

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Maria Cristina Gomes da Silva D'ornellas, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis:  
CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-361-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.  
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2017 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

---

### **Apresentação**

O Conselho Nacional das Pós-Graduações em Direito tem consolidado, nestes vinte e cinco anos, a posição como referência nacional para a realização de eventos científicos jurídicos de alto nível, além de vir construindo, mais recentemente, também um protagonismo no processo de internacionalização da pós-graduação em direito brasileira, ao promover a sua integração com a sociedade científica mundial por intermédio da cooperação com universidades de diversos países para a organização de eventos conjuntos.

De 07 a 10 de dezembro de 2016, o Conpedi prosseguiu em seu mister ao organizar o XXV Congresso Nacional - Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito, em cooperação com o Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), em iniciativa que reuniu mais de dois mil participantes na capital paranaense, distribuídos por um fórum, vinte e nove Painéis Temáticos e noventa e sete Grupos de Trabalho, estes últimos destinados à apresentação de produções científicas escritas previamente selecionadas pelo processo de avaliação do chamando "duplo cego" (double blind review), o que assegura a qualidade dos textos pelo grau de isenção no processo seletivo. Coube a nós, Maria Cristina D'Ornellas (UNIRITTER) e Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC), como professores-doutores de programas de pós-graduação, atuantes na pesquisa científica em direito, o honroso convite de assumir a coordenação do Grupo de Trabalho 87 - Direitos Sociais e Políticas Públicas III para fins de conjugarmos os esforços na condução dos trabalhos do referido grupo, ali incluída a divisão das tarefas ente os diversos componentes do grupo, a apresentação das pesquisas produzidas, a condução do debate os trabalhos produzidos, para fins de validação de seus conteúdos, encaminhamentos, propostas e conclusões, o que nos encheu de satisfação, em níveis poucas vezes vivenciados. A importância do tema dos direitos sociais e de sua operacionalização por intermédio de políticas públicas tem se mostrado cada vez mais evidente, dispensando argumentações de suporte. No caso do Conpedi, basta constatar que a diversidade de pontos a tratar e a recorrência das discussões a seu respeito têm justificado a massiva preferência pelos temas coligados, tanto dos direitos fundamentais sociais, como da ciência da administração aplicada ao trato da prática política. Sejam na concepção, implantação, acompanhamento ou avaliação das escolhas políticas, abreviadamente denominadas "políticas públicas", para fins de mais rápida e elementar assimilação, a riqueza das pesquisas e sua expansão qualitativa têm motivado também a sua expansão numérica, daí a necessidade de se abrir três grupos de trabalho para dar cabo de tal incumbência, com preservação da qualidade também das

discussões teóricas e práticas que são travadas nos dias do Congresso. Justamente o conteúdo dessas pesquisas, transformadas em trabalho e agora publicadas como artigos, vem compor os capítulos do livro "Direitos Sociais e Políticas Públicas III - o pluralismo de ideias e ideais", que ora temos também, a alegria de apresentar.

Os trabalhos estão organizados em dois grandes grupos: o primeiro versa sobre políticas voltadas ao direito à educação, conforme as mais diversificadas abordagens, desde seu suporte teórico-filosófico para o reconhecimento como prerrogativa inexpugnável de cada cidadão, passando por seus pontos de aplicação prática e aportando sobre experiências fáticas, legislativas e judiciais. O segundo grupo congrega outras temáticas, igualmente importantes, como políticas voltadas às teorias sobre políticas públicas, o direito à saúde - sob as óticas de implementação e de judicialização, o direito à integridade física da mulher, o direito ao transporte adequado, o direito ao microcrédito como garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana.

Façamos eco a todos aqueles que têm acreditado e prestigiado o Conpedi com volumosos elogios a suas iniciativas e convidamos aos prezados leitores desfrutarem dessa fantástica oportunidade de desfrutar do prazer científico com a leitura dos trabalhos aqui colacionados, não deixando de cumprimentar a cada um de seus autores pelo espírito de entrega, na execução das pesquisas e de desprendimento, na cessão gratuita dos respectivos direitos autorais para viabilizar a publicação deste livro.

Boa leitura!

Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS - Professora-Doutora do PPGD UNIRITTER

Profa. Dra. ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Professor-Doutor do PPGD UNOESC SC

**O DIREITO SOCIAL DE ACESSO E DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO, E AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS DO CRÉDITO CONSIGNADO.**

**THE SOCIAL RIGHT TO CREDIT ACCESS AND PROTECTION, AND THE  
REVOLVING CREDIT PUBLIC POLICIES.**

**Milton Vasques Thibau De Almeida <sup>1</sup>**

**Resumo**

As políticas públicas brasileiras do crédito consignado definiram três coletividades distintas de trabalhadores ativos e suas correspondentes coletividades de trabalhadores inativos, todas elas consumidoras em potencial de crédito consignado, criando um direito social novo, de terceira geração, de acesso e proteção ao crédito, fundamentado no princípio jurídico da liberdade de disposição dos salários e, também, em legislações específicas seus regimes jurídicos de trabalho ou regime de previdência social.

**Palavras-chave:** Crédito consignado, Inclusão financeira, Direito social ao crédito, Superendividamento

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian revolving credit public policies defined three different actives worker's collectives and its correspondent inactives worker's collectives, all of them potential consumer of revolving credit, creating a new social right, of third generation, to credit access and protection, based upon the legal principle of the freedom salary disposition and also in specific legal rules according selves labor legal regimes or pension fund systems.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Revolving credit, Financial inclusion, Social right to credit access, Household indebtedness

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela UFMG. Professor de Direito na Universidade de Itaúna.

## 1 Introdução.

O crédito, assim como o patrimônio, constitui uma extensão econômica da personalidade da pessoa humana, daí porque a intervenção do Estado no domínio financeiro para autorizar as operações de empréstimo consignado configura mais uma área de ação do direito social: o direito social de acesso ao crédito para os cidadãos assalariados.

No caso dos empregados do setor privado e dos servidores do setor público, não raro, o trabalho é a única garantia de que podem dispor para lastrear qualquer operação financeira de crédito.

