suscita soluções diferenciadas no tratamento do acervo patrimonial. A noção de impenhorabilidade é um desses traços contemporâneos. Sem invalidar o legítimo interesse dos credores, a impenhorabilidade desloca do campo dos bens a tutela jurídica, direcionando-a para a pessoa do devedor, preenchidas as condições prévias necessárias”. FACHIN, 2001, p. 220.

¹⁰² Faz-se relevante mencionar a existência de situações em zonas cinzentas entre a patrimonialidade e a pessoalidade, denominadas, em outra oportunidade, de situações jurídicas dúplices, cujo exame foi feito em KONDER, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Situações jurídicas dúplices: controvérsias na nebulosa fronteira entre patrimonialidade e extrapatrimonialidade. In: FACHIN, Luiz Edson; TEPEDINO, Gustavo. *Diálogos sobre direito civil*. v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

¹⁰³ MEIRELES, Rose Melo Vencelau. Apontamentos sobre o papel da vontade nas situações jurídicas existenciais. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 25, Rio de Janeiro, jan./mar., 2006. p. 231. Ver também: BARBOZA, Heloisa Helena. Vulnerabilidade e cuidado: aspectos jurídicos. In: OLIVERA, Guilherme de; PEREIRA, Tânia da Silva (coord.). *Cuidado & vulnerabilidade*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 107-108.

e de sua família”¹⁰⁴. Este é, aliás, o atual entendimento do STJ: é válida a cláusula de desconto em folha de pagamento à título de crédito consignado, desde que respeitado o mínimo existencial. Importará, mais a frente, analisar o percentual máximo de comprometimento mensal, ou seja, a margem consignável que não afete a subsistência do mutuário.

Em síntese, sob a epígrafe “Repercussão existencial pelo uso da folha de pagamento” enfatiza-se que a extrapatrimonialidade dos contratos de crédito consignado pelo uso da folha de pagamento salarial identifica a função prioritária do ajuste contratual, de modo a fazer jus às disciplinas específicas aplicáveis a esta categoria, como será demonstrado no decorrer da exposição.

2.4.1. Crédito consignado e sua normatização no direito positivo brasileiro

O contrato de crédito consignado, como modalidade de mútuo feneratício, encontra-se disciplinado pelo Código Civil, nos artigos 586 à 592, CC/2002. Além disso, a atividade bancária inclui-se como serviço¹⁰⁵ apto a integrá-lo como espécie de relação de consumo¹⁰⁶.

¹⁰⁴ EREsp 1582475/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/10/2018, DJe 16/10/2018). Naquele julgamento, o Ministro BENEDITO GONÇALVES sustentou que: “sob essa ótica da preservação de direitos fundamentais, o direito do credor a ver satisfeito seu crédito não pode encontrar restrição injustificada, desproporcional, desnecessária. No que diz respeito, portanto, aos casos de impenhorabilidade (e sua extensão), só se revela necessária, adequada, proporcional e justificada a impenhorabilidade daquela parte do patrimônio do devedor que seja efetivamente necessária à manutenção de seu mínimo existencial, à manutenção de sua dignidade e da de seus dependentes”.

¹⁰⁵ Eduardo Nunes de Souza enfatiza que “No caso do direito do consumidor, tem-se difundido amplamente a expressão “diálogo das fontes”, difundida no direito germânico pelo jurista Erik Jayme,⁴² para se fazer alusão a uma aplicação do CDC integrada às demais normas do sistema, e não isolada ou de forma incoerente ou antinômica em relação ao restante do ordenamento.⁴³ Embora, à primeira vista, semelhante concepção pareça. Prossegue o autor. A doutrina do diálogo das fontes, ao contrário, como sugere a própria expressão, embora considere as diversas fontes normativas que poderiam incidir sobre cada caso concreto, considera-as individualmente, e não como um todo unitário (bastaria argumentar, a esse propósito, que, para que se possa cogitar de um “diálogo”, é preciso haver dois interlocutores: um emissor e um receptor”. SOUZA, Eduardo Nunes. *Direito civil na legalidade constitucional: algumas aplicações*. MATOS, Ana Carla Harmatiuk et al.. (coord.). Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021. p. 206. [Livro digital].

¹⁰⁶ Na ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) Nº 2591 Banco 2.591/DF, comumente chamada de ADIn dos Bancos, o STF entendeu pela constitucionalidade da aplicação do Código de Defesa do Consumidor às operações bancárias em geral. Sobre o tema, v. MIRAGEM, 2019. [Livro digital]. Sobre o tema, veja-se, entre outros estudos, o nosso MIRAGEM, Bruno. Cláusulas abusivas nos contratos bancários e a ordem pública constitucional de proteção do consumidor. In: ALMEIDA, João Batista; PFEIFFER, Roberto. *Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos bancos*. São Paulo: Ed. RT, 2008. p. 308-342. No STJ, entre várias das súmulas que tratam de direito bancário, confira-se a 297: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras”.

Além disso, os contratos bancários submetem-se as fontes normativas definidas pela ordem constitucional econômica, na forma do art. 170 CRFB/88. Ademais, as instituições financeiras integram o Sistema Financeiro Nacional, subordinando-se ao disposto no art. 192 CRFB/88 e, particularmente, à Lei 4.595/1964, comumente denominada lei bancária, que dispõe sobre a organização do Sistema Financeiro Nacional, estabelece sua estrutura, no âmbito do qual se inserem o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central, com poder regulatório e fiscalizatório, respectivamente¹⁰⁷.

A despeito da relevância das fontes normativas acima citadas, caberá enfatizar, no presente estudo, o singular modelo regulatório¹⁰⁸ do crédito consignado, marcado pela intervenção estatal¹⁰⁹ na atividade e de regras definidas, pelos entes da Administração Pública¹¹⁰ - Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário¹¹¹, e também por autarquias - como é caso do INSS. Verifica-se, assim, uma miríade normativa composta por Decretos, instruções normativas e resoluções federal, estaduais, distrital e municipais, cada qual dotada de autonomia em relação as demais.

Importante característica das normas reguladoras, aspecto comum dentre todas as fontes consultadas, é o forte dirigismo estatal, mediante atos regulatórios que adentraram no conteúdo da modalidade negocial, proporcionando poucos

¹⁰⁷ MIRAGEM, 2019. [Livro digital].

¹⁰⁸ Quanto à diferença entre os termos regulação e regulamentação, v.: KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Tratado de direito administrativo: funções administrativas do Estado*. v. 4. 2021. [Livro digital]. GUERRA, Sérgio. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. 5. ed. Belo Horizonte, 2018. p. 2.

¹⁰⁹ KLEIN; MARQUES NETO, 2021. [Livro digital].

¹¹⁰ É o que noticia o Banco Central do Brasil: “A regulamentação dessa modalidade de crédito é diferente para os diversos grupos de potenciais tomadores. Para os funcionários regidos pela CLT, é disciplinado pela Lei 10.820, de 2003. Para os aposentados do INSS, o artigo 6º da referida lei autorizou esse órgão a regulamentar o assunto e foi publicada a Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16.5.2008, estabelecendo os critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de empréstimos e cartão de crédito, contraídos nos benefícios da Previdência Social. Para os servidores públicos federais, a regulamentação se dá pela Lei 8.112, de 1990, e pelo Decreto 8.690, de 2016. Por fim, para os servidores públicos estaduais e municipais existem as leis específicas para cada caso. (...) Órgãos militares, do Legislativo e do Judiciário têm regulamentações próprias”. BRASIL. Banco Central do Brasil. Cidadania Financeira. Empréstimo consignado: características, acesso e uso. *Governo Federal*. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹¹¹ À título de exemplo, o ATO NORMATIVO 6/2006 que Disciplina as consignações em folha de pagamento, do interesse de magistrados, servidores e pensionistas de magistrados do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. TJ-RJ. *Ato Normativo 6/2006*. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/biblioteca/index.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

espaços para deliberação pelos contratantes. Comumente, verificam-se normas sobre: limite de margem consignável, índice de juros, prazo máximo, suspensão da exigibilidade dos contratos pelo Poder Público nas hipóteses de fraude¹¹² etc. À título ilustrativo da intensidade da regulação, vale mencionar as normas segunda as quais, nos convênios formalizados junto ao INSS, os mutuantes não só se obrigam a efetuar seu cadastramento na plataforma consumidor.gov.br na condição de fornecedor, como devem ter êxito superior a 80% (oitenta por cento) de soluções administrativas¹¹³.

A propósito, os inúmeros casos de reclamações administrativas sobre o assédio comercial de agentes financeiros culminaram na criação do Sistema de autorregulação de operações de empréstimo Pessoal e cartão de crédito com pagamento mediante consignação, também chamado de autorregulação do crédito consignado, instituídos pela FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos e a ABBC – Associação Brasileira de Banco, com o objetivo principal de combater o assédio e práticas abusivas de agentes financeiros¹¹⁴. Um dos pontos previstos pela autorregulação é a adesão das instituições financeiras ao site “Não me Perturbe”, o que as impede, assim como os seus terceirizados de realizarem ofertas de crédito aos consumidores ali cadastrados¹¹⁵.

¹¹² Assim disciplina, à título de exemplo, o art. 58 da IN INSS/PRES nº 28/2008: Art. 58. A partir da vigência desta Instrução Normativa serão regulamentadas por portaria do Presidente do INSS eventuais alterações relativas: I - à atualização dos limites das margens consignáveis; II - à alteração de taxa de juros aplicada às operações de crédito; III - aos prazos de pagamento; IV - à alteração ou vedação de cobrança de taxas administrativas. V - as taxas de emissão de cartão de crédito e valor do seguro; VI - ao limite máximo de comprometimento no cartão de crédito; e Página 38 de 43 VII - à quantidade de operações de empréstimo e cartão de crédito por benefício.

¹¹³ De acordo com o Acordos de Cooperação Técnica, na forma da PORTARIA Nº 69/2019): CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES§ 2º Das obrigações do Acordante: XVII - Efetuar o cadastro na plataforma consumidor.gov.br na condição de fornecedor (empresa previamente cadastrada para receber, responder e resolver reclamações de consumidores no sistema), em conformidade com os atos normativos emitidos pela Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON, para responder às reclamações relativas ao objeto do ACORDO, que deverá ser mantido inclusive após o término de sua vigência, enquanto existirem contratos de empréstimos ativos, sob pena de suspensão dos repasses dos valores consignados até a efetiva regularização, sem prejuízo das demais sanções cabíveis; XXXII - responder todas as reclamações cadastradas na plataforma consumidor.gov.br relativas ao objeto do ACORDO, mantendo um índice de solução igual ou superior a 80% (oitenta por cento), sob pena de rescisão do ACORDO.

¹¹⁴ AUTORREGULAÇÃO para o Crédito Consignado. *Autorregulação Bancária FEBRABAN*. Disponível em: <https://www.autorregulacaobancaria.com.br/pagina/43/23/pt-br/consignado-apresentacao>. Acesso em: 10 maio 2022.

¹¹⁵ NÃO me Perturbe. *Autorregulação Bancária FEBRABAN*. Disponível em: <https://www.autorregulacaobancaria.com.br/paginas/28/pt-br/nao-me-perturbe>. Acesso em: 10 maio 2022.

Antes disso, o próprio INSS, na esteira dessas reclamações, havia editado a Instrução Normativa nº 100, de 28 de dezembro de 2018 (IN 100). Dentre as regras previstas na presente instrução normativa, destaca-se o bloqueio de 90 (noventa) do benefício, contados a partir da sua concessão, para fins de realização de operações de crédito consignado¹¹⁶. Ademais, na esteira do elevado número de reclamações administrativas no âmbito do INSS, firmou-se um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre esta autarquia e SENACON, com o fito de ampliar a fiscalização na concessão dos contratos de crédito consignado¹¹⁷.

2.4.2. Margem consignável

“O homem não é mais o homem confinado, mas o homem endividado”.
Gilles Deleuze

O exame da margem consignável manifesta-se como um dos pontos-chave para se compreender a dinâmica do crédito consignado, à medida que sua estrutura normativa incide no programa contratual e no exame de merecimento de tutela¹¹⁸, como se verá ao longo da exposição. À luz das legislações que regulamentam a matéria, a noção de margem consignável pode ser definida como o limite máximo de comprometimento mensal na remuneração do mutuário, para fins de pagamento de alguma modalidade de desconto facultativo¹¹⁹.

¹¹⁶ Assim dispõe o § 1º e 2º do art.1º da Instrução normativa Nº 100/2018: Art. 1º Fica alterada a Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008, publicada no Diário Oficial da União - DOU nº 94, de 19 de maio de 2008, Seção 1, págs. 102/104, que passa a vigorar com a seguinte redação § 1º Os benefícios referidos no caput, uma vez concedidos, permanecerão bloqueados para a realização de operações relacionadas à consignação de valores relativos a empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil até que haja autorização expressa para desbloqueio por parte de seu titular ou representante legal. § 2º O desbloqueio referido no § 1º deste artigo somente poderá ser autorizado após noventa dias contados a partir da Data de Despacho do Benefício - DDB, por meio de serviço eletrônico com acesso autenticado, para tratamento das autorizações emitidas em meio físico ou eletrônico.

¹¹⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Acordo De Cooperação Técnica n. 5/2019. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/INSS-2019_1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

¹¹⁸ Eduardo Nunes de Souza ensina que: “Em sentido lato, portanto, a noção de merecimento de tutela representa justamente o reconhecimento de que a eficácia de certa conduta particular é compatível com o sistema e, por isso, deve ser protegida”. SOUZA, Eduardo Nunes de. Merecimento de tutela: a nova fronteira da legalidade no direito civil. *Revista de Direito Privado*, v. 58, abr./jun., 2014. p. 76-77.

¹¹⁹ Sobre o tema, v. definição do Banco Central. BRASIL. Banco Central do Brasil. Perguntas e respostas. Empréstimos consignados. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_emprestimosconsignados. Acesso em: 10 out. 2021.

Cumpra ressaltar que não se pode reduzir a ideia de margem consignável aos contratos de crédito consignado, exclusivamente, ante a possibilidade de descontos de naturezas diversas em folha de pagamento, tais como: pensão alimentícia, financiamento imobiliário, cartão de crédito, contribuição para seguro de vida, planos de pecúlio, planos de saúde, mensalidade para custeio de entidades de classe, associações e cooperativas, etc¹²⁰.

À guisa de exemplo, convém citar que para os mutuários vinculados ao INSS, assim como aqueles vinculados ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, o somatório dos descontos facultativos não pode ultrapassar ao limite de 35% (trinta e cinco por cento). Ao revés, para mutuários ligados às Forças Armadas – o percentual de comprometimento pode chegar até 70% (setenta por cento) da remuneração¹²¹.

O estudo minudenciado da margem consignável revela a necessidade de incursão na análise dos percentuais máximos de comprometimento, mas igualmente nas bases de cálculo sobre os quais incidem tais percentuais. Em um primeiro momento, pertinentes aos critérios de cálculo da margem, nota-se que nos casos do INSS e Governo do Estado do Rio de Janeiro a base de cálculo sobre a qual incide o percentual de margem consignável é a remuneração líquida - resultado da

¹²⁰ Assim dispõe o art. 4º do decreto nº 45.563, de 27 de janeiro de 2016, dispõe sobre o processamento das consignações facultativas em folha de pagamento no âmbito dos órgãos e entidades da administração direta, das autarquias, das fundações, das empresas públicas e das sociedades de economia mista do poder executivo do estado do rio de janeiro. “Art. 4º - De acordo com a sua natureza e finalidade institucional, as entidades consignatárias poderão realizar as averbações em folha, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: I - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente que conste dos assentamentos funcionais ou do cadastro do consignado; II - amortização de financiamento de imóveis residenciais; III - mensalidade para pagamento voluntário de estudos em instituições de ensino; IV - contribuição para seguro de vida; V - contribuição para planos de pecúlio; VI - contribuição para planos de saúde; VII - contribuição para a previdência complementar privada e para a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPREV; VIII - mensalidade para custeio de entidades de classe, associações e cooperativas; IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedido por entidade aberta ou fechada de previdência complementar para seus associados, nos termos do art. 71, da Lei Complementar Federal nº 109, de 29 de maio de 2001; X - cartões de benefício ou de crédito consignado; e, XI - amortização de empréstimos pessoais”.

¹²¹ Na forma do § 3º do artigo 14 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 “Art. 14. Descontos são os abatimentos que podem sofrer a remuneração ou os proventos do militar para cumprimento de obrigações assumidas ou impostas em virtude de disposição de lei ou de regulamento. (...) § 3º. Na aplicação dos descontos, o militar não pode receber quantia inferior a trinta por cento da sua remuneração ou proventos”.

subtração da remuneração bruta pelos descontos obrigatórios, tais como: desconto previdenciário, imposto de renda, pensão alimentícia, etc¹²².

Nos casos das Forças Armadas, diversamente, a base de cálculo é a remuneração bruta. Na forma do § 3º do artigo 14 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, os militares não podem receber menos do que 30% (trinta por cento) das suas remunerações brutas. Em outras palavras, a soma dos descontos, incluindo os descontos obrigatórios, não pode ultrapassar 70% (setenta por cento) da remuneração bruta¹²³. Além disso, percebe-se que é sobre a remuneração e não sobre o vencimento que incide o percentual definido por lei ou Decreto. Em muitos casos, como no Governo do Estado do Rio de Janeiro, tendo como o exemplo, ingressam no cálculo da margem, além dos vencimentos, as gratificações e adicionais¹²⁴.

Não é custoso perceber que o comprometimento de valores acima desse percentual na remuneração ou benefício previdenciário pode comprometer o pleno exercício ao livre desenvolvimento da personalidade dos mutuários. Um dos pontos mais tormentosos é a constatação de que o crédito consignado proporcionou a inclusão de uma gama significativa de mutuários em condição de vulnerabilidade qualificada – idosos e idosos e analfabetos ao mês o tempo - na categoria dos superendividados¹²⁵. O tema é revestido de caráter social¹²⁶ e será abordado, com

¹²² Art. 6º - Excluídos os descontos obrigatórios previstos em lei, a soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá a 30% (trinta por cento) da respectiva remuneração bruta.

¹²³ De acordo, como o § 3º do artigo 14 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001: Art. 14. Descontos são os abatimentos que podem sofrer a remuneração ou os proventos do militar para cumprimento de obrigações assumidas ou impostas em virtude de disposição de lei ou de regulamento. § 1º Os descontos podem ser obrigatórios ou autorizados. § 2º Os descontos obrigatórios têm prioridade sobre os autorizados. § 3º Na aplicação dos descontos, o militar não pode receber quantia inferior a trinta por cento da sua remuneração ou proventos.

¹²⁴ Assim dispõe o art. 6º, § 1º do decreto nº 45.563/2016 Art. 6º § 1º - Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se a remuneração a que se refere o caput a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens ou gratificações, excluídas as de natureza indenizatória.

¹²⁵ Segundo Claudia Lima Marques o superendividamento do consumidor pode ser definido como: “a impossibilidade global do devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o fisco, oriundas de delito e de alimentos) em um tempo razoável com sua capacidade atual de rendas e patrimônio”. MARQUES, Cláudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 256, 342-343. Sobre o perfil.

¹²⁶ Veja-se que o Decreto Nº 11.150/2022 exclui da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial os contratos de crédito consignado. “Art. 4º Não serão

mais profundidade, após desenvolvimento das funções promocional e protetiva da folha de pagamento nas operações de crédito consignado.

2.4.3. Índice de juros e prazo contratual

Tradicionalmente, a regulação estatal incidente sobre as operações de crédito consignado contém regras que disciplinam diversos aspectos da relação jurídica, como se viu alhures. O Poder Público, com vistas a proteção de interesse públicos relevantes e, ao que tudo indica, como contrapeso da regra da permissibilidade do comprometimento da remuneração e benefício previdenciário, limita a livre-iniciativa e, comumente, define o custo efetivo total máximo, assim como o prazo máximo a ser praticado nas operações de crédito consignado.

Em síntese, ante o apontamento das principais prescrições normativas a respeito da regulamentação do contrato de crédito consignado, em nome da didática, pode-se assim descrever o cotejo e as dissemelhanças das regras citadas, nos principais convênios administrativos:

Tabela 1 - Comparação das principais condições contratuais

ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO	INSS	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO RJ	MARINHA DO BRASIL
CET	2,14%	2,05%	Livre	1% à 2,16%
PRAZO	84	96	96	72
MARGEM CONSIGNÁVEL	35%	30%	35%	70%

Fonte: Lei 10.820/2003; Decreto Estadual nº 45.563/2016; Portaria nº 209, de 13 de maio de 2020; Medida Provisória nº 2.215-10/200.

A temática da regulação dos contratos de crédito consignado, assim como os limites de atuação do Poder Público, como regulador, devido à complexidade envolta aos temas, são polissêmicos e exigem estudos próprios, cujo conteúdo escapa aos escopos do presente estudo¹²⁷.

computados na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial as dívidas e os limites de créditos não afetos ao consumo. (...) Parágrafo único. Excluem-se ainda da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial: I - as parcelas das dívidas: (...) h) decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica.”

¹²⁷ Impõe-se, contudo uma observação. Ao longo da pandemia do novo coronavírus - SARS-Cov-2 (Covid-19) - surgiram uma série de atos normativos autorizando a suspensão de exigibilidade de contratos de crédito consignado. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a lei 8.842/2020 e o Decreto 47.173/2020 autorizavam a suspensão pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias os

No entanto, o que interessa para os fins dessa dissertação é que a normatividade própria do crédito consignado permitiu, em termos empíricos, conferir segurança jurídica suficiente ao pleno desenvolvimento da modalidade negocial. As regras definidas pelo Poder Público, especialmente, as regras segundo as quais, historicamente, permite-se altos percentuais de margem consignável, baixos custos da operação e extensos prazos contratuais representaram os principais impulsos do crescimento vertiginoso do crédito consignado.

2.4.4.

Características do contrato de crédito consignado

Os contratos de crédito consignado estão assentes em uma base triangular, no âmbito do qual interagem, de forma correspectiva¹²⁸, os três sujeitos negociais, Poder Público, mutuário e mutante, interligados por negócios jurídicos conexos¹²⁹, em razão da folha de pagamento.

O contrato de crédito consignado é bilateral¹³⁰, cujos efeitos essenciais contemplam obrigações sinalagmáticas tanto para o mutuário, quanto para o mutuante, assim como para o Poder Público, como se verá, em detalhes, mais adiante. A cobrança de juros em contraprestação à transferência do dinheiro, a um só tempo, materializa a bilateralidade e a onerosidade do contrato em análise. A folha de pagamento, trilateraliza-o¹³¹. Por representar os créditos e integrar os efeitos essenciais do modelo a folha de pagamento é um elemento essencial¹³² à

descontos em folha de pagamento, referentes aos créditos consignados. Nestes casos, o Supremo Tribunal Federal conclui que as referidas fontes normativas adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. STF - ADI: 6495 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 23/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/12/2020) Na esteira desse entendimento, indaga-se se às fontes normativas federal, estaduais, distrital e municipais ao tratarem sobre limite máximo de margem consignável, índice máximo de juros e prazo máximo das operações, igualmente, ferem a competência mencionada na decisão.

¹²⁸ Na defesa da correspectividade como critério de qualificação contratual, em detrimento da onerosidade, v.: BISCONTINI, Guido. *Onerosità, corrispettività e qualificazione dei contratti: il problema delladonazione mista*. 5. reimpr. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005. p. 28.

¹²⁹ KONDER, 2006, p. 94-102, 189.

¹³⁰ Por todos, v., MORAES, 1990, p. 49. Afirma-se, tradicionalmente, que a estipulação de juros não retira a unilateralidade do mútuo oneroso, pois, em linhas gerais, a obrigação de pagá-lo recai sobre a mesma parte que deve restituir o bem mutuado. ROPPO, Vincenzo. *O Contrato*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 89.

¹³¹ Sobre a complexidade das relações jurídicas, para além da concepção estática das obrigações, v., SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. p. 169. BETTI, Emilio. *Teoria geral das obrigações*. Tradução de Francisco José Galvão Bruno. Campinas: Bookseller, 2005. p. 28.

¹³² Sobre a causa como elemento essencial do negócio jurídico: V. MORAES, 2005, p. 12; AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4. ed. São

configuração dos contatos de crédito consignado (ver item 4.3.1, *infra*). A configuração da trilateralidade pode ser sintetizada, ilustrativamente, na figura abaixo:



Figura 1 - Configuração da Relação Triangular
Fonte: Elaborada pelo autor.

Trata-se de contrato consensual, não exigindo a lei a entrega de bens como etapa da sua formação. Observa-se, ainda, que é contrato de execução diferida, mediante amortização de parcelas sucessivas na folha de pagamento do mutuário, mediante atos praticados pelo Poder Público. A forma do contrato é livre, com base no art. 107 do Código Civil vigente, que adotou o princípio da liberalidade das formas¹³³. Cabe mencionar, no entanto, que na hipótese de contrato de crédito consignado firmado por pessoa analfabeta¹³⁴, o STJ constitui entendimento, segundo o qual é necessário a observância da formalidade prevista pelo art. 595 do CC/2002, o qual prevê a assinatura a rogo, com subscrição de duas testemunhas¹³⁵.

Paulo: Saraiva, 2002. p. 40; GIORGIANNI, Michele. *La causa del negozio giuridico*. Milano: Giuffrè, 1974. p. 7.

¹³³ AZEVEDO, 2002, p. 126.

¹³⁴ Não é demasiado insistir na abordagem de Paulo Freire, para o qual o analfabetismo “é uma das expressões concretas de uma realidade social injusta.” Para o autor o analfabetismo não é um problema estritamente linguístico, mas um problema político – o que evidencia que sobre determinados grupos sociais (negros, mulheres, idosos, etc.) recaem, em maior número, a condição de analfabeto FREIRE, 1981, p. 13.

¹³⁵ STJ, REsp: 1907394 MT 2020/0205908-3, Rel. Ministra Nancy Andrigli, Julgado em: 04/05/2021, T3 – 3ª Turma, Data de Publicação: DJe 10/05/2021.

No quadro do programa contratual¹³⁶, nota-se uma série de prestações a cargo do Poder Público que orbitam a folha de pagamento. Como se verá, o Poder Público assume direitos e obrigações que integram a causa do contrato de crédito consignado, interferindo na sua qualificação. Fundamental, portanto, examiná-los.

¹³⁶ BARCELLONA, Mario. *Della causa: il contratto e la circolazione della ricchezza*. Padova: CEDAM, 2015. p. 146.

3.

Crédito consignado em folha de pagamento e suas vicissitudes

3.1.

Poder Público e seu grau de pertinência com o crédito consignado

Como reflexo da singular característica de envolver a folha de pagamento¹³⁷, o contrato de crédito consignado encerra dependência do Poder Público para seu regular desenvolvimento. A participação do Poder Público é fator determinante na organização e desenvolvimento das fases do contrato¹³⁸, desde o ajuste inicial, passando pela execução, criação intermediária de obrigações, até sua extinção¹³⁹.

O ingresso do Poder Público em todas as fases do contrato deflui de sua titularidade em gerenciar a folha de pagamento, cujos influxos na sua elaboração e processamento irradiam efeitos específicos no modelo em exame¹⁴⁰. Assim, no horizonte do processo de interpretação e qualificação do contrato de crédito

¹³⁷ Não em vão, os convênios administrativos são celebrados junto aos órgãos responsáveis pelo processamento da folha de pagamento de pessoal de servidores públicos e beneficiários. Assim disciplina, à título de exemplo, o art. 29 da instrução normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008: Art. 29: A Dataprev é o órgão responsável, tanto pelos procedimentos operacionais quanto pela segurança da rotina de envio das informações de créditos em favor das instituições financeiras. No mesmo sentido, o art. 5º do Decreto nº 45.563/2016 do Governo do Estado do Rio de Janeiro: Art. 5º - A habilitação para o processamento de consignações dependerá de prévio cadastramento e recadastramento dos consignatários, a ser realizado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUBGP, nos moldes de Resolução do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, e não prescindirá do ressarcimento dos custos administrativos de cadastramento, manutenção e utilização do sistema de pactuação contratual entre consignatários e consignados.

¹³⁸ O art. 8º da PORTARIA - C Ex N° 1.312, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2020 DO COMANDANTE DO EXÉRCITO descreve algumas atividades exercidas pelo Poder Público na operacionalização do crédito consignado: Art. 8º São atribuições da SEF: III - processar as respectivas consignações e efetuar as transferências de valores consignados para as respectivas EC, já descontado, se for o caso, o custo de processamento. Parágrafo único. Deverão ser disponibilizados, através do Sistema de Consignações, mensalmente, relatórios contendo todas as consignações relativas ao mês, ficando registrados no Sistema os relatórios referentes aos 12 (doze) últimos meses.

¹³⁹ Luciano de Camargo Penteado, no tocante a temática dos efeitos contratuais perante a terceiros e das dificuldades apontadas pelo autor em dar tratamento unitário à matéria, relata que “uma questão que parece ser fundamental seria proceder à distinção entre os momentos da vida contratual em que surge a figura do terceiro”. PENTEADO, 2007, p. 25.

¹⁴⁰ Veja-se, por exemplo, que os deveres de inclusão na folha e restituição/repasse das parcelas contratuais estão submetidos à cronologia referente ao processamento da folha. Como exemplo, interessante citar os art. 20 e 31 da instrução normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008: “Art. 31. O primeiro desconto na renda do benefício dar-se-á no primeiro mês subsequente ao do envio das informações pelas instituições financeiras para a Dataprev, desde que encaminhadas no prazo previsto no art. 20 desta Instrução Normativa. “Art. 20. Para a efetivação da consignação/retenção/constituição de RMC nos benefícios previdenciários, as instituições financeiras que firmarem convênio com o INSS deverão encaminhar à Dataprev, até o segundo dia útil de cada mês, conforme procedimentos previstos no protocolo de integração definido entre as partes, para processamento no referido mês”.

consignado sobressai em importância o exame da posição jurídica do Poder Público e dos singulares efeitos jurídicos¹⁴¹ decorrentes do uso da folha de pagamento. Em síntese, o entendimento das características que lhe são próprias e que imprimem dinâmica peculiar ao programa contratual passa, necessariamente, pela acurada observação do complexo de obrigações a cargo do Poder Público.

A análise é útil na qualificação dos contratos de crédito consignado porque põe em relevo as peculiaridades que os fazem merecedores de um exame diferenciado, apartando-os dos demais contratos de mútuo bancário, e, ao mesmo tempo, permite compreender com maior clareza as correlações que se estabelecem entre os três sujeitos negociais – Poder Público, mutuante e mutuário, que se interligam no âmbito da relação jurídica¹⁴².

3.2. Poder Público na formação do contrato

3.2.1. Risco de crédito e o perfil do poder Público

Sabe-se que nas operações bancárias, a temática do risco e sua prevenção assumem caráter essencial. Lembre-se que, nesse particular, há fontes normativas específicas de regulamentação que impõem às instituições financeiras uma miríade de deveres e critérios para fins de prevenção, controle e gerenciamento de riscos¹⁴³.

Na generalidade, nos negócios jurídicos pelos quais as instituições financeiras concedem crédito, os denominados riscos de crédito, compreendidos como “potencial que um tomador ou contraparte tem de falhar em cumprir uma obrigação”¹⁴⁴ recaem na identificação e avaliação do interessado em tomar crédito.

Nos contratos de crédito consignado, ao revés, o comportamento diligente da instituição financeira incide sobre o potencial do Poder Público em cumprir suas obrigações e, em menor grau sobre o consumidor. Sob essa ótica, mais importante

¹⁴¹ Sobre a temática da qualificação contratual, v. MORAES, 2005, p. 77.

¹⁴² A esse propósito, Stefano RODOTÀ aduz: “De fato, com a heterointegração (...) se alude a formas de intervenção sobre o contrato que vão além do amplo desenvolvimento da lógica da declaração e que, portanto, se acrescentam à atividade das partes na construção do definitivo regulamento contratual”. RODOTÀ, Stefano. *Le fonti di integrazione del contratto*. Milano: Giuffrè, 1969. p. 9. (Tradução livre do original). Em sentido semelhante, v., ROPPO, 2009, p. 137-142.

¹⁴³ CORDEIRO, António Menezes. *Manual de Direito Bancário*. 3. ed. Coimbra, 2008. p. 411 ss.

¹⁴⁴ GLANTZ, 2007, p. 331. No mesmo sentido, veja-se o Acordo de Basileia: BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS, 1998, p. 2.

do que analisar o risco de inadimplência do futuro cliente, é o exame dos riscos de incumprimento obrigacional pelo Poder Público, seja no dever de “restituir” o mutuante ou no dever de incluir o desconto em folha de pagamento¹⁴⁵.

Em outras palavras, tão importante é a participação do Poder Público nos contratos de crédito consignado, que os mutuantes transferem a análise dos riscos de inadimplência do mutuário para o Poder Público. Ou seja, as cautelas em consideração a prevenção e mitigação do risco de crédito pelos mutuantes recaem sobre o potencial que o Poder Público tem em cumprir suas obrigações e não sobre o mutuário. Quanto a este último, analisa-se tão somente a natureza do vínculo funcional e a margem consignável disponível.

Em resumo, a mensuração dos riscos do Poder Público constitui importante subsídio para o processo de tomada de decisão da instituição financeira sobre a celebração do convênio administrativo. Essa característica, a despeito de não influir na qualificação do ajuste, ajuda a revelar o pilar lógico que se forma a partir da centralidade do Poder Público nas operações de crédito consignado.

Em síntese, feita uma breve análise do perfil do Poder Público e identificando a sua capacidade em honrar os deveres obrigacionais que defluem dos contratos de crédito consignado, as instituições financeiras têm interesse no seu credenciamento como consignatárias, tornando-se aptas a realização de operações financeira por meio da utilização da folha de pagamento.

¹⁴⁵ Na prática bancária, viu-se, ao longo dos anos, que as instituições financeiras sempre suspendem novas operações de crédito consignado para servidores e beneficiários vinculados a Poderes Públicos em dificuldades financeiras e que atrasam a restituição/repasso das parcelas descontadas em folha de pagamento. As experiências recentes dos Estados do Rio de Janeiro, Tocantins e Amapá são alguns exemplos disso. Veja-se: BANCOS suspendem consignado para funcionários públicos de três Estados. Estadão Conteúdo. *Isto É Dinheiro*. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/bancos-suspendem-consignado-para-funcionarios-publicos-de-tres-estados/>. Acesso em: 15 fev. 2022. Por outro lado, é comum a concessão de créditos consignados a mutuários com restrições financeiras, inscritos em cadastros ou banco de dados de restrição de créditos, sem que isso implique em aumento do índice de juros. Veja-se: FERREIRA, Vanessa. Empréstimo consignado para negativado: como fazer e onde conseguir? *Serasa*. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/ecred/blog/nome-sujo-como-fazer-emprestimo/>. Acesso em: 15 maio 2022.

3.2.2. Credenciamento das entidades consignatárias

A possibilidade de utilização da folha de pagamento para fins de descontos de parcelas consignáveis deve ser precedida de convênios administrativos¹⁴⁶ firmados entre o Poder Público e pessoas jurídicas interessadas no credenciamento¹⁴⁷. A necessidade de formalização de Convênios administrativos¹⁴⁸ vincula-se ao particularismo dos contratos de crédito consignado: a titularidade do Poder Público em elaborar e executar a folha de pagamento¹⁴⁹.

As fontes normativas reguladoras conferem ao Poder Público a competência de celebrar os convênios administrativos¹⁵⁰, desde que os interessados cumpram os requisitos previstos em lei. É de bom alvitre observar que a exclusividade¹⁵¹ na concessão de crédito consignado pelas instituições financeiras responsáveis pela operacionalização da folha de pagamento foi vetada pelo Banco Central, na forma da Circular 3.552/2011, em sentido similar às diversas decisões judiciais que reputavam violadora do princípio da livre concorrência¹⁵² a existência de cláusula

¹⁴⁶ Para Maria Sylvia DI PIETRO convênios administrativos não tem natureza contratual, especialmente por existir interesses contrapostos: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 291. Em sentido contrário, a favor da natureza contratual: JUSTEN FILHO, Marçal. *Cursos de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 286. Para o Diogo de Figueiredo Moreira Neto, os convênios são atos administrativos complexos: “convênio é o ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outra ou com outras entidades, públicas ou privadas, o desempenho conjunto, por cooperação ou colaboração, de uma atividade de competência da primeira” (grifos do autor). *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 189.

¹⁴⁷ Como exemplo, cabe citar a regra prevista no inc. I do Art. 3º da Instrução Normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008. Art. 3º. Os titulares de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, pagos pela Previdência Social, poderão autorizar o desconto no respectivo benefício dos valores referentes ao pagamento de empréstimo pessoal e cartão de crédito concedidos por instituições financeiras, desde que: I - o empréstimo seja realizado com instituição financeira que tenha celebrado Convênio e/ou Acordo com o INSS/Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, para esse fim.

