

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RODRIGO CARDOSO FURLAN

A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA:
Aspectos Econômicos e Jurídicos

Porto Alegre

2009

RODRIGO CARDOSO FURLAN

A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA:
Aspectos Econômicos e Jurídicos

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/UFRR, com ênfase em Desenvolvimento e Integração Econômica.

Orientador: Dr. Ronald Otto Hillbrecht

Porto Alegre

2009

F985e

Furlan, Rodrigo Cardoso

A evolução do crédito consignado no estado de Roraima : aspectos econômicos e jurídicos / Rodrigo Cardoso Furlan. – Porto Alegre, 2009. 172 f. : il.

Ênfase em Desenvolvimento e Integração Econômica.

Orientador: Ronald Otto Hillbrecht.

Dissertação (Mestrado profissional interinstitucional em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre; Universidade Federal de Roraima, 2009.

1. Crédito pessoal : Servidor público : Roraima. I. Hillbrecht, Ronald Otto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Universidade Federal de Roraima. IV. Título.

CDU 336.77

RODRIGO CARDOSO FURLAN

A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA:

Aspectos Econômicos e Jurídicos

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/UFRR, com ênfase em Desenvolvimento e Integração Econômica.

BANCA EXAMINADORA

Prof. PhD. Stefano Florissi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Alberto Martinez
Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Prof. Dr. Clayton Reis
Universidade Estadual de Maringá (UEM/CESUMAR)

Aprovada em 31 de julho de 2009.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Laércio e Célia Furlan, aos meus irmãos Fernando, Valéria, Vinícios, à minha esposa Tatiana Mendes e à minha filha Thaciana Mendes Furlan.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht, pela disponibilidade de tempo e pelas críticas e sugestões relevantes feitas durante a orientação, que contribuíram de forma decisiva para o tema e para o conteúdo desta Dissertação.

Ao Corpo Docente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos Professores da Universidade Federal de Roraima, por possibilitarem novas conquistas aos profissionais de Roraima.

Aos Coordenadores do NECAR pelo apoio incondicional e presteza com que atenderam às nossas reivindicações.

Aos colegas e amigos que compartilharam estes dois anos de estudos e melhores perspectivas na vida acadêmica.

Ao Professor Romanul de Souza Bispo, pela amizade e pelos ensinamentos econômicos tão relevantes ao profissional da área jurídica.

Ao Coordenador-Geral, em exercício, da Folha de Pagamento do Estado, Sr. Ézio de Jesus Gomes Lucas, pela paciência e pelos dados constantes desta pesquisa.

Aos Servidores do 3º Juizado Especial de Boa Vista, pelo estímulo e auxílio nas questões jurídicas.

Aos meus avós João Baptista e Célia Cardoso, José e Olinda Furlan, *in memoriam*.

“Os mecanismos que levam o dinheiro a afetar a economia são a disponibilidade de crédito e os termos em que esse crédito é disponibilizado. É o crédito que detém a força econômica”.

Joseph Stiglitz

RESUMO

Esta Dissertação demonstra a evolução dos contratos e do volume de crédito consignado dos servidores públicos de Roraima, no período compreendido entre os anos de 2005/2008. Nesta análise foram percorridos os caminhos do surgimento do crédito desde os sistemas econômicos primitivos e o seu desenvolvimento até os dias atuais. Dos problemas advindos com a “Crise do Crédito” os Sistemas Financeiros Mundiais assumiram o encargo de regular e controlar a criação de moeda via mercado de crédito. Nesse sentido, foram abordados elementos de atuação dos sistemas financeiros no mundo, especialmente do Sistema Financeiro Nacional. Em seguida, foi estudado o papel da moeda e sua função de lastrear o crédito, bem como as principais modalidades de empréstimo ao consumidor até se chegar ao crédito consignado, considerado o responsável pela evolução do crédito nos últimos quatro anos, tanto no Brasil como em Roraima. A SEGAD, órgão responsável pela Folha de Pagamento no Estado de Roraima, forneceu os principais dados comentados no trabalho. Na metodologia da pesquisa de campo foi utilizado um questionário, respondido *via intranet* pelos servidores públicos estaduais, com o objetivo de se verificar o perfil dos tomadores de empréstimo; o grau de endividamento; a necessidade de intervenção do Judiciário nos contratos, entre outras particularidades. Por fim, foram analisados os dados do Poder Judiciário no ano de 2008, para se auferir o volume de demandas específicas de crédito consignado, bem como as instituições financeiras com maior número de reclamações na Justiça de Roraima.

Palavras-chave: Crédito Consignado. Servidores Públicos. Poder Judiciário. Roraima.

ABSTRACT

This dissertation aimed to portray the evolution of contracts and the volume of credit set of public servants of Roraima, in the period between the years 2005/2008. This analysis were recorded the paths of credit since the emergence of primitive economic systems and their development until the present day. The problems resulting from "the Credit Crisis" the Global Financial Systems took charge on regulating and controlling the creation of money via credit market. Accordingly been addressed elements of performance of financial systems in the world, especially the National Financial System. Then studied the role of money and the credit function of the ballast and the main types of consumer credit to get credit and, where appropriate, considered the most responsible for the evolution of credit in the last four years, both in Brazil and in Roraima. The SEGAD, the body responsible for payroll in the state of Roraima, provided the main figures in the research. In the field research methodology was used a questionnaire, answered by Intranet by state civil servants, aiming to verify the profile of the borrower, the degree of indebtedness and the need for intervention by the judiciary in the contracts, among other features. Finally, we analyzed the data of the Judiciary in the year 2008; to obtain the volume of specific demands contained credit and financial institutions with the highest number of complaints in the courts of Roraima.