À medida que a sociedade moderna foi se desenvolvendo tecnologicamente, criando novas necessidades a serem atendidas pelos salários, para muito além das meras necessidades de subsistência biológica, maior tem sido a pressão dos trabalhadores pelo acesso ao crédito para consumo, pois muitas das utilidades que povoam os sonhos de consumo dos trabalhadores possuem valor elevado e demandariam muitos meses de acumulação de salários para possibilitar a formação de uma poupança, a fim de dar suporte financeiro à operação comercial de compra dessa utilidade. Muitos desses sonhos de consumo não podem esperar tanto tempo para ser concretizados, de sorte que, com o empréstimo, especialmente na linha do crédito consignado (a mais barata), o trabalhador consegue uma antecipação dos salários futuros, que são dados em garantia do pagamento do empréstimo.

O presente artigo objetiva analisar as possíveis causas do crescimento do consumo do crédito e as políticas públicas que têm sido desenvolvidas, no Brasil e no direito comparado, para promover o acesso e a proteção ao crédito, com especial ênfase à linha de crédito consignado. Para tanto, nos valeremos do método histórico, do método analítico-dedutivo e do método comparativo, para analisarmos a evolução da legislação, os indicadores sociais e econômicos dos níveis de endividamento e as medidas adotadas pelo direito brasileiro e pelo direito estrangeiro.

## 2 O surgimento do crédito consignado no Brasil.

QUARANTA (2009) explica que durante o período da escravidão o mercado de consumo no Brasil era praticamente restrito às compras efetuadas pelos fazendeiros para si e para seus escravos e agregados, com pouca circulação de moeda metálica. Com a abolição da escravatura, o mercado de consumo ampliou-se, com o surgimento de fontes de trabalho livre e assalariado. Ruy Barbosa chamou a atenção do Presidente da República, Marechal Deodoro

da Fonseca, na Exposição de Motivos do Decreto nº 172, de 21 de janeiro de 1890, afirmando que “o sistema das passadas administrações consistia em encher as repartições de pessoal, nem sempre idôneo, mas sempre excessivo e conseguintemente mal remunerado”. A par de reduzir o quadro de pessoal, fazia-se conveniente a adoção de outras medidas de estímulo aos servidores que permanecessem a serviço do governo. A primeira dessas medidas foi o aumento dos vencimentos do funcionalismo (pelo mencionado Decreto nº 172, de 21 de janeiro de 1890), o que não surtiu o efeito desejado, devido à inflação decorrente do excesso de papel-moeda em circulação (uma consequência da abolição da escravidão pela Lei Áurea, de 13 de maio de 1888). O Governo resolveu estimular o mercado de consumo com uma oferta de crédito junto ao funcionalismo público, promulgando o Decreto nº 771, de 20 de setembro de 1890, autorizando o servidor público Antônio José de Abreu a instituir o Banco dos Funcionários Públicos, na cidade do Rio de Janeiro. Ainda em 1891, decorrido pouco mais de seis meses após o início de suas atividades, o Banco dos Funcionários Públicos transferiu ao Banco Auxiliar das Classes, estabelecido na cidade de Salvador, os direitos que lhe haviam sido outorgados pelo Decreto nº 771, a fim de que aquela instituição pudesse operar com os funcionários federais da Bahia (conforme o Decreto nº 640C, de 31 de outubro de 1891). Idênticas transferências de direitos foram feitas em 1895, para a Sociedade de Crédito Popular, de Belém, no Pará (Decreto nº 2.017, de 29 de abril de 1895), e em 1902, ao bacharel João Álvares Pereira de Lyra, do Pernambuco (Decreto nº 4.396, de 29 de abril de 1902), cuja concessão foi cassada em 1915 por ausência de recolhimento das quotas destinadas ao pagamento do fiscal do governo, desde 1908, pelo concessionário, motivo pelo qual o governo considerou que se achavam paralisadas as operações decorrentes da concessão outorgada.

### 3 A evolução legislativa do crédito consignado no Brasil.

A primeira lei brasileira que tratou do crédito consignado foi o Decreto nº 771, de 20 de setembro de 1890, que, embora tenha se referido genericamente ao “funcionário público”, deixou subentendido que se destinava à concessão de crédito mediante consignação em folha de pagamento apenas aos servidores públicos da União, sem especificar se também abrangeria os servidores militares (o que supomos que sim, porque ao tempo do Império eles também poderiam se inscrever no Montepio dos militares, que também lhes podiam lhes conceder empréstimos).

Em 25 de outubro de 1909 foi promulgado o Decreto nº 2.124, de 25 de outubro de 1909, que ampliou o direito ao crédito consignado dos funcionários civis federais ativos aos funcionários civis federais inativos, a fim de que ambos pudessem consignar mensalmente à Associação dos Funcionários Públicos Civis e ao Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado até 2/3 (dois terços) dos seus ordenados para pagamento das prestações em benefício dessas entidades.

Em 16 de dezembro de 1925 foi promulgado o Decreto nº 17.146, que aprovou o extenso regulamento das consignações em folha de pagamento, contendo 71 artigos, e reconhecendo o direito ao requerimento da consignação aos funcionários públicos federais, civis ou militares, ativos ou inativos, aos operários, aos mensalistas e aos diaristas a serviço da União, a fim que pudessem contrair empréstimos assumidos com as associações e as caixas beneficentes constituídas pelas próprias classes a que pertencessem, ou em estabelecimentos de crédito devidamente autorizados (artigo 1º, *caput*).

O Decreto nº 20.225, de 18 de julho de 1931, deu nova regulamentação à legislação que regia as consignações em folha de pagamento, passando a dispor, em seu artigo 1º, que “a partir da data da publicação deste decreto, somente serão permitidas consignações de empréstimos em folha de pagamento de funcionários públicos federais, civis e militares, ativos ou inativos, e dos contratados na forma do art. 7º do regulamento baixado pelo decreto n. 18.088, de 27 de janeiro de 1928, e bem assim, de pensionistas do Estado, de maior idade, quando feitas em favor do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, das Caixas Econômicas Federais, do Clube Militar, do Clube Naval, do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado e das associações civis, exclusivamente de classe e de beneficência, que não distribuam lucro de qualquer espécie aos seus associados ou diretores”.

O Decreto nº 20.748, de 02 de dezembro de 1931, “aprova as alterações dos estatutos do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, para que possa a mesma instituição confirmar e operar mediante consignação em folha de pagamento” (nos termos dos Decretos nº 17.146, de 16 de dezembro de 1925, e nº 20.225, de 18 de julho de 1931).