¹⁴⁸ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Parceria para divulgação do desporto*. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das parcerias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 165.

¹⁴⁹ Assim determina o § 2º, art. 6º do DECRETO N.º 41.880 de 25 de maio de 2009: “Art. 6º (...) § 2º As folhas de pagamento de pessoal do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro serão processadas nos sistemas corporativos sob a gestão ou supervisão da SEPLAG”.

¹⁵⁰ RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial. a. XLIII. n. 056. 27 mar. 2017. *Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/imagens/894c45373c9649d48f048a2fec2f3de.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁵¹ A respeito, atestava Denis Borges Barbosa: (...) “é corrente – e perfeitamente adequada – a arguição de concorrência desleal em certas situações em que o direito exclusivo não tenha condições de se exercer”. BARBOSA, Denis Borges. *Uma introdução à Propriedade Intelectual*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 247.

¹⁵² *Ibid.*, p. 87-88.

de exclusividade¹⁵³. Dessa forma, a fim de impedir cerceamento da concorrência, na hipótese de cumprimento das condições legais para formalização do convênio administrativo, toda e qualquer instituição financeira poderá se credenciar como consignatária¹⁵⁴.

Deve-se enfatizar que os ajustes de natureza convenial, no campo do direito administrativo, não fitam o lucro, mas a cooperação entre os pactuantes para determinado fim comum¹⁵⁵. Nos casos dos contratos de crédito consignado, em linhas gerais, particularizam-se tais convênios pela definição dos critérios para operacionalização da inclusão do desconto em folha e do dever de restituir o mutuante das prestações descontadas em folha de pagamento, de acordo com o cronograma da folha¹⁵⁶. Ademais, os convênios administrativos, além de criarem obrigações ao Poder Público e a entidade credenciada, conferem ao Poder Público a competência em controlar, fiscalizar e impor sanções às entidades consignatárias¹⁵⁷. Como exemplo vide os itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6 da cláusula

¹⁵³ Sobre o tema, v. BAGNOLI, V.; BASTOS, A. A. R.; NAVAS, A. R. E. *Cláusula de Exclusividade: análise concorrencial a partir do caso dos créditos consignados*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014. Vale citar Calixto Salomão Filho: “É intuitivo que a existência de agentes com poder sobre o mercado, quando levada ao ponto máximo do monopólio, elimina por completo a possibilidade de escolha por parte dos consumidores. Mas mesmo antes disso o poder econômico pode ser entendido como limitador da liberdade de escolha (de todos os agentes, consumidores e produtores) quando suficientemente grande para criar barreiras à entrada de concorrentes”. SALOMAO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial - As Estruturas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 131. Ainda sobre os efeitos causados pela exclusividade. BARBOSA, Pedro Marcos Nunes. *Curso de Concorrência Desleal*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2022. p. 53.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵⁵ SOUTO, 2005, p. 165.

¹⁵⁶ Nestes termos, assim disciplina o itens 1,2 e 5 da clausula segunda do Termo de Credenciamento padrão do Governo do Estado do Rio de Janeiro: CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES E PRERROGATIVAS DA SECC E SEUS ÓRGÃOS.1 - Autorizar mensalmente o desconto dos valores devidos em função dos produtos e/ou serviços ofertados pela CONSIGNATÁRIA, previamente contratados e/ou expressamente autorizados.2-Processar automaticamente o recolhimento dos valores relativos à indenização de custos operacionais com as consignações em folha de pagamento, conforme os valores definidos por ato do(a) Secretario(a) de Estado da Casa Civil. 5 - Liberar no Sistema de Consignação em Folha as chaves de acesso aos Usuários declarados responsáveis pelos trabalhos de consignação de cada CONSIGNATÁRIA.

¹⁵⁷ A Diretoria de benefícios do INSS editou a PORTARIA Nº 69, de 20 de dezembro de 2019, aprovando as minutas-padrão dos Acordos de Cooperação Técnica a serem celebrados entre o INSS e Instituições Financeiras para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social. Na esteira do que foi dito, cabe citar a regra definida no § 5º da clausula nona da minuta padrão: CLÁUSULA NONA - DA RESILIÇÃO, SUSPENSÃO E RESCISÃO. § 5º Constatadas irregularidades nas operações de consignação/retenção/RMC realizadas pelas instituições financeiras ou por correspondentes bancários a seu serviço, na veiculação, na ausência de respostas ou na prestação de informações falsas ou incorretas aos beneficiários, sem prejuízo das operações regulares, o INSS aplicará as penalidades previstas nos §§ 1º e 2º desta Cláusula após garantido o devido processo legal, respeitados o contraditório e a ampla defesa.

segunda do Termo de Credenciamento padrão do Governo do Estado do Rio de Janeiro:

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES E PRERROGATIVAS DA SECC E SEUS ÓRGÃOS.

2.1 - Autorizar mensalmente o desconto dos valores devidos em função dos produtos e/ou serviços ofertados pela CONSIGNATÁRIA, previamente contratados e/ou expressamente autorizados.

2.2-Processar automaticamente o recolhimento dos valores relativos à indenização de custos operacionais com as consignações em folha de pagamento, conforme os valores definidos por ato do(a) Secretário(a) de Estado da Casa Civil.

2.3 - Advertir por escrito; bloquear acesso ao sistema de consignação; suspender quaisquer consignações em folha de pagamento; cancelar a concessão de rubrica ou código de desconto; aplicar as sanções de desativação temporária e de credenciamento na forma dos arts. 12 e 13 do Decreto Estadual nº 45.563/2016.

2.4 - Suspender consignação facultativa, por interesse da Administração e/ou por interesse do consignado, caso sejam identificados indícios de irregularidades na contratação da operação pela Instituição, após devido processo apuratório a este respeito.

2.6 - Liberar no Sistema de Consignação em Folha as chaves de acesso aos Usuários “Master” da CONSIGNATÁRIA, para fins de inclusão/alteração de solicitações de consignações facultativas no sistema eletrônico disponibilizado pela Defensoria Pública¹⁵⁸.

Formalizado o convênio administrativo, a consignatária obtém uma rubrica de pagamento para sua identificação na folha e chaves de acessos aos sistemas de consignação, a partir do qual poderá (i) registrar os termos dos contratados; (ii) excluir os contratos liquidados por antecipação; (ii) conferir e reservar a margem consignável disponível do mutuário; (iii) confirmar o vínculo funcional do mutuário e; (iv) ter acesso aos arquivos de retorno, com as informações sobre a carteira de contratos descontados em folha¹⁵⁹.

¹⁵⁸ RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial. a. XLIII. n. 056. 27 mar. 2017. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁵⁹ Veja-se o inc. VII do Art. 3º de PORTARIA - C Ex N º 1.312, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2020 DO COMANDANTE DO EXÉRCITO: Art. 3º Para os efeitos desta Portaria considera-se: VIII - Sistema de Consignações: sistema informatizado disponibilizado na rede mundial de computadores (internet), que possibilita o acesso às consignatárias que possuam contrato com o consignante, restrito às atividades indispensáveis à efetivação das consignações em folha de pagamento do pessoal vinculado ao Comando do Exército.

Abre-se um parêntese para esclarecer que diante da utilidade da folha de pagamento em facilitar o adimplemento das obrigações, pessoas jurídicas de segmentos distintos podem ser credenciar junto ao Poder Público na qualidade de consignatárias. A sistemática do desconto em folha de pagamento reduz o risco de inadimplemento, facilitando o recebimento do crédito pela automaticidade dos descontos. E tal característica atrai diversos segmentos que veem *praticabilidade*¹⁶⁰ na folha de pagamento, constituindo-se um importante reforço na expectativa de satisfação do crédito¹⁶¹. A utilização da expressão praticabilidade objetivou o cotejo inevitável com a dinâmica das retenções tributárias, também denominadas desconto na fonte os quais atendem a princípio de idêntico nome, destinado a prevenir a sonegação, ditando mais eficiência na atividade arrecadatória¹⁶² - fundamental no cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes e responsáveis tributários¹⁶³.

Assim, as associações representativas de classe ou até mesmo clubes recreativos preferem celebrar convênios administrativos a fim de descontar as mensalidades associativas em folha de pagamento a enviar boletos bancários, por exemplo. O mesmo se observa em relação as entidades de previdência aberta ou fechada, administradoras de planos de saúde e de cartão de crédito que optam pelo uso da folha de pagamento em detrimento de outros métodos de liquidação¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Misabel de Abreu Machado Derzi, em atualização à obra de Aliomar Baleeiro, aduz que a praticabilidade “é o nome que se dá a todos os meios e técnicas utilizáveis com o objetivo de tornar simples e viável a execução das leis”. BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 554. No mesmo sentido: COSTA, Regina Helena. *Praticabilidade e Justiça Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 388-390.

¹⁶¹ Veja-se, à guisa de exemplo, o art. 19 da Portaria nº 179/GC4, de 12 de novembro de 2021, COMANDANTE DA AERONÁUTICA: “Art. 19. Poderão ser credenciadas como EC as instituições financeiras, as entidades financeiras de crédito imobiliário, estabelecimentos bancários, entidades de pecúlio, de previdência, de seguros, de planos de saúde, odontológicos e congêneres, de assistência jurídica, educacionais, gerenciadoras de programa de benefício de medicamento, fundações, conselhos profissionais, clubes, associações, as OM do COMAER e outras, desde que atendam às condições previstas nos Editais de Credenciamento”.

¹⁶² Nestes termos: COSTA, 2007, p. 388-390. Casalta Nabais enfatiza a mudança de perspectiva meramente econômica a que se atribuía a praticabilidade: “A aplicabilidade do princípio da praticabilidade transcende, hoje, suas origens economicistas, norteadas pela busca de uma maior produtividade com o menor custo. Ostenta atualmente o princípio uma dimensão axiológica, que se prende ao princípio da isonomia e ao valor da justiça, na medida em que o legislador tributário, ciente de que não é onipotente, busca a simplificação, por meio da adoção de mecanismos capazes de captar toda manifestação de riqueza por ele considerada relevante”. CASALTA NABAIS, José. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 335 apud COSTA, 2007, p. 92.

¹⁶³ Alfredo Augusto Becker afirma que “a regra jurídica somente existe (com natureza jurídica) na medida de sua praticabilidade”. BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 73.

¹⁶⁴ O inc. XIV, § 2º do art. 4º da Portaria nº 179/GC4, de 12 de novembro de 2021, Comandante da Aeronáutica prevê, ainda, a possibilidade de descontos de contribuições à entidades religiosas:

Cumpra destacar, porém, que a concessão de créditos consignados não está adstrita às instituições financeiras. Em muitos entes da administração pública é possível que as entidades de previdência complementar aberta e fechada ou sociedade seguradoras possam oferecer crédito consignado para seus associados¹⁶⁵.

O tema foi objeto de recente regulamentação pela SUSEP, através da Circular SUSEP nº 600, de 13 de abril de 2020, que disciplinou a denominada assistência financeira pelas entidades abertas de previdência complementar ("EAPC") e seguradoras, bem como a atuação de tais entes como correspondentes de instituições financeiras¹⁶⁶. Dentre as inovações trazidas pelo novo diploma regulamentar, merece destaque a regra prevista pelo inciso II, parágrafo único do art. 21, que considera ato nocivo “condicionar a concessão de assistência financeira à contratação de outros produtos ou serviços”¹⁶⁷.

Considerando que a qualidade de associado é requisito para formalização de contratos de assistência financeira, as entidades abertas de previdência complementar e seguradoras deverão obter junto ao Poder Público duas rubricas de pagamento: um referente ao plano de previdência complementar ou de seguro de pessoas estruturado no regime financeiro de capitalização e outro referente à assistência financeira¹⁶⁸.

“Art. 4º Os descontos em Folha de Pagamento são classificados em obrigatórios ou autorizados. § 2º São descontos autorizados aqueles efetuados em favor de Entidades Consignatárias credenciadas junto ao COMAER, de Organizações Militares do COMAER, ou de terceiros, com a devida autorização do consignante, formalizada por intermédio de documento apropriado, relativos às seguintes naturezas de desconto: XIV - os descontos em favor da Arquidiocese do Ordinariado Militar do Brasil”.

¹⁶⁵ Veja-se a o inc. IX do Art. 4º do Decreto nº 45.563/2016 do Governo do Estado do Rio de Janeiro: art. 4º- De acordo com a sua natureza e finalidade institucional, as entidades consignatárias poderão realizar as averbações em folha, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedido por entidade aberta ou fechada de previdência complementar para seus asso.

¹⁶⁶ BRASIL. Imprensa Nacional. Circular n. 600, de 13 de abril de 2020. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-600-de-13-de-abril-de-2020252279525#:~:text=Disciplina%20a%20concess%C3%A3o%20de%20assist%C3%A2ncia,elo%20Banco%20Central%20do%20Brasil>. Acesso em: 11 maio 2022.

¹⁶⁷ Art. 21. Qualquer ato, omissivo ou comissivo, que contrarie lei ou norma infralegal e seja considerado ato nocivo no que se refere a práticas de conduta pode sujeitar as EAPC e sociedades seguradoras à suspensão da operação de assistência financeira e/ou inscrição no cadastro de pendências, nos termos da legislação vigente. Parágrafo único. Considera-se ato nocivo: II - condicionar a concessão de assistência financeira à contratação de outros produtos ou serviços;

¹⁶⁸ Ao longo dos anos, inúmeros foram os casos judiciais e reclamações administrativas nos quais se alegava que a assistência financeira estava condicionada à formalização de plano de previdência complementar ou de seguro. STJ - AgInt no REsp: 1775370 RJ 2018/0277979-7, Relator: Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Data de Julgamento: 21/09/2020, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/09/2020. STJ - REsp: 1770534 RO

Em resumo, o Poder Público confere a entidade credenciada a possibilidade de acessar a folha de pagamento e incluir prestações, algo que, por si só, revela a importância e o vínculo de confiança¹⁶⁹ que se inicia entre os sujeitos negociais. Ademais, já na fase pré-contratual, a celebração do convênio administrativo gera efeitos jurídicos obrigacionais para o Poder Público, constituídos por uma série de deveres específicos, sem os quais, como se verá adiante, os contratos de crédito consignado não se formam.

3.2.3. Da reserva de margem consignável – RMC

Em termos empíricos, na dinâmica das operações de crédito consignado, a transferência do valor acordado pelo mutuante ao mutuário é precedida por uma série de deveres instrumentais executados pelo Poder Público, mediante interação com as partes contratuais¹⁷⁰. De modo gradativo, forma-se o contrato de crédito consignado, corolário da execução específica de certas obrigações assumidas pelos sujeitos negociais, antes mesmo da celebração do contrato definitivo¹⁷¹. Por conta da circunstância fática de envolver a folha de pagamento, o contrato de crédito

2018/0262347-9, Relator: Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Data de Publicação: DJ 21/02/2020.

¹⁶⁹ Nesta direção, oportuno citar André Figueiredo: “a uma especial confiança depositada pelo fiduciante na capacidade de o fiduciário adoptar o seu comportamento e tomar as decisões certas no espaço de discricionariedade que lhe é reconhecido, conformes com a prossecução do objecto que subjaz àquele arranjo contratual. FIGUEIREDO, André. “O negócio fiduciário perante terceiros – com aplicação especial na gestão de valores mobiliários”. FIGUEIREDO, André. *O negócio fiduciário perante terceiro*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 80-81. Xavier D’ Ors definiu fiducia como “o contrato em que uma pessoa (fiduciante), utilizando um negócio jurídico formal (mancipacio ou in iure cessio), transfere a propriedade de uma pessoa para outra (fiduciário), que se obriga a restituí-lo depois de realizado o fim definido num acordo não formal designado pacto de fiducia (pactum fiduciae)”. D’ORS, Xavier. *Elementos de Derecho Privado Romano*. 4. ed. Pomplana: Ediciones Universidad de Navarra, S.S., 2010. p. 168.

¹⁷⁰ A realização da *traditio* nos contratos de crédito consignado realizados com beneficiários do INSS, à título de exemplo, ocorre após a confirmação da Dataprev dos dados contratuais registrados pela instituição financeira, mediante autorização específica do mutuário, nos sistemas de consignação. Assim dispõe o art. 23 da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “Art. 23. Confirmado o efetivo registro da consignação pela Dataprev, a instituição financeira obriga-se a liberar o valor contratado ao beneficiário no prazo máximo de dois dias úteis, contados da confirmação: I - diretamente na conta corrente bancária do beneficiário contratante, pela qual recebe o benefício previdenciário, sempre que esta seja a modalidade pela qual o benefício é pago”.

¹⁷¹ Sobre situações complexas na fase das tratativas ou negócios preliminares, no âmbito qual os sujeitos, a um só tempo, negociam as condições e executam obrigações contratuais, v. TEPEDINO, Gustavo. Atividade sem negócio jurídico fundante e a formação progressiva dos contratos. *Revista trimestral de direito civil*, n. 11, v. 44, Rio de Janeiro, 2011. p. 19-30.

consignado encerra dependência do Poder Público e assume uma dinâmica especial já em seu processo de formação, como se demonstrará a seguir.

Para o desenvolvimento das observações acima delineadas, necessário se faz observar que o mutuante¹⁷², antes de realizar a *traditio*, precisa certificar-se que o valor acordado da prestação esteja reservado no sistema de consignação, com exclusividade para a operação que deu ensejo ao ajuste. Sem embargo das peculiaridades de cada órgão consignante a que se encontra vinculado o interessado no crédito consignado, pode-se afirmar que a tradição¹⁷³, em última análise, está condicionada à confirmação do Poder Público dos dados contratuais registrados nos sistemas de consignação¹⁷⁴.

Há que se adicionar, ainda, que no âmbito das negociações preliminares, observa-se que o Poder Público, mediante autorização do mutuário, disponibiliza aos interessados no ajuste, os dados necessários para a sua concretização, dentre os quais sobressaem em importância, a análise da margem consignável disponível¹⁷⁵ e atualizada¹⁷⁶, assim como a natureza do vínculo funcional¹⁷⁷.

¹⁷² Utiliza-se de modo proposital a expressão mutuante e não credenciado para enfatizar que esta dissertação segue a corrente defendida por Maria Celina Bodin de Moraes, para quem o mútuo oneroso forma-se pelo consenso e não pela tradição, conforme tradicionalmente se sustenta. V. BODIN DE MORAES, Maria Celina. O procedimento de qualificação dos contratos e a dupla configuração do mútuo no direito civil brasileiro. *Revista Forense*, v. 309. Rio de Janeiro: Forense, jan./mar., 1990.

¹⁷³ “Tradição é a entrega da coisa ao adquirente, o ato pelo qual se transfere a outrem o domínio de uma coisa, em virtude de título translativo da propriedade. Dois, portanto, os requisitos para que ela exista: a) acordo das partes, no sentido de transferir a propriedade; b) execução desse acordo mediante a entrega da coisa”. MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: Direito das Coisas*. 39. ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 224.

¹⁷⁴ É o que se pode inferir da leitura do art. 23 da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “Art. 23. Confirmado o efetivo registro da consignação pela Dataprev, a instituição financeira obriga-se a liberar o valor contratado ao beneficiário no prazo máximo de dois dias úteis, contados da confirmação: I - diretamente na conta corrente bancária do beneficiário contratante, pela qual recebe o benefício previdenciário, sempre que esta seja a modalidade pela qual o benefício é pago. instrução normativa INSS/PRES nº 28, de 16 de maio de 2008”.

¹⁷⁵ Não há possibilidades de desconto de parcelas de contratos de crédito consignado caso o mutuário não possua margem consignável disponível. Veja-se o art. 7º do Decreto 8.690/2016 que dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal: “Art. 7º É vedada a incidência de consignações quando a soma dos descontos e das consignações alcançar ou exceder o limite de setenta por cento da base de incidência do consignado”.

¹⁷⁶ Observa-se que mesmo em casos nos quais os contracheques descrevem, em detalhes, as informações indispensáveis à formalização do contrato, o valor da margem consignável poder restar desatualizado em razão da cronologia a que se submete o processamento da folha de pagamento. Assim, nestes casos, a informação disponibilizada pelo Poder Público no sistema de consignação prevalece sobre a informação descrita no próprio contracheque do mutuário.

¹⁷⁷ Os ocupantes de cargo em comissão ou militares temporários ou sem estabilidade sofrem restrições quanto à possibilidade de realização de contratos de crédito consignado. Veja-se: o Parágrafo único do Art. 3º da Portaria nº 179/GC4/ 2021 do comandante da Aeronáutica:

Cabe salientar que o procedimento de consulta e registro das condições contratuais nos sistemas de consignação recebem nomenclaturas distintas¹⁷⁸ nas fontes normativas, podendo, igualmente, assumir expedientes específicos a depender do critério definido pelo Poder Público.

Veja-se, nesta toada, as vicissitudes das operações de crédito consignado sob gestão do INSS, nas quais as informações dos beneficiários são fornecidas por meio de troca de dados automatizadas entre sistemas¹⁷⁹. Em resumo, nas operações realizadas junto ao INSS, finalizada as tratativas entre as partes e formalizado o instrumento contratual, a instituição financeira, mediante autorização irrevogável do beneficiário, registra o contrato nos sistemas de consignação, mediante a inserção das condições pactuadas, tais como: o valor correspondente a prestação do contrato, custo efetivo total e prazo do contrato¹⁸⁰. Em sequência, caberá a DATAPREV autorizar o *registro da consignação*, o que significa dizer que o ajuste

“Parágrafo único. Na Folha de Pagamento de militar temporário ou sem estabilidade, somente poderão ser consignados descontos relativos a prestações de empréstimos pessoais cujos prazos não ultrapassem o seu período de engajamento ou reengajamento, sendo de inteira responsabilidade da EC a concessão de empréstimos com prazo entre a data final do engajamento e a data limite de permanência do militar no serviço ativo”.

¹⁷⁸ Nas operações que envolvem os servidores do Estado do Rio de Janeiro o registro das informações contratuais recebe o nome de Reserva de margem consignável, tanto nas operações de mútuo como nos casos de cartão de crédito consignado. No INSS, ao revés, a reserva de margem consignável – RMC refere-se ao “*limite reservado no valor da renda mensal do benefício para uso exclusivo do cartão de crédito*”. No caso no INSS a pré-autorização¹⁷⁸ do beneficiário permite a consulta dos dados e o registro das informações contratuais no sistema da Dataprev. O § 9º do Art. 3º da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008, assim dispõe: (...). § 9º A pré-autorização de que trata o inciso XV do art. 2º é pré-requisito para disponibilização das informações do beneficiário, necessárias à elaboração do contrato, cujo instrumento deverá ser disponibilizado em canal eletrônico, contendo documento de identificação do beneficiário e termo de autorização digitalizados. (Incluído pela Instrução Normativa nº 100 /PRES/INSS, de 28/12/2018).

¹⁷⁹ Veja-se, a esse respeito, o § 9º do art. 3º da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “A pré-autorização de que trata o inciso XV do art. 2º é pré-requisito para disponibilização das informações do beneficiário, necessárias à elaboração do contrato, cujo instrumento deverá ser disponibilizado em canal eletrônico, contendo documento de identificação do beneficiário e termo de autorização digitalizados”.

¹⁸⁰ O Art. 30 da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008, assim dispõe: “art. 30: A Dataprev, ao receber as informações para averbação de empréstimo ou cartão de crédito, considerará como campos obrigatórios de informação, além dos fixados no protocolo de integração, os seguintes: I - valor do contrato: corresponde ao valor principal contratado e recebido pelo beneficiário; Página 24 de 43 II - número de parcelas do contrato: corresponde à quantidade de prestações contratadas; III - valor das parcelas: corresponde ao valor uniforme consignado mensalmente pela instituição financeira; e IV - número do contrato: deve ser único e específico para cada contratação ou refinanciamento. V - o CNPJ da agência bancária que realizou a contratação quando realizado na própria rede, ou, o CNPJ do correspondente bancário e o CPF do agente subcontratado pelo anterior. (Incluído pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 43, de 19 de janeiro de 2010) VI - outras informações definidas em ato complementar pelo INSS e previstas no termo de pré-autorização”.

seguir às regras definidas pelas fontes normativas. Por fim, após a autorização pelo Poder Público, “a instituição financeira obriga-se a liberar o valor contratado ao beneficiário no prazo máximo de dois dias úteis, contados da confirmação, diretamente na conta corrente bancária do beneficiário contratante, pela qual recebe o benefício previdenciário”¹⁸¹.

No tocante aos contratos de crédito consignado para servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro, o próprio servidor interessado no crédito acessa o sistema de consignação¹⁸² e simula as condições contratuais junto a instituição financeira de sua preferência. Nota-se que, nestes casos, todos os mutuantes credenciados têm a obrigação de, mensalmente, inserir no sistema de consignação “o *Custo Efetivo Total – CET aplicável que será praticado na concessão de empréstimo pessoal no mês subsequente*”¹⁸³, na forma do art. 8º do Decreto nº 45.563/2016.

O sistema de consignação, inclusive, disponibiliza o *ranking* em ordem crescente dos índices de juros aplicáveis pelos mutuantes¹⁸⁴. Finalizada a simulação e havendo intenção de realizar o contrato, o interessado no crédito deve confirmar a operação. Neste momento, o sistema de consignação, a um só tempo, reserva a margem consignável à instituição financeira de preferência do servidor e gera uma autorização de desconto. Ato contínuo, na hipótese de interesse de contratação pela instituição escolhida pelo servidor, formaliza-se o instrumento contratual. Por

¹⁸¹ Art. 23. Confirmado o efetivo registro da consignação pela Dataprev, a instituição financeira obriga-se a liberar o valor contratado ao beneficiário no prazo máximo de dois dias úteis, contados da confirmação: I - diretamente na conta corrente bancária do beneficiário contratante, pela qual recebe o benefício previdenciário, sempre que esta seja a modalidade pela qual o benefício é pago.

¹⁸² Nas operações realizadas por militares da Marinha do Brasil há ainda o chamado leilão reverso, por meio do qual os mutuantes, ciente do interesse pelo militar na realização do crédito, podem oferecer lances sucessivos de índice de juros no sistema de consignação. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/papem/sites/www.marinha.mil.br/papem/files/leilaoreverso.pdf>. Acesso em 10.05.2022. Em relação as operações envolvendo mutuários do ESTADO DO Rio de Janeiro, veja-se o portal do servidor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Conheça o Portal de Consignações do Estado do Rio de Janeiro. *Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão*. Disponível em: <https://www.servidor.rj.gov.br/portal-web/portal/publico/Noticia/detalhar?hdmNoticia=1387>. Acesso em: 10 dez. 2022.

¹⁸³ “Art. 8º - Os consignatários de que tratam os incisos IX, X e XI do art. 4º deverão, até o último dia de cada mês, lançar para divulgação em sítio próprio, nos termos definidos em resolução da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, informação quanto ao Custo Efetivo Total – CET aplicável que será praticado na concessão de empréstimo pessoal no mês subsequente”.

¹⁸⁴ Todas as nuances referentes ao passo a passo para a realização do crédito consignado de servidores, aposentados e pensionistas do Governo do Estado do Rio de Janeiro podem ser vistas no vídeo tutorial disponibilizado pelo Poder Público: Ibid., Acesso em: 15 maio 2022.

derradeiro, o servidor deverá disponibilizar um *token*¹⁸⁵ ao funcionário do mutuante para que este possa deferi-lo no sistema de consignação¹⁸⁶ e, em pó, transferir a importância ajustada¹⁸⁷.

Merece atenção o fato de o registro dos dados contratuais, seja pela reserva de margem consignável ou autorização do desconto, não se confundir com o desconto das prestações, em si, na folha de pagamento. Essa diferença ainda não foi inteiramente assimilada pela jurisprudência¹⁸⁸. Embora estejam interligados, o registro dos dados contratuais e os descontos em folha de pagamento ocorrem em momentos distintos ao longo da vida contratual. Certo é que pode haver o registro dos contratos nos sistemas de consignação, com o consequente bloqueio da margem consignável do mutuário, sem que haja o desconto em folha de pagamento¹⁸⁹. Nos

¹⁸⁵ Para Emília Malgueliro Campos, “tokens são bens intangíveis, ou seja, representações digitais, baseadas em criptografia, de direitos que são garantidos a seus detentores. CAMPOS, Emília Malgueliro. *Criptomoedas e Blockchain: O direito no mundo digital*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 96.

¹⁸⁶ É o que informa a cartilha com orientações para empréstimo consignado disponibilizados pela Marinha do Brasil. BRASIL. Marinha do Brasil. Orientações para Empréstimo Consignado. *Marinha do Brasil*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/www.marinha.mil.br.papem/files/Cartilha.pdf#overlay-context=>. Acesso em: 15 maio 2022.

¹⁸⁷ Procedimento similar ocorre nas operações de crédito consignado para militares das Forças Armadas, considerando ser o mesmo o sistema de consignação utilizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁸⁸ Essa confusão enseja diversas ações judiciais. Um caso que se tornou recorrente na jurisprudência diz respeito as ações de repetição de indébito, referente as parcelas liquidadas e descontadas em folha no mês subsequente ao pagamento. Veja-se: 0024677-26.2022.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 1ª Ementa: Des(a). MAURO DICKSTEIN - Julgamento: 23/06/2022 - DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (0271920-86.2016.8.19.0001 – APELAÇÃO - 1ª Ementa - Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 01/07/2020 - QUARTA CÂMARA CÍVEL. 0001496-47.2020.8.19.0038 – APELAÇÃO - 1ª Ementa: Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 08/02/2022 - QUARTA CÂMARA CÍVEL.

¹⁸⁹ Por vezes, o valor da reserva de margem consignável serve para definir o limite máximo do valor da prestação a ser descontada em folha de pagamento. Em algumas operações, como no caso do cartão de crédito consignado, por exemplo, não há parcelas fixas, razão pela qual o valor do desconto em folha pode sofrer alterações na medida da utilização do cartão pelo titular. Nesses casos, a reserva e margem consignável não desaparece após a confirmação do valor da prestação que, a propósito, pode ser igual ou menor ao valor reservado. Veja-se os inc. IV e XIII do Art. 2º da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se: IV - consignação: o desconto efetuado nos benefícios pagos pela Previdência Social, em razão de operação financeira de crédito(...); XIII - Reserva de Margem Consignável - RMC: o limite reservado no valor da renda mensal do benefício para uso exclusivo do cartão de crédito.

casos de insuficiência de margem consignável, por exemplo, ocorre a suspensão da exigibilidade do contrato¹⁹⁰, porém a margem consignável permanece bloqueada¹⁹¹.

De todas as peculiaridades examinadas, o que se pretende evidenciar é que os contratos de crédito consignado, por sua própria característica de envolver a folha de pagamento, dependem para a sua formação do Poder Público, sem o qual a vontade das partes, por si só, não terá a potencialidade de aperfeiçoar o vínculo.

3.3. Poder Público na execução do contrato

3.3.1. Dever de inclusão das parcelas em folha de pagamento

A partir da reserva de margem consignável ou pré-autorização de desconto e sua confirmação nos sistemas de consignação ocorre a tradição e surge para o Poder Público uma série de deveres específicos que, por serem relevantes para a promoção do resultado útil programado, demandam uma análise mais detida.

Em um primeiro momento, caberá ao Poder Público a responsabilidade de incluir, mensalmente, as prestações contratuais na folha de pagamento dos mutuários¹⁹². Nota-se que o contrato de mútuo feneratício, como relação jurídica base¹⁹³, regula o dever de inclusão a cargo do Poder Público, impondo-lhe a execução na forma pactuada pelas partes¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Sobre a natureza jurídica da pretensão e sua categorização como espécie de situação jurídica subjetiva, v.: FONTES, André Ricardo Cruz. *A Pretensão Como Situação Jurídica Subjetiva*. 1. ed. Del Rey Editora, 2002.

¹⁹¹ Neste sentido, veja-se a regra definida pelo inc. XII do art. 2º da Portaria nº 179/GC4/2021: “Art. 2º Considera-se, para fins desta Portaria: XII - CONSIGNAÇÃO SUSPENSA: é a situação do AGC em que uma consignação encontra-se temporariamente sem a ocorrência do desconto em Folha de Pagamento, mantendo-se a reserva da margem consignável no valor correspondente ao da parcela”.

¹⁹² Pertinente ao dever de inclusão, veja-se o inc. II DO art. 14 da Portaria nº 179/GC4/2021 do Comandante da Aeronáutica: “Art. 14. São atribuições das UPAG: II - providenciar, por meio do AGC, a implantação, alteração ou exclusão dos descontos de sua competência em Folha de Pagamento dos militares ou pensionistas.” Em sentido similar, vale citar o inc. II do art. 8º da PORTARIA - C Ex Nº 1.312/2020 do Comando do Exército: “Art. 8º São atribuições da SEF (Secretaria de Economia e Finanças): II - processar as respectivas consignações e efetuar as transferências de valores consignados para as respectivas EC, já descontado, se for o caso, o custo de processamento”.

¹⁹³ Sobre a expressão relação jurídica base, v.: PENTEADO, 2007, p. 36-37, 220.

¹⁹⁴ Por essas razões, cumpre a instituição financeira registrar os dados específicos dos contratos formalizados nos sistemas de consignação. Neste sentido, assim dispõe o art. 11 da Portaria nº 209/2020: “Art. 11. As operações de consignação deverão especificar obrigatoriamente: I - o identificador único de contrato ou instrumento equivalente; II- a data de início da vigência do contrato ou do instrumento equivalente; III - a quantidade de parcelas, se houver; IV - o valor da

Uma análise mais atenta sobre o dever de inclusão revela que o próprio convênio administrativo¹⁹⁵ também regula o modo de atuação do Poder Público. Assim, os critérios de exercício do dever de inclusão emergem de dois negócios jurídicos de diferentes naturezas: mútuo feneratício e convênio administrativo, cada qual contendo uma parcela do conteúdo dos deveres assumidos pelo Poder Público.

Dito em outros termos, na esteira da mitigação do princípio da relatividade¹⁹⁶, em virtude de se vincular a folha de pagamento, os efeitos jurídicos próprios do contrato de crédito consignado celebrados entre mutuantes e mutuários irradiam deveres específicos ao Poder Público, formando uma relação jurídica eficaz, como já dito, estruturada por três sujeitos negociais. Nesta toada, no plano fisiológico da relação jurídica, o Poder público é o responsável por processar as operações levadas ao ambiente da folha de pagamento, de modo a assegurar às partes do contrato subjacente que suas obrigações sejam fielmente executadas, de acordo com as condições por elas entabuladas.

No campo patológico¹⁹⁷, ao menos duas ordens de consequências podem surgir do exame do dever de incluir o desconto em folha de pagamento, quais sejam:

consignação; V - a identificação do consignado e do consignatário; e VI - demais informações, conforme especificação do responsável pela operacionalização das consignações”.

¹⁹⁵ São diversos os dispositivos previstos no Termo de Credenciamento padrão do Governo do Estado do Rio de Janeiro que preveem critérios sobre a atuação do Poder Público: CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES E PRERROGATIVAS DA SECC E SEUS ÓRGÃOS 1 - Autorizar mensalmente o desconto dos valores devidos em função dos produtos e/ou serviços ofertados pela CONSIGNATÁRIA, previamente contratados e/ou expressamente autorizados. 4 - Suspende consignação facultativa, por interesse da Administração e/ou por interesse do consignado, caso sejam identificados indícios de irregularidades na contratação da operação pela Instituição, após devidos processo apuratório a este respeito.(...) CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONSIGNATÁRIA 13 - Indicar, por meio de ofício firmado pelo representante legal, em número máximo de dois, usuários a serem cadastrados como responsáveis para liberação de chave de acesso ao sistema de consignação em folha, qualificando-os com nome, CPF, data de nascimento e endereço eletrônico e contatos telefônicos. 14 - Informar previamente, no sistema de consignação em folha, as taxas de juros a serem praticadas a cada mês, bem como demais valores de consignação e afins quando cabíveis.

¹⁹⁶ Carlos Nelson Konder discorre sobre a relativização do princípio da relatividade no tocante a dicotomia entre partes e terceiros: “Em lugar do terceiro como categoria fechada, reconhece-se que, além daqueles que celebraram o contrato, há distintas posições jurídicas, algumas realmente distantes e atingidas somente pela oponibilidade dos efeitos do contrato, mas outros mais próximos, por vezes tão próximos a ponto de serem tratados como partes contratantes”. KONDER, Carlos Nelson. *A “relativização da relatividade”: aspectos da mitigação da fronteira entre partes e terceiros nos contratos*. v. 23. n. 1. Londrina: Scientia Iuris, p. 81-100, mar., 2019. p. 90. Sobre a aproximação entre as obrigações e os direitos reais: MAIA, Roberta Mauro Medina. *Teoria geral dos direitos reais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 235. FURTADO, Gabriel Rocha. O direito comum das situações jurídicas patrimoniais. *Pensar*, Fortaleza. v. 25, n. 3, p. 1-21, jul./set., 2020. p. 3-4.

