

# CONTRATO DE CRÉDITO CONSIGNADO NO SETOR PÚBLICO

Diego Monteiro **Baptista**

PREFÁCIO

Luis Felipe Salomão

APRESENTAÇÃO

Pedro Marcos Nunes Barbosa

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

347.44(81)  
B222c

*Diretora de Conteúdo e Operações Editoriais*

**JULIANA MAYUMI ONO**

*Gerente de Conteúdo*

**ANDRÉIA R. SCHNEIDER NUNES CARVALHAES**

*Editorial:* Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio, Karolina de Albuquerque Araújo Martino e Quenia Becker

*Analista de Conteúdo Editorial Júnior:* Ana Carolina Francisco

*Estagiários:* Aline Pavanelli e João Victor Sales

*Produção Editorial e Equipe de Conteúdo Digital*

*Gerente de Conteúdo*

**MILISA CRISTINE ROMERA**

*Especialistas Editoriais:* Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos e Maria Angélica Leite

*Analista de Projetos:* Jéssica Viana Bezerra

*Analistas de Operações Editoriais:* Danielle Castro de Moraes, Mariana Plastino Andrade e Patrícia Melhado Navarra

*Analistas de Qualidade Editorial e ProView:* Ana Paula Cavalcanti, Gabriel George Martins, Gabriela Cavalcante Lino, Maria Carolina Ferreira, Maria Cristina Lopes Araujo, Rodrigo Araujo e Victória Menezes Pereira

*Estagiária:* Rebeca Crespo Rangel

*Capa:* Linotec

*Líder de Inovações de Conteúdo para Print*

**CAMILLA FUREGATO DA SILVA**

*Gerente de Operações e Produção Gráfica*

**MAURICIO ALVES MONTE**

*Analistas de Produção Gráfica:* Ana Paula de Araújo Evangelista e Jéssica Maria Ferreira Bueno

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Baptista, Diego Monteiro

Contrato de crédito consignado no setor público / Diego Monteiro  
Baptista. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

Bibliografia.

ISBN 978-65-260-1887-3

1. Crédito consignado 2. Contratos 3. Folha de pagamento 4. Servidores públicos I. Título.

23-175199

CDU-347.44(81)

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Contratos : Direito civil 347.44(81)

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

# CONTRATO DE CRÉDITO CONSIGNADO NO SETOR PÚBLICO

DIEGO MONTEIRO BAPTISTA

© desta edição [2024]

**THOMSON REUTERS BRASIL CONTEÚDO E TECNOLOGIA LTDA.**

JULIANA MAYUMI ONO

*Diretora Responsável*

Av. Dr. Cardoso de Melo, 1855 – 13º andar – Vila Olímpia  
CEP 04548-005, São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

O autor goza da mais ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhe a responsabilidade das ideias e dos conceitos emitidos em seu trabalho.

CENTRAL DE RELACIONAMENTO THOMSON REUTERS SELO REVISTA DOS TRIBUNAIS

(atendimento, em dias úteis, das 09h às 18h)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: [sacr@thomsonreuters.com](mailto:sacr@thomsonreuters.com)

e-mail para submissão dos originais: [aval.livro@thomsonreuters.com](mailto:aval.livro@thomsonreuters.com)

Conheça mais sobre Thomson Reuters: [www.thomsonreuters.com.br](http://www.thomsonreuters.com.br)

Accesse o nosso eComm

[www.livrariart.com.br](http://www.livrariart.com.br)

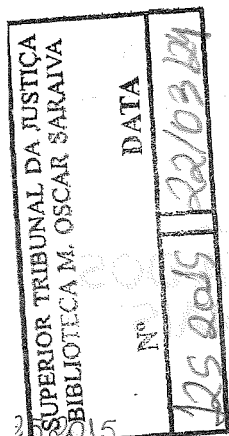
Impresso no Brasil [12-2023]

Profissional

Fechamento desta edição [18.09.2023]



ISBN 978-65-260-1887-3



## PREFÁCIO

Em qualquer economia de mercado, a concessão de crédito tem papel central no desenvolvimento, por fomentar a produção e ampliar a capacidade de consumo. O crédito é o oxigênio da economia, em qualquer país do mundo.

Esse fenômeno se percebe mais acentuadamente no Brasil, desde a primeira década dos anos 2000, sobretudo quando observamos a inclusão de um enorme contingente das classes sociais mais baixas no mercado de consumo, o que ocorreu em função de diversos fatores, incluindo a expansão das linhas de crédito pessoal – além da política de valorização do salário mínimo, da situação de pleno emprego então experimentada pelo país e da criação de programas de transferência de renda para os segmentos da população em extrema pobreza, dentre outros.

Nessa mesma linha, a evolução da transformação no Brasil, sobretudo nas áreas econômica e jurídica, foi marcada pelo advento da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que trouxe a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, com inegável valorização do empreendedorismo, do liberalismo, e afirmação dos direitos da liberdade econômica. O diploma legal trouxe uma lufada de boas expectativas sobre a atividade empresarial em nosso país.

No entanto, em pouco tempo veio a tragédia da pandemia, que afetou a economia do planeta.

Ainda assim, no caso específico do crédito, destaque para o empréstimo consignado, introduzido em nosso ordenamento jurídico em 2003, por meio de medida provisória do Poder Executivo, posteriormente convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 10.820, que possibilitou aos servidores públicos e aos aposentados o acesso ao crédito bancário com taxas de juros relativamente baixas.