O Decreto nº 21.576, de 27 de junho de 1932, deu nova regulamentação à legislação relativa às consignações em folha de pagamento, acrescentado ao rol dos funcionários públicos federais, civis ou militares, ativos ou inativos, aos operários, mensalistas e diaristas a serviço da União, as pensionistas de meio soldo ou montepio, desde que maiores de idade (artigo 1º), além de dispor amplamente sobre o direito ao crédito consignado.

O Decreto-Lei nº 754, de 30 de setembro de 1938, criou a Caixa Reguladora de Empréstimos nos domínios da Prefeitura do Distrito Federal (naquela época a cidade do Rio



de Janeiro), e dispôs sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores da Prefeitura do Distrito Federal.

O Decreto-Lei nº 312, de 03 de março de 1938, estendeu o direito à consignação de empréstimos ao servidor extranumerário e deu nova regulamentação às consignações em folha de pagamento dos funcionários públicos civis da União, revogando expressamente o Decreto nº 21.576, de 27 de junho de 1932.

O Decreto-Lei nº 832, de 05 de novembro de 1938, passou a regulamentar de forma especial as consignações feitas em folha de pagamento pelo pessoal militar dos Ministérios da Guerra e da Marinha.

O Decreto-Lei nº 1.133, de 03 de março de 1939, estendeu as disposições do Decreto-Lei nº 312, de 3 de março de 1938, a todas as entidades autárquicas do país, com especial menção ao pessoal do mar do Lloyd Brasileiro (artigo 2º) e aos funcionários do Banco do Brasil optantes pela Caixa de Previdência do mesmo Banco (artigo 3º).

O Decreto-Lei nº 2.482, de 15 de agosto de 1940, estendeu o direito ao crédito consignado aos policiais militares e aos bombeiros militares do Distrito Federal (naquela época a cidade do Rio de Janeiro).

A Lei nº 1.046, de 02 de janeiro de 1950, ampliou o rol dos consignantes, para nele inserir os Juízes, os membros do Ministério Público e os serventuários da Justiça (artigo 4º, inciso III), os Senadores e os Deputados (artigo 4º, inciso IV), os Servidores e segurados ou associados de autarquias, sociedades de economia mista, empresas concessionárias de serviços de utilidade pública, ou incorporada ao patrimônio público (artigo 4º, inciso V) e os Associados e servidores de cooperativas de consumo, com fins beneficentes, legalmente constituídas (artigo 4º, inciso VI), dando nova regulamentação para os empréstimos consignados no âmbito da Administração Pública Federal.

A Lei nº 1.141, de 20 de junho de 1950, permitiu a consignação em folha de pagamento de pensões em favor da Carteira Hipotecária e Imobiliária do Clube Militar.

A Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, fixou novos valores para os vencimentos dos servidores da União, instituiu empréstimo compulsório, alterou a legislação de imposto de renda, autorizou a emissão de títulos de recuperação financeira e modificou a legislação sobre emissão de letras e Obrigações do Tesouro Nacional.

O Decreto-Lei nº 728, de 06 de agosto de 1969, instituiu o Código de Vencimento dos Militares das Forças Armadas federais, dispôs sobre as indenizações, os proventos e outros direitos, dentre os quais os descontos em folha de pagamento para fins de consignação de empréstimos (Título VIII, artigos 149 a 159).

A Lei nº 5.619, de 03 de novembro de 1970, dispôs sobre os vencimentos, as indenizações, os proventos e outros direitos da Polícia Militar do Distrito Federal (cuja capital já era a atual cidade de Brasília), dentre eles os descontos em folha de pagamento para fins de consignação de empréstimos (Título VII, artigos 111 a 121).

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instituiu o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Essa lei, além de reger os direitos decorrentes desse regime jurídico de trabalho estatutário único, também passou a reger o regime próprio de previdência social dos servidores civis da União. Em seu artigo 45, parágrafo único, a referida lei dispõe sobre a possibilidade do servidor público autorizar a consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, conforme critério da administração e com reposição de custos, na forma que for definida em regulamento.

O Decreto nº 2.065, de 12 de novembro de 1996, regulamentou o artigo 45, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que autorizou os descontos das consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis da Administração Federal direta, autárquica e fundacional da União.

O Decreto nº 2.784, de 18 de setembro de 1998, “regulamenta o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União”, ditando regras a serem observadas pelo SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, pelo SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, pelo SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e pelo SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados, quanto ao que pode e o que não pode ser incluído a título de desconto de crédito consignado na folha de pagamento dos servidores públicos civis, aposentados e pensionistas da União.

O Decreto nº 3.297, de 17 de dezembro de 1999, “regulamenta o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União, e dá outras providências”, novamente tendo como destinatários o SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, o SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, o SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores e o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados.

A Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, que foi convertida na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, autorizou a instituição dos descontos das prestações do crédito consignado em folha de pagamento dos trabalhadores do setor privado, no regime celetista (artigo 1º ao 5º), e na folha de pagamento dos aposentados e dos pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (artigo 6º), alterando a redação do artigo 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

O Decreto nº 4.840, de 17 de setembro de 2003, regulamentou a Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, no tocante aos procedimentos relativos à autorização para desconto de prestações em folha de pagamento dos empregados celetistas e dos aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, deu nova regulamentação ao artigo 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

O Decreto nº 6.574, de 19 de setembro de 2008, alterou o Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, que dá regulamentação ao art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto ao processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

O Decreto nº 6.967, de 29 de setembro de 2009, alterou os arts. 4º, 9º e 16 do Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, que regulamenta o artigo 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

O Decreto nº 8.321, de 02 de outubro de 2014, alterou o Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, para alterar o prazo máximo para operações de crédito consignadas em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, determinando a amortização até o limite de 96 (noventa e seis) meses.

A Medida Provisória nº 681, de 10 de julho de 2015, alterou as Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre desconto em folha de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito.

A Lei nº 13.183, de 04 de novembro de 2015, alterou as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural; para atualizar o rol de dependentes; para estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado; alterou a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-

defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca; alterou a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo; alterou a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e alterou a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

A análise da cronologia da promulgação dessa copiosa legislação brasileira, que foi e continua sendo promulgada, para o crédito consignado, comprova uma observação feita há varias décadas pela doutrina dos direitos sociais: no Brasil, a preocupação do legislador com a proteção dos direitos sociais dos servidores públicos surgiu primeiro, tendo sido posteriormente estendida aos trabalhadores do setor privado (RUSSOMANO, 1983, p. 36).