¹⁹⁷ V., WALD, Arnaldo. *Direito Civil: Direito das obrigações e teoria geral dos contratos*. v. 2. 22ª edição. São Paulo. Saraiva. 2015. p. 324-328.

(i) a recusa, unilateral, do Poder Público em promover a inclusão das prestações, informando as partes do contrato subjacente que estabeleçam outro modelo de liquidação¹⁹⁸ (mesmo o mutuário tendo margem consignável disponível); (ii) a inexecução imprópria do contrato de crédito consignado, isto é, em descordo com as condições pactuadas na relação jurídica base¹⁹⁹ ou em descumprimento ao limite máximo de margem consignável definida pela fonte regulamentadora²⁰⁰.

Das questões acima suscitadas, o exame da recusa do Poder Público no dever de incluir os descontos merecerá análise mais detida no item 4.3.1, já que as fontes normativas reguladoras são omissas em relação a esse aspecto estruturante da segurança jurídica dos contratos de crédito consignado (ver item 2.3, supra). O

¹⁹⁸ Em setembro de 2020, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas – Secretaria de Estado da Casa Civil – SECC, eximiu-se da responsabilidade em consignar em folha de pagamento às parcelas dos contratos cartão de crédito consignado, sob a alegação de problemas operacionais. AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO INTERPOSTO DA DECISÃO MONOCRÁTICA DEFERIU A LIMINAR. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE ENSEJAR A ALTERAÇÃO NA DECISÃO MONOCRÁTICA. Na origem, cuida-se de Mandado de Segurança movido pelo Banco Pan argumentando ilegalidades praticadas pelo Secretário de Estado da Casa Civil. Sustenta abusividade praticada pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas ao negar o processamento dos pagamentos dos valores de cartão de crédito consignado contratados pelos servidores, aposentados e pensionistas estaduais. Decisão concedendo a liminar que foi objeto de agravo interno. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. A Autoridade Coatora, para fins de impetração de Mandado de Segurança, é aquela que pratica ou ordena, de forma concreta e específica, o ato ilegal, ou, ainda, aquela que detém competência para corrigir a suposta ilegalidade, conforme o art. 6º, § 3º da Lei 12.016/2009. Ademais, considerando que a autoridade indicada como coatora se encontra vinculada à mesma pessoa jurídica de Direito Público da qual emanou o ato impugnado e que, em suas informações, além de suscitar sua ilegitimidade passiva, enfrentou o mérito e defendeu o ato tido como ilegal, é de se reconhecer a sua legitimidade. Precedentes do eg. STJ e TJRJ. Igualmente, rejeitadas as preliminares de inépcia da inicial e de ausência de direito líquido e certo. Alegação de impossibilidade e cumprimento da liminar que não merece acolhimento. Documentação acostada aos autos confirmando o cumprimento da obrigação de fazer. AGRADO INTERNO DESPROVIDO. (0069684-12.2020.8.19.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA - 1ª Ementa - Des(a). DENISE NICOLL SIMÕES - Julgamento: 02/03/2021 - QUINTA CÂMARA CÍVEL).

¹⁹⁹ Nos casos de inexecução imprópria, veja-se a solução normativa introduzida pela PORTARIA Nº 69, de 20 de dezembro de 2019, aprovando as minutas-padrão dos Acordos de Cooperação Técnica a serem celebrados entre o INSS e Instituições Financeiras para operacionalização do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social: “cláusula quinta - das responsabilidades: Será de exclusiva responsabilidade do Acordante as operações contratadas de empréstimo e cartão de crédito, bem como a informação dos valores a serem consignados, que deverão corresponder ao efetivamente ajustado no contrato celebrado entre o Acordante e o titular do benefício e pela informação dos benefícios que sofrerão o respectivo desconto. § 3º Ocorrendo o não processamento integral das consignações devidas nos benefícios previdenciários, em decorrência de falha operacional da empresa de tecnologia encarregada, será a ela imputado o pagamento do mesmo valor apurado do custo que envolve o processamento das parcelas de consignação, de cada parcela consignável não processada.

²⁰⁰ Nesta direção: “Em um cenário marcado por relações contratuais duradouras, torna-se não apenas um direito, mas um efetivo dever de ambas as partes diligenciar pela utilidade da prestação antes, durante e depois do seu vencimento, para muito além do momento pontual de sua execução”. SCHREIBER, Anderson. A tríple transformação do adimplemento; adimplemento substancial, inadimplemento antecipado e outras figuras. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 32, out./dez., 2007. p. 11.

cenário acima delineado diverge dos casos nos quais o Poder Público cumpre o dever de incluir as prestações em folha de pagamento, mas viola o direito de crédito do mutuante ao não repassar/restituir a importância pactuada²⁰¹ - tema que será analisado mais à frente. Na presente hipótese, a recusa pelo Poder Público no dever de incluir, significa atribuir às partes a necessidade de criação de novo arranjo para liquidação das obrigações (envio de boleto bancário, desconto em conta corrente, etc.). Essa é a razão do questionamento realizado na introdução deste trabalho, o qual seja consentindo reiterar: a partir da autorização do desconto, em meio à execução do contrato, o Poder Público pode recusar a promover a inclusão dos descontos na folha de pagamento? ²⁰²

3.3.2.

Dever de controle e cálculo da margem consignável

Como esposado nesta dissertação, as operações de crédito consignado estão submetidas a intenso dirigismo contratual²⁰³, consubstanciadas em normas que determinam, dentre outras questões, os conteúdos contratuais, assim como deveres de controle e fiscalização pelo Poder Público na execução do dever de incluir as prestações em folha de pagamento.

Isto é, se por um lado o dever de inclusão das prestações contratuais em folha vincula-se ao cerne da operação econômica subjacente, que lhe dita as regras de execução, de outro, o Poder Público só poderá fazê-lo se tais condições estiverem em conformidade com as fontes normativas reguladoras²⁰⁴. Neste sentido, incumbe

²⁰¹ O jornal O GLOBO publicou matéria sobre o atraso do repasse às instituições financeiras dos empréstimos descontados na folha de pagamento dos servidores do Estado do Rio de Janeiro. SCHMITT, Luiz Gustavo; MENASCE, Márcio. Estado não pagou empréstimos consignados a bancos. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/estado-nao-pagou-emprestimos-consignados-bancos-19605588>. Acesso em: 10 out. 2022.

²⁰² Como já dito, a questão será tratada no item 4.3.1.

²⁰³ Sobre a temática do dirigismo contratual, Ana Prata enfatiza a necessidade de uma atuação estatal mercado, pois em que pese as pessoas serem iguais perante a lei, no campo concreto são dessemelhantes: PRATA, Ana. A tutela constitucional da autonomia privada. Coimbra: Almedina, 1982. p. 88. Sobre a importância da intervenção estatal em determinados setores da economia, v.: STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. 3. ed. Nova Iorque/Londres: W.N. Norton, 2000.

²⁰⁴ O controle de tais condições é feito sistemicamente, por ocasião do registro dos dados contratuais, seja pela reserva de margem consignável ou autorização do desconto, nos sistemas de consignação. Em outras palavras, o sistema de consignação impede o registro dos dados contratuais em desconformidade com as fontes normativas regulamentadoras, ainda na fase de formação do contrato. Observa-se o art. 33 da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008. “Art. 33. A Dataprev disponibilizará ao INSS, em sistema de informações próprio, os dados das operações de crédito consignado em nível gerencial e operacional, para a rotina de

ao Poder Público fiscalizar e controlar, por exemplo: (i) se o prazo máximo previsto pela fonte reguladora foi atendido pelas partes²⁰⁵; (ii) se as partes respeitaram o índice de juros máximo²⁰⁶; (iii) se o número máximo de contratos a serem descontados em folha foi respeitado²⁰⁷, etc.

Acrescente-se, ainda, que a inclusão das parcelas contratuais em folha de pagamento está sujeita à disponibilidade de margem consignável do mutuário²⁰⁸, que pode sofrer alterações, comportando certo grau de volatilidade, ao longo da vigência do contrato. Assim, à vista de se caracterizem como contratos de execução

acompanhamento do atendimento das instituições financeiras e cumprimento desta Instrução Normativa”.

²⁰⁵ Veja-se o art. 30 da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “Art. 30. A Dataprev, ao receber as informações para averbação de empréstimo ou cartão de crédito, considerará como campos obrigatórios de informação, além dos fixados no protocolo de integração, os seguintes: I - valor do contrato: corresponde ao valor principal contratado e recebido pelo beneficiário; II - número de parcelas do contrato: corresponde à quantidade de prestações contratadas; III - valor das parcelas: corresponde ao valor uniforme consignado mensalmente pela instituição financeira; e IV - número do contrato: deve ser único e específico para cada contratação ou refinanciamento. V - o CNPJ da agência bancária que realizou a contratação quando realizado na própria rede, ou, o CNPJ do correspondente bancário e o CPF do agente subcontratado pelo anterior. (Incluído pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 43, de 19 de janeiro de 2010) VI - outras informações definidas em ato complementar pelo INSS e previstas no termo de pré-autorização”.

²⁰⁶ Assim determina o par. único do art. 14 da Portaria nº 209/2020 do Ministério de Estado da Economia: “art.14 (...) Parágrafo único. Para a verificação do cumprimento do disposto no inciso II, os consignatários deverão providenciar a divulgação, no sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal, das taxas máximas de juros e demais encargos praticados. Sobre o número máximo de contratos, veja-se o inc. II do art.4º da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “Art. 4ºA contratação de operações de crédito consignado só poderá ocorrer, desde que:II - respeitada a quantidade máxima de nove contratos ativos para pagamento de empréstimo pessoal e um para o cartão de crédito do mesmo benefício, independentemente de eventuais saldos da margem consignável, sendo somente permitida a averbação de um novo contrato, condicionada à exclusão de um já existente”.

²⁰⁷ Sobre o número máximo de contratos, veja-se o inc. II do art.4º da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “Art. 4ºA contratação de operações de crédito consignado só poderá ocorrer, desde que: II - respeitada a quantidade máxima de nove contratos ativos para pagamento de empréstimo pessoal e um para o cartão de crédito do mesmo benefício, independentemente de eventuais saldos da margem consignável, sendo somente permitida a averbação de um novo contrato, condicionada à exclusão de um já existente”.

²⁰⁸ Confira-se o art. 8º do Decreto 8.690/2016 do Poder Executivo federal: “Art. 8º Não será incluída ou processada a consignação que implique excesso dos limites da margem consignável estabelecidos nos art. 5º e art. 7º.” Em sentido similar, veja-se a alínea c do item 7.12.3 da SGM-302 - NORMAS SOBRE PAGAMENTO DE PESSOAL NA MB: 7.12.3 :“Para o cumprimento dessa determinação, o SISPAAG irá cumprir, mensalmente, os seguintes procedimentos: c) nos processamentos efetuados por meio do portal de reserva de margem consignável, os descontos facultativos autorizados, nele realizados, terão garantia de processamento, desde que os mesmos não excedam à margem consignável dos militares/pensionistas”.

continuada ou diferida²⁰⁹, o exame de compatibilidade do valor da parcela com a margem consignável é realizado, mensalmente, pelo Poder Público²¹⁰.

A percepção inicial que se tem na análise das operações de crédito consignado é que os credores - as instituições financeiras - terão a garantia de que todos os descontos serão realizados na folha de pagamento, pela irrevogabilidade da autorização do desconto em folha pelo mutuário somada as peculiaridades do regimes estatutário e previdenciário²¹¹. No entanto, existe, como se demonstrará, a possibilidade de incumprimento nesta modalidade pela insuficiência de margem consignável do mutuário, no curso da vida contratual²¹². Enfatiza-se que esse controle é realizado pelo Poder Público na inclusão de cada parcela ajustada na relação jurídica base.

Como já dito, a margem consignável é o limite máximo de comprometimento mensal incidente sobre remuneração líquida ou da renda mensal do benefício do mutuário, para fins de pagamento de alguma modalidade de desconto facultativo, podendo variar de 30% (trinta por cento) a 70% (setenta por cento), a depender do órgão consignante a que se encontra vinculado o mutuário. Dito de outro modo, a base de cálculo sobre a qual incide o percentual de margem consignável é a remuneração ou benefício líquido dos mutuários²¹³. Mostra-se

²⁰⁹ CASTRO NEVES, José Roberto de. *Direito das Obrigações*. 7. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2017. p. 167.

²¹⁰ É o que se infere da leitura do § 1º art. 7º do Decreto 8.690/2016 do Poder Executivo federal: “art. 7º(...) § 1º Na hipótese de a soma dos descontos e das consignações ultrapassar o percentual estabelecido no caput, será procedida a suspensão de parte ou do total das consignações, conforme a necessidade, para que o total de valores debitados no mês não exceda ao limite”.

²¹¹ A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizaram ação civil pública em face de todas as instituições financeiras credenciadas como consignatárias junto ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (ao todo 26 bancos), sob o argumento, em síntese, de que os réus se valeram de cláusula abusiva para promover cobrança diretamente na conta corrente dos servidores públicos estaduais de contratos de crédito consignado que já teriam sido descontados em folha de pagamento e não teriam sido repassados pelo Poder Público. Em decisão do TJRJ entendeu-se que *tal modalidade de empréstimo é a mais segura para a Instituição Financeira, pois retira do consumidor a possibilidade de inadimplir*. Processo Nº 0042232-29.2017.8.19. TJRJ.

²¹² Da leitura do conceito de consignação em estoque prevista pelo inc. XV, do art.2º da Portaria nº 179/GC4/2021 do Comandante da Aeronáutica, induz-se a possibilidade de suspensão dos descontos na folha de pagamento por insuficiência de margem consignável. Veja-se: Art. 2º Considera-se, para fins desta Portaria: XV - CONSIGNAÇÃO EM ESTOQUE: é a reserva da margem consignável no AGC, relativa ao desconto excluído temporariamente da Folha de Pagamento, em função de insuficiência de margem consignável. A manutenção da consignação em estoque está amparada no fato de o consignante ter autorizado a Entidade Consignatária a proceder a reserva da margem, mediante contrato bilateral.

²¹³ Sobre o tema, seja consentido o leitor ao item 2.4.1 dedicado ao conceito da margem consignável.

patente que quaisquer alterações na base de cálculo²¹⁴ geram proporcionais alterações na margem consignável²¹⁵.

Destarte, se a remuneração líquida diminui, igualmente, reduz-se o limite de comprometimento mensal. Abre-se um parêntese para sublinhar que dentre os fatores que alteram a base de cálculo, pode-se citar o desconto de falta não justificada relativo aos dias não trabalhados por servidores públicos²¹⁶. Outros eventos também influenciam na redução, tais como, as penalidades e o ingresso de pensão alimentícia²¹⁷ no benefício previdenciário, por exemplo.

O que há de comum nas hipóteses acima narradas é que o fato gerador da redução de margem consignável, que pode ensejar na suspensão do desconto em folha de pagamento, não decorre de incumprimento obrigacional por parte do Poder Público, cabendo a este sujeito, contudo, o dever de controle e cálculo do limite máximo de comprometimento²¹⁸.

Observa-se que, em alguns casos, as vantagens de natureza provisória²¹⁹ são contabilizadas no cálculo da margem - o que corrobora a ideia que a praticabilidade da folha também tem relevância nos contratos de crédito consignado. Nesses casos

²¹⁴ No campo do direito tributário a composição do *debitum* não pode negligenciar a conjugação da base de cálculo com a alíquota: “Carece de sentido a existência isolada de uma ou de outra”. CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 409. No mesmo sentido: BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

²¹⁵ Veja-se o § 3º do art. 12 da instrução normativa INSS/PRES nº 28/2008: “art.12(...) § 3º A eventual modificação no valor do benefício ou das margens de consignações de que trata o § 1º do art. 3º, ou, ainda, dos descontos previstos nos incisos do caput, poderá ensejar a reprogramação da retenção ou da consignação, desde que repactuada entre a instituição financeira e o beneficiário, por sua manifestação expressa, sem acréscimo de custos operacionais”.

²¹⁶ Assim dispõe o artigo 44 da Lei nº 8.112/90: Art. 44. O servidor perderá: I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado.

²¹⁷ Veja- o inc. IV, § 2º do art. 522 da Instrução Normativa nº 77/PRES/INSS/2015: “Art. 522. Consignação é uma forma especial ou indireta de pagamento, meio pelo qual o devedor, titular de benefício, possui para extinguir uma obrigação de pagamento junto ao INSS e/ou a terceiros, comandada por meio de desconto em seu benefício. (...) § 2º São considerados descontos obrigatórios aqueles determinados por lei: IV - pensão de alimentos.

²¹⁸ Art. 6º da Portaria nº 209/2020: “Art. 6º O controle da margem disponível para as operações de consignação será realizado pelo responsável pela operacionalização das consignações, por meio do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal”.

²¹⁹ Veja-se o § 1º do art. 6º do DECRETO Nº 45.563/2016, que disciplina o crédito consignado no âmbito do Poder executivo do Estado do Rio de Janeiro: “Art. 6º - Excluídos os descontos obrigatórios previstos em lei, a soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá a 30% (trinta por cento) da respectiva remuneração bruta. § 1º - Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se a remuneração a que se refere o caput a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens ou gratificações, excluídas as de natureza indenizatória”.

nos quais as vantagens provisórias ingressam no cálculo da margem, a remuneração do servidor também pode sofrer reduções pela perda desse direito.

Um ponto fundamental a se considerar é que, na hipótese do mutuário se valer de toda a margem consignável disponível para o pagamento de contrato(s) de crédito(s) consignado(s) e ocorrendo a redução da sua margem consignável, a parcela contratual é retirada da folha de pagamento, desencadeando o que vem a ser denominado de margem negativa. Portanto, a margem consignável negativa ocorre quando a soma das prestações descontadas na folha de pagamento ultrapassa o limite de margem consignável previsto pela fonte normativa reguladora²²⁰.

Nesta toada, há uma reflexão a ser empreendida, qual seja: na hipótese de insuficiência de margem consignável em que o mutuário possui diversos contratos, ou melhor, diversos descontos facultativos em folha de pagamento, dentre os quais apenas alguns se adequam na margem consignável, qual deles permanece descontando?

Em termos empíricos, observam-se normas que levam em consideração a natureza do desconto e a antiguidade²²¹, assegurando-se, em certa medida e *mutatis mutandis*, a *par conditio creditorum*²²² entre os credores nas operações que envolvem desconto de prestações em folha de pagamento.

A título de exemplo, caso a somas das prestações de descontos facultativos de um servidor público do Estado do Rio de Janeiro ultrapasse o limite de 35% (trinta e cinco por cento) da sua remuneração, caberá ao Poder Público retirar, primeiramente, a prestação relativa ao crédito consignado. Havendo mais de um contrato de empréstimo consignado, retira-se da folha o mais recente. E se mesmo assim a soma das parcelas das consignações facultativas continuarem a ultrapassar o limite legal, caberá o Poder Público retirar as prestações obedecendo a seguinte sequência: cartões de crédito; previdência complementar; mensalidade associativa;

²²⁰ Sobre a expressão margem negativa, v. BRASIL. Banco Central do Brasil. Perguntas e respostas. Empréstimos consignados. *Governo Federal*. Acesso em: 10 out. 2021.

²²¹ A propósito do tema, cite-se o par. 3º, art. 6º do Decreto 45.563/2016: art. 6º (...) § 3º - Na hipótese em que a soma das consignações facultativas venha a exceder o limite definido no caput, serão suspensas as facultativas até a adequação ao limite, observando-se, para tanto, a antiguidade da averbação e a ordem decrescente de prioridade definida no art. 4º.

²²² Sobre o princípio da *par conditio creditorum*, v. CAMPINHO, Sérgio. *Falência e recuperação de empresa: o novo regime da insolvência empresarial*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 11.

previdência complementar para a Fundação de Previdência complementar do Estado do Rio de Janeiro; contribuições para plano de saúde; contribuições para planos de pecúlio; contribuições para seguro de vida; mensalidade para instituições de ensino; financiamento imobiliário; pensão alimentícia²²³.

Da mesma forma, ao longo da execução do contrato, *regularizada a situação que gerou a insuficiência de margem*²²⁴, caberá ao Poder Público incluir novamente a prestação na folha. Para que isso ocorra, é necessário que haja aumento da margem do mutuário, seja pela liquidação de outros empréstimos ou por aumento da sua remuneração. Toda a dinâmica é desenvolvida e organizada pelo Poder Público.

Importa registrar, para fins deste estudo, diante do que acima se expôs, é que a operacionalização dos lançamentos das parcelas dos contratos de crédito consignado em folha de pagamento está submetida a um intenso controle pelo Poder Público, em decorrência de uma série de exigências legais, para além daquelas previstas na relação jurídica base, estruturada, como já dito, pelo convênio administrativo e o contrato de mútuo feneratício. Nessa linha de raciocínio, não parece tanto razoável quanto indispensável, no exame dos contratos de crédito consignado, estimar a dimensão do Poder Público, notadamente no âmbito da tessitura dos deveres específicos que afluem a este sujeito negocial.

3.3.3.

Dever de fiscalização e suspensão dos descontos em folha de pagamento

²²³ Veja-se o par. 3º do art. 6º e o art. 4º do Decreto 45.563/2016 do Art. 4º - De acordo com a sua natureza e finalidade institucional, as entidades consignatárias poderão realizar as averbações em folha, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: I - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente que conste dos assentamentos funcionais ou do cadastro do consignado; II - amortização de financiamento de imóveis residenciais; III - mensalidade para pagamento voluntário de estudos em instituições de ensino; IV - contribuição para seguro de vida; V - contribuição para planos de pecúlio; VI - contribuição para planos de saúde; VII - contribuição para a previdência complementar privada e para a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPREV; VIII - mensalidade para custeio de entidades de classe, associações e cooperativas; IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedido por entidade aberta ou fechada de previdência complementar para seus associados, nos termos do art. 71, da Lei Complementar Federal nº 109, de 29 de maio de 2001; X - cartões de benefício ou de crédito consignado; e, XI - amortização de empréstimos pessoais.

²²⁴ Neste sentido, veja-se o art. 2º da PORTARIA Nº 179/GC4, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2021: “Art. 2º Considera-se, para fins desta Portaria: (...) XVI - REIMPLANTE AUTOMÁTICO: é o retorno do desconto em estoque à Folha de Pagamento, mediante opção da Entidade Consignatária no AGC, após regularizada a situação que gerou a insuficiência de margem consignável”.

A disciplina dos contratos de crédito consignado, historicamente, é marcada por intensa intervenção estatal, mediante controle, fiscalização e competência para impor sanções aos mutuante que atuavam em desacordo com as normas reguladoras²²⁵. Na realidade contemporânea, frente à miríade de novas fraudes, os convênios administrativos e fontes normativas reguladoras criaram novas regras para prevenir e fiscalizar as transações financeiras de créditos consignados²²⁶.

Imperioso citar, que, comumente, a regulação da modalidade negocial define os tipos infracionais aplicáveis às instituições financeiras, mediante processo administrativo sancionador²²⁷. Dentre as hipóteses de condutas puníveis das instituições financeiras, vale citar: (i) promover assédio comercial, assim entendido qualquer *marketing ativo, oferta comercial, proposta, publicidade* direcionada ao convencimento de servidor público ou beneficiário, de forma específica (art. 1º, § 3º da IN INSS/PRES Nº 100/2018); (ii) “deixar de conservar os documentos que comprovam a operação pelo prazo de cinco anos, contados da data do término do contrato de empréstimo” (Art. 28 da IN INSS/PRES Nº 28/2008); (iii) deixar de fornecer documentos, dados ou informações sobre os contratos de crédito consignado, quando solicitados pelo Poder Público (Art. 9º, § 1º do Decreto Nº 45.563/2016); (iv) deixar de efetuar seu cadastramento na plataforma consumidor.gov.br na condição de fornecedor (regra válida para as operações do INSS, com base no VII, § 1º, cláusula terceira, do Acordos de Cooperação Técnica, na forma da PORTARIA Nº 69/2019); (v) não ter êxito superior a 80% (oitenta por cento) de soluções administrativas nas reclamações cadastradas na plataforma consumidor.gov.br (regra válida para as operações do INSS, com base no inc. XXXII, § 1º, cláusula terceira, do Acordos de Cooperação Técnica, na forma da PORTARIA Nº 69/2019); (vi) deixar de informar ao Poder Público os valores pagos

²²⁵ Carlos Ari Sundfeld utiliza a expressão “administração ordenadora” para definir as “operações estatais de regulação do setor privado (e, portanto, ligadas à aquisição, exercício e sacrifício de direitos privados), com o emprego do poder de autoridade”. SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 16-17.

²²⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

²²⁷ Sobre o procedimento administrativo sancionador: v.: MOREIRA, Egon Bockman. *Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99*. 4. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. Cabe citar, neste sentido, a regra prevista pelo art. 52-a da Art. 28 da IN INSS/PRES Nº 28/2008: “Art. 52-A. As penalidades previstas neste capítulo serão aplicadas mediante observância do devido processo legal, respeitados o contraditório e a ampla defesa, a ser desenvolvido nas seguintes fases:”.

à título de comissão, no caso de operações intermedias por correspondentes bancários (art. 27-A da IN INSS/PRES Nº 43 /2010); (vii) deixar de “integrar canais de atendimento à plataforma disponibilizada pela Dataprev, de modo que as interações sejam realizadas de forma eletrônica” (regra válida para as operações do INSS, com base no art. 47 ,§ 1º da IN INSS/PRES Nº 28/2008); (viii) registrar contratos nos sistemas de consignação sem autorização prévia e formal dos mutuários (art. 28, inc. III da IN INSS/PRES Nº 28/2008); (ix) exigir “garantias adicionais aos mutuários (regra exclusiva para as operações de militares da Aeronáutica do Brasil, conforme inc. XXI, art. 16 da Portaria nº 179/GC4/2021); (x) não depositar o valor de crédito consignado na mesma conta corrente do recebimento da remuneração ou benefício previdenciário (art. 10, alínea e da Portaria do Comando do Exército Nº 1.312/2020); (xi) deixar de formalizar com o mutuário o seguro prestamista²²⁸ durante todo o período de vigência do contrato (art. 10, alínea e da Portaria do Comando do Exército Nº 1.312/2020); (xii) não “liberar o valor contratado no prazo limite de dois (02) dias úteis, contados da confirmação do registro da consignação solicitada” (regra válida para as operações do INSS, com base cláusula terceira, par. 2º, inc. XV do Acordos de Cooperação Técnica, na forma da PORTARIA Nº 69/2019); (xiii) não disponibilizar, em até cinco (05) dias úteis, o boleto bancário para fins de liquidação antecipada dos contratos de crédito consignado (cláusula terceira, par. 2º, inc. XXVI do Acordos de Cooperação Técnica, na forma da PORTARIA Nº 69/2019); (xiv) não obter de forma “expressa, por escrito ou por meio eletrônico” a autorização do mutuário para a inclusão dos descontos em folha de pagamento (art. 3º, inc. III da IN INSS/PRES Nº 28/2008); (xv) não informar nos sistemas de consignação o custo efetivo total a ser aplicado nas operações de crédito consignado (Art. 8º do Decreto Nº 45.563/2016); (xvi) aplicar o custo efetivo total superior a informada ao Poder Público ou no instrumento contratual (art. 21, incisos I e II da Portaria nº 209/2020); (xvii) não registrar nos sistemas de consignação os comandos de exclusão dos contratos já liquidados antecipadamente pelos mutuários, em 5 (cinco) dias úteis a contar da confirmação do pagamento (art. 23, § 2º da IN INSS/PRES Nº 28/2008);

²²⁸ O inc. X do Art. 3º da Portaria do Comando do Exército Nº 1.312/2020 defini o Seguro Prestamista nas operações de crédito consignado: “art. 3º Art. 3º Para os efeitos desta Portaria considera-se: X - Seguro Prestamista: seguro que objetiva garantir a quitação da dívida do consignado no caso de sua morte ou invalidez, custeado pela Entidade Consignatária.

(xviii) não restituir o mutuário, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, corrigido com base na variação da SELIC, na hipótese de constatação da irregularidade do desconto em processo administrativo que verse sobre contratos não autorizados (art. 47, § 5º da IN INSS/PRES Nº 28/2008; (xix) glosa, entre outras.

No que tange às espécies de sanções administrativas²²⁹ aplicáveis as instituições financeiras, na generalidade, definem-se, ao menos, 5 (cinco) penalidades, no âmbito dos processos sancionadores, quais sejam: (i) advertência (§ 1º Art. 20 da Portaria nº 179/GC4/2021), ; (ii) multa (§ 1º Art. 20 da Portaria nº 179/GC4/2021); (iii) suspensão temporária do convênio administrativo (art. 12 do do Decreto nº 45.563/2016); (iv) suspensão do recebimento de novas consignações, até apuração de determinadas infrações (art 52, in. II da IN INSS/PRES Nº 28/2008); (v) suspensão da exigibilidade ou exclusão dos descontos em folha (vi) descredenciamento (art.22, inc. II da Portaria nº 209/2020).

Merece atenção especial, em razão da significativa relevância prática²³⁰, a possibilidade de suspensão da exigibilidade pelo Poder Público da obrigação que integra o contrato de crédito consignado, com a retirada do desconto da folha de pagamento nas hipóteses de fraude comprovadas em processo administrativo sancionador.

Suponha-se a hipótese de um servidor público que se dirige ao departamento pessoal do ente da administração a que se encontra vinculado, com 70% (setenta por cento) da sua remuneração comprometida por um contrato de crédito consignado o qual não realizou. A praxis das operações de crédito consignado desenvolveu-se no sentido de permitir ao Poder Público a suspensão da exigibilidade dos descontos, nas hipóteses de fraudes comprovadas, mediante procedimento administrativo²³¹.

²²⁹ Sobre o tema, v.: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

²³⁰ Alude-se a expressão “relevância prática” pelas informações amplamente noticiadas sobre os números de fraudes nas operações de crédito consignado. LEWGOY, Júlia. Crédito consignado mergulha num mar de problemas, apesar de barato. *Valor Investe*. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/credito/noticia/2021/09/21/credito-consignado-mergulha-num-mar-de-problemas-apesar-de-barato.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2022.

²³¹ Veja-se a regra no DECRETO Nº 45.563, DE 27 DE JANEIRO DE 2016, que disciplina o crédito consignado no âmbito do Poder executivo do Estado do Rio de Janeiro: Art. 9º - No caso de desconto indevido, o servidor deverá formalizar termo de ocorrência junto à unidade de recursos humanos a que esteja vinculado, no qual constará a sua identificação funcional e exposição sucinta dos fatos. § 1º - No caso de formalização do termo de ocorrência de que trata o caput, a

Não se pretende adentrar especificamente nos diversos tipos de fraude praticadas nas operações de crédito consignado. Ocorre que, para fins de qualificação, não parece razoável suprimir uma singularidade do modelo negocial em exame, que o aparta sobremaneira dos demais mútuos bancários: trata-se de uma operação bancária no qual o Poder Público, historicamente, suspende a folha de pagamento do mutuário, em processos administrativos, os contratos por ele não autorizados ou em desacordos com as fontes normativas reguladoras.

Trata-se de um dos aspectos mais importantes dos contratos de crédito consignado. A extrapatrimonialidade do ajuste de interesses, consubstanciada na natureza alimentar da remuneração exige uma tutela, ou melhor, uma autotutela²³² qualitativamente diversa e, sobretudo, célere, ante as implicações existenciais envolvidas. Em uma análise global das diferentes fontes normativas que regulam o modelo, notam-se dissemelhanças entre os critérios para invocação de meios de defesa, o que prejudica o juízo de merecimento de tutela das operações submetidas à normas menos protetivas.

3.4. Poder Público na extinção do contrato

3.4.1. Dever de restituir/repassar²³³

respectiva unidade de recursos humanos deverá encaminhar o referido processo administrativo para a Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que irá notificar o consignatário para que, em até cinco dias, se manifeste acerca das alegações do consignado e comprove a regularidade do desconto. § 2º Não ocorrendo a comprovação da regularidade do desconto, serão suspensas as consignações irregulares e instaurado processo administrativo para apuração dos fatos. § 3º - Instaurado o processo administrativo, de que trata o § 2º, o consignatário terá cinco dias para apresentação de defesa. § 4º - No curso do processo administrativo, a autoridade responsável pelo julgamento poderá suspender a consignação por meio de decisão devidamente motivada. Art. 10 - Os valores referentes a descontos considerados indevidos deverão ser integralmente ressarcidos ao prejudicado no prazo máximo de trinta dias contados da constatação da irregularidade, na forma pactuada entre o consignatário e o consignado.

²³² Sobre a possibilidade de aplicabilidade do remédio nos contratos coligados. OLIVEIRA, Raquel Bellini de. *Autotutela nas relações contratuais*. Rio de Janeiro: Processo, 2019. p. 196-203. KONDER, Carlos Nelson. *Contratos conexos: grupo de contratos, redes contratuais e contratos coligados*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 239-241. GUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. *Comentários ao novo Código Civil*. Da extinção do contrato. v. 6. t. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 734; TERRA, Aline de Miranda Valverde; NANINI, Giovanni Ettore. Exceção de contrato não cumprido na coligação contratual. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 10, n. 2, 2021. p. 24.

²³³ O vocábulo restituir deriva do latim *restituere*, e de acordo com Houaiss e Villar significa “fazer com que seja retornado; enviar de volta”. HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. *ss portuguesa*. Elaborado pelo Instituto Antonio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Portuguesa. Rio

Diz-se, comumente, que o contrato de mútuo, ainda que oneroso, é contato de execução unilateral, vez que se estabelece obrigações tão somente ao mutuário, qual seja, a de restituir a coisa emprestada, acrescida dos juros, no prazo e condições ajustados. Ou seja, é o tomador do empréstimo o responsável em restituir o que recebeu nos termos ajustados²³⁴. No crédito consignado, por outro lado, cria-se para o Poder Público, ao lado da obrigação de incluir as prestações na folha de pagamento, também o dever de restituir/repassar o capital emprestado²³⁵.

Dado essa característica própria dos contratos de crédito consignado, nota-se a possibilidade de o mutuário sofrer os descontos das parcelas em folha de pagamento e o Poder Público não restituí-las/repassá-las ao mutuante, suscitando imprecisões dogmáticas sobre quem suportaria o risco do incumprimento da obrigação de restituir/repassar assumida pelo Poder Público²³⁶. Imprescindível, neste passo, auscultar se a liberação do mutuário depende da realização do crédito pelo Poder Público ou se o efeito liberatório decorre com o desconto da parcela em folha de pagamento do mutuário.²³⁷

Convém registrar, além disso, que o dever de restituição sofre influxo direto dos prazos inerentes ao processamento da folha de pagamento, de modo que sempre haverá um descompasso entre a data do desconto da parcela na folha de pagamento do mutuário com a data da restituição pelo Poder Público ao mutuante. Ou seja, a

de Janeiro: Objetiva, 2009. Nas operações de crédito consignado, tecnicamente, o Poder Público não restitui, porquanto a ele não ter sido entregue nenhuma quantia pela instituição financeira em decorrência do ajuste. Destarte, esta dissertação optou pelo uso da expressão restituir/repassar, a fim de revelar a especificidade da prestação a cargo do Poder Público.

²³⁴ Art 586 do CC/2002: “Art. 586. O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade”.

²³⁵ Neste sentido, veja-se o inc. III do art. 8º da Portaria - C Ex N º 1.312/2020 do Comandante do Exército: “Art. 8º São atribuições da SEF: III - processar as respectivas consignações e efetuar as transferências de valores consignados para as respectivas EC, já descontado, se for o caso, o custo de processamento. Em sentido similar, veja-se o Art. 35 da IN INSS/PRES nº 28/2008: “Art.35. O INSS repassará os valores descontados dos benefícios em razão das consignações processadas às respectivas instituições financeiras até o quinto dia útil do mês seguinte ao do mês de processamento do desconto, via Sistema de Transferência de Reservas - STR, por meio de mensagem específica, constante do catálogo de mensagens do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB, ou mediante crédito em conta corrente por ela indicada.” Veja-se, também, o art. 12 da Portaria nº 209/2020 do Poder Executivo Federal: “Art. 12. Os valores das consignações deverão ser repassados aos consignatários, pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) e por aqueles cujas folhas de pagamento sejam processadas pelo sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal, até o quinto dia útil do mês subsequente ao do processamento da folha de pagamento.

²³⁶ Sobre o conceito de mora, v.: ALVIM, Agostinho. *Da inexecução das obrigações e suas consequências*. São Paulo: Saraiva, 1949. p. 45-46.