A modalidade tem como principal característica a segurança do desconto em folha de pagamento, por seu baixo risco de inadimplemento, que decorre da irrevogável autorização do mutuário, da execução do

contrato por parte do Poder Público e da estabilidade do servidor público estatutário – assim como do direito ao pagamento dos benefícios, no caso dos aposentados.

A parte da remuneração do trabalhador comprometida à quitação do empréstimo tomado não chega sequer a ingressar em sua conta-corrente, não tendo o mesmo sobre ela nenhuma disposição. Sob o influxo da autonomia da vontade, o servidor ou o aposentado não dispõe de nenhum instrumento hábil para impedir a dedução da parcela descontada diretamente de sua remuneração, em procedimento que envolve apenas a fonte pagadora e a instituição financeira por ele contratada.

Somada à possibilidade de consignar a folha de pagamento, a decisão do governo de utilizar os bancos públicos federais de modo anticíclico reduziu o custo do crédito à pessoa física, aumentando os prazos e diminuindo o valor das prestações a pagar. Consequentemente, proporcionou expressiva redução do comprometimento da renda dos tomadores de crédito, o que, em termos macroeconômicos, ajudou a oxigenar um mercado ávido por crédito e a impulsionar um ciclo de crescimento baseado no consumo.

Estavam criadas as condições para um relativo *boom* da oferta do empréstimo consignado, que teve um período de expansão ininterrupta durante quase uma década.

Porém, quando veio a crise e a maré da inclusão pelo consumo baixou, o que se viu foi uma parcela substancial da população ainda mais endividada, com elevado percentual da renda comprometido desde a folha de pagamento.

Esse histórico levantou uma série de questionamentos acerca da sustentabilidade do endividamento contínuo de parte da população e influenciou, inclusive, as discussões que levaram à aprovação da Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021) – atualização do Código de Defesa do Consumidor que, para além do tratamento específico das dívidas, promove a prevenção do superendividamento e define a existência de um “mínimo existencial” do consumidor, que deve ser observado na repactuação de dívidas e na concessão de crédito.

Contudo, as discussões a respeito do mínimo existencial ou de eventual teto para os descontos em conta corrente dos empréstimos comuns, equiparado ao limite de 35% da margem consignável – tese rejeitada pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de precedente qualificado

(REsp 1.863.973, REsp 1.872.441 e REsp 1.877.113, Rel. Ministro Marco Aurelio Bellizze) –, são apenas a parte visível das diversas questões legais já suscitadas.

O empréstimo consignado é negócio jurídico complexo assentado sobre estrutura triangular que inclui os mutuários, os mutuantes e a fonte pagadora, que deve ser necessariamente precedido da assinatura de convênios administrativos entre as instituições financeiras credenciadas e o Poder Público, que assume uma plêiade de deveres prestacionais em todas as fases negociais, para além do desconto e do repasse dos valores devidos, incluindo ainda, por exemplo, o controle da margem consignável e das possíveis patologias contratuais.

Assim é a obra de Diego Monteiro Baptista, fruto de sua dissertação de mestrado em Direito Civil Contemporâneo e Prática Jurídica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Após registrar a insuficiência das fontes normativas reguladoras, desde o início já encaminha o ponto central dos debates: qual é 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? A liberação do mutuário ocorre no registro das informações contratuais na folha de pagamento ou no repasse realizado pelo Poder Público? Qual é o grau de ligação do Poder Público com o regulamento de interesses? O desconto em folha é meio de pagamento escolhido pelas partes ou cumpre a função de garantia de crédito? Quais são os efeitos pretendidos e tutelados nos contratos de crédito consignado? Os efeitos essenciais desta modalidade de crédito são compatíveis com os valores e princípios constitucionais?

São questões que o autor busca responder ao longo da obra, composta por capítulos nos quais ele: apresenta a evolução principiológica dos principais termos e conceitos ligados ao crédito consignado; analisa a participação do Poder Público, a partir do exame dos traços distintivos do negócio jurídico; demonstra a insuficiência de fontes doutrinárias sobre o fenômeno – o que enseja a realização de novos estudos para melhor compreendê-lo – e identifica balizas normativas em operações semelhantes, melhor sedimentadas na doutrina e na jurisprudência; e, por fim, aponta as disciplinas normativas mais adequadas para os contratos de crédito consignado.

Costumo dizer que precisamos estabelecer a cultura de só adotar políticas públicas e providências administrativas, bem como aplicar e despender recursos, quando há a certeza da realidade com a qual estamos lidando. É preciso primeiro fechar o diagnóstico para depois decidir o correto tratamento.

Ao buscar respostas a tantas indagações pertinentes, na pesquisa realizada com notória densidade doutrinária, o autor inova ao enfatizar o caráter matricial da folha de pagamento, não só contribuindo, no específico, a partir do método dedutivo-indutivo, para melhor qualificar os contratos do consignado. No geral, ajudou também a delinear um panorama mais amplo sobre as incertezas que ainda existem em torno do crédito consignado.

Estudo que, ao lado da desejável realização de pesquisas judiciais baseadas em dados empíricos, poderá nos ajudar a trazer melhor compreensão sobre quais medidas – incluindo eventuais alterações legislativas ou ajustes jurisprudenciais – serão adequadas e capazes de trazer mais segurança a um delicado equilíbrio financeiro que envolve, simultaneamente, o Poder Público, o mercado de crédito e as finanças de tantos brasileiros e brasileiras.

Boa leitura!

Brasília, setembro de 2023.

**LUIS FELIPE SALOMÃO**  
Ministro do Superior Tribunal de Justiça e  
Corregedor Nacional de Justiça.