Todas essas leis estão assentadas no princípio jurídico da liberdade de disposição dos salários pelos servidores públicos e pelos empregados, sendo que, na medida em que esse princípio jurídico opera de forma diferenciada em cada regime jurídico de trabalho, assim como, por serem diferenciados os níveis econômicos das aposentadorias e das pensões nos vários regimes (geral e próprios) de previdência social, foram desenvolvidas políticas públicas igualmente diferenciadas para cada um desses regimes jurídicos de trabalho e de previdência, considerando que as rendas mensais das aposentadorias e das pensões possuem a natureza jurídica de substitutivos de salário, como tal também podendo suportar autorizações para descontos salariais de créditos consignados.

#### 4 O crédito consignado no direito comparado.

O crédito consignado é amplamente difundido nas economias modernas do ocidente, onde é conhecido como *revolving credit*, no direito norte-americano e no direito inglês, e como *crédit revolving* no direito francês.

Não encontramos qualquer estudo jurídico sobre o crédito consignado na doutrina estrangeira, mas encontramos a divulgação de uma conferência em Bruxelas e anúncios de ofertas de crédito consignado em sites ingleses e norte-americanos, que nos ajudaram a captar a dimensão e a atualidade sobre a temática desenvolvida no presente artigo.

Há uma preocupação generalizada, também no exterior, com a questão social e financeira gerada pelo superendividamento dos consumidores, e a sinalização de que a resposta a esse problema envolve soluções de natureza jurídica visando a limitação do acesso

ao crédito consignado, à análise das causas mais freqüentes que conduzem o consumidor ao superendividamento, bem como a introdução de mecanismos que facilitem a renovação dos empréstimos consignados e/ou a amortização da dívida.

#### 4.1 O crédito consignado no direito norte-americano e no direito inglês.

A bibliografia sobre o *revolving credit* no direito norte-americano e no direito inglês é muito escassa, para não dizer inexistente, sendo certo, no entanto, que foi o excesso de endividamento das famílias norte-americanas, vinculadas ao setor imobiliário, que propiciou à formação da bolha especulativa no mercado financeiro, que estourou em 2008, levando a Bolsa de Nova Iorque a um novo colapso financeiro, protagonizado pelo Banco Lehmann Brothers, acarretando uma grande crise econômica global.

O crédito era concedido de forma farta pelas instituições financeiras, especialmente o crédito concedido com garantias reais sobre os bens imóveis, sob os influxos de um “laxismo” financeiro, isto é, sem qualquer fiscalização por uma autoridade econômica do Estado norte-americano.

#### 4.2 O crédito consignado no direito comunitário da União Européia.

Na nossa pesquisa nada encontramos sobre a existência de qualquer iniciativa da União Européia em tratar do crédito consignado em qualquer de suas diretivas. Contudo, em 2014, o *The European Economic and Social Committee (ESSC)*, o *The European Consumer Debt Network (ECDN)* e o *The European Financial Inclusion Network (EFIN)* organizaram uma conferência a respeito do superendividamento doméstico (*household indebtedness*), em Bruxelas, na Bélgica, a fim de deliberar sobre a necessidade de a União Européia estabelecer indicadores para o superendividamento e para estabelecer uma definição ampla sobre o que seja o superendividamento, com o objetivo de estabelecer uma estratégia para limpar o mercado das práticas desonestas e dos produtos financeiros tóxicos; para desenvolver ferramentas eficientes para detectar e curar os índices de débitos nos seus estágios iniciais; para dar uma “solução orientada” para a abordagem desse tema e para tomar as medidas curativas apropriadas para o superendividamento doméstico (CONFERENCE ON HOUSEHOLD OVER-INDEBTEDNESS, 2014, Bruxelas).

Essa conferência transcendeu o âmbito comunitário europeu, pois foram convidados vários palestrantes e especialistas norte-americanos, um indicador de que esse tema do

superendividamento também é uma preocupação do direito norte-americano, que, como é sabido, se desenvolve mais por intermédio da jurisprudência do que por meio das leis.

#### 4.3 O crédito consignado no direito francês.

LACAN (2010, p. 213) registra que na França o crédito não é um fenômeno novo, mas foi progressivamente monopolizado pelos bancos e pelos estabelecimentos especializados de crédito, no período de 1960 a 1980, quando houve um aumento de oferta de crédito. As classes populares experimentaram transformações através do sucesso da fórmula do crédito consignado (*crédit revolving*). O crédito ao consumo possui má reputação, sobretudo quando se trata do crédito consignado, que é frequentemente acusado de superendividar as pessoas.

As possibilidades de recurso aos serviços bancários estruturam em parte o funcionamento das economias domésticas, de sorte que, na década de 1990, surgiu a “exclusão bancária”, para caracterizar uma forma de pobreza específica para as sociedades bancarizadas ou financeirizadas (LACAN, 2010, p. 213/214).

Os servidores públicos são o arquétipo da estabilidade, e por isso possuem um status sócio-econômico privilegiado perante os bancos, para fins de obtenção de crédito, o que lhes é propiciado pela natureza do empregador, que transmite confiança e cuja perenidade é insuscetível de ser questionada. O grau de acesso ao crédito é bem mais fácil para os servidores públicos da nação do que para os servidores públicos dos territórios, cujo acesso ao crédito é bem próximo ao dos empregados do setor privado (LACAN, 2010, p. 216/217).

O grau de endividamento dos servidores e empregados do setor público e dos empregados do setor privado não se distancia muito. O grau de endividamento para o crédito para o consumo é de 12% no setor público e de 14% no setor privado, sendo que essa pequena diferença em se tratando de crédito para o consumo se torna bem mais elevada em se tratando de acesso ao crédito imobiliário, sobretudo para a categoria dos executivos (*les cadres*), conforme a enquete *Patrimoine 2004* da INSEE, com base no método estatístico, que mediu a natureza do empregador e os recursos ao crédito. Sobressaíram no ranking do endividamento as mulheres solteiras, sendo a categoria social que mais contrata empréstimos. Em 2004, 35% das mulheres que trabalhavam no setor público tinham empréstimos em vias de desconto, dentre elas 30% eram servidoras públicas solteiras; no setor privado 27% das mulheres assalariadas tinham empréstimos contraídos, dentre as quais 22% eram de mulheres solteiras. Também restou evidenciado que, em relação aos casais de assalariados, o marido geralmente trabalha no setor privado e a mulher trabalha no setor público, contribuindo com a sua renda

apenas para a complementação da renda familiar, e que o maior acesso da mulher ao mercado de trabalho é motivada pelo acesso à propriedade, assim como também lhe permite conciliar as tarefas familiares com as tarefas profissionais. Por outro, o divórcio constitui um forte fator de estímulo à procura pelo crédito ao consumo, por causa do custo do processo e das despesas necessárias para a separação e para a reconstrução da vida. A obtenção de crédito pelo casal é mais fácil do que a obtenção do crédito fora do casamento, mas para as mulheres solteiras servidoras do poder público, o seu estatuto profissional lhe assegura o acesso a um modo de vida de classe média financiada a crédito e lhe garante uma independência financeira (LACAN, 2010, p. 216/218).