²³⁷ Essa questão será tratada em detalhes no item 4.3.3.

data em que o mutuário sofre o desconto da parcela ajustada antecede a data em que o mutuante é restituído da importância emprestada, acrescida dos juros, sem que esteja caracterizada a mora do Poder Público²³⁸. E, em alguns casos, a data específica do repasse pode sofrer alterações a cada mês.

Afigura-se indispensável sublinhar que como a restituição/repasse ocorre em momento posterior ao desconto em folha de pagamento, pode-se concluir que, neste lapso de tempo, o Poder Público tem a guarda²³⁹ do valor correspondente a parcela ajustada na relação jurídica base.

Reitere-se que o dever de repasse/restituição é afetado pelo cronograma referente a elaboração e movimentação da folha de pagamento, posto que submete às mesmas regras operacionais aplicáveis as demais rubricas de pagamento²⁴⁰ (vantagens e descontos), de tal maneira que não é tão simples identificar o momento específico de constituição da mora²⁴¹ do Poder Público. Dessa forma, para esses casos, faz-se necessário “uma investigação em chave funcional, isto é, que tenha em conta a valoração dos interesses considerados não genericamente”, mas que os examine “singularmente e concretamente”²⁴².

²³⁸ É o que se infere da leitura do art. 35 da IN INSS/PRES nº 28/2008. “Art.35. O INSS repassará os valores descontados dos benefícios em razão das consignações processadas às respectivas instituições financeiras até o quinto dia útil do mês seguinte ao do mês de processamento do desconto, via Sistema de Transferência de Reservas - STR, por meio de mensagem específica, constante do catálogo de mensagens do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB, ou mediante crédito em conta corrente por ela indicada”.

²³⁹ Como se sabe, o dever de guarda é a prestação fundamental do contrato de depósito. V. TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Código civil interpretado conforme a constituição da República*. v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 393.

²³⁹ DE LIMA, Pires; VARELA, Antunes. *Código Civil Anotado*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1987. p. 385. No depósito irregular restitui-se o tantundem: o depositário pode alienar o que recebeu, de modo que não se pode dizer que tem o dever de conservar. Seria absurdo pensar-se em custódia quando se pode destruir, derrelinquir ou alienar”. PONTES DE MIRANDA, F. C. *Tratado de direito privado*. v. 42. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972. p. 319.

²⁴⁰ Cabe realçar que os tanto os deveres de inclusão e exclusão dos descontos quanto a obrigação de restituição/repasse das parcelas contratuais obedece a cronologia da folha. É o que noticia a Pagadoria de Pessoal d Marinha do Brasil: “O dia do encerramento para lançamento de descontos, corte da folha, é o dia 1º de cada mês, independente de ser feriado ou final de semana. Desta forma, se um desconto for lançado no ECONSIG até o dia 1º de abril, por exemplo, será descontado no Bilhete de pagamento (BP) de abril. No entanto, caso seja lançado a partir do dia 2 de abril, o desconto ocorrerá no BP de maio”. BRASIL. Marinha do Brasil. Cronograma de Fechamento das Consignações. *Marinha do Brasil*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/papem/node/108>. Acesso em: 20 maio 2020.

²⁴¹ Id.

²⁴² PERLINGIERI, Pietro. *Il fenomeno dell'estinzione nelle obbligazioni*. Camerino-Nápoles: ESI, 1980. p. 21.

A fim de esclarecer a questão acima suscitada, pertinente aos influxos da cronologia do processamento da folha de pagamento nos contratos de crédito consignado, vale mencionar o que noticia a Pagadoria de Pessoal da Marinha do Brasil: “O dia do encerramento para lançamento de descontos, corte da folha, é o dia 1º de cada mês, independentemente de ser feriado ou final de semana. Desta forma, se um desconto for lançado no ECONSIG até o dia 1º de abril, por exemplo, será descontado no Bilhete de pagamento (BP) de abril. No entanto, caso seja lançado a partir do dia 2 de abril, o desconto ocorrerá no BP de maio”²⁴³.

A data acima referida (o primeiro dia de cada mês) é denominada “data de corte”, a representar o dia de fechamento da folha²⁴⁴. Entende-se por “data de corte”, em outras palavras, como a data limite para que os comandos sejam realizados na folha de pagamento. Trata-se, portanto, da data limite para realização dos comandos de inclusão, alteração e exclusão de vantagens (vencimentos e vantagens pecuniárias) e descontos (tributos, pensão alimentícia, faltas, etc.) na folha de pagamento dos servidores estaduais. Dentre tais descontos, inclui-se os descontos à título de crédito consignado. Isto é, os comandos de inclusão (novos contratos), alteração (refinanciamento) e exclusão (liquidação antecipada ou portabilidade de crédito) dos contratos de crédito consignado e, conseqüentemente, a obrigação de restituição/repasse das parcelas contratuais devem respeitar o cronograma de processamento da folha de pagamento²⁴⁵.

Assim, todas as reservas de margem consignável confirmadas até a “data de corte” serão descontadas, materialmente, no mês posterior à inclusão (dado que a

²⁴³ BRASIL. Marinha do Brasil. Cronograma de Fechamento das Consignações. Acesso em: 20 maio 2020.

²⁴⁴ A depender de intercorrências no processamento da folha, esse prazo pode variar. Sobre o conceito de termo, v.: VELOSO, Zeno. *Condição, termo e encargo*. São Paulo: Malheiros, 1997.

²⁴⁵ É o que deduz das informações constantes na cartilha desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro: “Os empréstimos contratados podem ser quitados a qualquer época. Para isso, o servidor deverá comparecer à Instituição Financeira com a qual foi firmada a contratação do empréstimo para negociar a sua quitação antecipada. Ainda haverá parcela a descontar referente ao mês da liquidação do contrato se este for efetuado após o corte do Sistema de Consignação, que geralmente ocorre no 5º dia do mês. Se isso acontecer, será necessário observar se tal prestação foi incluída no saldo devedor. Caso positivo, a instituição financeira deverá efetuar o ressarcimento ao servidor”. RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Casa Civil. *Governo do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Arquivos%20diversos/cartilha_consignacao%20-%20abr-21.pdf?lve. Acesso em: 10 jun. 2022.

folha paga o mês vencido) e repassadas ao mutuante, de acordo como o calendário das patas fazendárias²⁴⁶.

Nos casos de contratos firmados por mutuários vinculados ao Estado do Rio de Janeiro, finalizado o pagamento dos servidores, após processamento da folha no mês anterior, todos os órgãos da Administração Pública emitem à Secretaria de Fazenda uma programação desembolso - PD²⁴⁷, contemplando o somatório das parcelas dos contratos de crédito consignado descontadas na folha dos servidores a esta pasta vinculados. Ou seja, serão realizados tantos repasses quantos forem os órgãos da administração, nos quais seus servidores públicos tenham realizado empréstimo consignados. Veja-se que por trás da restituição dos valores, há um relacionamento complexo que envolve a participação de várias pastas da administração para que a atividade de repasse seja executada corretamente²⁴⁸.

Nota-se, como já visto, que haverá um descompasso entre o número de parcelas descontadas na folha de pagamento do mutuário com o número de parcelas efetivamente restituídas ao mutuante, sem que isso represente qualquer patologia

²⁴⁶ Veja-se, à título de exemplo, a cláusula quarta do termo de credenciamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro: CLÁUSULA QUARTA - DA TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS 1 - As transferências de recursos serão efetuadas periodicamente, mediante crédito em instituição bancária indicada pela CONSIGNATÁRIA, de acordo com o calendário de pagamento estipulado pela Secretaria de Estado de Fazenda e pelo RIOPREVIDÊNCIA, ambos responsáveis pela aludida transferência. 2 - A eventual ocorrência de erros, enganos ou omissões nos pedidos de consignações em folha não impedirão o prosseguimento da prestação de serviços aos consignados. Assim dispõe o Art.35 da IN nº 28/20089. “Art. 35 O INSS repassará os valores descontados dos benefícios em razão das consignações processadas às respectivas instituições financeiras até o quinto dia útil do mês seguinte ao do mês de processamento do desconto, via Sistema de Transferência de Reservas - STR, por meio de mensagem específica, constante do catálogo de mensagens do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB, ou mediante crédito em conta corrente por ela indicada. Parágrafo único. Havendo rejeição de valores por motivo de alteração de dados cadastrais ou bancários da instituição credora, por ela não informados à Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - CGOFC/DIROFL/INSS em tempo hábil, o repasse somente será feito na competência seguinte à da regularização do cadastro”.

²⁴⁷ Veja-se a regra definida pelo art. do Decreto nº 47.4887/2021. “Art. 40 - Os pagamentos e as transferências financeiras serão efetuados mediante execução de Programação de Desembolso no Sistema SIAFE-Rio”.

²⁴⁸ A folha de pagamento dos servidores estaduais é processada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, mas a restituição/repasso às instituições financeiras é realizada pelo órgão fazendário ou pelo Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA. Veja-se o art. 11 do Decreto Nº 45.563/2016. “Art. 11 - O recolhimento das consignações averbadas em folha de pagamento será realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, relativamente aos servidores ativos e aos ex-participantes e beneficiários da PREVIBANERJ, ou pelo Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, relativamente aos servidores inativos e pensionistas, mediante crédito em instituição bancária indicada pela entidade consignatária, com estabelecimento no Estado do Rio de Janeiro, conforme calendário de pagamento estipulado, respectivamente, pela SEFAZ e pelo RIOPREVIDÊNCIA”.

na relação obrigacional. Esse fluxo também tem impacto nas liquidações antecipadas dos contratos de crédito consignado. A depender da data em que foi feita a liquidação antecipada, haverá desconto devido no mês seguinte²⁴⁹.

Em virtude dessa complexidade, afluíram diversas demandas judiciais ajuizadas por servidores públicos, sob o argumento que ao proceder a liquidação antecipada do contrato de crédito consignado, teriam sido cobrados a maior uma ou duas prestações já adimplidas, razão pela qual requeriam a devolução em dobro dos valores indevidamente pagos²⁵⁰.

O exame das peculiaridades do dever de repassar/restituir as parcelas descontadas em folha de pagamento ao mutuante, somada aos demais deveres a cargo do Poder Público, ajuda a deslindar, com mais precisão, a sua qualificação jurídica e o regime jurídico aplicável aos contratos de crédito consignado.

3.4.2. Boa-fé e deveres de informação e sigilo

Sabe-se que por meio do princípio da boa-fé objetiva, irrompem no bojo das relações contratuais deveres jurídicos anexos, para além da vontade dos contratantes, tais como, os deveres de informação, transparência, lealdade, sigilo, dentre outros, que se protraem em todas as fases negociais²⁵¹. Nos contratos de crédito consignado, os convênios administrativos celebrados entre Poder Público e consignatárias fitam a cooperação entre os pactuantes, mas não contemplam todos os aspectos necessários para a completa satisfação do credor²⁵².

²⁴⁹ RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Casa Civil. *Governo do Estado do Rio de Janeiro*. Acesso em: 10 jun. 2022.

²⁵⁰ Em razão desse descompasso, surgiram inúmeras ações nos quais os mutuários requisitavam a devolução das parcelas descontadas na folha de pagamento no mês subsequente àquele em que foi feito a liquidação antecipada. Veja-se: 0024677-26.2022.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO - 1ª Ementa: Des(a). MAURO DICKSTEIN - Julgamento: 23/06/2022 - DÉCIMA SEXTA CÂMARA CÍVEL). 0271920-86.2016.8.19.0001 – APELAÇÃO - 1ª Ementa - Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 01/07/2020 - QUARTA CÂMARA CÍVEL); 0001496-47.2020.8.19.0038 – APELAÇÃO - 1ª Ementa: Des(a). MARIA HELENA PINTO MACHADO - Julgamento: 08/02/2022 - QUARTA CÂMARA CÍVEL); 0032115-40.2021.8.19.0000 - AGRADO DE INSTRUMENTO - 1ª Ementa - Des(a). RICARDO COUTO DE CASTRO - Julgamento: 20/05/2021 - SÉTIMA CÂMARA CÍVEL.

²⁵¹ MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado*: sistema e tópica no processo obrigacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 239.

²⁵² Sobre a análise funcional do cumprimento da prestação, v.: “Rejeita-se, assim, a visão meramente estrutural das obrigações que identifica a satisfação dos interesses envolvidos com a realização da prestação principal, a guiar mesmo a tipologia das obrigações, que reduz a complexidade da concreta regulação de interesses das partes à fórmula simplista do dar, fazer ou não fazer”.

Como já mencionado, o repasse das parcelas descontadas em folha de pagamento pelo Poder Público ao mutuante, nos casos do estado do Rio de Janeiro, são executados, via de regra, pela SEFAZ de acordo com as programações de cada Órgão e Entidade que compõem o Poder Executivo.

Assim, o mutuante recebe de uma só vez o somatório das parcelas descontadas referente a todos os mutuários vinculados a determinado órgão ou Entidade, sem especificação individualizada de cada mutuante. Diante disso, mensalmente, o Poder Público disponibiliza relatórios analíticos, denominados “arquivos de retorno”, para fins de conciliação dos valores repassados. Os chamados “arquivos de retorno” contemplam: (i) as parcelas descontadas em folha; (ii) o prazo a que ela corresponde; (iii) matrícula ou id funcional e órgão ao qual se vincula o mutuário; (iv) as parcelas não descontadas em folha; (v) o motivo da suspensão dos descontos (insuficiência de margem consignável, exoneração, falecimento, etc)²⁵³.

Por razões lógicas, a violação do Poder Público em disponibilizar tais informações acarretaria na impossibilidade do mutuante em conciliar, de modo individualizado, o desconto em folha de pagamento de cada mutuário com o repasse realizado pelo Poder Público. Em síntese, ao lado dos deveres de incluir os descontos em folha e repassá-los ao mutuante, surge ao Poder Público deveres de informação²⁵⁴, sem os quais o mutuante não conseguirá identificar os mutuários que sofreram os descontos e os repasses realizados. Sob essa ótica, nota-se que o dever de prestar tais informações vinculam-se ao cerne da relação jurídica, de modo que seu incumprimento afeta a execução eficiente das atribuições confiadas ao Poder

SCHREIBER, 2007, p. 11. Para Gisele Sampaio: “Não se pode perder de vista que toda obrigação comporta, evidentemente, um resultado que corresponde à sua utilidade econômico-social para o credor.” Obrigações alternativas e com faculdade alternativa. Obrigações de meio e de resultado, in TEPEDINO, Gustavo. *Obrigações – Estudos na Perspectiva Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 170, 174. V.: NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. v. I. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 16.

²⁵³ A esse respeito, o manual desenvolvido pelo DATAPREV. BRASIL. Dataprev. Manual – manter empréstimos consignados - on-line. *Governo Federal*. Disponível em: https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/03_-_manual_de_comunicacao_-_manter_emprestimos_consignados.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

²⁵⁴ Judith Martins Costa observa que “o dever de colaboração está no núcleo da conduta devida, servindo para possibilitar, mesurar e qualificar o adimplemento”. MARTINS-COSTA, Judith. *Comentários ao novo Código Civil: do inadimplemento das obrigações*. v. V. t. II. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 26.

Público²⁵⁵, constituindo-se, assim, verdadeira hipótese de inadimplemento contratual²⁵⁶.

Ainda no tocante aos deveres anexos, não se pode ocultar a delicada questão referente a vazamento de dados, especialmente de aposentados e pensionistas, que tem causado grandes impactos nas operações de crédito consignado. Chegou-se ao ponto de recém-aposentados terem sido vítimas de fraudes em empréstimo consignado, antes mesmo de saberem que o procedimento administrativo referente a concessão de suas aposentarias tivessem sido concluídos²⁵⁷. No decorrer dos anos, têm-se evidenciado inúmeros casos de vazamento de dados pessoais, funcionais e até mesmo informações dos contatos de crédito consignados realizados por aposentados e pensionistas e suas margens consignáveis disponíveis²⁵⁸.

Vale inventariar que, em regra, somente o Poder Público, em vista da sua titularidade na gestão da folha de pagamento, tem acesso à bases de dados extremamente úteis para agentes financeiros, que contemplam informações como: (i) identificação dos recém-aposentados ou de servidores públicos que recém adquiriram a estabilidade; (ii) margem consignável disponível dos servidores ou aposentados; (iii) rol dos contratos descontados em folha; (iv) dados cadastrais atualizados (v) senhas ou tokens dos mutuários, dentre outras informações.

Ora, não se demanda muito esforço para reconhecer a utilidade de tais bases de dados que, por suposto, vem ao encontro dos apetites comerciais²⁵⁹ de instituições financeiras e suas terceirizadas, vez que permitem uma publicidade direcionada, com maior assertividade, à aposentados, pensionistas e servidores públicos mais aptos a realizarem novas operações de crédito consignado²⁶⁰.

²⁵⁵ CORDEIRO, António Menezes. *Da Boa fé no Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 586.

²⁵⁶ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. *Extinção dos contratos por incumprimento do devedor*. Rio de Janeiro: AIDE, 2004. p. 124.

²⁵⁷ FRANÇA, Pedro. Comissão discute possível vazamento de dados do INSS. *Agência Câmara de Notícias*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/774636-comissao-discute-possivel-vazamento-de-dados-do>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁵⁸ IMENES, Martha. Vazamento de dados de aposentados do INSS vai parar na Justiça. *Extra*. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/vazamento-de-dados-de-aposentados-do-inss-vai-parar-na-justica-25080852.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁵⁹ DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 158-159.

²⁶⁰ Sobre a temática da privacidade, em crítica ao prisma teórico de Warren e Brandeis – idealizadores da noção tradicional, limitado ao *right to be let alone*, v. MULHOLLAND, Caitlin. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados Lei 13.709/18). *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v.19.2018

Com o duplo fito de proporcionar maior didática e entendimento a respeito da interação que se estabelece entre mutuante, mutuário e Poder Público nos contratos de crédito consignado, conforme exposto neste capítulo, segue, em caráter de síntese ilustrativa, a figura abaixo:

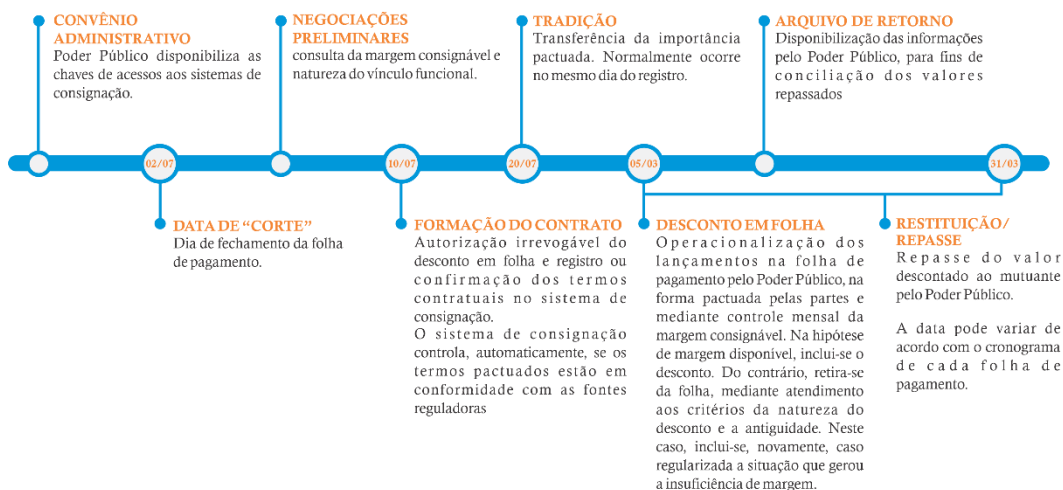


Figura 2 - Síntese Ilustrativa da Operação

Fonte: Elaborada pelo autor.

4.

Em busca do seu significado normativo

4.1.

Crédito consignado e figuras afins

Consoante ao exposto no capítulo anterior, a partir da celebração do convênio administrativo surge para o Poder Público um plexo de deveres prestacionais específicos - uns direcionados à formação do negócio e tantos outros relacionados a sua execução e extinção.

Em síntese, como se viu, cabe, inicialmente, ao Poder Público disponibilizar aos mutuantes o acesso aos sistemas de consignações, por meio do qual, conforme autorização irrevogável do mutuário, poderá reservar a margem consignável disponível e, ato contínuo, promover o registro das informações contratuais. Feito o registro caberá ao Poder Público, no primeiro momento, incluir as prestações em folha de pagamento na forma pactuada pelas partes para, em pó repassar/restituir a importância debitada em folha à instituição financeira.

Em obediência às específicas fontes normativas reguladoras e às relações jurídicas subjacentes (convênio administrativo e mútuo feneratício), há uma série de especificidades que caracterizam os deveres inclusão à cargo do Poder Público, cabendo a este, por exemplo, o exame mensal da margem consignável disponível do mutuário. O dever de repasse/restituição pelo Poder Público emerge do desconto em folha de pagamento, mas tal atribuição, como se viu, não ocorre de forma automática. Há, portanto, um descompasso entre o momento do desconto em folha e o dever de repassar/restituir.

Deduz-se que, neste lapso de tempo, é confiado a guarda dos valores debitados em folha ao Poder Público, que se obriga a repassar/restituir de acordo como cronograma referente à folha de pagamento e com os critérios definidos nas relações jurídicas que lhe serviram de base.

Como se sabe, o dever de guarda é a prestação fundamental do contrato de depósito. Diferente de outras figuras os quais também possa se vislumbrar o dever

de guarda, no depósito essa obrigação constitui sua causa, seu elemento jurídico fundamental²⁶¹.

No entanto, existem determinadas operações jurídicas nas quais as partes confiam a um terceiro a guarda de bens fungíveis (dinheiro)²⁶², para fins de assegurar o cumprimento de uma obrigação. Ou melhor, existem determinadas figuras jurídicas, à semelhança do que ocorre nos contratos de crédito consignado, organizadas em uma estrutura triangularizada, formada pela vinculação de um negócio jurídico base com um terceiro, a quem as partes, a um só tempo, confiam a guarda²⁶³ da importância transacionada e atribuem a responsabilidade em assegurar a realização do crédito que o credor possuía face ao devedor.

Citem-se, como exemplo, os depósitos com função de garantia ou cumprimento de obrigações²⁶⁴ e as operações de pagamento – débito direto em conta corrente²⁶⁵, transferência bancária²⁶⁶ e depósito bancário²⁶⁷ -, que têm na

²⁶¹ TEPEDINO; BARBOZA; MORAES, 2006, p. 393.

²⁶¹ DE LIMA; VARELA, 1987, p. 385.

²⁶² É o que a doutrina denomina de depósito irregular, a que o código civil remeteu a disciplina do mútuo. “Art. 645. O depósito de coisas fungíveis, em que o depositário se obriga a restituir objetos do mesmo gênero, qualidade e quantidade, regular-se-á pelo disposto acerca do mútuo”.

²⁶³ Nas operações de crédito consignado o bem já se encontra em poder do Poder Público. Neste caso, ocorreria tradição ficta, com base nas lições de Gustavo Tepedino e Carlos Nelson Konder. TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do Direito Civil – Contratos*. v. 3. Editora Forense, 2022. p. 616. No mesmo sentido, v. Como alerta Pontes de Miranda: PONTES DE MIRANDA, 1972, p. 326.

²⁶⁴ Assim define Carlos Ferreira de Almeida: “um contrato pelo qual uma das partes (depositante) confia a guarda de determinados bens móveis (v.g., dinheiro, títulos, documentos) a um banco ou outra entidade (depositário) que se obriga, de acordo com as instruções irrevogáveis acordadas, a restituir os bens ao depositante ou a entregá-la a outra pessoa, em conformidade com as circunstâncias e as instruções estabelecidas no contrato”. ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Contratos II*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2012. p. 41.

²⁶⁵ Para Francisco Rodrigues Rocha os débitos diretos “são serviços de pagamento funcionalmente afectos à realização de uma operação de pagamento, iniciada pelo beneficiário, através de uma conta provisionada para o efeito ou de uma linha de crédito adrede acordada”. ROCHA, Francisco Rodrigues. *Débitos diretos*: breves notas. Estudos de Direito Bancário I. Coimbra: Almedina, 2018. p. 388.

²⁶⁶ Catarina Anastácio Martins da Silva aduz que: “Da análise dos elementos essenciais e da função do contrato de transferência podemos concluir que se trata, este, do contrato mediante o qual o banco se obriga perante o seu cliente, contra remuneração, a colocar fundos à disposição de um terceiro beneficiário, de acordo com as instruções dadas pelo cliente e desde que a sua conta esteja devidamente provisionada. Temos, aqui, uma clara actividade de colaboração remunerada, no âmbito da qual o banco leva a cabo determinados actos tendentes a satisfazer um interesse do cliente e que se desenvolve dentro dos limites traçados pelas instruções que aquele lhe deu ANASTÁCIO, Catarina Martins da Silva. *A transferência bancária*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 155.

²⁶⁷ BARATA, Carlos Lacerda. Contrato de depósito bancário. In: *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*. v. II. Direito Bancário. Coimbra: Almedina, 2002.

conta seu aspecto central, segundo maior parte doutrina²⁶⁸. Tais figuras jurídicas são objetos de intensas discussões a respeito da sua natureza e função, perpassando a doutrina pelo exame de diversos institutos jurídicos que são úteis como ponto de partida para a qualificação dos contratos de crédito consignado, dada sua similitude com tais operações.

Centram-se os debates na qualificação dos atos praticados pelo terceiro, oscilando a doutrina pela caracterização de institutos como: *sequestro convenzionale*, depósito trilateral com função de garantia; depósito como meio de pagamento; depósito em favor de terceiro, delegação de pagamento; negócio jurídico misto (elementos de depósito e mandato); cessão de crédito, autorização, etc.

É necessário sublinhar que são incipientes os estudos doutrinários que envolvem os contratos de crédito consignado. Os poucos estudos dogmáticos sobre o tema, limitam-se a tratar sobre as fraudes contatuais ou dizem respeito a temática do superendividamento²⁶⁹. Em que pese a relevância de tais estudos²⁷⁰, pouco

²⁶⁸ A doutrina bancária contemporânea, sob o influxo do direito alemão passa a reconhecer a centralidade da conta corrente nas operações bancárias, um protagonismo até então ocupado pela figura do depósito. CORREIA, Francisco Mendes. *Moeda bancária e cumprimento: o cumprimento das obrigações pecuniárias através de serviços de pagamento*. Coimbra: Edições Almedina, 2017. p. 673.

²⁶⁹ Dentre os estudos que envolvem a temática do superendividamento e o crédito consignado, destacam-se: MARQUES, Claudia Lima. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 95, 2014. p. 99-146; MARQUES, Claudia Lima. Justiça e superendividamento: um estudo de caso sobre decisões judiciais no Brasil, de Marília de Ávila e Silva Sampaio. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 107. a. 25. São Paulo: Ed. RT, set./out., 2016. p. 635-648; DOLL, Johannes. Algumas observações sobre o crédito consignado para idosos: dados de uma pesquisa. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. (org.). *Direitos do Consumidor Endividado II: Vulnerabilidade e Inclusão*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 145-169, 322-323. BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Crédito consignado ao idoso e “diálogo das fontes”: consequência da coordenação das normas do direito brasileiro. *Revista de Direito do Consumidor*. v. 88. São Paulo: Revista dos Tribunais Online, jul./ago., 2013. p. 83-99. BUAES, Caroline Stumpf. *Sobre a construção de conhecimentos: uma experiência de educação financeira com mulheres idosas em um contexto popular*. Porto Alegre, 2011. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2011. BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. *Superendividamento e Dever de Renegociação*. Rio Grande do Sul, 2006. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2006.

²⁷⁰ A temática do superendividamento tornou-se ainda mais importante em razão do dispositivo previsto pelo Decreto Nº 11.150/2022, que exclui da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial os contratos de crédito consignado. “Art. 4º Não serão computados na aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial as dívidas e os limites de créditos não afetos ao consumo. (...) Parágrafo único. Excluem-se ainda da aferição da preservação e do não comprometimento do mínimo existencial: I - as parcelas das dívidas: (...) h) decorrentes de operação de crédito consignado regido por lei específica.”

contribuem para os fins pretendidos nesta dissertação. Deve-se confessar, diante desse cenário, a importância de matizar os debates doutrinários a respeito de operações que com o crédito consignado guardam certa semelhança²⁷¹.

4.1.1.

O paradigmático caso “Cavallini V. Galassi”

Como alhures demonstrado, a partir do desconto em folha da parcela contratual, o Poder Público passa a ter guarda das importâncias debitadas para, em pó, de acordo com o cronograma da folha de pagamento, repassá-las ao mutuante. É justamente a guarda desses valores que permite a satisfação dos interesses do mutuante, independente da cooperação do mutuário.

Nessa perspectiva, a obrigação de guarda dos bens fungíveis confiados ao Poder Público revela aspectos semelhantes ao denominado depósito a *scopo di adempimento* ou a *scopo di garanzia*, sobre o qual, a partir do paradigmático caso Cavallini V. Galassi, julgado pela *Corte di Cassazione* em janeiro de 1937²⁷², surgiram incessantes polêmicas na doutrina italiana. O deslinde centrava-se justamente na possibilidade de utilização da estrutura do contrato de depósito para a finalidade de garantia de cumprimento obrigacional de outro negócio jurídico e não com a finalidade de guarda própria do contrato típico de depósito. Surgem, assim, dúvidas quantos aos efeitos gerados pelo inadimplemento do depositário na obrigação de restituir. João Tiago Morais Antunes resume a hipótese do julgamento de modo didático:

Entre os casais A e B foi celebrado um contrato de compra e venda de um imóvel pertencente a C (filho mais novo do casal A) cujos efeitos foram suspensos por necessidade de obtenção judicial autorização dos vendedores para validar a venda. Por esse motivo, as partes acordaram que o preço devido pelos compradores seria depositado junto a D (notário) que, por sua vez, se obrigou a entregar aos vendedores o preço depositado logo que fosse autorizada a venda e, na eventualidade de tal não suceder, aos compradores. Ocorreu, porém, que – contrariamente ao que ficara acordado entre as partes – o notário não entregou aos vendedores o preço devido após a emissão da autorização judicial, tendo-se se

²⁷¹ NICOLÒ, 1937; SANTORO-PASSARELLI, Francesco. Deposito in luogo di adempimento. In: *Saggi di Diritto Civile I*. Introduzione di Pietro Rescigno. Napoli: CEDAM, 1961; GRASSETI, Cesare. *Il Deposito In Funzione Di Garanzia*. Milano: Giuffrè, 1999. ANTUNES, João Tiago Morais. *Do contrato de depósito escrow*. Coimbra: Almedina, 2007; ANASTÁCIO, 2004. V. BARATA, 2002; ROCHA, 2018.

²⁷² Vale ressaltar que o julgamento do caso se deu sob a égide do Código Civil italiano de 1865. NUNES, Fernando Conceição. Depósito e conta. In: CORDEIRO, António Menezes; LEITÃO, Luiz Menezes; GOMES, Januário da Costa (eds.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*. v. II. Almedina, 2002.

colocado, então, o problema de saber quem suportaria o risco de incumprimento da obrigação de restituição assumida pelo notário: se os compradores-depositantes ou os vendedores-eventuais beneficiários do depósito²⁷³.

Questionamentos similares surgem a partir do exame das hipóteses nas quais o Poder Público realiza os descontos em folha de pagamento, mas não os repassa a instituição financeira credora. Cumpre esclarecer que tal temática foi parcialmente abordada pelo Supremo Tribunal Federal que, no bojo da ação penal 916, constitui entendimento segundo o qual o Poder Público é mero depositário das contribuições descontadas na folha de pagamento, e que tais valores pertencem aos mutuantes²⁷⁴. Ou seja, os valores retidos não pertencem ao Município e, portanto, não configuram receita pública²⁷⁵.

Diante da similitude dos casos e cumprindo o desiderato de promover a qualificação dos deveres a cargo do Poder Público nos contratos de crédito consignado, não se configura ocioso trazer à baila os debates produzidos pela doutrina italiana a respeito do caso *Cavallini V. Galassi*.

4.1.2.

No interstício entre *Sequestro convenzionale* e depósito típico: a tese de Rosário Nicolò

Importante proposição teórica foi fundamentada por Rosário Nicolò²⁷⁶. Ao analisar o caso *Cavallini V. Galassi*, o autor defendeu a ideia segundo a qual a relação jurídica em comento deveria ser qualificada como depósito trilateral com função de garantia²⁷⁷, negócio jurídico que se encontra no interstício do depósito

²⁷³ ANTUNES, 2007, p. 51. No julgamento, o Tribunal entendeu que a quantia depositada era de propriedade dos compradores, recaindo sobre eles os riscos de incumprimento pelo depositário. Ao mesmo tempo, o Tribunal não reconheceu o direito dos compradores em exigir a transferência da propriedade, por faltar o preço – elemento essencial da compra e venda. Além disso, por não restar configurada um comportamento culposo por partes dos compradores, decidiu o Tribunal que estes não deveriam efetuar o pagamento da quantia extraviada no depósito aos vendedores. ITÁLIA. *Corte de Cassazione del Regno*, udienza 15, gennaio 1937. n. 128 (Sent. Denunciata: App. Milano 13 dicembre 1935): “Il deposito presso notaio di un immobile venduto sotto condizione sospensiva non trasferisce nel venditore la proprietà della somma, e se, pendente conditione, il notaio si sia appropriato tale somma, la perdita della medesima deve equipararsi al perimento totale della cosa dedotta in contratto, giusta ed agli effetti dell’art. 1163 Cod.civile”.

²⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP: 916 AP - AMAPÁ 8621932-42.2015.1.00.0000, Rel. Ministro Roberto Barroso, Data de Julgamento: 20/05/2022, Plenário, Sessão Virtual.

²⁷⁵ Na hipótese de trânsito em julgado em ação contra a Fazenda Pública envolvendo repasses não realizado, a sistemática constitucional dos precatórios não é aplicada. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE: 1333756 TO 0037872-90.2017.8.27.2729. Rel. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 26/07/2021, Data de Publicação: 28/07/2021.

²⁷⁶ NICOLÒ, 1937, p. 1476-1483.

²⁷⁷ Ibid., p. 1480.

clássico e o *sequestro convenzionale*²⁷⁸. Neste passo, o dever de guarda, elemento essencial do depósito típico, teria caráter secundário, constituindo-se como instrumento para o alcance da função de garantia do crédito, corolário da coligação funcional de dois negócios jurídicos distintos (compra e venda e depósito)²⁷⁹.

Assim, implementada a condição suspensiva (autorização judicial da venda) somente o beneficiário poderia exigir o adimplemento da obrigação e não o depositante. Por outro lado, ao longo do período de pendência da condição aposta à relação jurídica, a posição do credor²⁸⁰ seria incerta, de modo que o depositário não poderia executar a restituição²⁸¹. Sem embargo, defende o autor que verificado o evento futuro e incerto, o devedor (beneficiário do depósito) teria um crédito referente ao pagamento do preço e outro sobre a entrega da coisa depositada. Destarte, o incumprimento pelo depositário não resultou na extinção da relação jurídica entre comprador e vendedor²⁸², podendo este último exigir do primeiro um segundo pagamento. Rosário Nicolò finaliza que essa singularidade é atinente ao tema das garantias das obrigações, razão pela qual deveria ser qualificado como depósito trilateral com função de garantia²⁸³.

Adequando-se, *mutatis mutandis*, a tese defendida por Rosário Nicolò às operações de crédito consignado, o desconto em folha não teria efeito liberatório

²⁷⁸ Nas palavras de Roberto Ruggiero: “O sequestro é a entrega de uma coisa, discutida entre duas ou mais pessoas, a uma terceira, para que a guarde, subtraindo assim a sua disponibilidade às partes em discussão, enquanto durar a controvérsia e para que a restitua, ao terminar ela, a quem for declarado que pertence. (...) Como tal entrega pode ser convencionada pelas próprias partes interessadas ou ordenada pela autoridade judicial, distinguem-se o sequestro convencional que é pura relação contratual e civilista”. RUGGIERO, Roberto de. *Instituições de direito civil*. v. III. Campinas: Bookseller, 1999. p. 503-504.

²⁷⁹ NICOLÒ, 1937, p. 1479-1480.

²⁸⁰ Vicente Raó vai indicar que na pendência de condição o credor teria expectativa de direito. RÁO, Vicente. *Ato jurídico*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 281.

²⁸¹ NICOLÒ, op. cit., p. 1479-1480.