## 5 As políticas públicas do crédito consignado no Brasil.

É longa a lista das Leis, dos Decretos, dos Decretos-Leis e das Medidas Provisórias que instituíram e regulamentaram os descontos de créditos por consignação na folha de pagamentos dos trabalhadores brasileiros do setor público e do setor privado, atendendo a um dos pressupostos dos direitos sociais, que é a instituição da medida protetiva de natureza econômica por ação do Estado.

Por intermédio da lei, o Estado institui políticas públicas no sentido de estimular o crédito consignado para finalidades as mais variadas, e como existem no Brasil vários regimes jurídicos de trabalho, em consequência, existem políticas públicas diversificadas para a concessão de crédito consignado em cada um desses regimes jurídicos de trabalho: o regime jurídico estatutário do servidor público efetivo da União, dos Estados e dos Municípios; o regime jurídico estatutário do servidor público militar da União e dos Estados; o regime jurídico celetista dos trabalhadores do setor privado; o regime geral de previdência social dos trabalhadores do setor privado e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Os direitos sociais trabalhistas e previdenciários (que constituem os dois grandes ramos dos direitos sociais sistematizados) foram reconhecidos primeiramente aos servidores públicos para, somente décadas após, terem sido reconhecidos aos trabalhadores do setor privado (primeiramente apenas aos empregados urbanos), o mesmo tendo sucedido, de modo geral, com os direitos sociais não-sistematizados, como é o caso desse direito social ao crédito consignado, que está caminhando rumo a uma sistematização, especialmente para criar soluções para prevenir e/ou para resolver o problema do superendividamento dos trabalhadores.



Existem três linhas de política pública para a concessão de crédito consignado no Brasil, tendo sido instituídas, principalmente, em função do grau de risco para a instituição financeira, pois o servidor público possui estabilidade no cargo público, o que não ocorre com o empregado do regime celetista do setor privado. Mas existem outros fatores que influenciam essas políticas públicas, devido às peculiaridades dos regimes jurídicos de trabalho às quais se referem.

Por outro lado, o trabalhador inativo possui uma baixa renda de aposentadoria, assim como uma menor capacidade de contratação de valores de empréstimo consignado mais substanciais. A extensão do direito de acesso ao crédito consignado para os trabalhadores inativos se deve à natureza jurídica dos benefícios previdenciários, que são “*substitutivos de salário*” (ou dos subsídios).

A cada uma das linhas de crédito consignado corresponde um percentual diferenciado de remuneração para o capital emprestado, de sorte que para os servidores públicos as taxas de juros são as mais baixas, ao passo que para os trabalhadores do setor privado e para os aposentados as taxas de juros são mais elevadas.

6 O princípio jurídico da liberdade de disposição dos salários e os descontos compulsórios na folha de pagamento.

As políticas públicas para a concessão do crédito consignado estão assentadas na premissa do princípio jurídico da liberdade de disposição dos salários, que é a regra geral, podendo ser excepcionada apenas pelos descontos compulsórios que forem determinados por lei ou pelos descontos que forem autorizados pelo servidor, pelo trabalhador ou pelo aposentado na folha de pagamento dos seus subsídios, salários ou aposentadorias. Afora essas exceções, os descontos em folha de pagamento são vedados.

O trabalhador tem a plena liberdade de gastar os seus salários de acordo com o seu interesse e a sua necessidade, não podendo ser cerceado no exercício dessa liberdade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, dispõe sobre a proteção do salário, no seu artigo 7º, inciso X, acrescentando que a retenção dolosa dos salários constitui crime, embora o legislador constituído ainda não tenha regulamentado o tipo penal dessa norma constitucional.

Não obstante, os salários são protegidos pela impenhorabilidade, conforme dispõe, na atualidade, o artigo 833, inciso IV, do Código de Processo Civil de 2015 (equivalente ao



artigo 649, inciso IV, do CPC de 1973), o que se aplica tanto aos servidores públicos civis e militares, aos trabalhadores do setor privado e aos aposentados e pensionistas.

O princípio jurídico da liberdade de disposição dos salários visa proteger os empregados e os servidores públicos contra abusos por parte do empregador, sendo excepcionados apenas os descontos de natureza compulsória instituídos por lei, ou determinados por acordo ou convenção coletiva de trabalho (no âmbito da negociação coletiva do regime jurídico celetista), ou por regulamento (no âmbito do regime jurídico estatutário).

Embora esse princípio jurídico seja comum a todos os regimes jurídicos de trabalho (celetista e estatutários), ele opera de forma diferenciada no regime de trabalho estatutário, onde não há a possibilidade de negociação coletiva entre a Administração Pública e os sindicatos de servidores públicos, a despeito de lhes ser assegurado o direito à sindicalização e à greve (artigo 37, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988).

Os servidores públicos militares, ao contrário, são proibidos de se organizar em sindicatos e de participar de greves, pelas expressas disposições do artigo 142, inciso IV, da mesma Constituição Federal de 1988.

Há, ainda, outra distinção fundamental entre os regimes de trabalho estatutários dos servidores públicos civis e dos servidores públicos militares, porque os servidores públicos militares estão sujeitos a descontos nos salários que são impostos pelos regulamentos militares, diversamente do que ocorre com os servidores públicos civis da União, pois, para estes, a Lei nº 8.112, de 1990, não prevê a possibilidade de descontos instituídos por regulamentos.

Em nenhum dos regimes de trabalho estatutário é autorizada por lei a concessão de adiantamentos salariais aos servidores públicos civis e militares, pelo que, em caso de necessidade de crédito, a única alternativa da qual eles dispõem é a contratação de empréstimos junto aos Bancos e às Financeiras, o que justifica a natural inclinação do servidor público pela linha de financiamento do crédito consignado, não apenas por disponibilizar taxas de juros mais reduzidas.

Diversamente do que ocorre no regime jurídico de trabalho estatutário, o empregado do regime jurídico de trabalho celetista do setor privado conta com a ampla possibilidade de obtenção de adiantamentos salariais, que podem ser concedidos espontaneamente pelo empregador, ou por força dos acordos e das convenções coletivas de trabalho, sob a forma do popular “vale de adiantamento salarial” (ou, simplesmente, “vale”). Portanto, a concessão dos vales de adiantamento salarial é uma alternativa de crédito mais benéfica, por permitir ao

empregado obtê-lo de forma mais simples, sem burocracia, junto ao próprio empregador, e sem a incidência de juros. As desvantagens que se apresentam para o empregado consistem na possibilidade de o empregador não aquiescer em efetuar o adiantamento salarial, notadamente se o valor solicitado for elevado, e se o prazo necessário para a dedução dos descontos autorizados pelo empregado em seus salários for muito longo.

7 A preocupação das entidades representativas do comércio com o superendividamento dos consumidores.

Em nossa pesquisa não vislumbramos a realização de qualquer trabalho de campo, no Brasil, no sentido de levantar o perfil dos endividados e de delimitar as causas do endividamento dos cidadãos consumidores de crédito, sendo certo que as instituições bancárias e financeiras não têm qualquer interesse em divulgar eventuais pesquisas que, porventura, tenham feito.

Como o superendividamento tem sido um fato social notório, ganhou o interesse e a preocupação das entidades representativas do comércio no Estado de Minas Gerais, e virou noticiário freqüente na grande mídia.

O superendividamento é um fato social que se manifesta num sentido amplo, tomando-se em consideração o Mercado de Crédito em geral, e num sentido estrito, tomando-se em consideração apenas a linha do crédito consignado.

A Fecomércio – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Minas Gerais, realizou a Pesquisa Orçamento Doméstico, por intermédio da sua área de Estudos Econômicos, no âmbito da área metropolitana de Belo Horizonte, tendo ouvido 398 pessoas entre os dias 13 e 16 de junho de 2016, e divulgou os resultados dessa pesquisa no dia 27 do mesmo mês e ano, apontando as seguintes conclusões (FECOMÉRCIO-MG, 2016): a) em 2015 o percentual de pessoas entrevistadas que estavam endividadas ou que buscam alguma forma de financiamento para suprir as despesas rotineiras era de 0,6%, percentual que subiu para 42,1% em 2016; b) em junho de 2015, 96,7% das pessoas entrevistadas conseguiram honrar os seus compromissos financeiros, percentual que decresceu para 51,3% em 2016; c) o cenário atual de crise econômica mescla inflação elevada (9,28%) com aumento do índice de desemprego (10,9%), conforme dados divulgados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); d) entre as pessoas entrevistadas em 2015, 76,7% elaboravam programa de gastos mensais, percentual que decresceu para 73,3% em 2016; e) dentre as pessoas entrevistadas que elaborou orçamento doméstico em 2016, somente 30% conseguiu

cumprir o que foi planejado; f) a comparação entre esses índices percentuais de 2015 e de 2016 aponta para uma deterioração da situação financeira das famílias, mostrando que os rendimentos mensais não estão sendo suficientes para cobrir as despesas básicas, de sorte que, com dívidas acumuladas, fica difícil para o consumidor se planejar; g) em pesquisas anteriores, elaboradas entre 2013 e 2015, mais de 40% das pessoas entrevistadas conseguia pagar as suas contas; h) os principais compromissos financeiros das pessoas entrevistadas consistem no pagamento das despesas com o cartão de crédito (57,8%), com o cartão de loja (11,6%) e com dívidas contraídas com terceiros ou junto à família (4,5%); i) nas pesquisas realizadas entre 2013 e 2015, as pessoas entrevistadas destinavam o dinheiro que sobrava mensalmente para a poupança individual, mas em 2016, a destinação passou a ser o lazer (27,6%), sendo destinado à poupança um percentual menor (26,1%), seguidos de gastos com turismo (12,35%) e dos gastos com compras e consumo em geral (11,1%); j) O maior peso no orçamento doméstico, entre os entrevistados de Belo Horizonte, em 2016, é com os gastos na aquisição de gêneros alimentícios (67,6%), seguido das despesas com energia elétrica (50,3%), despesas com água (37,7%) e despesas com alimentação (25,1%).

Afora essa preocupação dessa entidade representativa do setor de comércio de bens, serviços e turismo do Estado de Minas Gerais, não existem muitas pesquisas de campo sobre a realidade do fenômeno social do superendividamento dos consumidores de crédito. Por outro lado, essa pesquisa cingiu-se aos consumidores da capital (Belo Horizonte), não avaliando a situação do endividamento nas cidades-pólo do interior e nas suas respectivas áreas de influência econômica, razão pela qual temos apenas um diagnóstico parcial, que pretende representar, por amostragem, o que se passa na economia do Estado de Minas Gerais.

Não é difícil verificar que existe uma relação entre o superendividamento e a facilidade do consumidor na obtenção do crédito consignado, diante da cobrança de juros reduzidos, o que estimula o consumo.

O superendividamento, porém, não resulta apenas da compulsão do consignatário para o consumo, pois também corresponde a uma opção consciente de quem já se encontrava endividado, mas que foi premido por força das circunstâncias a contrair mais empréstimo para fazer frente às despesas inesperadas, tais como as despesas com o tratamento de doenças, a compra de medicamentos, a necessidade da aquisição de um imóvel por aquelas pessoas endividadas que são tangidas por uma separação judicial ou divórcio, etc..

A pesquisa realizada pela Câmara dos Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte, em agosto de 2016, relativamente às dívidas em atraso na capital do Estado de Minas Gerais,

revelou que o maior número de pessoas inadimplentes tem mais de 65 anos (28,17% dos endividados), tendo crescido a participação dos homens, no percentual de 4,22%, no crescimento do endividamento no mês de agosto de 2016, em relação ao mês de agosto de 2015, pois ao se aposentar o consumidor tem uma redução do salário, e uma conseqüente alta no custo de vida com planos de saúde e medicamentos, sendo que, no geral, essas pessoas são arrimo de família, e, como têm renda fixa, emprestam o nome para os filhos fazerem empréstimos; ademais, sofrem com o desemprego indiretamente, pois têm filhos, netos ou pessoas mais jovens desempregadas na família (CDL-BH, 2016).