²⁸² João Tiago Moraes Antunes ao auscultar o rico debate envolto a caso, cita as críticas realizadas por Walter Bigiavi à proposição teórica de Rosário Nicolò: “O erro em que Nicolò incorreu foi o de ter confundido a titularidade com a realização do crédito que o vendedor tinha sobre o comprador e, assim, ter concluído, mal, que este só ficaria exonerado da sua obrigação *ex vendito* com a realização do referido crédito (pagamento do preço). Ora, para Bigiavi, o (*collegamento*) existente entre o depósito e a relação jurídica obrigacional a qual este está subordinado (por exemplo, uma compra e venda) não impõe necessariamente que a extinção da relação jurídica conexa ao depósito só ocorra com adimplemento da obrigação assumida pelo depositário. Na verdade, diz Bigiavi, se estamos perante um depósito cujo titular do direito à restituição é indeterminado, mas determinável, se a condição (suspensiva) inserida no contrato coligado ao depósito se venha a verificar e, portanto, o credor da dívida restituição é, apenas e só, o beneficiário do depósito, não se justifica fazer defender a exoneração do depositante da entrega dos bens depositados por parte do depositário”. ANTUNES, 2007, p. 48-49.

²⁸³ NICOLÒ, op. cit., p. 1482.

para o mutuário, podendo o mutuante, diante do incumprimento da prestação de restituir/repassar, exigir a prestação tanto do Poder Público como do mutuário, ambos vinculados à satisfação do mesmo interesse do credor. Assim, o desconto em folha de pagamento, ao abrigo desta teoria, assumiria uma vertente garantística, no qual a obrigação assumida pelo Poder Público se adicionaria à obrigação do devedor. No entanto, como se demonstrará, em detalhes, no item referente à qualificação do contrato de crédito consignado, a tese proposta por Rosário Nicolò terá grande valia na qualificação do crédito consignado.

4.1.3.

A tese do *acollo liberatório* de Santoro-Passarelli

A respeito do *leading case* Cavallini V. Galassi, Santoro-Passarelli dirigiu crítica contundente às conclusões de Rosario Nicolò. Na visão de Santoro-Passarelli *dois institutos aptos a explicar a exoneração do devedor originário - a novação e o acollo liberatório - o mais adequado para explicar o esquema negocial posto em execução pelas partes parece ser o acollo liberatório, devendo, como tal, assim, ser qualificado o chamado depósito com funções de garantia*²⁸⁴. Aduz o autor que, não tendo o depósito caráter liberatório, seria admitido o pagamento em duplicidade pelo depositante. Corolário desse raciocínio, conclui que o depósito em análise não possui função de garantia, constituindo-se como meio de pagamento²⁸⁵.

Santoro-Passarelli conclui pela caracterização da vertente solutória que o depósito exerce, traduzido como meio de pagamento e não como modo alternativo de satisfação de crédito que se adiciona à obrigação do depositante, conforme versão propugnada por Rosário Nicolò. Por tal razão, o depósito tem efeito liberatório para o depositante - devedor primitivo, que se vê livre de responsabilidades a partir da transferência de valor acordado²⁸⁶.

²⁸⁴ ANTUNES, 2007, p. 51.

²⁸⁵ SANTORO-PASSARELLI, 1961, p. 284.

²⁸⁶ Assim conclui Santoro-Passarelli: “La funzione di garanzia del deposito è, in altri termini, puramente psicologica, in quanto consiste nella sostituzione di un debitore ritenuto (nel caso concreto evidentemente a torto) più sicuro, al debitore originario. Giuridicamente il negozio non esplica alcuna funzione di garanzia, presentandosi invece come un congegno, diretto a fare del deposito un surrogato dell’adempimento, per il caso che questo in base alla vendita fosse risultato dovuto, grazie all’obbligazione assunta dal depositario verso il venditore, a fondare per il caso contrario l’obbligazione di restituzione del depositario verso il compratore”. Ibid., p. 285.

Segundo esta concepção, frente às operações de crédito consignado, poderia se dizer que o desconto em folha representaria meio de pagamento eleito pelas partes para a satisfação do crédito e não um instrumento substitutivo do adimplemento. Destarte, o desconto folha de pagamento não exerceria a função de garantia contratual.

Assim, na esteira das observações realizadas por Santoro-Passarelli, à figura do *acollo liberatório* teria o mérito de explicar o caráter liberatório que o desconto em folha de pagamento proporciona ao mutuário, no entanto seria insuficiente para qualificar o desconto em folha como elemento essencial da complexa relação jurídica que se estabelece.

4.1.4. Negócio jurídico fiduciário - Cesare Grassetti

Cesare Grassetti, ao analisar o referido julgado, entendeu que o depósito em garantia não deveria ser reconduzido à figura típica do contrato de depósito, vez que exerce função distinta da guarda²⁸⁷. De acordo com autor, o dever de guarda e restituição assumido pelo notário deveria ser qualificado como negócio jurídico fiduciário²⁸⁸ vinculado funcionalmente à relação jurídica subjacente. Assim, tratar-se-ia de um negócio jurídico complexo que se afastaria dos efeitos típicos do depósito, especialmente, pela configuração de 2 (dois) traços peculiares: a participação de três sujeitos distintos e pelo fato de o depositante não ter a possibilidade de exigir a restituição do bem²⁸⁹.

Segundo Cesare Grassetti, com o depósito ocorre a transferência da propriedade, adicionada por um *pactum fiduciae*, no qual o depositário assume a reponsabilidade em restituir ao beneficiário, em caso de implemento da condição.

²⁸⁷ GRASSETI, 1999, p. 106.

²⁸⁸ Para Milena Donato o “que caracteriza o negócio fiduciário é a titularidade à conta de outrem ou para promoção de certa finalidade. Essa é a função perseguida pelas partes com o negócio fiduciário: a transmissão de um direito para que ele seja exercido de determinada forma, com vistas ao alcance de um escopo comumente avençado. A transmissão da titularidade não é um fim em si mesma, mas é instrumental e temporária. [...] independente das múltiplas funções que o negócio fiduciário possa, em concreto, realizar, sempre estará diante de uma titularidade a conta de outrem ou para realização de um fim, o que atrairá disciplina jurídica própria, condizente com essa específica situação”. OLIVA, Milena Donato. *Do Negócio Fiduciário À Fidúcia*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 29.

²⁸⁹ Ibid., p. 97.

Conclui o autor, quanto ao caso Cavallini V. Galassi, que o devedor cumpre sua obrigação com o depósito, assumindo o devedor os riscos pelo incumprimento do dever de restituir pelo depositário²⁹⁰. A grande contribuição de Cesare Grassetti, conforme salientado por João Tiago Moraes Antunes foi desvincular a figura do depósito à relação estabelecida no caso em julgamento²⁹¹.

Para Grasetti o dever de guarda no caso em apreço vincula-se a categoria da causa *solvendi* incompatível com a figura típica do depósito que integra a categoria da causa *credendi*. Nos casos de crédito consignado, aplicando-se a ideia de negócio fiduciário, a guarda dos valores pelo Poder Público - estabelecida no interesse do mutuante - teria natureza *solvendi*, o que desconstruiria a qualificação como depósito com função de garantia.

Em uma análise mais realista, nota-se que o mutuante confia mais no Poder Público do que nos mutuários, assim como no caso Cavallini V. Galassi, em que o beneficiário do depósito confia mais no notário do que no depositante. Apesar disso, o pacto fiduciário caracterizado pela guarda dos valores no interesse de terceiro não explicaria a folha de pagamento como razão justificadora do ajuste contratual.

Por derradeiro, deve-se mencionar que os traços distintivos que apartam os contratos de crédito consignado em relação à hipótese travada pela *Corte di Cassazione* italiana residem na condição suspensiva aposta ao contrato base e na peculiaridade da folha de pagamento²⁹². No entanto, em ambos os casos, o que se quer individuar, ao final, é a natureza do negócio jurídico que será vinculado às relações jurídicas que lhe servem de base e, por tal razão, revelou-se importante trazer à tona os interessantes debates.

4.2. Operações de pagamento em conta corrente

A alusão à conta corrente não é obra do acaso. Há de se atentar, que a folha de pagamento nas operações de consignação surge numa perspectiva contabilística como síntese dos registros de situações jurídicas distintas, por meio de inscrição de

²⁹⁰ OLIVA, 2014, p. 97.

²⁹¹ ANTUNES, 2007, p. 289.

²⁹² Diferenciam-se também pela natureza da relação jurídica base.

certas quantias²⁹³. Tal idiossincrasia aproxima a folha de pagamento ao papel que a conta corrente²⁹⁴ bancária exerce em diversos ajustes contatuais. No âmbito de eficácia dos contatos de conta corrente incluem-se o dever de guarda da instituição financeira, a transferência de valores²⁹⁵, os débitos diretos²⁹⁶ e os depósitos bancários²⁹⁷.

Nas operações de débito direto, por exemplo, a grande vantagem da sua utilização consiste no fato do credor dispensar a colaboração do devedor para a satisfação do seu crédito²⁹⁸. Há intenso debate doutrinário a respeito da natureza jurídica da autorização dos débitos, especialmente quando se trata de autorizações de cobrança²⁹⁹.

Furtando-se em delimitar os interessantes debates sobre o tema, há certo consenso de que as operações de débito direto compreendem: (i) uma ordem de pagamento dirigida pelo titular da conta ao Banco, no qual indica os termos ajustados (identificação do terceiro, condições contratuais e demais informações relevantes), aproximando-se da relação constituída num contrato de mandato³⁰⁰; (ii)

²⁹³ Sobre a perspectiva contabilística. V. BORGES, António; RODRIGUES, Azevedo; RODRIGUES, Rogério. *Elementos de contabilidade geral*. 13. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1993.

²⁹⁴ Para Pontes de Miranda “conta-corrente é o contrato cuja prestação principal é a de criar em favor do correntista conta contábil em que se registram lançamentos de créditos e débitos conforme recursos depositados, sacados ou transferidos de outra conta, pelo próprio correntista ou por terceiros, nos termos do contrato”. PONTES DE MIRANDA, 1972, p. 51. A respeito o aspecto contábil presente na conta corrente, vale citar a observação realizada por Fernando Conceição Nunes: O termo “movimentação”, próprio da técnica contabilística, revela a natureza do fenômeno, ao sugerir uma essencial correlação entre operação e conta. NUNES, 2002, p. 67.

²⁹⁵ No campo das transferências bancárias, surgem ao menos dois posicionamentos distintos quanto à sua natureza jurídica: de um lado, parte da doutrina vai defender que se trata de cessão de créditos; no lado oposto, encontram-se os defensores que defendem a qualificação como contrato de delegação. No primeiro caso, o ordenante da transferência (titular da conta corrente), na qualidade de cedente, cederia a um terceiro (beneficiário), como cessionário, o crédito oriundo da relação obrigacional que possui com a instituição financeira, terceiro cedido. parte de doutrina vai qualificar a transferência bancária como contrato de delegação. A delegação de pagamento é o ajuste pelo qual uma pessoa (delegante) delega a outra (delegado), mediante ordem ou autorização para em nome do delegante realizar uma prestação à favor de terceiro (delegatário). Seguindo o posicionamento de Menezes Cordeiro. Catarina Martins da Silva Gentil Anastácio conclui a qualificação da transferência bancária como um contrato de mandato comercial, sem *contemplativo domini*, dado que o Banco age por conta do mandante, mas em nome próprio V. ANASTÁCIO, 2004, p. 64.

²⁹⁶ Sob o gênero operações de pagamento ou serviços de pagamento, ao lado da transferência bancária encontra-se os denominados débitos direto. Ambos se relacionam com operações de pagamento, mas diferenciam-se pela iniciativa da ordem: quando emitida pelo titular da conta corrente, estar-se-á diante de uma transferência bancária; do contrário, ou seja, sendo a ordem emitida pelo próprio beneficiário, configurar-se-á como débito direto. CORREIA, 2017, p. 772.

²⁹⁷ V. BARATA, 2002.

²⁹⁸ ROCHA, 2018, p. 385.

²⁹⁹ CORREIA, 2017, p. 775.

³⁰⁰ ROCHA, op. cit., p. 392.

uma autorização³⁰¹ do titular da conta ao terceiro beneficiário, legitimando-o à dirigir ordens de pagamento ao seu banco; e por fim, (iii) uma autorização ao Banco pelo titular da conta para execução de operações de pagamento³⁰².

Fernando Mendes Correia revela que a teoria da autorização³⁰³ é majoritariamente adotada no direito alemão:

A teoria da autorização (*Ermächtigungstheorie*) assenta numa qualificação dual da autorização de cobrança (*Einzugsermächtigung*), que assim conteria duas declarações do devedor: uma primeira, dirigida ao credor, através da qual este último seria autorizado a cobrar a obrigação emergente da relação de valuta através de débito direto; e uma outra, dirigida ao banco do devedor, através da qual este é instruído para debitar a sua conta. Nesta medida, a teoria da autorização escolhe um ponto de partida diametralmente oposto ao da teoria da aprovação: quando o credor apresenta o débito direto para cobrança, está autorizado a fazê-lo, assim como o banco do devedor, quando inscreve o montante apresentado a débito, na conta do devedor. E assim sendo, segundo esta teoria, o cumprimento na relação de valuta ocorre imediatamente, com o crédito na conta de pagamento do credor³⁰⁴.

Diferente das transferências bancárias, em que a ordem é dada pelo titular da conta, nos débitos direto a operação é iniciada pelo beneficiário, a quem o titular o autorizou. Esse aspecto constitui o seu traço característico. Há, como se viu, uma dupla autorização: uma direcionada ao beneficiário, para que esse possa executar as ordens à instituição financeira e outra direcionada à própria instituição financeira, para que esta cumpra as ordens de pagamento emitidas pelo beneficiário³⁰⁵.

O que deve ser enfatizado, consoante aos escopos deste trabalho, é que a doutrina bancária contemporânea, sob o influxo do direito alemão passa a reconhecer a centralidade da conta corrente³⁰⁶ nas operações bancárias, um

³⁰¹ Jorge Pessoa assim define o instituto da autorização: “A autorização consiste num acto unilateral pelo qual alguém permite ou dá poder a outrem para desenvolver determinada actividade”. PESSOA, Jorge. *Mandato sem Representação*. Lisboa: Ática, 1961. p. 387.

³⁰² ROCHA, 2018, p. 390.

³⁰³ Pedro Leitão Pais Vasconcelos aduz que: “Foi em 1858 que pela primeira vez se identificou a autorização como uma figura autónoma. JHERING³⁹³, na mesma obra em que identificou a distinção entre a representação e o mandato, assim marcando toda a evolução da teoria da representação, identificou ainda uma outra figura: a autorização. Aliás, tal como sucedeu com a representação, limitou-se a identificar a figura, não lhe dando um tratamento mais desenvolvido. Embora tenha prometido um estudo dedicado à autorização, nunca o elaborou.” VASCONCELOS, Pedro Leitão Pais de. *A Autorização*. 2. ed. Almedina. [Livro digital].

³⁰⁴ CORREIA, 2017, p. 779.

³⁰⁵ ROCHA, 2018, p. 396.

³⁰⁶ CORREIA, op. cit., p. 654.

protagonismo até então ocupado pela figura do depósito³⁰⁷. O caráter matricial da conta corrente decorre de um aspecto contábil, que se designa representação³⁰⁸.

O fenômeno da representação a que se refere a doutrina bancária mais especializada, vai muito além da simples radiografia das operações jurídicas que com a conta corrente interagem. Trata-se de representação de direitos, motivo pelo qual, *a inscrição em conta gera determinadas consequências jurídica que fazem com que o regime do crédito seja diferente do que era antes da inscrição. Não no que concerne a sua existência, uma vez que o crédito nasce e extingue-se independentemente do registo em conta, mas sim no que respeita ao modo de o exercer*³⁰⁹.

A veste contabilística da conta corrente produz um efeito jurídico próprio: deve haver simetria entre as inscrições realizadas na conta e o negócio jurídico base. Por tal razão, *os vícios da existência, e validade ou eficácia da operação real afetam o respectivo movimento escritural de modo que este deve ser anulado ou corrigido em conformidade*³¹⁰. E mais: *todos os movimentos escriturais são causais, não havendo, por isso, movimentos abstratos. A causa é constituída pela operação real que cada movimento visa representar. A interação da conta corrente com a*

³⁰⁷ Mesmo assim, a dogmática tradicional, ainda confere posição hierárquica aos contratos de depósitos quando articulados em conta correntes³⁰⁷. Na visão tradicional, como enfatiza Fernando Conceição: “a conta tem sido encarada como apêndice da relação de depósito, destituído de significado e valor jurídicos específicos.” Continua o autor: “no âmbito do Instituto depósito bancário, contrato, operação e conta são realidades distintas, se bem que é interdependente com sinal. Só preconceitos profundamente enraizados têm levado a privilegiar o contrato, esquecendo o resto. Cremos ser possível e urgente superar este estado de coisas. A presente reflexão, fugindo ao cânone estabelecido, põe em crise a visão tradicional que reduz o depósito bancário ao contrato celebrado entre o depositante e depositar, cuja natureza jurídica se discute até exaustão como se o objeto fosse ainda constituído por apenas coisas suscetíveis de posse e tradição (notas e moedas metálicas) e o banco simplesmente obrigado a guardar e a restituir a soma de dinheiro recebida, podendo, porém, utilizá-los nos seus negócios, nomeadamente de concessão de crédito, por sua própria conta”. NUNES, 2002, p. 69.

³⁰⁸ A respeito do fenômeno da representação presente na conta corrente, vale citar a observação realizada por Fernando Conceição Nunes: “O que caracteriza o depósito, enquanto modalidade de recepção de fundos reembolsáveis, é a conta - todo o depósito implica a abertura de uma conta junto da instituição de crédito receptora. Depósito e conta são realidades solidárias. O crédito à restituição das quantias entregues é representado pelo saldo de uma conta. Ou seja: a recepção de fundos reembolsáveis opera -se, no depósito, mediante o estabelecimento de uma relação jurídica caracterizada pelo facto de o direito de crédito ser representado por uma conta através de cuja movimentação a débito o direito é normalmente exercido. O título da recepção e do reembolso é o depósito - os fundos reembolsáveis são recebidos pela instituição de crédito a título de depósito. As restantes modalidades de recepção de fundos reembolsáveis caracterizam-se por exclusão de partes, isto é, são todas aquelas que não originam uma relação em que o crédito é representado por uma conta. Dizemos que a conta representa o depósito.” Ibid., p. 73.

³⁰⁹ Ibid., p. 74.

³¹⁰ Ibid., p. 83.

operação jurídica base, a depender da sua característica, pode, dessa forma, interferir no próprio exercício do direito de crédito³¹¹ e, conseqüentemente, na sua qualificação.

Dessa concepção resultam conseqüências relevantes na qualificação e individuação da disciplina aplicável: a centralidade deixa de ser da guarda dos bens e passa para a ser conta corrente³¹², compreendida pela sua particularidade de reunir elementos próprios de variados tipos, dentre eles o do próprio depósito e também as obrigações típicas do contrato de mandato³¹³, consubstanciadas pela prática de diversos atos da instituição financeira em nome e no interesse de seus clientes e também de terceiros. De igual forma, passa-se a reconhecer a conexão da conta corrente com diversos negócios jurídicos que, em conjunto, passam a ter uma finalidade comum. Nestes casos, na individuação da disciplina normativa aplicável, mais importante do que examinar em qual contrato se funda a obrigação do banco em restituir, é reconhecer a finalidade prática que as partes perseguem no ajuste plurinegocial³¹⁴.

Diante da exposição de todas essas figuras jurídicas, notam-se afinidades estruturais com os contratos de crédito consignado que, no entanto, apartam-se delas em razão da função que a folha de pagamento desempenha em tais ajustes – o que será demonstrado no capítulo vindouro. Destarte, passa-se, a seguir, sob o ângulo funcional dos fatos jurídicos, proceder a qualificação dos contratos de crédito consignado.

³¹¹ Daí as intensas discussões sobre a titularidade do direito de exigir a restituição.

³¹² Neste sentido: SILVA, João Calvão da. *Direito Bancário*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 342. Também CORDEIRO, 2008, p. 508.

³¹³ “Há toda uma relação de mandato entre cliente e Banco que se superpõe a um mero contrato normativo ou cláusula acessória”. COVELLO, Sérgio Carlos. *Contratos bancários*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Leud, 1999. p. 105. Arnaldo Rizzardo é outro autor que segue esse entendimento ao asseverar que “de certa forma, tipificada está também uma relação de mandato, eis que o banco fica autorizado a realizar uma série de atos, como pagamentos, cobranças, transferências, etc., sempre no interesse do cliente”. RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de crédito bancário*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 84. Inspirado nas lições de Giacomo Mole, Nelson Abrão possui o mesmo entendimento: ABRÃO, Nelson. *Direito bancário*. 10. ed. rev. ampl. e atual. por Carlos Henrique Abrão. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 218.

³¹⁴ A esse respeito, vale citar Francisco Mendes: “A qualificação o contrato de conta como contrato misto, que estabelece uma relação complexa, mas unitária, combinando elementos de depósito e de conta, tem a vantagem de dispensar uma fundamentação da pretensão reembolso nos termos clássicos (e insatisfatórios): a pretensão fundamenta-se nessa relação obrigacional complexa.” CORREIA, 2017, p. 656.

4.3. Qualificação do crédito consignado

Expostas as vicissitudes dos contratos de crédito consignado, a partir do exame dos aspectos relevantes para a individuação da sua normativa e acumulado todas as proposições dogmáticas de algumas relevantes operações jurídicas que guardam proximidade com o ajuste, passa-se a seguir ao estudo a que se propõe a presente dissertação: a qualificação dos contratos de crédito consignado no setor público.

Cumpra, nesse diapasão, ressaltar que esta dissertação tem por base metodológica a escola do direito civil-constitucional³¹⁵, cujas matrizes epistemológicas permitem priorizar o viés funcional da relação contratual³¹⁶, sem negligenciar, de modo algum, o seu perfil estrutural. Nesta toada, vale dizer que no horizonte do processo de qualificação dos contratos, a flagração funcional do negócio é uma pertinência da causa³¹⁷ do contrato, na sua configuração objetiva. Afastando-se das complexas abordagens no campo doutrinário a respeito de seu conceito, compete destacar que, malgrado o arancel terminológico, a causa será, ao fim e ao cabo, assimilada como síntese dos efeitos essenciais³¹⁸.

O exame da relação que se estabelece entre mutuante, mutuário e o Poder Público que, a propósito, compõe o *editum triplex* nas operações de crédito consignado, não comporta cindibilidade. Constituem, ao contrário, um único programa contratual. Nota-se que o prisma subsuntivo³¹⁹, mostra-se insuficiente

³¹⁵ Sobre a metodologia civil constitucional, v. BODIN DE MORAES, Maria Celina. A caminho de um direito civil-constitucional. *Na medida da pessoa humana: estudos de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

³¹⁶ A respeito do tema, v. BOBBIO, 2007.

³¹⁷ Maria Celina Bodin de Moraes entende que viés funcional é todo constituído pela perquirição judiciosa da finalidade e tal postura hermenêutica remete ao estudo do elemento causal – fundamental na qualificação do contrato de crédito consignado – objeto do presente estudo. BODIN DE MORAES, Maria Celina. A causa nos contratos. In: BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Na medida da pessoa humana: estudos de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 293.

³¹⁸ V., por todos, Salvatore PUGLIATTI, segundo o qual: “[...] a causa do negócio é a sua função jurídica fixada pela síntese dos seus efeitos (jurídicos) essenciais”. PUGLIATTI, 1951, p. 119. Trad. livre.

³¹⁹ Maria Celina BODIN DE MORAES ensina que a subsunção “traduz uma segurança ilusória e uma neutralidade falsa, por trás das quais apenas se mascaram as escolhas políticas existentes no processo”. BODIN DE MORAES, Maria Celina. Do juiz boca-da-lei à lei boca-de-juiz: notas sobre a aplicação-interpretação do direito no início do século XXI. *Revista de Direito Privado*, v. 56. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez. 2013. p. 27-28. Para a descrição da subsunção em sua perspectiva clássica, v., por todos, ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 8. ed. Lisboa: Calouste Gulbekian, 2001. p. 94.

para explicar a complexidade das interações³²⁰ entre os três sujeitos negociais. E aí aflora a identidade epistêmica da causa, no qual seu caráter de síntese dos efeitos engendra nos contratos de crédito consignado a identificação da folha de pagamento como *índice de conexão*, revelando a existência de correspectividade entre os polos prestacionais em diversos negócios jurídicos. Assim, a flagração do elemento causal³²¹ mostra-se útil e, por isso, será a indesviável chave hermenêutico-qualificativa³²² dos contratos de crédito consignado.

4.3.1.

Trilateralidade do crédito consignado: folha de pagamento sob o crivo da correspectividade

“Uma razão insone engendra monstros”.
William Shakespeare

O contrato de crédito consignado surge como um negócio jurídico organizado em uma estrutura triangular³²³, corolário do influxo da folha de pagamento, que impõe uma conexão³²⁴ entre as prestações contratuais dos três sujeitos negociais. A relação jurídica base à qual vincula as demais é composta por dois negócios jurídicos: o convênio administrativo e o mútuo feneratício. O primeiro fora analisado no item 3.2.2.

³²⁰ A respeito da importância da causa na qualificação dos contratos conexos, v. KONDER, Carlos Nelson. Qualificação e Coligação Contratual. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 406, nov./dez. 2009, p. 365.

³²¹ Tratando da causa contratual sob a perspectiva dos contratos conexos, Luciano de Camargo Penteado ensina que “A causa, entretanto, como traduz a específica ligação entre prestações, permite identificar cada relação contratual e a rede como um todo, decompondo as diferentes segmentações em que se divide a operação econômica unitária. Assim, podemos ver a causa de cada contrato que integra a rede e a causa da rede”. PENTEADO, Luciano de Camargo. Redes contratuais e contratos coligados. In: HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes; TARTUCE, Flávio. *Direito contratual: temas atuais*. São Paulo: Método, 2007.

³²² Neste sentido, interessante destacar as lições de Carlos Nelson de Paula Konder sobre o tema em comento: “interpretação e qualificação também são apenas aspectos de um mesmo processo cognitivo. O processo de interpretação/qualificação dos contratos, portanto, não pode ser visto de forma linear, sequenciado em etapas preclusivas, uma vez que tais etapas – *rectius*, aspectos – imiscuem-se uns nos outros. Em oposição à visão clássica do trajeto único, subsuntivo, do fato à norma, a atitude do intérprete constrói-se em um constante ir-e-vir entre a reconstrução da realidade e seu diálogo com os enunciados normativos”. KONDER, Carlos Nelson de Paula. *Interpretação dos contratos, interpretação da lei e qualificação: superando fronteiras. Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 1, p. 47-62, jun., 2015, p. 58.

³²³ Sobre a complexidade das relações jurídicas, para além da concepção estática das obrigações, v., SILVA, 2006, p. 169. BETTI, 2005, p. 28.

³²⁴ KONDER, 2006, p. 94-102, 189.

Ocupa-se agora na análise do contrato de mútuo feneratício³²⁵. Busca-se enfatizar, a partir das suas características, a articulação entre as várias relações jurídicas com os quais guarda pertinência e que são relevantes para a promoção do resultado útil que o contrato busca promover. É na análise pormenorizada do convênio administrativo e do mútuo feneratício que exsurge a delimitação dos atos praticados pelo Poder Público e a imprescindibilidade da folha de pagamento.

Importa, desde já, acentuar que a dogmática tradicional integra o mútuo na categoria dos contratos reais *quoad constitutionem* que, portanto, perfectibilizam-se com a tradição³²⁶ do bem fungível e não pelo consenso, a despeito da ausência de dispositivo expresso no Código Civil que fundamente tal assertiva³²⁷. Corolário da realidade³²⁸, o contrato de mútuo será necessariamente unilateral³²⁹, vez que com a entrega do bem fungível afluem obrigações tão somente ao mutuário de restituir o que recebeu³³⁰.

³²⁵ Do exame dos arts. 586 e 587, ambos do CC/2002, inferem-se que o mútuo é empréstimo “por meio do qual uma pessoa (mutuante) transfere à outra (mutuário) a propriedade de determinado bem fungível, sendo obrigação do mutuário a restituição da coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade³²⁵”. TEPEDINO; BARBOZA, 2006, p. 307.

³²⁶ “Tradição é a entrega da coisa ao adquirente, o ato pelo qual se transfere a outrem o domínio de uma coisa, em virtude de título translativo da propriedade. Dois, portanto, os requisitos para que ela exista: a) acordo das partes, no sentido de transferir a propriedade; b) execução desse acordo mediante a entrega da coisa.” MONTEIRO, 2009, p. 224.

³²⁷ Vale destacar a advertência realizada por Caio Mario da Silva Pereira: Considerado sob o aspecto de sua formação, todo contrato é negócio jurídico bilateral, já que a sua constituição requer a declaração de vontade das pessoas que dele participam de uma e de outra parte. Encarados do ângulo de seus efeitos, subdividem-se em bilaterais e unilaterais, conforme gerem obrigações para ambos os contratantes ou para um deles somente. Não se pode confundir, portanto, a bilateralidade como elemento constitutivo (bilateralidade de manifestação de vontade) com a bilateralidade das consequências produzidas”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 19. ed. v. III. Atualizado por Caitlin Mulholland. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 59).

³²⁸ “São contratos reais o reporte (arts. 1548. e segs. cód. civ.; cfr. especialmente o art. 1549. °), o depósito (art. 1766. cód. civ.), o comodato (art. 1803 cód. civ.), o mútuo (art. 1813. ° cód. civ.), o contrato constitutivo de penhor sobre bens móveis (art. 2786. ° cód. civ.), a doação manual (art. 783. cód. civ.). Todos os outros contratos, que não requerem para a sua perfeição a entrega da coisa, são contratos consensuais”. ROPPO, 2009, p. 89.

³²⁹ Para Agostinho ALVIM: “Contrato bilateral é aquele que gera obrigações para ambas as partes, como, p. ex., a compra e venda, a locação. Contrato unilateral é o que gera obrigações para uma só das partes, como o empréstimo”. ALVIM, 1949, p. 175. Quanto à formação os negócios são considerados bilaterais. Cf., por todos, DANTAS, F. C. de San Tiago. *Programa de direito civil*. v. II. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1978. p. 158.

³³⁰ Nesse sentido, conforme arguta passagem descrita por Aline Terra Miranda Valverde: “o que torna o contrato bilateral, não é a mera presença de obrigações reciprocamente atribuídas a ambas as partes, mas a existência de relação de corresponsabilidade entre elas, se sorte que uma obrigação seja a razão jurídica de outra, configurando-se, assim, o sinalagma. Registra-se, então, que o contrato bilateral deve ser compreendido como contrato corresponsivo, sinalagmático. TERRA, Aline de Miranda Valverde. *Inadimplemento anterior ao termo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 200-201.

Sabe-se que o contrato de mútuo pode ser gratuito ou oneroso³³¹, conforme as partes tenham ou não estipulados juros. Dessa forma, diz-se gratuito sempre que no mútuo não forem estipulados a incidência de juros, sendo, neste caso, caracterizado pela benevolência do mutuante. Diz-se oneroso, ao revés, quando configurado o pagamento de juros pela remuneração do capital emprestado³³². Afirmar-se, tradicionalmente, que a estipulação de juros não retira a unilateralidade do mútuo oneroso, pois, em linhas gerais, a obrigação de pagá-lo recai sobre a mesma parte que deve restituir o bem mutuado.

Neste passo, deve-se ressaltar que, sob a mirada da *legalidade constitucional*, o direito civil contemporâneo almeja tornar-se histórico³³³, devendo tecer esforços para se compatibilizar com a anatomia do seu tempo³³⁴. Assim, em sentido contrário ao cânone estabelecido desde o direito romano, deve-se advertir que a noção de bilateralidade contratual somente portará identidade propriamente dita, caso se constate um liame de causalidade entre as obrigações³³⁵. Nesse aspecto, atribuir-se-á bilateralidade contratual a existência de correspectividade, isto é, o caráter sinalagmático³³⁶ entre as prestações - uma sendo razão jurídica da outra³³⁷.

É da lição de Maria Celina Bodin de Moraes que se extrai uma qualificação do mútuo funcionalizada, por meio do qual se pode compreender a sua ductilidade

³³¹ Sobre o tema: “São onerosos os atos de atribuição patrimonial que se destinam a obter uma contraprestação também suscetível de apreciação econômica (por exemplo, a compra e venda a permuta; a locação, etc.) e são atos a título gratuito aqueles nos quais essa contra-prestação não existe” RÁO, Vicente Francisco de Paula. *Atos jurídicos*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.1997. p. 68.

³³² BITTAR, Carlos Alberto. *Contratos Comerciais*. 6. ed. São Paulo: Ed. Forense, 2010. p. 95.

³³³ “Não existem institutos jurídicos válidos em todos os tempos e em todos os lugares: eles são construídos levando em conta a realidade que o cerca”. PERLINGIERI, Pietro. Normas constitucionais nas relações privadas. *Revista da faculdade de direito da UERJ*, n. 6 e 7, 1998/1999. p. 63-64; HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia*. Mira-Sintra: Mem Martins: Publicações Europa América, 2003. p. 18; CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 281.

³³⁴ Em sentido contrário, vale citar Otavio Luiz RODRIGUES JUNIOR: Para a tese aqui defendida, há espaços distintos reservados ao Direito Privado e ao Direito Público, com princípios, metodologia e conceitos jurídicos próprios, os quais, embora possam eventualmente se comunicar, interpenetrar e confundir, guardam sua autonomia e sua filiação a um sistema autônomo, o que implica o reconhecimento de um estatuto epistemológico para o Direito Privado. RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Direito Civil Contemporâneo*. Forense, p. 105. [Livro digital].

³³⁵ V., BISCONTINI, Guido. *Onerosità, corrispettività e qualificazione dei contratti*. Il problema della donazione mista. Camerino-Napoli: ESI, 2005. p. 70 e ss.

³³⁶ Sobre as diversas noções de sinalagma contratual, v. LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Exceções substanciais: exceção de contrato não cumprido*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959. p. 228.

³³⁷ Nesse sentido, v., na doutrina pátria, AGUIAR JÚNIOR, 2004, p. 81-83.

e da existência simultânea de dois tipos contratuais (com ou sem correspectivo), com dissemelhantes funções (creditícia ou *benevolentiae*), a exigirem estruturas distintas (real ou consensual) e disciplinas jurídicas específicas a partir do nexo de sinalagmaticidade entre as prestações (bilateral ou unilateral). Portanto, a noção de correspectividade - essencial no processo de qualificação, é que vai incidir sobre a causa do contato³³⁸ e definir a estrutura e disciplinas aplicáveis consoantes as diferentes funções dos mútuos oneroso e gratuito³³⁹.

A fim de se evitar um *romanismo injustificável*³⁴⁰, destaca a autora que não é crível fazer tábula rasa da intervenção dos juros no mútuo oneroso. Ora, a razão de ser da obrigação do pagamento de juros pelo mutuário decorre do benefício por ele auferido, em consequência da obrigação do mutuante em transferir a propriedade de determinado bem fungível. Por outro lado, nota-se que as finalidades perseguidas pelo mutuante ao transferir a propriedade do bem fungível configuram-se nas vantagens a serem obtidas decorrentes do pagamento de juros pelo mutuário³⁴¹.

Sob tal perspectiva, instaura-se no mútuo oneroso um especial liame entre as vantagens do mutuante e do mutuário. Há, portanto, nexo de correspectividade entre a *traditio* e a prestação de juros³⁴². No mútuo não correspectivo, ao revés, a exigência da *traditio* como pressuposto da constituição do contrato não decorre de um *romanismo injustificável*, mas da necessidade de comprovar se o *animus* da liberalidade do mutuante estava, de fato, presente. Nesta hipótese o vínculo é de "correspondência" e não de "correspectividade"³⁴³, conforme observa Maria Celina Bodin de Moraes.

De posse de tais considerações, conclui-se que o contrato de crédito consignado gera obrigações correspectivas³⁴⁴. Tal assertiva demanda um exame

³³⁸ Por todos, v., MORAES, 1990, p. 49.

³³⁹ Na defesa da correspectividade como critério de qualificação contratual, em detrimento da onerosidade, v.: BISCONTINI, 2005, p. 28.

³⁴⁰ Caio Mário da Silva Pereira considerava a realidade dos contratos como *romanismo injustificável*. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 20. ed. v. 3. Atualizada por Caitlin Mulholland. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 57.

³⁴¹ MORAES, 1990, p. 56.

³⁴² Ibid., p. 49.

³⁴³ Id.

³⁴⁴ Stefano RODOTÀ utiliza a expressão heterointegração do contrato para expressar que: "com a heterointegração [...] se alude a formas de intervenção sobre o contrato que vão além do já amplo desenvolvimento da lógica da declaração e que, assim, juntam-se à atividade das partes na construção do definitivo regulamento contratual. No original: "con l'eterointegrazione [...] si

mais apurado, visto que o Poder Público ingressa de forma decisiva no programa contratual³⁴⁵.

Veja-se que no contrato de crédito consignado, o mutuante se obriga a transferir a quantia transacionada ao mutuário, com o fito de obter vantagens pelo pagamento de juros, como no mútuo típico. Há, no entanto, uma particularidade: além dos juros, a razão da transferência também decorre da segurança que assume a folha de pagamento em mitigar o risco de inadimplemento.