Embora essa pesquisa não enfoque com muita precisão a questão do endividamento na linha do crédito consignado, não deixa de enfatizar a vulnerabilidade das pessoas aposentadas para o superendividamento, e, como os aposentados têm acesso ao crédito consignado, a primeira opção pelo crédito, certamente, começa pela linha do crédito consignado, que possui as menores taxas dos juros do empréstimo.

8 As medidas adotadas pelo legislador brasileiro para a promoção do acesso e da proteção do crédito consignado.

A análise da legislação que rege o crédito consignado evidencia que, desde a primeira lei que autorizou as operações de crédito consignado no Brasil, a maior ênfase foi para a proteção social dos servidores públicos, que são estáveis no cargo público que ocupam, mas não são contemplados pela possibilidade jurídica de obter antecipação salarial do seu empregador, que é a Administração Pública.

A análise da legislação que rege o crédito consignado também revela que só mais recentemente, a partir da Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003 (que foi convertida na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003) o crédito consignado passou a autorizar operações de empréstimo aos trabalhadores empregados do regime de trabalho celetista e aos aposentados do Regime Geral de Previdência Social.

Essa diferenciação na cronologia de implantação dessas políticas públicas para o crédito consignado tem uma justificativa histórica, pois, no passado, as operações de empréstimo no setor privado recaíam sobre as caixas de assistência dos trabalhadores, que foram criadas e mantidas pelas iniciativas das associações de trabalhadores, pelas entidades sindicais, pelos montepios e pelos empregadores (mediante as conhecidas práticas dos adiantamentos salariais). Contudo, a tendência mundial era, e continua sendo, a proibição ou o cerceamento da possibilidade dessas instituições privadas operarem linhas de concessão de

empréstimos, a fim de garantir nichos de oportunidade de mercado para a atuação das grandes empresas dos setores bancário, financeiro e securitário.

Notoriamente, o superendividamento do servidor público em relação ao crédito consignado não é muito relevante para o legislador brasileiro, que concentrou a sua atenção no superendividamento dos empregados do regime de trabalho celetista do setor privado, assim como dos segurados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social.

Apesar da legislação que rege o crédito consignado (Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) ter ampliado a margem do percentual de consignação de 30% (trinta por cento) para 35% (trinta e cinco por cento) da remuneração dos consignatários, determinando que, desse percentual, 5% (cinco por cento) se destina à amortização das despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para o saque em dinheiro através do cartão de crédito, a intenção de disponibilizar os recursos do FGTS só contemplaria os trabalhadores do regime celetista do setor privado.

O Governo Federal anunciou a intenção de liberar parte da multa rescisória de 40% (quarenta por cento) dos depósitos do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, para a quitação dos empréstimos consignados, no início do corrente ano de 2016, e a implementou através da publicação da Medida Provisória nº 719, de 29 de março de 2016, indo além, porque também autorizou a utilização de parte dos depósitos da conta vinculada (10%) e a integralidade dos valores da referida multa rescisória (10%), nos seguintes termos do § 5º que foi acrescentado ao artigo 1º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003:

“Nas operações de crédito consignado de que trata este artigo, o empregado poderá oferecer em garantia, de forma irrevogável e irretroatável, até 10% (dez por cento) do saldo de sua conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e 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 1990”.

Desta forma, o empregado do regime jurídico de trabalho celetista do setor privado, que não goza de estabilidade no emprego, pode oferecer como garantia do empréstimo consignado parte dos valores (10%) que lhe pertencem na conta vinculada do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e os valores integrais da multa rescisória incidente sobre o saldo dos depósitos dessa mesma conta vinculada (40%), no afã de obter a redução da taxa de juros do empréstimo consignado.

Para tanto, essa Medida Provisória de nº 719, de 29 de março de 2016, inseriu o § 7º no artigo 1º da mesma Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para outorgar ao Conselho

Curador do FGTS a prerrogativa de definir o número máximo de parcelas e a taxa máxima mensal de juros a ser cobrada pelas instituições consignatárias nas operações de crédito consignado, com o fito notório de impor uma baixa na taxa de juros dos empréstimos consignados destinados aos trabalhadores do regime jurídico celetista do setor privado.

Verifica-se a intenção do Poder Público em não comprometer demais o saldo da conta vinculada do FGTS dos empregados, tendo autorizado o comprometimento de apenas 10% (dez por cento) desse saldo, como forma de conter o entusiasmo dos trabalhadores em pretender o comprometimento do valor integral, como uma forma de antecipação do recebimento do saldo integral dessa verba trabalhista de natureza indenizatória.

Essa Medida Provisória não autoriza a liberação de valores do FGTS por antecipação, apenas autoriza a sua utilização como garantia do pagamento do empréstimo consignado (garantia real). A eficácia dessa Medida Provisória consiste na perspectiva de queda na taxa dos juros dos empréstimos consignados para os empregados do regime celetista do setor privado, em nada favorecendo os servidores públicos e os aposentados do Regime Geral de Previdência Social, pois aqueles não possuem esse tipo de direito trabalhista, e os últimos já exauriram o que teriam a receber com a rescisão do contrato de trabalho sem justa causa, ou pela rescisão indireta ou culpa recíproca, que são as hipóteses previstas na Lei do FGTS (Lei nº 8.036, de 1990) para o levantamento dos valores da conta vinculada do FGTS pelo empregado.

O Governo Federal bem poderia incluir nas suas políticas públicas de acesso e de proteção ao crédito, especialmente o crédito consignado, mecanismos que objetivassem a reativação das concessões de empréstimos pelas mutualidades de empregados, no âmbito das empresas ou dos sindicatos, tal como existia ao tempo dos Montepios, ao mesmo tempo em que estimularia a formação da poupança individual. Ou, como já prevê expressamente o artigo 192 da Constituição Federal de 1988, fomentar a implantação das Cooperativas de Crédito, editando as leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que integram o Sistema Financeiro Nacional. Mas, as políticas públicas têm sinalizado um caminho oposto, desde meados da década de 1960, a partir de quando o próprio Governo Federal passou a estimular a poupança individual nos dois maiores Bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) com visos a se tornar o maior tomador de empréstimos dos recursos acumulados nesse tipo de carteira de crédito, culminando por reduzir ao máximo a rentabilidade das contas de poupança (cerca de 0,5% ao mês), a partir da edição do Plano Real, a pretexto de que a economia estava estabilizada e a

inflação controlada. Essa má remuneração das contas de poupança pune os poupadores e favorece apenas o maior endividado do País: o Governo Federal.