O mutuário, a seu turno, beneficia-se pela transferência do capital emprestado, como no mútuo feneratício. Porém, deve-se considerar que a razão justificativa do seu vínculo é adicionada pelo acesso ao crédito à índices de juros reduzidos, corolário da vinculação da folha de pagamento à satisfação do contrato³⁴⁶. Daí reside a razão pela qual o mutuário autoriza ao Poder Público, de modo irrevogável, o desconto das parcelas contratuais na folha de pagamento.

O Poder público, por seu turno, é o responsável por honrar as operações levadas ao ambiente da folha, assegurando as partes do contrato que suas obrigações sejam fielmente executadas, nos termos pactuados. Verifica-se, neste aspecto, que a *praticabilidade* da folha de pagamento assegura a produção do resultado útil programado ao mutuante e promove o acesso ao crédito a baixo custo ao mutuário. Essa díade, que demanda a participação do Poder Público, edifica os contornos do exame de merecimento de tutela da figura contratual, como será demonstrado mais

allude a forme di intervento sul contratto che vanno al di là del pur ampio svolgimento della logica della dichiarazione e che, quindi, si aggiungono all'attività delle parti nella costruzione del definitivo regolamento contrattuale”. RODOTÀ, 1969, p. 9.

³⁴⁵ Patrícia Silva Cardoso, a respeito da inclusão de terceiro no âmbito da eficácia do contrato, aduz que a eficácia jurídica reflexa deriva de situações jurídicas de conexão. CARDOSO, Patrícia Silva. *O contrato e os terceiros: uma releitura do princípio da relatividade*. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015. p. 112.

³⁴⁶ Carlos Edison do Rêgo MONTEIRO FILHO ensina que: “o intérprete que se vê diante de uma situação jurídica qualquer, deve perquirir, para além de seus elementos constitutivos (o que ela é), a sua razão teleologicamente justificadora: para que serve? Ou seja, os institutos jurídicos, partes integrantes da vida de relação, passam a ser estudados não apenas em seus perfis estruturais (sua constituição e seus elementos essenciais), como também – e principalmente – em seus perfis funcionais (sua finalidade, seus objetivos)”. MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. *Usucapião imobiliária urbana independente de metragem mínima: uma concretização da função social da propriedade. Direito das relações patrimoniais: estrutura e função na contemporaneidade*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 17.

à frente. A folha de pagamento, assim, integra a razão que justifica o vínculo entre os sujeitos, correspondendo à síntese dos efeitos essenciais do modelo³⁴⁷.

Essas observações visam estabelecer que o crédito consignado é contrato com prestações correspectivas, na medida em que se instaura um especial liame entre as prestações dos três sujeitos negociais. Há, portanto, nexos de correspectividade entre a *traditio*, a prestação de juros e a folha de pagamento. Assim, deflagra-se a causa contratual do crédito consignado, triangularizando o ajuste, na medida em que revelam o nexo funcional entre os efeitos essenciais do modelo.

Adverte-se que a despeito de o Poder Público não obter vantagem patrimonial nos contratos de crédito consignado, tal circunstância não tem a virtualidade de impactar na sua qualificação. A este propósito, sublinhe-se que na taxonomia contratual o critério distintivo atinente à gratuidade e onerosidade tem matriz eminentemente econômica e não jurídica³⁴⁸. Por tal motivo é inidôneo no processo de qualificação contratual³⁴⁹. Será a correspectividade entre as prestações que incidirá sobre a função negocial e elucidará o caráter essencial do contrato de crédito consignado³⁵⁰.

Sob essa morfologia, nota-se que a opção das partes pela utilização da folha de pagamento consiste em um modo singular de gestão positiva da álea normal do contrato³⁵¹, que requer a participação do Poder Público, como se viu. Assim, a folha de pagamento, como mecanismo de alocação de riscos, diante de sua inegável utilidade para facilitar a extinção satisfativa do crédito, estabelece a racionalidade econômica entre as prestações, definindo o equilíbrio econômico do contrato que lastreia o sinalagma³⁵².

³⁴⁷ SOUZA, Eduardo Nunes de. *Função negocial e função social do contrato*: subsídios para um estudo comparativo. Revista de Direito Privado, vol. 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr.-jun./2013. p. 78-79.

³⁴⁸ Sobre a temática da onerosidade, V., DÍEZ-PICAZO, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*. v. II. 6. ed. Navarra: Civitas, 2008. p. 431 e segs.

³⁴⁹ Sem embargo, verifica-se uma singularidade na análise técnica do mútuo feneratício: o caráter oneroso expressa uma afinidade conteudística com a noção de correspectividade, notadamente em razão da incidência de juros. Em outras palavras: a presença dos juros no contrato de mútuo feneratício materializa, a um só tempo, correspectividade e a onerosidade. Sobre o tema, v. MORAES, 1990, p. 49.

³⁵⁰ BISCONTINI, 2005.

³⁵¹ GUIDO ALPA, Rischio. In: *Enciclopedia del diritto*. v. 40. Milano: Giuffrè, 1989. p. 1146.

³⁵² BISCONTINI, 2005.

Torna-se imprescindível anotar que a gestão dos riscos pelos sujeitos desenvolveu-se a partir da vontade externalizada, progressivamente,³⁵³ no regulamento plurinegocial. Os interesses perseguidos foram regulados nos negócios jurídicos conexos, em momentos distintos, mas destinados ao mesmo fim. O Poder Público, ao firmar o convênio administrativo, constituiu legítimas expectativas às partes que cumpriria suas obrigações que, como se viu, são integrantes do sinalagma contratual.

Assim, chega-se à conclusão que da função prático-social dos contratos de crédito consignado, o Poder Público encontra-se vinculado à complexa relação jurídica que se estabelece³⁵⁴. Encontra-se vinculado, todavia, na medida do sinalagma. É imperativo reconhecer que nem todas as prestações a cargo do Poder Público conferem corresponsabilidade³⁵⁵.

Do plexo de obrigações que, amiúde, recaem sobre o Poder Público, como visto no capítulo anterior, possuem nexos funcionais todas aquelas relacionadas à causa contratual que, como visto, é constituída pela segurança do desconto em folha. Assim, deve-se atribuir relevância às seguintes prestações: (i) dever de calcular e controlar a margem consignável; (ii) dever de incluir as prestações em folha de pagamento nos termos contratados, assim como excluir as prestações dos contratos liquidados; (iii) dever de fiscalização e controle; (iv) legitimidade para a invocação de instrumentos de autotutela contratual em nome e no interesse do mutuário; (v) dever de restituir/repassar os valores descontados na folha de pagamento (vi) e, também, os deveres oriundos da boa-fé.

Todas essas prestações estão, de certa maneira, vinculadas à folha de pagamento. Essa é a razão de se concluir que a folha de pagamento é o signo distintivo dos contratos de crédito consignado³⁵⁶.

Faz-se mister reiterar que o ajuste se forma mediante participação do Poder Público. Contudo, o dever de disponibilizar o sistema de consignação, para fins de consulta de margem consignável e registro das informações contratuais, não é

³⁵³ V. TEPEDINO, Gustavo. Atividade sem negócio jurídico fundante e a formação progressiva dos contratos. *Revista trimestral de direito civil*, n. 11, v. 44, Rio de Janeiro, 2011. p. 19-30.

³⁵⁴ Sobre a possibilidade de sinalagma entre negócios jurídicos conexos: BISCONTINI, 2005, p. 77.

³⁵⁵ BENEDETTI, Alberto Maria. Le autodifese contrattuali (artt. 1460-1462). In: SCHLESINGER, Piero (fund.); BUSNELLI, Francesco D. (Coord.). *Il Codice Civile: commentario*. Milano: Giuffrè, 2011. p. 30.

³⁵⁶ V. PERLINGIERI, 2008, p. 734 e segs.

correspectiva da declaração unilateral de vontade receptícia que constitui a aceitação³⁵⁷. Destarte, o Poder Público não pode ser responsabilizado por vícios pertinentes à formação da declaração de vontade do mutuante e mutuário. Tais vícios, portanto, são inoponíveis a este sujeito negocial³⁵⁸.

Conclui-se que o Poder Público é terceiro do contrato e parte da relação jurídica³⁵⁹.

4.3.2. Folha de pagamento x conta corrente

À semelhança do que ocorre nos contratos de conta corrente, a utilização da expressão “movimentação da folha”³⁶⁰ também indica sua veste contábil. De igual forma, exerce poder representativo de direitos, para além dos registros das operações. A centralidade da folha nos contratos de crédito consignado aproxima-se com o papel exercido pela conta corrente nos depósitos bancários³⁶¹.

A dogmática bancária contemporânea costuma enfatizar que não há depósito sem conta³⁶². Conclui-se, com muito mais propriedade, que não há contrato de crédito consignado sem folha de pagamento. Por representar os créditos e integrar os efeitos essenciais do modelo a folha de pagamento é um elemento essencial³⁶³ do contrato de crédito consignado. Isso nem sempre ocorre com os contratos de corrente, em que pese sua centralidade nas operações bancárias.

Há que se revelar um aspecto distintivo entre a conta corrente bancária e a folha de pagamento. Enquanto que os direitos e deveres representados na conta

³⁵⁷ PENTEADO, 2007b, p. 47.

³⁵⁸ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de; NERY JÚNIOR, Nelson. *Tratado de direito privado*. t. XXVI. Atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 206.

³⁵⁹ O falecido jovem jurista de São Paulo ensina sobre a possibilidade de “terceiros em relação ao negócio, mas partes na relação dele decorrente”. PENTEADO, 2007b, p. 36-37.

³⁶⁰ A respeito do aspecto contábil presente na conta corrente, vale citar a observação realizada por Fernando Conceição Nunes: O termo “movimentação”, próprio da técnica contabilística, revela a natureza do fenômeno, ao sugerir uma essencial correlação entre operação e conta. NUNES, 2002, p. 67.

³⁶¹ SILVA, 2001, p. 343; MIRAGEM, Bruno. *Direito bancário*. [Livro digital]; GARRIGUES, Joaquin. *Contratos bancários*. 2. ed. Madrid: Aguirre, 1975. p. 123.

³⁶² A respeito do caráter matricial da conta corrente, assim observa Fernando Conceição Nunes: “Não há depósito sem conta; esta constitui, até, como veremos, a característica distintiva do depósito, enquanto modalidade de recepção de fundos reembolsáveis. (...) enquanto forma de representação do crédito, a conta é um elemento essencial do depósito. NUNES, 2002, p. 69. Vide CORDEIRO, 2008, p. 541.

³⁶³ Sobre a causa como elemento essencial do negócio jurídico: V. MORAES, 2005, p. 12; AZEVEDO, 2002, p. 40; GIORGIANNI, 1974, p. 7.

corrente decorrem de uma miríade de operações que vinculam a instituição financeira, ao abrigo da folha de pagamento o campo representativo é substancialmente mitigado³⁶⁴.

Adicione-se outro aspecto fundamental: a natureza dos créditos contabilmente representados. Desnecessário elencar a miríade de créditos passíveis de serem inscritos em conta corrente³⁶⁵, que, assim, surge como *um continente à espera de matéria, as operações efectuadas pela clientela mediante a utilização dos serviços bancários*³⁶⁶. A folha de pagamento, ao revés, objetiva o registro de verbas remuneratórias³⁶⁷.

O art.6º da Resolução nº 4.790/2020 do Banco Central do Brasil assegura o direito a livre revogação da autorização de débitos em conta corrente³⁶⁸ pelo seu titular. Como demonstrado neste trabalho, a autorização do mutuante nas operações de crédito consignado são dotadas de irrevogabilidade. Nota-se que em relação a operações de empréstimos com descontos em conta corrente, dada a livre disposição quanto ao direcionamento dos créditos pelo seu titular, não teria sentido lógico que as autorizações concedidas não pudessem ser revogadas. Esse, inclusive, foi um dos argumentos utilizados pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça sobre a possibilidade de limites percentuais para descontos em conta corrente, à semelhança do que ocorre nos contratos de crédito consignado³⁶⁹.

Conforme decisão unânime da Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os descontos em conta corrente à título de empréstimo não se submetem, por analogia, aos limites de margem consignável estabelecidos no artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei 10.820/2003³⁷⁰. Neste sentido, assim posicionou-se o

³⁶⁴ Neste sentido, veja-se as palavras de Hely Lopes Meirelles: “O desconto em folha de pagamento é forma administrativa usual para a retenção de contribuições de previdência, de imposto de renda, de quantias pagas indevidamente aos servidores, de empréstimos contraídos no serviço, de aquisições ou consumações feitas na própria repartição ou por seu intermédio”³⁶⁴. MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 599.

³⁶⁵ CORREIA, 2017, p. 657.

³⁶⁶ SILVA, 2001, p. 343.

³⁶⁷ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Curso de direito do trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

³⁶⁸ “Art. 6º É assegurado ao titular da conta o direito de cancelar a autorização de débitos”.

³⁶⁹ BRASIL. STJ. *EDcl no REsp n. 1.863.973/SP*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Seção, julgado em 22/6/2022, DJe de 28/6/2022.

³⁷⁰ Art. 1º (...). § 1º O desconto mencionado neste artigo também poderá incidir sobre verbas rescisórias devidas pelo empregador, se assim previsto no respectivo contrato de empréstimo, financiamento, cartão de crédito ou arrendamento mercantil, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento), sendo 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente para: I - a amortização de

ministro Marco Aurélio Bellizze: "Ressai de todo evidenciado, assim, que o mutuário tem em seu poder muitos mecanismos para evitar que a instituição financeira realize os descontos contratados, possuindo livre acesso e disposição sobre todo o numerário constante em sua conta-corrente"³⁷¹.

Fundamental reconhecer, neste aspecto, que o desconto em conta corrente se distancia da função reservada ao desconto em folha de pagamento³⁷², seja pela natureza dos créditos contabilmente representados – diferentes em ambas as operações - ou pela multiplicidade de créditos passíveis de serem registrados. Além do mais, ainda que na conta corrente sejam creditadas verbas salariais, ao seu titular é assegurado o direito de simplesmente portar sua conta a outro banco da sua escolha³⁷³.

De todo modo, sem embargo das diferenças acima apontadas, a folha de pagamento ostenta aspectos semelhantes aos contratos de conta corrente. A proximidade existe, notadamente, em relação ao fenômeno representativo, em si. Sendo assim, a partir da sua veste contábil, para além do registro das informações contratuais, a folha de pagamento produz os mesmos efeitos jurídicos atinentes à conta corrente: (i) deve haver simetria entre as inscrições realizadas na folha com os termos contratados, de tal modo que eventuais vícios do negócio jurídico base devem ser imediatamente retificados pelo Poder Público; e (ii) do caráter matricial da folha de pagamento afluí a necessidade, na atividade de interpretação e

despesas contraídas por meio de cartão de crédito; ou II - a utilização com a finalidade de saque por meio do cartão de crédito.

³⁷¹ BRASIL. STJ. *EDcl no REsp n. 1.863.973/SP*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Seção, julgado em 22/6/2022, DJe de 28/6/2022.

³⁷² A diferença não é tão clara em uma primeira análise, que faz com que até autores renomados confundam a noção de desconto em folha com desconto em conta corrente. Veja-se: “Outra forma de redução do risco de inadimplemento é do mútuo celebrado com cláusula que autoriza o credor a debitar da conta-corrente do mutuário o valor da parcela periódica devida, também conhecido como “crédito consignado”. Nesse caso, embora se trate de autorização revogável, permite ao credor receber o pagamento independentemente de atuação específica do devedor. No caso, embora o STJ houvesse definido entendimento pela proibição de retenção na conta, pela instituição financeira credora, de salário ou proventos do devedor, inclusive com a edição da Súmula 603, reinterpreto a matéria e cancelo o entendimento sumular, para admitir a possibilidade de débito em conta para satisfação da dívida de mútuo, quando exista autorização expressa do devedor, sem que tenha havido sua revogação”. MIRAGEM, 2019. [Livro digital].

³⁷³ É o que se extrai da Circular do Banco Central nº 3.900/2019 que estabelece procedimentos para transferência em caráter definitivo dos créditos aportados em conta destinada ao registro e controle do fluxo de recursos relativos ao pagamento de salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares (conta-salário) para contas de depósitos ou de pagamento pré-pagas (portabilidade salarial).

qualificação do negócio, de se considerar as relações jurídicas que com lhe servem de base, na sua globalidade e não de modo individualizado.

4.3.3.

Desconto em folha entre a vertente solutória e garantística

O que deve ser compreendido é que no cotejo entre “o que é” e “para que serve”, verifica-se que a folha de pagamento, para além da representação dos direitos averbados, constitui um instrumento que maximiza a probabilidade de satisfação do crédito. Desse aspecto surge a indagação realizada no introito deste trabalho: O desconto em folha é meio de pagamento escolhido pelas partes ou cumpre a função de garantia de crédito?

Partindo-se da premissa segundo a qual quanto maior a segurança da operação, menor o índice de juros, pode-se afirmar que o desconto em folha reserva aos contratos de crédito consignado uma segurança não verificável em outras operações de crédito pessoal, inclusive aquelas ladeadas por garantias fidejussórias³⁷⁴. Contudo, a característica de proporcionar a extinção satisfativa do crédito não o qualifica, necessariamente, como uma garantia contratual. A polissemia do seu conceito e suas implicações demandam certos esclarecimentos quanto a extensão de seu conteúdo.³⁷⁵ Clóvis Beviláqua observara que “a expressão garantia é tomada, no direito, em vários sentidos”³⁷⁶.

Pablo Renteria, ao auscultar uma determinada situação hipotética, no qual considera similar ao *leading case* *Cavallini V. Galassi*, sintetiza que, ao fim e ao cabo, caberá ao intérprete distinguir se a escolha do instrumento se traduz em meio

³⁷⁴ É o que noticia o estudo realizado pelo Banco Central do Brasil: BRASIL. Banco Central do Brasil. Estudo mostra como as garantias afetam o custo do crédito. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/343/noticia>. Acesso em: 15 maio 2022.

³⁷⁵ Pablo Renteria enfatiza a polissemia do termo garantia: “Como se depreende desses numerosos exemplos, a palavra garantia tem sido utilizada para designar variados institutos que têm por efeito geral assegurar a satisfação de direitos patrimoniais. Há de se atentar, nada obstante, para a excessiva abrangência da noção de garantia assim delineada, que compreenderia institutos variados e heterogêneos – como a compensação de créditos, a responsabilidade pela evicção, a resolução contratual, o direito de retenção e a hipoteca, entre outros –, não reconduzíveis a disciplina unitária. Diante disso, mostra-se de duvidosa utilidade a formulação de categoria tão ampla, que, por compreender institutos tão díspares entre si sem lograr reuni-los em normativa comum, acaba por esvaziar-se completamente”. RENTERIA, Pablo. *Penhor e Autonomia Privada*. Atlas. p. 93. [Livreiro digital].

³⁷⁶ BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. v. 2. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942. p. 10. Reedição publicada em 2003 na Coleção História do Direito Brasileiro do Conselho Editorial do Senado Federal. Sobre a origem da garantia, v. V. FRAGALI, Michele. *Garanzia*. Enciclopedia del Diritto. Milano: Giuffrè, 1969. p. 446.

de pagamento ou em *modalidade alternativa de satisfação do crédito*³⁷⁷. Deve-se observar que, sob ponto de vista técnico, as garantias de crédito aprimoram³⁷⁸ o patrimônio que constitui a denominada “garantia geral”: ora assumindo um caráter *quantitativo*, consubstanciado pelo acréscimo patrimonial destinado à satisfação do credor - para além do patrimônio do devedor primitivo³⁷⁹, ora traduzindo-se num cariz *qualitativo*, por meio da afetação de determinado bem do próprio patrimônio do devedor³⁸⁰. A primeira, as soluções quantitativas, associam-se às garantias fidejussórias, no âmbito do qual sobressai em destaque a fiança. A segunda, as soluções qualitativas, referem-se as garantias reais, dentre as quais o penhor, a hipoteca e a anticrese.

O desconto em folha de pagamento afasta-se da função prático-jurídica do *Direito das Garantias*³⁸¹. Num primeiro momento, o cumprimento da obrigação de restituir/repassar a cargo do Poder Público é realizado com o *animus solvendi*, isto é, limita-se o Poder Público a realizar o pagamento, com base no próprio convênio administrativo firmado com o mutuante. A qualificação do desconto em folha de pagamento como garantia contratual permitiria ao mutuante, em caso de descumprimento do dever de repassar/restituir, exigir o crédito do Poder Público e do mutuário: nada mais contrário à vontade externada pelos três sujeitos do grupo de contratos funcionalmente interligados.

Na análise da estrutura tripartida sobre o qual se assenta o contrato de crédito consignado, viu-se que a folha de pagamento é indissociável da situação creditícia,

³⁷⁷ Para Pablo Renteria: “importa verificar se a realização do depósito e sua eventual reversão em favor do terceiro (contraparte do depositante no negócio principal) traduzem o meio de pagamento escolhido pelas partes ou se, de modo diverso, constitui-se em modalidade alternativa de satisfação do crédito, que se adiciona à obrigação do depositante em pagar diretamente ao terceiro aquilo que vier a lhe dever. Nessa última hipótese, o depósito desempenha a função de garantia: o terceiro (suposto credor) encontra nesse mecanismo uma proteção contra o risco de inadimplemento do depositante (suposto devedor), uma vez que passa a dispor de um novo devedor (o depositário), que, provavelmente, reputa mais confiável que o primeiro”. RENTERIA, *Penhor e Autonomia Privada*, p. 119.

³⁷⁸ FRAGALI, 1969, p. 451-453 e, ainda, p. 461-462; PUGLIATTI, Salvatore. *Il trasferimento delle situazioni soggettive*. v. 1. Milano: Giuffrè, 1964. p. 90.

³⁷⁹ CASTRO NEVES, José Roberto de. As garantias do cumprimento da obrigação. In: *Revista da EMERJ*, v. 11, n. 44, 2008. p. 117-118.

³⁸⁰ GOMES, Manuel Januário da Costa. Segurança, Subgarantia e Sobregarantia – Entre os três S do Direito das Garantias: breves notas. In: CORDEIRO, António Menezes et al.. *Estudos de Direito Bancário I*. Almedina, 2018. p. 336.

³⁸¹ Expressão utilizada no direito português, conforme anunciam Maria Celina Bodin de Moraes, Gisela Sampaio da Cruz Guedes e Rose Melo Vencelau Meireles. BODIN DE MORAES, Maria Celina; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz; MEIRELES, Rose Melo Vencelau. (Coord.). Prefácio. *Direito das garantias*. São Paulo: Saraiva, 2017.

constituindo a sua função jurídica. Restaria, assim, prejudicada a configuração da folha de pagamento como acessório³⁸² do crédito - característica fundamental dos instrumentos de garantias. Os deveres de inclusão e repasse/restituição, ante a globalidade da operação econômica, não constituem meros deveres acessórios e assumem uma dimensão própria que justifica a finalidade prática que as partes perseguem no ajuste. Não se pode negligenciar que a razão de ser do contrato de crédito consignado, em si, decorre dos benefícios auferidos pela utilização da folha de pagamento. Assim, a segurança do desconto em folha afasta-se da função das garantias contratuais.

4.3.4. Crédito consignado sob mirada funcional

A teoria proposta por Rosário Nicolò³⁸³, consubstanciada pela configuração de um negócio jurídico que se encontra no interstício do depósito clássico e o *sequestro convenzionale*, oferece relevantes subsídios na atividade de qualificação dos contratos de crédito consignado.

Em que pese o autor, ao final, qualificar a operação como depósito trilateral com função de garantia, deve-se frisar que no caso Cavallini V. Galassi, ao contrato de compra e venda foi aposta uma condição suspensiva (autorização judicial da venda). A incerteza da verificação do evento futuro fez com as partes acordassem pela inclusão de um terceiro (notário) a quem o vendedor reputava ser mais confiável. Sendo assim, a razão de ser do depósito era a garantia da guarda do valor firmado na compra e venda por um terceiro, até a verificação ou não do evento futuro e incerto. Nos contratos de crédito, pelos motivos já expostos, afluí com mais nitidez a vertente solutória.

Essencial para esta dissertação é compreender que o código civil italiano de 1942 por influxo das discussões travadas em torno do caso Cavallini V. Galassi, ao tratar, por meio do art. 1773 do *Codice*³⁸⁴, qualificou a complexa relação jurídica

³⁸² PEREIRA, Alexandre Pimenta Batista. *Bens acessórios*: acessões, partes integrantes e pertenças. Curitiba: Juruá, 2010. p. 208-210.

³⁸³ NICOLÒ, 1937, p. 1476-1483.

³⁸⁴ “Art. 1773: Se a coisa é depositada também no interesse de um terceiro que comunicou ao depositante e ao depositário a sua anuência, o depositário não poderá liberar-se restituindo a coisa ao depositante sem o consentimento do terceiro” (tradução livre). No original: “Art. 1773 Terzo interessato nel deposito: Se la cosa è stata depositata anche nell'interesse di un terzo e questi ha

como uma espécie de depósito³⁸⁵. O Código Civil Português³⁸⁶ e o Código Civil Brasileiro de 2002, na esteira da codificação italiana contemplam dispositivos com redações muito símiles. Assim dispõe, respectivamente, os artigos em comento:

Art. 1773: Se a coisa é depositada também no interesse de um terceiro que comunicou ao depositante e ao depositário a sua anuência, o depositário não poderá liberar-se restituindo a coisa ao depositante sem o consentimento do terceiro” (tradução livre). No original: Art. 1773. Terzo interessato nel deposito. Se la cosa è stata depositata anche nell'interesse di un terzo e questi ha comunicato al depositante e al depositario la sua adesione, il depositario non può liberarsi restituendo la cosa al depositante senza il consenso del terzo.

Artigo 1193. - (Terceiro interessado no depósito): Se a coisa foi depositada também no interesse de terceiro e este comunicou ao depositário a sua adesão, o depositário não pode exonerar-se restituindo a coisa ao depositante sem consentimento do terceiro.

Art. 632. Se a coisa houver sido depositada no interesse de terceiro, e o depositário tiver sido cientificado deste fato pelo depositante, não poderá ele exonerar-se restituindo a coisa a este, sem consentimento daquele.

As *fattispecie* normativa do art. 1773 do *Codice*, seguidas pelos códigos civis português e brasileiro, resolveu a insuficiência do *sequestro convenzionale*, que no direito italiano pressupunha a existência de uma controvérsia sobre a propriedade de coisa ou direito. Ao mesmo tempo, supriu a lacuna do Código Civil italiano de 1865 que não tratava do denominado depósito irregular. Vale mencionar que a figura do *sequestro convenzionale*, que a doutrina italiana considera espécie de contrato misto (com elementos de mandato e depósito)³⁸⁷, corresponde ao denominado depósito de coisa controvertida prevista no art. 1202³⁸⁸, no direito

comunicato al depositante e al depositario la sua adesione (1411), il depositario non può liberarsi restituendo la cosa al depositante senza il consenso del terzo”.

³⁸⁵ O código Civil Português, segundo Pires de Lima e Antunes Varela, sofre influência italiana ao prever dispositivo com redação praticamente idêntica. DE LIMA; VARELA, 1987, p. 846.

³⁸⁶ Artigo 1193º - (Terceiro interessado no depósito): Se a coisa foi depositada também no interesse de terceiro e este comunicou ao depositário a sua adesão, o depositário não pode exonerar-se restituindo a coisa ao depositante sem consentimento do terceiro.

³⁸⁷ MORETTI, Bruno; NICITA, Francesco Paolo; VISALLI, Nicolo. *Sequestro Convenzionale - Fideiussione - Mandato Di Credito - Anticresi - Transazione - Cessione Dei Beni Ai Creditori*. Giurisprudenza sistematica civile e commerciale. Direta. Tipografia Cane & Durando. Torino: piazza Campella, 1968. p. 4.

³⁸⁸ “Art. 1202º: “Se duas ou mais pessoas disputam a propriedade de uma coisa ou outro direito sobre ela, podem por meio de depósito entregá-la a terceiro, para que este a guarde e, resolvida a controvérsia, a restitua à pessoa a quem se apurar que pertence”.

português³⁸⁹ e, ao que tudo indica, corresponde ao instituto da consignação em pagamento no direito brasileiro.

Da deficiência da disciplina da consignação em pagamento (*sequestro convenzionale*) e do depósito clássico para tratarem de hipóteses negociais formadas pela vinculação de um negócio jurídico base com um terceiro, a quem as partes, a um só tempo, confiam a guarda da importância transacionada (sem controvérsias) e atribuem a responsabilidade em assegurar a realização do crédito, surge a regra do art. 1773 do *Codice* e, em última análise, a previsão do art. 632 do cc/2002. Portanto, não se aplica ao crédito consignado, em que pese o nome, as regras atinentes à consignação em pagamento. Seria mesmo que aplicar a casos similares ao Cavallini V. Galassi, ocorridos a partir de 1942, a tese do *sequestro convenzionale*, idealizado justamente para suprir a insuficiência daquele instituto.

Vale mencionar que o nome iuris “crédito consignado” induz a ideia que a folha de pagamento representaria, neste aspecto, uma forma de pagamento indireto. Sabe-se que pagamento em consignação ou consignação em pagamento, ao lado do pagamento com sub-rogação, da imputação em pagamento e da dação em pagamento, é uma modalidade especial ou indireta de pagamento³⁹⁰. Consiste a consignação no depósito da prestação pelo devedor em favor do credor que, tipicamente, ocorre nas seguintes hipóteses: o credor se recusa a receber o pagamento; ou o devedor não sabe ao certo onde, quando ou a quem deve efetuar a prestação³⁹¹.

De modo fatídico, nos contratos de crédito consignado ocorre o pagamento por consignação, mas a nomenclatura não é suficiente para fazer incidir as hipóteses previstas pelo legislador a essa modalidade especial de pagamento. O Código Civil de 2002 (arts. 334 a 345), o Código de Processos Civil/2015 (arts.539 a 549), o Código de Processos Civil/1973 ((arts. 890 a 900), o Código Tributário Nacional (art. 164, Lei 5.172, de 25.10.1966), a Lei de Locações (art. 67, Lei 8.245, de

³⁸⁹ ANTUNES, 2007, p. 51.

³⁹⁰ TEPEDINO; BARBOZA, 2006, p. 393.

³⁹¹ Assim dispõe o art. 335 do CC/22: “Art. 335. A consignação tem lugar: I – se o credor não puder, ou, sem justa causa, recusar receber o pagamento, ou dar quitação na devida forma; II – se o credor não for, nem mandar receber a coisa no lugar, tempo e condição devidos; III – se o credor for incapaz de receber, for desconhecido, declarado ausente, ou residir em lugar incerto ou de acesso perigoso ou difícil; IV – se ocorrer dúvida sobre quem deva legitimamente receber o objeto do pagamento; V – se pender litígio sobre o objeto do pagamento”.

18.10.1991) tratam ou trataram de procedimentos consignatórios. O que há de comum nesses dispositivos é que as hipóteses típicas de consignação em pagamento ocorrem naqueles casos nos quais o devedor de boa-fé, em que pese sua diligência no tocante ao pagamento, não consegue fazê-lo por fato alheio. Isso não ocorre nos contratos de crédito consignado, assim como não ocorreu no caso Cavallini V. Galassi, cujo enquadramento à disciplina do *sequestro convenzionale* revelou-se insuficiente³⁹².

Diante do exposto, pode-se concluir que aos contratos de crédito consignado aplica-se a regra estatuída no art. 632 do CC/2002. A incidência dessa normativa define o efeito liberatório a partir do desconto em folha de pagamento, correndo por conta exclusiva do mutuante os riscos por eventual incumprimento do Poder Público.

A respeito do teor do art. 1193 do Código Civil Português (de redação próxima aos códigos civis italiano e brasileiro, como dito) Pires de lima e Antunes Varela alertam para a diferenciação entre depósito a favor de terceiro e depósito no interesse de terceiro, sendo esta última a hipótese prevista pelo legislador³⁹³. A diferenciação entre as duas figuras revela-se fundamental, segundo os autores: no depósito no interesse de terceiro, o beneficiário teria direito de impedir que a restituição fosse realizada ao depositante, vez que que tenha assumido uma posição jurídica relevante, após comunicar sua adesão ao depositário. O interesse de terceiro, portanto, tem que *revestir uma determinada forma, que passa necessariamente pela atribuição àquele de impedir a restituição da coisa ao depositante*³⁹⁴.

No direito brasileiro, como bem observam Gustavo Tepedino, Heloisa Helena e Maria Celina Bodin de Moraes sobre o art. 632 do CC/2002, “*a regra aqui acrescida pelo codificador de 2002 afigura-se passível de interpretação simples: o contrato de depósito pode realizar-se no interesse de terceiro*”³⁹⁵. Aduzem que a

³⁹² ANTUNES, 2007, p. 51.

³⁹³ Conforme observam Pires de Lima e Antunes Varela as discussões sobre o caso Cavallini V. Galassi deram origem ao art. 1773 do código civil italiano e também ao art. 1193 do código civil português. DE LIMA; VARELA, 1987, p. 847.

³⁹⁴ DE LIMA; VARELA, 1987, p. 847.

³⁹⁵ TEPEDINO; BARBOZA, 2006, p. 393 Para Paulo Lobo: “O depósito poderá ter sido feito em benefício de terceiro, ou seja, para que este possa retirar pessoalmente a coisa. Trata-se do chamado depósito em garantia, em que cabe ao terceiro reclamar a sua devolução. Abre-se exceção à regra de devolução necessária da coisa ao depositante. Para que o terceiro possa exercer

entrega do bem ao depositante somente será considerada forma terminativa contrato se houver a autorização ou consentimento do terceiro beneficiado pelo depósito para fazê-lo”³⁹⁶.

Oportuno reiterar que nos contratos de crédito consignado o efeito libertário foi definido no ajuste plurinegocial, no qual os três sujeitos negociais por meio de negócios jurídicos conexos – mútuo, convênio administrativo e depósito no interesse de terceiro – definiram por conta de quem correriam os riscos de incumprimento.

Assim, o dever de guarda assumido pelo Poder Público no regulamento de interesses se qualifica como depósito no interesse de terceiro e considerando que guarda foi consentida pelo mutuante, o desconto em folha tem efeito liberatório para o mutuário. A afirmação, no entanto, impõe cautelas. Paulo Lôbo, citando Ludwig Enneccerus, enfatiza que a *custódia tem de constituir o conteúdo único ou ao menos principal do contrato*³⁹⁷. No mesmo sentido Karl Larenz, para quem nem toda guarda constitui depósito³⁹⁸. No entanto, em que pese a guarda não ser o único elemento do contrato de crédito consignado, ela integra seus efeitos essenciais - o que seria suficiente para atrair a disciplina do art. 632 do CC/2002. Além disso, a circunstância de nas operações de crédito consignado o bem fungível já se encontrar sob a guarda do Poder Público, tal fator não tem o potencial de desconstituir a figura do depósito. Neste caso, ocorreria o que a doutrina designou de tradição ficta³⁹⁹.

A recondução do crédito consignado à figura do depósito no interesse de terceiro fundamenta o efeito liberatório a partir do desconto em folha, mas não

esse direito, o depositante terá de ser comunicado. Presume-se a comunicação quando o terceiro for o portador da chave do cofre ou do espaço de guarda-volumes, ou de autorização do depositante”. LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Direito civil: contratos*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 280.

³⁹⁶ TEPEDINO; BARBOZA, 2006, p. 393 Para Paulo Lobo: “O depósito poderá ter sido feito em benefício de terceiro, ou seja, para que este possa retirar pessoalmente a coisa. Trata-se do chamado depósito em garantia, em que cabe ao terceiro reclamar a sua devolução. Abre-se exceção à regra de devolução necessária da coisa ao depositante. Para que o terceiro possa exercer esse direito, o depositante terá de ser comunicado. Presume-se a comunicação quando o terceiro for o portador da chave do cofre ou do espaço de guarda-volumes, ou de autorização do depositante”. LÔBO, 2017, p. 280.

³⁹⁷ LÔBO, 2017, p. 280. No mesmo sentido. No mesmo sentido. PONTES DE MIRANDA, 1972, p. 326.

³⁹⁸ LARENZ, Karl. *Derecho de obligaciones*. v. 1 e 2. Tradução de Jaime Santos Briz. Madrid: ERDP, 1959. p. 377.