## 9 Conclusão.

A legislação brasileira relativa ao crédito consignado é antiga e copiosa, contendo mais disposições a respeito da contratação de empréstimos consignados no âmbito do regime jurídico de trabalho estatutário, e, só mais recentemente, a partir de 2003, é que foi estendida a autorização para operações financeiras de crédito consignado no âmbito do regime de trabalho celetista, ao mesmo tempo em que também foi estendida para os aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social.

Ainda são incipientes no Brasil estudos que possam revelar o nível de superendividamento dos trabalhadores do setor privado e dos servidores do setor público, contudo o direito comparado revela que na França os servidores e empregados públicos são os maiores contratantes do crédito consignado, destacando-se dentre eles as servidoras públicas solteiras, que detêm o maior índice percentual de endividamento de crédito para o consumo, notadamente, para fins de financiamento imobiliário, passando a se destacar como mulheres financeiramente independentes, que integram uma classe média sustentada pelo crédito.

Já se fala até em “exclusão bancária”, no direito comparado, como critério para aferição de um novo índice de pauperização da população que não tem acesso aos serviços bancários e financeiros, devido à forte participação do crédito no funcionamento da Economia nas chamadas “sociedades bancarizadas ou financeirizadas”.

A legislação brasileira relativa ao crédito consignado é, basicamente, de nível federal, porque as operações de crédito integram o Sistema Financeiro Nacional (artigo 192 da Constituição Federal de 1988), o que não descarta a possibilidade de os Estados-membros e os Municípios instituírem legislação equivalente para ser aplicada no âmbito do seu funcionalismo, ou dos seus empregados públicos, nos limites de sua competência concorrente com a União (artigo 24, inciso I, da mesma Constituição Federal de 1988), com especial destaque para a celebração de convênios entre eles e os bancos, ou as entidades financeiras, operadores de crédito consignado, desta forma disponibilizando o acesso do seu funcionalismo ao crédito consignado.

A legislação federal brasileira relativa ao crédito consignado não é homogênea, embora se assemelhe nos três tipos de regimes jurídicos de trabalho em relação aos quais



autoriza esse tipo de operação financeira com descontos das prestações em folha de pagamento:

- a) o regime de trabalho estatutário do servidor público civil da União (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990), que confere ao servidor estabilidade no cargo público, o que se traduz numa maior estabilidade financeira e, conseqüentemente, maior facilidade de acesso ao crédito consignado, que é regulamentado pelo Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008;
- b) o regime de trabalho estatutário do servidor público militar da União (Decreto-Lei nº 728, de 06 de agosto de 1969 – Código de Vencimentos dos Militares), que também confere estabilidade ao servidor no cargo militar, a ele permitido a contratação do crédito consignado a partir do quinto ano de tempo de serviço, a partir de quando o servidor militar ativo também adquire estabilidade financeira, assim como também assegura o direito de acesso ao crédito consignado aos servidores militares inativos;
- c) o regime de trabalho celetista do empregado do setor privado (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho), que não confere estabilidade ao empregado no emprego, sendo, pois, um fator de limitação à concessão do crédito consignado já que é desprovido de estabilidade financeira, sendo autorizadas as operações de crédito consignado pela Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que serão implementadas pelo empregador em relação aos consignantes ativos e pelo INSS, órgão gestor do Regime Geral de Previdência Social, em relação aos consignantes inativos. A partir da publicação da Medida Provisória nº 719, de 29 de março de 2016, o Poder Público instituiu uma política pública de indução da baixa dos juros dos empréstimos consignados para esses trabalhadores do regime de trabalho celetista, ao outorgar ao Conselho Curador do FGTS a competência para definir o número máximo das parcelas e a taxa máxima mensal de juros a ser cobrada pelas instituições consignatárias.

Para o servidor público do regime estatutário o crédito consignado funciona como um sistema de antecipação salarial a baixas taxas de remuneração do capital emprestado.

O empregado do regime jurídico de trabalho celetista (cujas antecipações salariais podem ser livremente negociadas diretamente com o empregador, ou por intermédio da negociação coletiva), por não ter estabilidade no emprego só consegue obter empréstimos consignados a elevadas taxas de juros.

Uma análise da evolução histórica e legislativa sobre o crédito consignado nos revela que se trata de um direito social em vias de sistematização, porque já conta com um princípio jurídico fundamental que é princípio da liberdade de disposição dos salários pelos empregados do regime celetista e pelos servidores públicos dos regimes estatutários, além de



já contar, também, com uma doutrina jurídica que já começa a se despontar com arrimo no direito comparado e na jurisprudência dos tribunais brasileiros, notadamente da Justiça do Trabalho.

Além de se tratar de um instrumento da política pública de estímulo do mercado de consumo, o crédito consignado constitui uma ação efetiva do Estado na promoção do acesso do cidadão assalariado ao crédito, interferindo no domínio contratual e desenhando para esse direito social a sua inserção no campo dos direitos sociais de terceira geração, devido à sua natureza de direito coletivo, perfeitamente relacionada a coletividades distintas de trabalhadores, tanto ativos quanto inativos, desta forma configurando direitos coletivos em sentido estrito, que são fortemente ligados ao direito do trabalho e ao direito administrativo, no âmbito dos quais eles operam como direitos acessórios de natureza contratual ou consensual.

#### Referências bibliográficas.

CDL-BH. Termômetro de Inadimplência. Disponível em [www.cdlbh.com.br/portal/4080/2016/Julho](http://www.cdlbh.com.br/portal/4080/2016/Julho). Acesso em 22 set.2016.

CONFERENCE ON HOUSEHOLD OVER-INDEBTEDNESS, 2014, Bruxelas. Disponível em <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-household-over-indebtedness>. Acesso em 14 dez.2015.

FECOMÉRCIO-MG. Número de famílias que planejam gastos cai. Disponível em <http://www.fecomerciomg.org.br/2016/06/numero-de-familias-que-planejam-gastos-cai/> Acesso em 22 set.2016.

LACAN, Laure. Méres seules employées du secteur public: l'indépendance financière par le crédit? In: CARTIER, Marie; RETIÈRE, Jean-Noël e SIBLOT, Yasmine (Org.). *Le salariat à statut: Gêneses et cultures*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes. 2010.

QUARANTA, Roberto. *História: Cap. 2 – A criação do crédito consignado*. Disponível em <http://superconsignado.blogspot.com.br/2009/12/historia-2-criacao-do-credito.html>. Acesso em 06/12/2015.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1983.