³⁹⁹ TEPEDINO; KONDER, 2022, p. 616. No mesmo sentido, v. Como alerta Pontes de Miranda, PONTES DE MIRANDA, 1972, p. 326.

consegue explicar que a “a estrada do contrato é percorrida em etapas”⁴⁰⁰, ou seja, o contrato “se forma aos pedaços”⁴⁰¹ e se desenvolve mediante uma série de obrigações específicas pelo Poder Público, especialmente àqueles referentes ao *modus operandis* dos deveres de inclusão. O mesmo ocorre com as operações bancárias em contas correntes, cujo a figura do depósito também não esgota toda a complexidade da relação jurídica. A conta corrente tem espectro mais amplo, com “elementos característicos do mandato e de prestação de serviços, de modo que seu tipo social decorrente dos usos e costumes bancários também é visualizado como espécie de contrato misto”⁴⁰².

A folha de pagamento não é espécie de negócio jurídico, mas atua como uma *força centrípeta*⁴⁰³ por meio do qual se unifica as prestações - de diversas ordens - que integram o sinalagma: a folha constitui a razão de ser das prestações contratuais.

Nota-se que a autorização irrevogável do desconto em folha constitui verdadeira outorga de poderes⁴⁰⁴ do mutuário ao Poder Público para que este inclua as prestações contratuais em folha e, posteriormente, repasse ao mutuante. A circunstância de ser o mutuante o responsável pelo registro da autorização do desconto no sistema de consignação e não o mutuário não é o suficiente para incidir a denominada teoria da autorização, como ocorre nas operações de débito direto, segundo o qual o ordenante confere uma dupla autorização: uma direcionada ao beneficiário, para que esse possa executar as ordens à instituição financeira e outra direcionada à própria instituição financeira, para que esta cumpra a ordens de

⁴⁰⁰ CARNELUTTI, Francesco. *Formazione progressiva del contratto*. In: *Rivista di diritto commerciale*. v. 2. Milano: [s.n.], 1916. p. 315.

⁴⁰¹ TEPEDINO, Gustavo. Prefácio: atividade sem negócio jurídico fundante e seus desdobramentos na teoria contratual. In: SILVA, Juliana Pedreira da. *Contratos sem negócio jurídico: crítica das relações contratuais de fato*. São Paulo: Atlas.2011. p. 17.

⁴⁰² MIRAGEM, 2019. [Livro digital].

⁴⁰³ Expressão utilizada por Pugliatti ao se referir a causa contratual: “A causa é um elemento – permita-se a imagem – que normalmente, permanecendo oculta e em quietude, exprime uma considerável força coesiva e atrativa sobre os elementos constituintes da estrutura do negócio, e ainda uma força centrípeta sobre determinações acessórias do conteúdo deste”. PUGLIATTI, 1951, p. 114. Trad. livre.

⁴⁰⁴ SCHREIBER, Anderson. A representação no Código Civil (arts. 115-120). In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). *O Código Civil na perspectiva Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 267.

pagamento emitidas pelo beneficiário. Ao registrar as informações nos sistemas de consignações, aproxima-se o mutuante da figura do nuncio⁴⁰⁵.

Neste passo, deve-se ressaltar que a relação entre mutuário e o Poder Público, nas operações de crédito consignado, traduz-se na atuação deste em nome daquele, porém no interesse do mutuante. Importa reconhecer que a execução do crédito consignado pelo Poder Público aproxima-se da estrutura reservada ao denominado mandato irrevogável, de acordo com o regime estatuído pelo parágrafo único do art. 686 do CC/2002, segundo o qual “*é irrevogável o mandato que contenha poderes de cumprimento ou confirmação de negócios encetados, aos quais se ache vinculado*”⁴⁰⁶.

Diga-se, desde logo, que: mandato no interesse de terceiro não é mandato e sim representação⁴⁰⁷. Desse aspecto resulta a irrevogabilidade do desconto em folha. Vale mencionar que o Código Civil de 2002 reconheceu a figura da representação voluntária como instituto autônomo em relação ao mandato⁴⁰⁸, ao discipliná-lo na parte geral. O legislador civil, contudo:

Não separou, na parte geral, a disciplina que lhe é própria, remetendo-a, nos termos do art. 120 do Código Civil, à parte especial, em que desponta como paradigma da representação voluntária o contrato de mandato. Daí a importância de o intérprete, por ocasião da análise do contrato de mandato, separar aquilo que é próprio do tipo contratual em questão das normas que, a rigor, regulam a representação voluntária como técnica em si⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ Nuncio é aquele que simplesmente transmite uma vontade, segundo Emílio Betti: BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Tradução de Servanda Editora. Campinas, SP: Servanda Editora, 2008. p. 780.

⁴⁰⁶ “Art. 686. A revogação do mandato, notificada somente ao mandatário, não se pode opor aos terceiros que, ignorando-a, de boa-fé com ele trataram; mas ficam salvas ao constituinte as ações que no caso lhe possam caber contra o procurador. Parágrafo único. É irrevogável o mandato que contenha poderes de cumprimento ou confirmação de negócios encetados, aos quais se ache vinculado”.

⁴⁰⁷ Pedro de Albuquerque enfatiza que a representação voluntária dotada de autonomia se desenvolveu em estudos da pandectista alemã, através de IHERING e LABAND. ALBUQUERQUE, Pedro de. *A Representação Voluntária em Direito Civil* (Ensaio de Reconstrução Dogmática). Coimbra: Almedina, 2004. p. 10.

⁴⁰⁸ Antes do Código Civil de 2002, Clóvis Beviláqua já se posicionava favoravelmente a favor da autonomia da representação, v. BEVILAQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. v. V. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1957. p. 24. Na doutrina atual, v. TEPEDINO, Gustavo. *Comentários ao novo Código Civil*. 1. ed. v. X. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 19-22 e SCHREIBER 2013, p. 265-288.

⁴⁰⁹ TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. Notas sobre a representação voluntária e o contrato de mandato. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 12, abr./jun., 2017. p. 19.

Por conseguinte, é mister não perder de vista a sutil gravidade das peças jurídicas que são a representação⁴¹⁰ e o interesse⁴¹¹. O que se deve constatar é que na representação, embora o *dominus* seja proeminente, seu status⁴¹² pode vir a ser secundarizado⁴¹³. Preciso é, nesse passo, explicitar a questão da confiabilidade na celebração dos negócios jurídicos. Na relação entre mutuante e mutuário, o recurso a um *tertius* para o cumprimento das legítimas expectativas contratuais, inviabiliza possíveis impertinências do devedor que podem perigar o resultado útil programado⁴¹⁴.

Esse complexo topográfico em que se discernem o *dominus* (mutuário), o representante (Poder Público) e o terceiro (mutuante) permitem reafirmar que essas figuras atuam como num tabuleiro potestático, afluindo diversos caracteres em conformidade com lugar que ocupam na transação negocial⁴¹⁵. Nela, insista-se, os laços que vinculam e interpenetram-se entre ‘dominus’, procurador e terceiro, são corolário da lógica dos interesses do espectro dos negócios jurídicos conexos. É o conjunto, é o todo deflagrado na transação negocial que irá estabelecer sua lógica e sua validade.

Encarando as posições dos três sujeitos pela força centrípeta dos interesses, é indene de dúvidas que o mutuante almeja a manutenção da representação para fins de satisfação de seus legítimos escopos patrimoniais. Contudo, o interesse do mutuante não decorre da representação, mas, antes, do vínculo indesviável do mútuo, do convênio administrativo e do *modus operandis* com a qual tais negócios

⁴¹⁰ Ensina Pontes de Miranda que: “Representação é o ato de manifestar vontade, ou de manifestar ou comunicar conhecimento, ou sentimento, ou de receber a manifestação, ou comunicação, por outrem (representado), que passa a ser o figurante e em cuja esfera jurídica entram os efeitos do ato jurídico, que se produz”. PONTES DE MIRANDA, F. C. *Tratado do Direito Privado*. 4. ed. t. III. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

⁴¹¹ Pietro Perlingieri ensina que o interesse é “a relação entre um sujeito e um bem”. PERLINGIERI, 2008, p. 117.

⁴¹² Sobre o status como situação jurídica subjetiva, vale citar Francesco CARNELUTTI: “na teoria do fato jurídico e nomeadamente na análise daqueles fatos, cuja juridicidade se não representa por uma modificação de uma situação simples, mas de um complexo de situações, isto é, de um estado”. CARNELUTTI, Francesco. *Teoria geral do direito*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 2006. p. 293.

⁴¹³ VASCONCELOS, Pedro Leitão Pais de. *A Procuração Irrevogável*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 137.

⁴¹⁴ A procuração sempre está relacionada a uma situação subjacente. Essa é a razão da expressão utilizada por Oliveira Ascensão: “A procuração é um negócio jurídico incompleto”. ASCENSÃO, 2003, p. 273. V., sobre o tema, v., MATTIETTO, Leonardo. A representação voluntária e o negócio jurídico de procuração. *Revista Trimestral de Direito Civil*, a. I, v. 4, out./dez., 2000.

⁴¹⁵ PESSOA, 1961, p. 394-396.

se articulam com a representação. O parágrafo único do art. 686 do CC/2002 ao estatuir a irrevogabilidade do “mandato” atribui uma forma de tutela dos interesses de terceiros. De igual maneira, ao definir a livre revogabilidade do mandato, o Código Civil tutela os interesses do mandante. Daí se dizer que a irrevogabilidade da representação no interesse de terceiro obedece a mesma lógica natural que a livre revogabilidade da representação no interesse do dominus⁴¹⁶.

Contudo, a identificação do interesse do mutuante não exclui que seja caracterizado o interesse do mutuário e do próprio Poder Público. Outra vez mais, convirá flagrar a logística do negócio jurídico quanto ao que concerne ao complexo plurinegocialmente firmado⁴¹⁷. Como visto alhures, o Poder Público assume o dever de mensalmente incluir as prestações contratuais em folha de pagamento. De igual modo, assume a reponsabilidade de excluir da folha de pagamento as parcelas de contratos liquidados, seja por antecipação ou mesmo após término do prazo ajustado entre as partes.

O interesse do mutuário fica, em particular, caracterizado por tais razões e também pela singular possibilidade de invocação da autotutela contratual pelo Poder Público⁴¹⁸. Diante de determinadas hipóteses pode, unilateralmente, o Poder Público em defesa dos interesses do mutuário⁴¹⁹, suspender a exigibilidade do contrato⁴²⁰.

Na qualidade de representante do mutuário não há que se falar em oposição da *exceptio* por terceiro. Não se trata de oponibilidade da exceção de inadimplência, visto que, neste aspecto, o Poder Público atua por conta do mutuário, sendo certo

⁴¹⁶ FLUME, Werner. *El negocio juridico*. Madrid: Fundación Cultural del Notariado, 1998. p. 1017.

⁴¹⁷ VASCONCELOS, 2016, p. 138.

⁴¹⁸ Dada a previsão legal para o exercício da exceção do contrato não cumprido pelo Poder Público nas operações de crédito consignado, conforme exposto, fica configurada a identificação da trilateralidade do ajuste, já que a *exceptio non adimpleti contractus* é meio de defesa que pode ser invocado somente em contratos bilaterais, na forma do art. 476 do CC/2002.

⁴¹⁹ Como apontado alhures, a exceção substancial em debate paralisa o cumprimento das obrigações por parte de quem a invoca, mas não resolve a relação obrigacional por inadimplemento. O resultado entre um e outro instituto é assaz diferente. A resolução por inadimplemento tem eficácia *extintiva* enquanto a *exceptio non adimpleti contractus* tem somente eficácia *suspensiva* (dilatória), deixando intacto (ainda que em repouso) o vínculo contratual. TERRA; NANNI, 2021, p. 2.

⁴²⁰ Sobre a possibilidade de aplicabilidade do remédio nos contratos coligados: OLIVEIRA, 2019, p. 196-203. KONDER, 2006, p. 239-241. GUIAR JÚNIOR, 2011, p. 734; TERRA; NANNI, 2021, p. 24. Emílio Betti sustenta que os mecanismos de autodefesa devem ser previstos em lei, não admitindo a autonomia da vontade como fonte. VENTURINI, Thais Gouveia Pascoaloto Venturi. *Responsabilidade Civil Preventiva*. São Paulo: Editora Melheiros, 2014. p. 29. BETTI, Emílio. *Diritto Processuale Civile Italiano*. 2. ed. cit. “Diritto 1936”. Roma: Foro Italiano, 1936. p. 30.

que os efeitos da sua atuação são imputáveis a esfera jurídica do mutuário. Vale mencionar que nos casos de crédito consignado, o exercício da autotutela decorre das fontes normativas reguladoras. No entanto, o convênio administrativo firmado entre mutuante e Poder Público também prevê hipóteses de suspensão de exigibilidade do contrato⁴²¹.

Imperioso, neste contexto, sublinhar essa importante característica dos contratos de crédito consignado: a exceção do contrato não cumprido que, como se viu, ganha contornos particulares por força da representação. Deixa, portanto, o instituto de ser regra excepcional e passa a compor o conteúdo contratual⁴²², constituindo um instrumento efetivo e célere de defesa dos interesses patrimoniais e existenciais do mutuário, em razão do comprometimento salarial.

A própria atividade de controle da margem mensal do mutuário pelo Poder Público, mediante exame de enquadramento da parcela contratual com o limite máximo de comprometimento previsto em lei, caracteriza a existência do interesse do mutuário na manutenção da representação. Trata-se, de interesse preponderante na relação jurídica, dada as conotações existenciais oriundas da natureza salarial⁴²³.

Por derradeiro, cabe mencionar que a presença do Poder Público no âmbito da relação jurídica e seu status tem o condão de atrair certas disciplinas específicas que conduzem a sua atuação. O interesse do Poder Público é contenedor de uma magnitude própria, pois os valores sob sua guarda não constituem verba pública, tendo este sujeito a obrigação de repassá-la ao mutuante, sob pena de o administrador Público incorrer no crime de Peculato desvio (art. 312 do Código Penal)⁴²⁴, ou até mesmo no crime de assunção de obrigação se o incumprimento ocorrer no último ano do mandato ou legislatura (art. 359-C do Código Penal).

⁴²¹ Para Pontes de MIRANDA: “Se o contrato é uno, por haver união interna de contratos (contratos mistos), ou por se tratar de contratos combinados ou gêmeos, ou por haver contrato típico com prestações subordinadas de outra espécie, cabe a exceção non adimpleti contractus ou a non rite adimpleti contractus”. PONTES DE MIRANDA, 1972, p. 200.

⁴²² OLIVEIRA, 2019, p. 198.

⁴²³ A propósito da correlação entre a dignidade humana, a justiça social e ordem econômica, v. GRAU, Eros Roberto. Comentário ao artigo 170, *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1.794. Do mesmo autor, v., ainda, sem alteração substancial de conteúdo, GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 224.

⁴²⁴ “Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.”.

mutuário⁴²⁵. Outra vez mais, a mirada do todo é elucidadora, porque o escopo do Poder Público não se esgota na procuração e nem no depósito⁴²⁶.

Em síntese, há nos contratos de crédito consignado elementos de representação, no qual o Poder Público atua por conta do mutuário, nos seus interesses e também nos interesses do mutuante. A representação - aplicada aos contratos de crédito consignado - tem o potencial de justificar juridicamente os deveres de inclusão e o exercício de autotutela e o repasse/restituição dos valores descontados ao mutuante.

Sabe-se, contudo, que na relação de representação o representante atua por conta do mutuário⁴²⁷, o que significa dizer que nos contratos de crédito consignado, eventual incumprimento da obrigação restitutória pelo Poder Público não ensejaria a liberação do mutuário – o que claramente violaria à axiologia constitucional que propugna pela tutela da dignidade da pessoa humana⁴²⁸. É a figura prevista pelo art. 632 do CC/2002 que fundamenta o efeito liberatório.

Ao ensejo do enquadramento teórico realizado por Rosário Nicolò pela caracterização do depósito trilateral, resultado da coligação do depósito clássico e o *sequestro convenzionale*, propugna-se a qualificação do contrato de crédito consignado como um negócio jurídico oriundo da conexão do convênio administrativo, do mútuo feneratício, depósito no interesse de terceiro e representação.

4.3.5.

Aferição do merecimento de tutela do crédito consignado

“O maior inimigo da verdade não é a mentira, mas o dogma”.
Friedrich Nietzsche

⁴²⁵ “Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”.

⁴²⁶ A temática do contrato de crédito consignado é poliédrica. Caberia a análise sob diversas perspectivas. Este estudo não tem a menor pretensão de esgotar todas as viéses, o que não exclui a possibilidade de se realizar certas ponderações para fins esclarecedores da matéria em análise.

⁴²⁷ TEPEDINO; OLIVA, 2017, p. 19.

⁴²⁸ BODIN DE MORAES, Maria Celina. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 116.

Imperioso, desde já, sublinhar, a propósito das divergências doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas, que por excepcionar a regra geral de impenhorabilidade das verbas salariais ou remuneratórias⁴²⁹ e dada a sua característica de irrevogabilidade da autorização do desconto em folha de pagamento, a filtragem constitucional⁴³⁰ dos contratos de crédito consignado demanda prudência redobrada. O juízo de merecimento de tutela deve nortear-se por uma *ótica poliédrica*⁴³¹ e na ponderação dos múltiplos interesses envolvidos, ante a disposição de um direito fundamental⁴³².

Ainda que não se configure como uma garantia contatual, em sentido técnico, só uma visão míope para não observar a maior probabilidade de satisfação do crédito que a folha de pagamento proporciona aos contratos de crédito consignado. Adicione-se que com a transição do estado liberal para o estado de bem-estar social⁴³³, isto é, de um estado indiferente, absenteísta, juridicamente formalista para um Estado sensibilizado, historicamente desperto e axiologicamente ativo, exige-se a releitura de todos os institutos em perspectiva funcional. Dessa forma, a folha de pagamento como elemento essencial dos contratos de crédito consignado, deve se submeter a incidência da axiologia constitucional.

⁴²⁹ José Antonio Peres Gedel observa que: [...] há certos direitos e bens vinculados aos sujeitos que podem admitir renúncia temporária ao seu exercício, ou ser transmitidos por meio de negócios jurídicos, nos termos da lei, desde que não retirem do sujeito sua dignidade e autonomia futura, nem o coloquem em situações que o identifiquem com simples objeto de relações jurídicas. GEDIEL, José Antonio Peres. A irrenunciabilidade a direitos da personalidade pelo trabalhador. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 150.

⁴³⁰ SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1999. p. 25.

⁴³¹ Vide: BARBOSA, Pedro Marcos Nunes. Contenda societária e concorrência desleal no mercado de games. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 21, jul./set., 2019. p. 193-244. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/download/471/314>. Acesso em: 24 fev. 2021.

⁴³² BODIN DE MORAES, Maria Celina; SCHULMAN, Gabriel. Ensaio sobre as iniquidades da fiança locatícia gratuita. Direito das garantias. In: GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz et al. (coord.). São Paulo: Saraiva, 2017. p. 35.

⁴³³ CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2002. p. 20-21.

Neste passo, não ocioso trazer à baila as observações de Maria Celina Bodin de Moraes, Gisela Sampaio da Cruz Guedes e Rose Melo Vencelau Meireles, ao auscultarem o tema das garantias⁴³⁴ das obrigações:

Ao aumentar a probabilidade de satisfação do crédito, a garantia também torna o credor mais propenso a emprestar capital em condições menos onerosas para o devedor. Assim, as garantias acabam por favorecer o acesso ao crédito, servindo de estímulo ao financiamento das atividades econômicas. Para além, portanto, de uma vocação repressiva, que as garantias inegavelmente têm, ostentam também finalidade eminentemente promocional, pelo que não podem ser vistas apenas como sanção à violação do crédito. As garantias representam, assim, um instrumento poderoso que atende, a um só tempo, aos interesses do credor, ao lhe assegurar o resultado útil programado, e do devedor, que passa a ter acesso ao crédito (e acesso mais barato). E tanto mais útil será esse instrumento quanto mais hígida se mantiver a garantia⁴³⁵.

Conclui-se que a folha de pagamento ao maximizar a probabilidade de satisfação do crédito, fornece ao contrato de crédito consignado características fundamentais, a partir dos quais emergem a sua função promocional⁴³⁶: (i) acesso ao crédito⁴³⁷; (ii) baixo custo; (iii) menos burocracia; (iv) celeridade na aprovação; (iv) inclusão financeira, a partir da capilaridade dos correspondentes; dentre outros.

No entanto, a garantia da folha de pagamento, vista em chave funcional, não assegura de forma absoluta o desconto, ainda que autorizado pelo mutuário. Isto é, a folha de pagamento, nas operações de crédito consignado, destina-se também a proteção do mutuário, garantindo sua subsistência e de sua família, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana⁴³⁸.

⁴³⁴ O termo garantia é polissêmico. As autoras se referem ao sentido técnico do termo garantia. Porém, diante da característica da folha em assegurar o cumprimento das prestações nos contratos de crédito consignado, as observações das autoras aplicam-se ao tema em estudo.

⁴³⁵ BODIN DE MORAES, Maria Celina; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz; MEIRELES, Rose Melo Vencelau. (Coord.). Prefácio. *Direito das garantias*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴³⁶ Veja-se a lição de Cláudia Lima MARQUES: “A operação de crédito [...] é muito comum em todos os países, utilizada geralmente no Brasil como uma técnica complementar e necessária ao consumo, seja pela população com menos possibilidade econômicas e sociais, que utilizam seguidamente as vendas a prestação, seja pelo resto da população para adquirir bens de maior valor, como automóveis ou casas próprias, ou simplesmente alcançar maior conforto e segurança nas suas compras, utilizando o sistema de cartões de crédito”. MARQUES, Cláudia Lima. *Os contratos de crédito na legislação brasileira de proteção consumidor*. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 17, jan./mar., 1996. p. 36.

⁴³⁷ Para Joseph Schumpeter⁴³⁷ há forte liame que vincula o desenvolvimento econômico ao acesso a serviços financeiros, sendo primordial, na visão do autor, novas modalidades de crédito a fim de ampliá-lo. SCHUMPETER, J. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas São Paulo. Abril Cultural, 1982.

⁴³⁸ Vale citar a renomada proposição do Estatuto do patrimônio mínimo idealizada pela Luiz Edson Fachin, segundo qual, “em certa medida, a elevação protetiva conferida pela Constituição à propriedade privada pode, também, comportar tutela do patrimônio mínimo, vale dizer, sendo

Com base na proposição acima enfatiza, deve-se concluir que a possibilidade de operações de crédito consignado aos beneficiários de programas sociais⁴³⁹ afigura-se não merecedor de tutela, sob pena de se permitir a substituição dos direitos sociais pelo acesso ao crédito, ou como adverte Maurizio Lazzarato pelo “direito de contrair dívidas”⁴⁴⁰.

Logo, nas operações de crédito consignado a folha de pagamento é meio para a concretização da dignidade⁴⁴¹ dos mutuários, cuja tutela se viabiliza na medida em que forem observadas as suas funções protetiva e promocional⁴⁴². Essa conclusão permitirá uma nova perspectiva sobre o limite de margem a ser aplicado nessas operações.

Sabe-se que, como já mencionado, que em sede legislativa não há uma definição unívoca sobre a margem consignável, variando de acordo com o Ente Federativo ou órgão a que o mutuário se encontra vinculado. A ausência de sistematização uniforme quanto ao percentual de comprometimento mensal proporcionou incontáveis demandas judiciais a respeito do percentual máximo de margem consignável a ser aplicado nos contratos de crédito consignado – fenômeno, comumente, denominado de revisional de empréstimo consignado, que assumiu, no Brasil, dimensões de litígio de massa⁴⁴³.

regra de base desse sistema a garantia ao direito de propriedade não é incoerente, pois, que nele se garanta um mínimo patrimonial. Sob o estatuto da propriedade agasalha-se, também, a defesa dos bens indispensáveis à subsistência. Sendo a opção eleita assegurá-lo, a congruência sistemática não permite abolir os meios que, na titularidade, podem garantir a subsistência”. (...) “mínimo é valor e não metrificação, conceito aberto cuja presença não viola a idéia de sistema jurídico axiológico. O mínimo não é menos nem é ínfimo. É um conceito apto à construção do razoável e do justo ao caso concreto, aberto, plural e poroso ao mundo contemporâneo”. FACHIN, 2001, p. 232.

⁴³⁹ O Art. 6º-B da lei 10.820/2003, incluído pela MP nº 1.106, 17 de março de 2022, ampliou a possibilidade de realização de contratos de crédito consignado aos beneficiários de programas federais de transferência de renda. Veja-se: “Art. 6º-B Os beneficiários de programas federais de transferência de renda poderão autorizar a União a proceder aos descontos em seu benefício, de forma irrevogável e irretroatável, em favor de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para fins de amortização de valores referentes ao pagamento mensal de empréstimos e financiamentos, até o limite de quarenta por cento do valor do benefício, na forma estabelecida em regulamento.”.

⁴⁴⁰ LAZZARATO, 2017, p. 63.

⁴⁴¹ NEGREIROS, Teresa. *Teoria do contrato: novos paradigmas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 462.

⁴⁴² FACHIN, 2001, p. 182.

⁴⁴³ Seguem casos no qual debatem-se o limite de margem consignável:
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp: 1861556 RJ 2021/0084476-1*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Data de Publicação: DJ 22/06/2021.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1743541 DF 2018/0124324-5*, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Data de Publicação: DJ 02/03/2020.

Em síntese, as revisionais de empréstimo consignado compreendem demandas individuais que requerem que a soma das prestações descontadas em folha de pagamento, à título de empréstimo, seja limitada ao percentual de 30% (trinta por cento) da remuneração ou benefício previdenciário⁴⁴⁴.

O que há de comum nos fundamentos jurídicos nas revisionais de margem consignável é o pedido de aplicação da Lei Federal nº 10.820/2003, por analogia, que historicamente, previu um limite de 30% (trinta por cento) em descompasso com diversas legislações específicas pertinentes a modalidade negocial.

Dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça – STJ, pode-se extrair dois entendimentos: de um lado, a Corte entende ser aplicável o limite estabelecido pela Lei n.º 10.820/2003 às operações de crédito consignado envolvendo beneficiários do regime de previdência e servidores públicos, mesmo havendo, neste último caso, regulamentação própria em sentido contrário; por outro lado, no tocante ao percentual máximo de margem dos militares das forças armadas, em obediência ao princípio da especialidade, indicam a aplicação de legislação específica (art. 14, § 3º da MP 2.251-10/2001), no qual prevê o limite de 70% (setenta por cento) de comprometimento⁴⁴⁵.

O tema foi objeto de debate na I Jornada CDEA sobre Superendividamento e Proteção do Consumidor promovida pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizada em 17 de agosto de 2021, no qual restaram aprovadas os enunciados 9 e 10:

Enunciado 9. Apesar do veto ao Art. 54-E que se refere a capacidade de consignação, para evitar o superendividamento do consumidor e garantir a

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1793297 RJ 2019/0017443-7*, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Data de Publicação: DJ 18/02/2019. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1839586 RJ 2019/0283479-7*, Rel. Ministro Francisco Falcão, Data de Publicação: DJ 24/10/2019.

⁴⁴⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RG RE: 584536 RS - RIO GRANDE DO SUL*, Rel. Ministra Ellen Gracie, Data de Julgamento: 04/12/2008, Data de Publicação: DJe-035 20-02-2009.

⁴⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp: 1861556 RJ 2021/0084476-1*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Data de Publicação: DJ 22/06/2021.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1743541 DF 2018/0124324-5*, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Data de Publicação: DJ 02/03/2020.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1793297 RJ 2019/0017443-7*, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Data de Publicação: DJ 18/02/2019.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1839586 RJ 2019/0283479-7*, Rel. Ministro Francisco Falcão, Data de Publicação: DJ 24/10/2019.

preservação do mínimo existencial na concessão de crédito é necessário manter a limitação do crédito consignado em 30%. Autora: Prof. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi.

Enunciado 10. Em caso de superendividamento do militar das Forças Armadas, para a manutenção do princípio do mínimo existencial, o juiz pode considerar inaplicável o art. 14, § 3º da MP 2.251-10/2001. Autora: Prof. Dra. Andréia F. de Almeida Rangel.

Para chegar às conclusões a que chegou sobre o limite de margem consignável, os enunciados partiram de uma premissa equivocada, o qual considera o crédito consignado como a única operação passível de ser descontada em folha de pagamento. Viu-se alhures, que na *mare magnum* dos descontos consignáveis em folha de pagamento, o crédito consignado revela-se, em termos quantitativos, o principal, porém não é único⁴⁴⁶.

Vale reiterar que a margem consignável representa o limite máximo de comprometimento mensal na remuneração do mutuário, para fins de pagamento de alguma modalidade de desconto facultativo e não somente de crédito consignado. Assim, no afã de se evitar o superendividamento do consumidor, o enunciado 9, por não incluir no limite de 30% (trinta por cento) a globalidade das prestações consignáveis em folha de pagamento não atinge o objetivo almejado de garantir a preservação do mínimo existencial.

E mais, furta-se o enunciado em definir a base de cálculo sobre o qual incide o percentual de 30% (trinta por cento). Por razões de ordem lógica, a definição das bases de cálculo sobre os quais incidem os percentuais de margem consignável revela-se tão fundamental quanto a própria definição do limite. Com já dito, em alguns convênios o percentual incide sobre a remuneração bruta, ao passo que em outros sobre a remuneração líquida, resultado da subtração da remuneração bruta pelos descontos obrigatórios.

O que deve ser enfatizado é que a *ratio legis* que atribui uma tutela diferenciada a determinados créditos e que ao mesmo tempo permite a sua transmissibilidade e/ou penhora tem como fundamento lógico e axiológico a

⁴⁴⁶ Conforme já mencionado coincidem na folha de pagamento, além do crédito consignado, descontos à título de: cartões de crédito; previdência complementar; mensalidade associativa; contribuições para plano de saúde; contribuições para planos de pecúlio; contribuições para seguro de vida; mensalidade para instituições de ensino; financiamento imobiliário; pensão alimentícia, dentre outros. (ver item 2.4.2, infra).

necessidade de assegurar as verbas que se destinam à subsistência da pessoa humana. Esse é o paradigma para fins de análise sobre o limite de comprometimento mensal.

Assim, o adequado tratamento da margem consignável, à luz das funções protetiva e promocional da folha de pagamento, requer a imperiosa necessidade aspectos complexos que circundam o tema. Veja-se que o limite de 70% (setenta por cento) é, fora de dúvidas, elevado para fins de adimplemento de empréstimo consignado, podendo, ao revés, ser adequado, caso se some a parcela de empréstimo consignado à outra referente a financiamento imobiliário ou plano de saúde, por exemplo.

Com vistas à obtenção de uma nova configuração do limite da margem consignável, tendo como base as premissas acima delineadas, conclui-se que o percentual de comprometimento ostenta conteúdo elástico, sendo suscetível de expansão ou retração, a depender do caso concreto. Na realidade, a temática do limite de margem consignável merece um tratamento legislativo mais apurado, fruto de estudos mais específicos que fogem do objeto desta dissertação.

Conclusão

“Eu não acredito que uma pessoa tenha um estilo. O que as pessoas têm é uma maneira de fotografar o que está dentro deles. O que há sai.” A observação de Sebastião Salgado sobre a “técnica” de fotografar remete as reflexões sobre a *função cognoscitiva da mímeses artística*⁴⁴⁷ e, para o desiderato deste trabalho, sobre os limites de atuação do Poder Público, na qualidade de representante. Veja-se que nem mesmo a fotografia reproduz com exatidão a realidade a que se propôs retratar.

Sebastião Salgado reflete-se na sua obra e assim procedendo, fornece um novo sentido à realidade estática fotografada. Da igual forma, a interpretação da canção “preciso me encontrar” escrita por Candeia e interpretada por Cartola é de tal maneira ressignificada, que muitos acreditam ser de sua autoria a dita canção. No fenômeno da representação, entender como factível a ideia de que o representante manifesta idêntica vontade a do representado, ao atuar por conta deste, seria o mesmo que menosprezar *o que há* de Sebastião Salgado nas suas fotos ou retirar toda a percepção do Cartola sobre a obra do Candeia. Inúmeros seriam os exemplos para descrever que há sempre algo de novo na representação⁴⁴⁸.

Ao prospectar o estudo das interações entre os três sujeitos negociais, viu-se que os contratos de crédito consignados não podem ser adequadamente aprendidos e legitimados sem a participação do Poder Público. Notou-se que o exercício do controle das margens consignáveis dos mutuários e o modo corrente da utilização de meios de autotutela contratual ressignificam o denominado polo passivo da relação contratual, nos moldes, *mutatis mutandis*, dos exemplos citados.

Afigura-se importante compreender que a função do negócio representativo é, primordialmente, viabilizar a tutela dos interesses existenciais, ante as conotações deflagradas pela natureza alimentar do pagamento dos mutuários. Assim, o controle da margem consignável e as possíveis patologias contratuais, dada a característica

⁴⁴⁷ LOPEZ SÁNZ, Ma. Carmen. La estética de Hans-Georg Gadamer frente al arte actual. In: OÑATE Y ZUBIA, Teresa et al.. *Hans-Georg Gadamer: ontología estética y hermenêutica*. Madrid: Dickinson SL, 2005. p. 514.

⁴⁴⁸ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método I: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução de Flávio P. Meurer. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 255.

do desconto na folha salarial, exigem respostas céleres e eficientes. Pela concepção dos interesses envolvidos, viu-se que a posição do Poder Público não permite o “*Vae victis*” de Breno, o General Gaulês, diante de incumprimento contratual pelo mutuante. Não se pode olvidar que será “desumano, isto é, contrário à dignidade da pessoa humana, tudo aquilo que puder reduzir a pessoa (o sujeito de direitos) à condição de objeto”⁴⁴⁹.

Na ponderação dos interesses envolvidos nos contratos de crédito consignado, notou-se que a irrevogabilidade da autorização do desconto em folha de pagamento e a circunstância de envolver o comprometimento da remuneração, em larga medida, justificam-se pelo acesso ao crédito com juros baixos. A “autonomia da vontade”, por si só, não legitima que se excepcionem as regras protetivas que o ordenamento jurídico concedeu a remuneração e os benefícios previdenciários. Assim, a qualidade da prestação e o percentual de juros praticados ganham sentido próprio nas operações de crédito consignado: além de estabelecerem o vínculo correspectivo, devem ser baixos⁴⁵⁰, sob pena de não merecerem a tutela do ordenamento jurídico. Do contrário, a irrevogabilidade do desconto em folha não encontraria guarida na lógica do ordenamento jurídico.

Atestou-se na presente dissertação que a segurança jurídica almejada pelas partes demanda a participação do Poder Público⁴⁵¹, que assume um plexo de obrigações em todas as fases negociais, como demonstrado ao longo do trabalho. Para além do dever de inclusão e repasse, verificou-se que não se deve desconsiderar o fato de o conteúdo positivo dos contratos de crédito consignado

⁴⁴⁹ BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Danos à Pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 85.

⁴⁵⁰ Sugere-se como critério o entendimento do STJ, segundo o qual as relações obrigacionais bancárias devem obedecer à taxa média praticada pelo mercado. Dessa forma, nos convênios administrativos onde não há limitação de índice de juros, como nos casos do Estado do Rio de Janeiro, deve-se observar a média do mercado. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp: 1930618 RS 2021/0096790-8*, Data de Julgamento: 25/04/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2022. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1061530 RS 2008/0119992-4*, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 22/10/2008, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 10/03/2009.

⁴⁵¹ Com visto no item 2.3 a segurança do desconto em folha decorre pela soma de três fatores, quais sejam: (i) a irrevogabilidade da autorização do desconto em folha; (ii) a execução do contrato pelo Poder Público (iii) e, por fim, a estabilidade do servidor público estatutário e/ou direito ao pagamento do benefício previdenciário.

exigir a interlocução com o Poder Público que, responsável único pelo processamento da folha, moldura os limites internos da relação contratual⁴⁵².

Diante de todas as vicissitudes apontadas neste trabalho, importa anunciar que: contrato de crédito consignado é contrato de crédito consignado. E o que isso significa? Significa que os elementos constantes no mútuo típico e sua elasticidade são insuficientes para o exame do contrato na sua globalidade e à proteção dos interesses dos sujeitos negociais. O contratado de crédito consignado, portanto, situa-se na *periferia do tipo*, de sorte que a compreensão de seu significado normativo não pode negligenciar a análise funcional que a folha de pagamento exerce na operação⁴⁵³.

Deve-se enfatizar, contudo, que a circunstância de as partes optarem pelo desconto em folha de pagamento das prestações contratuais não modifica o conteúdo típico do mútuo feneratício, mas transfigura a finalidade prática que o contrato naturalmente perseguiria. Ainda que em uma análise perfunctória, é possível aferir que a *fattispecie* abstrata não consegue elucidar a função econômica que as partes atribuem a folha de pagamento. De igual modo, mostra-se insuficiente para delimitar o *modus operandi* do crédito consignado. Por fim, dois aspectos merecem ser salientados: a figura unitária do mútuo típico afigura-se insuficiente para fundamentar a irrevogabilidade da autorização do desconto em folha e os efeitos produzidos por eventual incumprimento obrigacional pelo Poder Público, seja no dever de “restituir” o mutuante, seja no dever de incluir o desconto em folha.

A alusão a folha de pagamento como traço distintivo dos contratos de crédito consignado justificou-se sob diversas angulações. Neste diapasão, cumpre anotar, em caráter de síntese, que a folha de pagamento, a um só tempo: (i) constitui o *índice de conexão* entre os negócios jurídicos, modificando a causa do regulamento plurinegocial; (ii) indica o interesse digno de tutela, a partir das repercussões existenciais relacionadas à natureza alimentar da remuneração e benefício previdenciário; (iii) representa, a partir do desconto, o ponto de inflexão

⁴⁵² Sobre a diáde liberdade e responsabilidade, v. CASTRO Y BRAVO, Federico. *El Negocio Jurídico*. Instituto Nacional de Estudios Políticos. Madrid, 1967. p. 29.

⁴⁵³ Fala-se em crise da tipicidade, diante do descompasso entre os tipos abstratos e o “atuar criativo das partes”. ANTUNES, Marcelo Piazzetta. A causa sistemática e a teoria das redes contratuais: a influência do elemento causal na para-eficácia dos contratos. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (coords.). *Diálogos sobre direito civil*. v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 595-596.

na trajetória da relação obrigacional; (iv) constitui o mecanismo que assegura a percepção do crédito; (v) constitui a forma de representação do crédito consignado, para além do simples registro da operação econômica entabulada pelas partes; (vi) e, por fim, é o ponto de convergência que canaliza todas as vicissitudes do negócio.

Assim, sob o ângulo funcional inferiu-se da incidência dos juros, bem como da folha de pagamento a corresponsabilidade do crédito consignado, na medida em que revela o nexo funcional entre os efeitos essenciais do contrato em apreço. Neste passo, demonstrou-se que a consensualidade é pertinente à função deste modelo contratual.

O que se expôs ao longo deste trabalho não pode ser adequadamente apreendido caso não se vincule às observações sobre o esvaziamento tanto do anquilosado crivo positivista, quanto da mirada liberal. O reconhecimento dos valores, de uma axiologia histórico-fática e do humanismo propiciador de isonomia para além do *nomos* são peças sociojurídicas que pertencem à visão de mundo que engendrou a denominada constitucionalização do direito civil.

Em conclusão, a lógica a ser referendada tem como norte imperativo a necessidade de proteção dos interesses existências dos mutuários, tomando-se esta dissertação o *partido da dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, CF), como propugna Fábio Konder Comparato⁴⁵⁴, e sob o adágio dos princípios solidariedade social (art. 1º, I, CF) e isonomia substancial (art. 3º, III, CF) - metas hierarquicamente mais relevante na pirâmide axiológica do ordenamento.

⁴⁵⁴ “Mas que condições são essas, definidoras da ação e modeladoras do futuro? É a diagnose, ou discernimento da realidade presente, e a escolha da via adequada para a construção do futuro. Ambas supõem aquela virtude pragmática, que os gregos denominaram *phrônesis* e que os romanos traduziram por *prudencia*. Aristóteles definiu-a como a capacidade deliberativa no concernente às ações humanas, guiada pelo juízo ético (“o que é bom ou mau para o ser humano”). Dirigida, pois, às ações humanas e não ao fazer humano ou produção de coisas (*poiésis*), a prudência distingue-se nitidamente da técnica. Os romanos nela enxergaram a essência do saber jurídico, ao passo que Aristóteles identificou-a com a arte política, afirmando ser ela a virtude própria do governante (*ê phrônesis arkontos ídios aretê mone*). (...) A alternativa que se descortina agora diante de nossos olhos é bem vinculada: ou a humanidade se deixa conduzir à dilaceração definitiva, na direta linha do apogeu capitalista, ou tomará afinal o rumo da justiça e da dignidade, seguindo o luminoso caminho traçado pela sabedoria clássica. Não há terceira via. A simples proposta dessa bifurcação histórica já é, em si mesma, uma instigação à escolha e à decisão de cada um de nós. Mas, para que possamos tomar lucidamente o partido da dignidade humana, é preciso discernir com clareza as características essenciais do lado oposto. (...) Em oposição ao individualismo excludente, o espírito da nova civilização há de ser a irradiação da fraternidade universal, a organização de uma humanidade solidária, onde se editem enfim, “na paz, leis iguais, constantes, que aos grandes não deem o dos pequenos”, como sonhou Camões.” COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. p. 497.

Identificada a função existencial, corolário da vinculação da folha de pagamento aos interesses do credor, chega-se ao núcleo epistêmico da complexa operação econômica objeto desta dissertação. A partir dessa constatação foi possível aferir a legitimidade dos centros de interesses frente aos demais e definir a estrutura mais compatível com a função do contrato de crédito consignado: trata-se de negócio jurídico oriundo da conexão do convênio administrativo, do mútuo feneratício, do depósito no interesse de terceiro e da relação de representação.

Referências Bibliográficas

Artigos, livros e revistas

ABRÃO, Nelson. *Direito bancário*. 10. ed. rev. ampl. e atual. por Carlos Henrique Abrão. São Paulo: Saraiva, 2007.

AGOSTINHO, Theodoro. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de; NERY JÚNIOR, Nelson. *Tratado de direito privado*. t. XXVI. Atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. *Extinção dos contratos por incumprimento do devedor*. Rio de Janeiro: AIDE, 2004.

ALBUQUERQUE, Pedro de. *A Representação Voluntária em Direito Civil* (Ensaio de Reconstrução Dogmática). Coimbra: Almedina, 2004.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. *Contratos II*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

ANASTÁCIO, Catarina Martins da Silva. *A transferência bancária*. Coimbra: Almedina, 2004.

ANTUNES, João Tiago Morais. *Do contrato de depósito escrow*. Coimbra: Almedina, 2007.

ANTUNES, Marcelo Piazzetta. A causa sistemática e a teoria das redes contratuais: a influência do elemento causal na para-eficácia dos contratos. In: TEPEDINO; Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (coords.). *Diálogos sobre direito civil*. v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil. Teoria Geral. Acções e Factos Jurídicos*. 2. ed. v. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito Civil: Teoria Geral. Relações e situações jurídicas*. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado financeiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral dos contratos típicos e atípicos*. São Paulo: Atlas, 2002.

BACACHE-GIBEILI, Mireille. La relativité des conventions et les groupes de contracts, 1996. In: NEGREIROS, Teresa. *Teoria dos contratos: novos paradigmas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BAGNOLI, V.; BASTOS, A. A. R.; NAVAS, A. R. E. *Cláusula de Exclusividade: análise concorrencial a partir do caso dos créditos consignados*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS – BIS. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*. July 1988. updated to April 1998. Basileia, 1998.

BARATA, Carlos Lacerda. Contrato de depósito bancário. In: *Estudos em homenagem ao prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*. v. II. Direito Bancário. Coimbra: Almedina, 2002.

BARBOSA, Denis Borges. *Uma introdução à Propriedade Intelectual*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BARBOSA, Pedro Marcos Nunes. *Curso de Concorrência Desleal*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2022.

BARBOZA, Heloisa Helena. Vulnerabilidade e cuidado: aspectos jurídicos In: OLIVERA, Guilherme de; PEREIRA, Tânia da Silva (coord.). *Cuidado & vulnerabilidade*. São Paulo: Atlas, 2009.

BARCELLONA, Mario. *Della causa: il contratto e la circolazione della ricchezza*. Padova: CEDAM, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. *Sociedade e risco – Rumo a outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

BENEDETTI, Alberto Maria. Le autodifesecontrattuali (artt. 1460-1462). In: SCHLESINGER, Piero (Fund.); BUSNELLI, Francesco D. (Coord.). *Il Codice Civile: commentario*. Milano: Giuffrè, 2011.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Crédito consignado ao idoso e “diálogo das fontes”: consequência da coordenação das normas do direito brasileiro. *Revista de Direito do Consumidor*. v. 88. São Paulo: Revista dos Tribunais Online, jul./ago., 2013.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. *Superendividamento e Dever de Renegociação*. Rio Grande do Sul, 2006. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2006.

BESSONE, Darcy. *Aspectos da evolução da teoria dos contratos*. São Paulo: Saraiva, 1949.

BESSONE, Darcy. *Do contrato: teoria geral*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BETTI, Emílio. *Diritto Processuale Civile Italiano*. 2. ed. cit. “Diritto 1936”. Roma: Foro Italiano, 1936.

BETTI, Emilio. *Teoria geral das obrigações*. Tradução de Francisco José Galvão Bruno. Campinas: Bookseller, 2005.

BETTI, Emílio. *Teoria geral do negócio jurídico*. Tradução de Servanda Editora. Campinas, SP: Servanda Editora, 2008.

BEVILAQUA, Clovis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado*. v. V. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1957.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Direito das coisas*. v. 2. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.

BISCONTINI, Guido. *Onerosità, corrispettività e qualificazione dei contratti: il problema delladonazione mista*. 5. reimpr. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

BITTAR, Carlos Alberto. *Contratos Comerciais*. 6. ed. São Paulo: Ed. Forense, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. A caminho de um direito civil-constitucional. *Direito, Estado e Sociedade*, v. I, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1991.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. A caminho de um direito civil-constitucional. *Na medida da pessoa humana: estudos de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. A causa dos contratos. In: *Revista Trimestral de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Padma, v. 21, jan./mar., 2005.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. A causa nos contratos. In: BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Na medida da pessoa humana: estudos de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Danos à Pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. Do juiz boca-da-lei à lei boca-de-juiz: notas sobre a aplicação-interpretação do direito no início do século XXI. *Revista de Direito Privado*, v. 56. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez. 2013.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. O procedimento de qualificação dos contratos e a dupla configuração do mútuo no direito civil brasileiro. *Revista Forense*, v. 309. Rio de Janeiro: Forense, jan./mar., 1990.

BODIN DE MORAES, Maria Celina; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz; MEIRELES, Rose Melo Vencelau. (Coord.). *Direito das garantias*. São Paulo: Saraiva, 2017.

BODIN DE MORAES, Maria Celina; SCHULMAN, Gabriel. Ensaio sobre as iniquidades da fiança locatícia gratuita. *Direito das garantias*. In: GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz et al. (coord.). São Paulo: Saraiva, 2017.

BORGES, António; RODRIGUES, Azevedo; RODRIGUES, Rogério. *Elementos de contabilidade geral*. 13. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1993.

BUAES, Caroline Stumpf. *Sobre a construção de conhecimentos: uma experiência de educação financeira com mulheres idosas em um contexto popular*. Porto Alegre, 2011. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2011.

BUCAR, Daniel. *Superendividamento: reabilitação patrimonial da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAMPINHO, Sérgio. *Falência e recuperação de empresa: o novo regime da insolvência empresarial*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

CAMPOS, Emília Malueiro. *Criptomoedas e Blockchain: O direito no mundo digital*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CARDOSO, Patrícia Silva. *O contrato e os terceiros: uma releitura do princípio da relatividade*. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

CARNELUTTI, Francesco. *Formazione progressiva del contratto*. In: *Rivista di diritto commerciale*. v. 2. Milano: [s.n.], 1916.

CARNELUTTI, Francesco. *Teoria geral do direito*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CASTRO NEVES, José Roberto de. *As garantias do cumprimento da obrigação*. In: *Revista da EMERJ*, v. 11, n. 44, 2008.

CASTRO NEVES, José Roberto de. *Direito das Obrigações*. 7. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2017.

CASTRO Y BRAVO, Federico. *El Negocio Juridico*. Instituto Nacional de Estudios Politicos. Madrid, 1967.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

CORDEIRO, António Menezes. *Da Boa fé no Direito Civil*. Coimbra: Almedina, 1997.

CORDEIRO, António Menezes. *Manual de Direito Bancário*. 3. ed. Coimbra, 2008.

CORREIA, Francisco Mendes. *Moeda bancária e cumprimento: o cumprimento das obrigações pecuniárias através de serviços de pagamento*. Coimbra: Edições Almedina, 2017.

COSTA, Regina Helena. *Praticabilidade e Justiça Tributária*. São Paulo: Malheiros, 2007.

COVELLO, Sérgio Carlos. *Contratos bancários*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Leud, 1999.

D'ORS, Xavier. *Elementos de Derecho Privado Romano*. 4. ed. Pomplana: Ediciones Universidad de Navarra, S.S., 2010.

DANTAS, F. C. de San Tiago. *Programa de direito civil*. v. II. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1978.

DE LIMA, Pires; VARELA, Antunes. *Código Civil Anotado*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1987.

DÍEZ-PICAZO, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*. v. II. 6. ed. Navarra: Civitas, 2008.

DINIZ, E. H. *Correspondentes bancários e microcrédito no Brasil: tecnologia bancária e ampliação dos serviços financeiros para a população de baixa renda*. Relatório de pesquisa. São Paulo: EAESP-FGV, 2007.

DOLL, Johannes. Algumas observações sobre o crédito consignado para idosos: dados de uma pesquisa. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. (org.). *Direitos do Consumidor Endividado II: Vulnerabilidade e Inclusão*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. Crédito consignado e o superendividamento dos idosos. *Revista de Direito do Consumidor*, a. 25, v. 107, set./out. 2016.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 8. ed. Lisboa: Calouste Gulbekian, 2001.

FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação de Desenvolvimento da Educação, 1995.

FIGUEIREDO, André. *O negócio fiduciário perante terceiro*. Coimbra: Almedina, 2012.

FLUME, Werner. *El negocio juridico*. Madrid: Fundación Cultural del Notariado, 1998.

FONTES, André Ricardo Cruz. *A Pretensão Como Situação Jurídica Subjetiva*. 1. ed. Del Rey Editora, 2002.

FORGIONI, Paula Andrea. *Contratos empresariais: teoria geral e aplicação*. 5. ed. São Paulo: RT, 2020.

FREIRE, Paulo. A alfabetização de adultos – crítica de sua visão ingênua compreensão de sua visão crítica. In: FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FURTADO, Gabriel Rocha. O direito comum das situações jurídicas patrimoniais. *Pensar*, Fortaleza. v. 25, n. 3, p. 1-21, jul./set., 2020.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método I: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução de Flávio P. Meurer. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

GARRIGUES, Joaquin. *Contratos bancários*. 2. ed. Madrid: Aguirre, 1975.

GEDIEL, José Antonio Peres. A irrenunciabilidade a direitos da personalidade pelo trabalhador. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

GIORGIANNI, Michele. *La causa del negozio giuridico*. Milano: Giuffrè, 1974.

GLANTZ, Morton. *Gerenciamento de riscos bancários*. São Paulo: Campus, 2007.

GOMES, Manuel Januário da Costa. *Assunção fidejussória de dívida: sobre o sentido e o âmbito da vinculação como fiador*. Coimbra: Almedina, 2000.

GOMES, Manuel Januário da Costa. Segurança, Subgarantia e Sobregarantia – Entre os três S do Direito das Garantias: breves notas. In: CORDEIO, António Menezes et al.. *Estudos de Direito Bancário I*. Almedina, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. Brasileiro, Teoria Geral das Obrigações. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRASSETI, Cesare. *Il Deposito In Funzione Di Garanzia*. Milano: Giuffrè, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRAU, Eros Roberto. Comentário ao artigo 170, *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

GUERRA, Sérgio. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. 5. ed. Belo Horizonte, 2018.

GUIDO ALPA, Rischio. In: *Enciclopedia del diritto*. v. 40. Milano: Giuffrè, 1989.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia*. Mira-Sintra: Mem Martins: Publicações EuropaAmérica, 2003.

ITÁLIA. *Corte de Cassazione del Regno*. n. 128. Gennaio: Udienza 15, 1937.

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Tratado de direito administrativo: funções administrativas do Estado*. v. 4. 2021. [Livro digital].

KONDER, Carlos Nelson de Paula. Interpretação dos contratos, interpretação da lei e qualificação: superando fronteiras. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 1, p. 47-62, jun., 2015.

KONDER, Carlos Nelson. A “relativização da relatividade”: aspectos da mitigação da fronteira entre partes e terceiros nos contratos. v. 23. n. 1. Londrina: Scientia Iuris, mar., 2019.

KONDER, Carlos Nelson. *Contratos conexos: grupos de contratos, redes contratuais e contratos coligados*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

KONDER, Carlos Nelson. Qualificação e Coligação Contratual. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 406, nov./dez. 2009.

KONDER, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Situações jurídicas dúplices: controvérsias na nebulosa fronteira entre patrimonialidade e extrapatrimonialidade. In: FACHIN, Luiz Edson; TEPEDINO, Gustavo. *Diálogos sobre direito civil*. v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

LARENZ, Karl. *Derecho de obligaciones*. v. 1 e 2. Tradução de Jaime Santos Briz. Madrid: ERDP, 1959.

LAZZARATO, M. *O governo do homem endividado*. Tradução de Daniel P.P. da Costa. São Paulo: n-1 edições, 2017.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Direito civil: Contratos*. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Exceções substanciais: exceção de contrato não cumprido*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1959.

LOPEZ SÁNZ, Ma. Carmen. La estética de Hans-Georg Gadamer frente al arte actual. In: OÑATE Y ZUBIA, Teresa et al.. *Hans-Georg Gadamer: ontologia estética y hermenêutica*. Madrid: Dickinson SL, 2005.

MAIA, Roberta Mauro Medina. *Teoria geral dos direitos reais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARQUES, Claudia Lima. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 95, 2014.

MARQUES, Claudia Lima. Justiça e superendividamento: um estudo de caso sobre decisões judiciais no Brasil, de Marília de Ávila e Silva Sampaio. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 107. a. 25. São Paulo: Ed. RT, set./out., 2016.

MARQUES, Cláudia Lima. Os contratos de crédito na legislação brasileira de proteção consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 17, jan./mar., 1996.

MARQUES, Cláudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo. In: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). *Direitos do Consumidor Endividado: superendividamento e crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARTINS-COSTA, Judith. *Comentários ao novo Código Civil: do inadimplemento das obrigações*. v. V. t. II. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MATTIETTO, Leonardo. A representação voluntária e o negócio jurídico de procuração. *Revista Trimestral de Direito Civil*, a. I, v. 4, out./dez., 2000.

MEIRELES, Rose Melo Vencelau. Apontamentos sobre o papel da vontade nas situações jurídicas existenciais. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 25, Rio de Janeiro, jan./mar., 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MIRAGEM, Bruno. Cláusulas abusivas nos contratos bancários e a ordem pública constitucional de proteção do consumidor. In: ALMEIDA, João Batista;

PFEIFFER, Roberto. *Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos bancos*. São Paulo: Ed. RT, 2008.

MIRAGEM, Bruno. *Direito bancário*. 3. ed. 2019. [Livro digital].

MIRANDA, Pontes de. *Tratado do Direito Privado*. 4. ed. t. III. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Usucapião imobiliária urbana independente de metragem mínima: uma concretização da função social da propriedade. *Direito das relações patrimoniais: estrutura e função na contemporaneidade*. Curitiba: Juruá, 2014.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: Direito das Coisas*. 39. ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Regime jurídico único dos servidores públicos na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1990.

MULHOLLAND, Caitlin. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados Lei 13.709/18). *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v.19.2018.

NEGREIROS, Teresa. *Teoria do contrato: novos paradigmas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NICOLÒ, Rosário. *Deposito in funzione di garanzia e inadempimento del depositario*. v. LXII. Roma: RDCOM, 1937.

NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. v. I. São Paulo: Saraiva, 2003.

NUNES, Fernando Conceição. Depósito e conta. In: CORDEIRO, António Menezes; LEITÃO, Luiz Menezes; GOMES, Januário da Costa (eds.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*. v. II. Almedina, 2002.

OLIVA, Milena Donato. *Do Negócio Fiduciário À Fidúcia*. São Paulo: Atlas, 2014.

PORTO, Odyr José Pinto, Oliveira, Valdemar Mariz. *Ação de Consignação em Pagamento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 38-39.

PAULA NETO, Antônio José de. Correspondentes e democratização do acesso ao sistema financeiro: um novo olhar para ampliar esta conquista. In: DODL, Alessandra; BARROS, José Renato (orgs.). *Desafios do Sistema Financeiro Nacional: o que falta para colher os benefícios da estabilidade conquistada*. São Paulo: Elsevier, 2011.

PENTEADO, Luciano de Camargo. *Efeitos contratuais perante terceiros*. São Paulo: Quartier Latin, 2007a.

PENTEADO, Luciano de Camargo. Redes contratuais e contratos coligados. In: HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes; TARTUCE, Flávio. *Direito contratual: temas atuais*. São Paulo: Método, 2007b.

PEREIRA, Alexandre Pimenta Batista. *Bens acessórios: acessões, partes integrantes e pertenças*. Curitiba: Juruá, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 19. ed. v. III. Atualizado por Caitlin Mulholland. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 20. ed. v. 3. Atualizada por Caitlin Mulholland. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PERLINGIERI, Pietro. *Il fenomeno dell'estinzione nelle obbligazioni*. Camerino-Nápoles: ESI, 1980.

PERLINGIERI, Pietro. Normas constitucionais nas relações privadas. *Revista da faculdade de direito da UERJ*, n. 6 e 7, 1998/1999.

PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Tradução de Maria Cristinade Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil*. 3. ed. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PESSOA, Jorge. *Mandato sem Representação*. Lisboa: Ática, 1961.

PONTES DE MIRANDA, F. C. *Tratado de direito privado*. v. 42. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972.

PUGLIATTI, Salvatore. *Il trasferimento delle situazioni soggettive*. v. 1. Milano: Giuffrè, 1964.

PUGLIATTI, Salvatore. *Precisazioni in tema di causa del negozio giuridico*. Diritto civile: metodo-teoria-pratica. Milano: Giuffrè, 1951.

RÁO, Vicente. *Ato jurídico*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 2006.

RENTERIA, Pablo. *Penhor e Autonomia Privada*. Atlas. [Livro digital].

RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de crédito bancário*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ROCHA, Francisco Rodrigues. *Débitos diretos: breves notas*. Estudos de Direito Bancário I. Coimbra: Almedina, 2018.

RODOTÀ, Stefano. *Le fonti di integrazione del contratto*. Milano: Giuffrè, 1969.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Direito Civil Contemporâneo*. Forense. [Livro digital].

ROPPO, Vincenzo. *O Contrato*. Coimbra: Almedina, 2009.

RUGGIERO, Roberto de. *Instituições de direito civil*. v. III, 2. ed. Campinas: Bookseeller, 2005.

RUGGIERO, Roberto de. *Instituições de direito civil*. v. III. Campinas: Bookseller, 1999.

SALOMAO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial - As Estruturas*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SANTORO-PASSARELLI, Francesco. Deposito in luogo di adempimento. In: *Saggi di Diritto Civile I*. Introduzione di Pietro Rescigno. Napoli: CEDAM, 1961.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1999.

SCHREIBER, Anderson. A representação no Código Civil (arts. 115-120). In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). *O Código Civil na perspectiva Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

SCHREIBER, Anderson. A tríplice transformação do adimplemento; adimplemento substancial, inadimplemento antecipado e outras figuras. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 32, out./dez., 2007.

SCHUMPETER, J. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas São Paulo. Abril Cultural, 1982.

SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

SILVA, João Calvão da. *Direito Bancário*. Coimbra: Almedina, 2001.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Parceria para divulgação do desporto. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das parcerias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOUZA, Eduardo Nunes de. *Função negocial e função social do contrato: subsídios para um estudo comparativo*. Revista de Direito Privado, vol. 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr.-jun./2013. p. 78-79.

SOUZA, Eduardo Nunes. *Direito civil na legalidade constitucional: algumas aplicações*. MATOS, Ana Carla Harmatiuk et al.. (coord.). Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

STIGLITZ, Joseph Eugene; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, v. 71, n. 3, 1981.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Curso de direito do trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Autonomia existencial. *Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCilvil*, Belo Horizonte, v. 16, p. 75-104, abr./jun. 2018.

TEPEDINO, Gustavo. A responsabilidade civil nos contratos de turismo. *Temas de direito civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TEPEDINO, Gustavo. Atividade sem negócio jurídico fundante e a formação progressiva dos contratos. *Revista trimestral de direito civil*, n. 11, v. 44, Rio de Janeiro, 2011.

TEPEDINO, Gustavo. Ativismo judicial e construção do direito civil: entre dogmática e práxis. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 24, n. 1, jan./abr., 2019.

TEPEDINO, Gustavo. *Comentários ao novo Código Civil*. 1. ed. v. X. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TEPEDINO, Gustavo. *Obrigações – Estudos na Perspectiva Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. Prefácio: atividade sem negócio jurídico fundante e seus desdobramentos na teoria contratual. In: SILVA, Juliana Pedreira da. *Contratos sem negócio jurídico: crítica das relações contratuais de fato*. São Paulo: Atlas. 2011.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Código civil interpretado conforme a constituição da República*. v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do Direito Civil – Contratos*. v. 3. Editora Forense, 2022.

TEPEDINO, Gustavo; OLIVA, Milena Donato. Notas sobre a representação voluntária e o contrato de mandato. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBD Civil*, Belo Horizonte, v. 12, abr./jun., 2017.

TERRA, Aline de Miranda Valverde. *Inadimplemento anterior ao termo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VASCONCELOS, Pedro Leitão Pais de. *A Autorização*. 2. ed. Almedina. [Livro digital].

VASCONCELOS, Pedro Leitão Pais de. *A Procuração Irrevogável*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Contratos atípicos*. Coimbra: Almedina, 2002.

VAZQUEZ, Bárbara Vallejos Vaz. *Correspondentes bancários e terceirização: o subterrâneo das relações de trabalho no setor financeiro no Brasil*. [s.n.]. Campinas. São Paulo: 2018.

VENTURINI, Thais Gouveia Pascoaloto Venturi. *Responsabilidade Civil Preventiva*. São Paulo: Editora Melheiros, 2014.

WALD, Arnaldo. *Direito Civil: Direito das obrigações e teoria geral dos contratos*. v. 2. 22ª edição. São Paulo. Saraiva. 2015. p. 324-328.

WALD, Arnaldo. O regime especial do crédito pessoal consignado. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo, v. 54, out. 2011.

Material disponível na internet

AUTORREGULAÇÃO para o Crédito Consignado. *Autorregulação Bancária FEBRABAN*. Disponível em:
<https://www.autorregulacaobancaria.com.br/pagina/43/23/pt-br/consignado-apresentacao>. Acesso em: 10 maio 2022.

BANCOS suspendem consignado para funcionários públicos de três Estados. Estadão Conteúdo. *Isto É Dinheiro*. Disponível em:
<https://www.istoedinheiro.com.br/bancos-suspendem-consignado-para-funcionarios-publicos-de-tres-estados/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BARBOSA, Pedro Marcos Nunes. Contenda societária e concorrência desleal no mercado de games. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 21, jul./set., 2019. p. 193-244. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/download/471/314>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BMG é o pioneiro no crédito consignado. *FETEC*. Disponível em: <http://www.fetecpr.org.br/bmg-e-o-pioneiro-no-credito-consignado/>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Cidadania Financeira. Empréstimo consignado: características, acesso e uso. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/nor/relcidfin/docs/art7_emprestimo_consignado.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Estudo mostra como as garantias afetam o custo do crédito. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/343/noticia>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Perguntas e respostas. Empréstimos consignados. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequenterespostas/faq_emprestimosconsignados. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rendimento de todas as fontes 2019. *Governo Federal*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Trabalhos para discussão. O efeito da consignação em folha nas taxas de juros dos empréstimos pessoais. RODRIGUES, Eduardo A. et al.. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps108.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Dataprev. Manual – manter empréstimos consignados - on-line. *Governo Federal*. Disponível em: https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/03_-_manual_de_comunicacao_-_manter_emprestimos_consignados.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 20.225, de 18 de Julho de 1931. *Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20225-18-julho-1931-503695-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20S%C3%A3o%20consideradas%20associa%C3%A7%C3%B5es,s%C3%B3%20reparti%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%20um%20s%C3%B3>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 20.225, de 18 de Julho de 1931. *Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento*. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20225-18-julho-1931-503695-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20S%C3%A3o%20consideradas%20associa%C3%7%C3%B5es,s%C3%B3%20reparti%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%20um%20s%C3%B3>. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 771, de 20 de Setembro de 1890 - Publicação Original. *Concede a Antonio José de Abreu, funcionarios publico, autorização para incorporar o Banco dos Funcionarios Publicos*. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-771-20-setembro-1890-508891-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 86.600, de 17 de novembro de 1981. *Regulamenta a Lei nº 6.445, de 4 de outubro de 1977, que dispõe sobre consignações em folha de pagamento de servidores civis, ativos e inativos, da Administração Federal Direta e das Autarquias Federais*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D86600.htm. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Imprensa Nacional. Circular n. 600, de 13 de abril de 2020. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-600-de-13-de-abril-de2020252279525#:~:text=Disciplina%20a%20concess%C3%A3o%20de%20assist%C3%Aancia,elo%20Banco%20Central%20do%20Brasil>. Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Imprensa Nacional. Circular n. 600, de 13 de abril de 2020. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/circular-n-600-de-13-de-abril-de2020252279525#:~:text=Disciplina%20a%20concess%C3%A3o%20de%20assist%C3%Aancia,elo%20Banco%20Central%20do%20Brasil>. Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Marinha do Brasil. Cronograma de Fechamento das Consignações. *Marinha do Brasil*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/papem/node/108>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Marinha do Brasil. Orientações para Empréstimo Consignado. *Marinha do Brasil*. Disponível em:

<https://www.marinha.mil.br/sites/www.marinha.mil.br.papem/files/Cartilha.pdf#overlay-context=>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Marinha do Brasil. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/papem/sites/www.marinha.mil.br.papem/files/leilao_reverso.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Acordo De Cooperação Técnica n. 5/2019. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/INSS_-_2019_1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Guia Corregulação do crédito consignado. Mar. 2020. *Governo Federal*. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/2020/Guia---Corregulao-Crdito-Consignado-compactado---final_compressed-1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. PL 4188/2021. *Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária e outros*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Repetitivo discute aplicação do limite de 30% para desconto de empréstimo em conta de salário. *STJ*. Disponível em: <https://bit.ly/3aEUoG0>. Acesso em: 05 out. 2021.

CAVALLINI, Marta. Empréstimo consignado lidera ranking de reclamações; veja dicas para não cair em armadilhas. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/24/emprestimo-consignado-lidera-ranking-de-reclamacoes-veja-dicas-para-nao-cair-em-armadilhas.ghtml>. Acesso em: 18 jul. 2021.

ENTREVISTA de Fernando Perrelli, Diretor Executivo do Banco BMG e Presidente do Conselho de Adm. da Help! Franchising. *ANEPS*. Disponível em: <https://aneps.org.br/leitura/11148/entrevista-de-fernando-perrelli-diretor-executivo-do-banco-bmg-e-presidente-do-conselho-de-adm.-da-help!-franchising>. Acesso em: 28 set. 2021.

FERREIRA, Vanessa. Empréstimo consignado para negativado: como fazer e onde conseguir?. *Serasa*. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/ecred/blog/nome-sujo-como-fazer-emprestimo/>. Acesso em: 15 maio 2022.

FRANÇA, Pedro. Comissão discute possível vazamento de dados do INSS. *Agência Câmara de Notícias*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/774636-comissao-discute-possivel-vazamento-de-dados-do>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GOMES, Wagner; PARAJARA, Fabiana. Economia. Publicado em: 01 nov. 2004. *O Globo*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/393067/noticia.htm?sequencia=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 set. 2021.

IMENES, Martha. Vazamento de dados de aposentados do INSS vai parar na Justiça. *Extra*. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/vazamento-de-dados-de-aposentados-do-inss-vai-parar-na-justica-25080852.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IMPrensa como ser um correspondente bancário. *Aneps*. Disponível em: <https://aneps.org.br/leitura/12942/como-ser-um-correspondente-bancario>. Acesso em: 19 out. 2021.

LEWGOY, Júlia. Crédito consignado mergulha num mar de problemas, apesar de barato. *Valor Investe*. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/credito/noticia/2021/09/21/credito-consignado-mergulha-num-mar-de-problemas-apesar-de-barato.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2022.

LOPES, Félix; GUEDES, Erivelton. *Governo Federal*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-19862017#:~:text=A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20v%C3%ADnculos%20no,aumentou%20para%2043%2C%25>. Acesso em: 30 out. 2021.

LOUREIRO, Eleonora Rodrigues; BADER, Gabriel de Abreu Madeira; FANI, Lea Cymrot. *Expansão dos Correspondentes Bancários no Brasil: uma análise empírica*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps433.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

MARQUES, Cláudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora?. Rio de Janeiro, a. 8, n. 1, 2019. *Civilistica.com*. Disponível em: <http://civilistica.com/a-protecao-dispensada-a-pessoa-idosa/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MARQUES, Felipe; MANDL, Carolina. Crédito consignado vira produto de banco grande. *Athena: Intermediações de negócios*. Disponível em: <http://www.athenabrasil.com.br/credito-consignado-vira-produto-de-banco-grande/>. Acesso em: 10 set. 2021.

NÃO me Perturbe. *Autorregulação Bancária FEBRABAN*. Disponível em: <https://www.autorregulacaobancaria.com.br/paginas/28/pt-br/nao-me-perturbe>. Acesso em: 10 maio 2022.

PATRIMÔNIO do BMG cresceu 223% em 2 anos. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0507200512.htm>. Acesso em: 20 set. 2021.

RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial. a. XLIII. n. 056. 27 mar. 2017. *Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*.

Disponível em:

<https://defensoria.rj.def.br/uploads/imagens/894c45373c9649d48f048a2fec2f3de.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Conheça o Portal de Consignações do Estado do Rio de Janeiro. *Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão*. Disponível em:

<https://www.servidor.rj.gov.br/portal-web/portal/publico/Noticia/detalhar?hdnNoticia=1387>. Acesso em: 10 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Casa Civil. *Governo do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em:

http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Arquivos%20diversos/cartilha_consignacao%20-%20abr-21.pdf?lve. Acesso em: 10 jun. 2022.

SCHMITT, Luiz Gustavo; MENASCE, Márcio. Estado não pagou empréstimos consignados a bancos. *O Globo*. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/rio/estado-nao-pagou-emprestimos-consignados-bancos-19605588>. Acesso em: 10 out. 2021.

Documentos jurídicos

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp: 1930618 RS 2021/0096790-8*, Data de Julgamento: 25/04/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp: 1861556 RJ 2021/0084476-1*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Data de Publicação: DJ 22/06/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1061530 RS 2008/0119992-4*, Rel. Ministra Nancy Andrichi, Data de Julgamento: 22/10/2008, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 10/03/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1743541 DF 2018/0124324-5*, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Data de Publicação: DJ 02/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1793297 RJ 2019/0017443-7*, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Data de Publicação: DJ 18/02/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp: 1839586 RJ 2019/0283479-7*, Rel. Ministro Francisco Falcão, Data de Publicação: DJ 24/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RG RE: 584536 RS - RIO GRANDE DO SUL*, Rel. Ministra Ellen Gracie, Data de Julgamento: 04/12/2008, Data de Publicação: DJe-035 20-02-2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AP: 916 AP - AMAPÁ 8621932-42.2015.1.00.0000*, Rel. Ministro Roberto Barroso, Data de Julgamento: 20/05/2022, Plenário, Sessão Virtual.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE: 1333756 TO 0037872-90.2017.8.27.2729*. Rel. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 26/07/2021, Data de Publicação: 28/07/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *EResp 1582475/MG*, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, Julgado em: 03/10/2018, DJe 16/10/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *REsp: 1907394 MT 2020/0205908-3*, Rel. Ministra Nancy Andrigli, Julgado em: 04/05/2021, T3 – 3ª Turma, Data de Publicação: DJe 10/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *SLS: 1200*, Rel. Ministro Ari Pargendler, Data de Publicação: DJe 14/04/2010.

BRASIL. STJ. *EDcl no REsp n. 1.863.973/SP*, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Seção, julgado em 22/6/2022, DJe de 28/6/2022.

DECRETO nº 25.547 de 30 de agosto de 1999. *JusBrasil*. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/230321/decreto-25547-99>. Acesso em: 12 jan. 2021.

DECRETO nº 42.103/2001 de 19/11/2001. Dispõe sobre a consignação em folha de pagamento dos servidores, aposentados e pensionistas da administração direta, autarquias e fundações vinculadas ao poder executivo do estado de Minas Gerais. *Leis Estaduais*. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-42103-2001-minas-gerais-dispoe-sobre-a-consignacao-em-folha-de-pagamento-dos-servidores-aposentados-e-pensionistas-da-administracao-direta-autarquias-e-fundacoes-vinculadas-ao-poder-executivo-do-estado-de-minas-gerais>. Acesso em: 20 maio 2021.

TJ-RJ. *Ato Normativo 6/2006*. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/biblioteca/index.html>. Acesso em: 10 out. 2021.