Keywords: Credit Enshrined. Public Servants. Justice. Roraima.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Relação Crédito/PIB no Brasil (1994/2006).....	41
Gráfico 2: Teoria da Escolha do Consumidor.....	46
Gráfico 3: Escolha do Consumidor – Deslocamento da Linha Orçamentária.....	47
Gráfico 4: Escolha Ótima do Consumidor.....	48
Gráfico 5: Aumento das Taxas de Juros – Efeito Substituição.....	49
Gráfico 6: Aumento das Taxas de Juros – Efeito Renda.....	50
Gráfico 7: Razão Intertemporal.....	51
Gráfico 8: Demonstração das Escolhas – Poupadores e Investidores.....	52
Gráfico 9: Emprestador Líquido.....	53
Gráfico 10: Tomador Líquido de Empréstimo.....	54
Gráfico 11: Evolução do Crédito Consignado no Brasil (2005/2008).....	68
Gráfico 12: Evolução da Quantidade de Contratos no Brasil (2005/2008).....	68
Gráfico 13: Quantidade de Contratos por Instituição Financeira (2005/2007).....	79
Gráfico 14: Dez Maiores Instituições de Crédito Consignado em Roraima com Valores Recebidos da SEGAD (2005/2008).....	79
Gráfico 15: Quantidade de Contratos Consignados em Roraima (2005/2008).....	80
Gráfico 16: Evolução Total das Prestações Pagas dos Créditos Consignados em Roraima (meses de dezembro 2005/2008).....	81
Gráfico 17: Evolução Total das Prestações Pagas dos Créditos Consignados em Roraima (todos os meses de 2005/2008).....	82
Gráfico 18: Atividade Principal do Servidor (%).....	88
Gráfico 19: Estado Civil do Servidor (%).....	89
Gráfico 20: Total de Dependentes do Servidor (%).....	89
Gráfico 21: Número de Parcelas do Empréstimo (%).....	90
Gráfico 22: Destinação dos Recursos do Empréstimo (%).....	91
Gráfico 23: Conhecimento Sobre a Taxa de Juros (%).....	91
Gráfico 24: Conhecimento Sobre os Demais Encargos (%).....	92
Gráfico 25: Endividamento do Servidor (%).....	93
Gráfico 26: Necessidade de Renegociação da Dívida (%).....	93
Gráfico 27: Principal Vantagem do Crédito Consignado (%).....	94
Gráfico 28: Necessidade de Intervenção do Poder Judiciário (%).....	94

Gráfico 29: Média Mensal das Taxas de Juros no Brasil (jan./2005 – jul./2008).....	107
Gráfico 30: Relação dos Processos Ajuizados Contra Bancos (2008).....	113
Gráfico 31: Resultados dos Julgamentos Contra Bancos (2008).....	114
Gráfico 32: Resultados dos Julgamentos Para o Banco do Brasil (2008).....	114
Gráfico 33: Resultados dos Julgamentos Para o Banco BMG (2008).....	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resultado do Governo e Dívida Pública (UE).....	27
Tabela 2: Cálculo da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa.....	56
Tabela 3: Modelo Credit Score.....	59
Tabela 4: Modelo de Pontuação.....	59
Tabela 5: Modelo de Análise de Risco.....	60
Tabela 6: Decomposição do Spread Bancário no Brasil.....	61
Tabela 7: Juros para Cheque Especial, Crédito Pessoal e Cartão de Crédito.....	64
Tabela 8: Quantitativo de Instituições por tipo, UF e região geográfica.....	76
Tabela 9: Agências Bancárias no País, Capital e Interior.....	77
Tabela 10: Financeiras no Estado de Roraima.....	78
Tabela 11: Atividade Principal X Número de Parcelas do Empréstimo (%).....	95
Tabela 12: Atividade Principal X Destinação dos Recursos (%).....	96
Tabela 13: Atividade Principal X Percentual de Endividamento (%).....	97
Tabela 14: Atividade Principal X Renegociação da Dívida (%).....	98
Tabela 15: Estado Civil X Percentual de Endividamento (%).....	98
Tabela 16: Número de Dependentes X Percentual de Endividamento (%).....	99
Tabela 17: Prazo de Pagamento X Percentual de Endividamento (%).....	100
Tabela 18: Percentual de Endividamento X Renegociação da Dívida (%).....	100
Tabela 19: Percentual de Endividamento X Intervenção do Poder Judiciário (%).....	101
Tabela 20: Comparativo das Taxas de Juros do Crédito Consignado e Crédito Pessoal (set./2004 – set./2005).....	106
Tabela 21: Comparativo das Taxas de Juros do Crédito Consignado e Crédito Pessoal (dez./2006 – nov./2007).....	107
Tabela 22: Regressão Método Binário Probit (Perguntas 6 e 7 em conjunto).....	109
Tabela 23: Regressão Método Binário Probit (P6 – Desconhecimento sobre a taxa de juros).....	110
Tabela 24: Regressão Método Binário Probit (P7 – Desconhecimento sobre os demais encargos).....	111
Tabela 25: Relação de Processos Ajuizados contra Bancos nas Quatro Varas dos Juizados Especiais de Boa Vista, Estado de Roraima (2008).....	112
Tabela 26: Cálculo do Custo Efetivo Total.....	123

LISTA DE SIGLAS

BACEN - Banco Central do Brasil
BASA - Banco da Amazônia
BCB - Banco Central do Brasil
BCE - Banco Central Europeu
BCN - Bancos Centrais Nacionais
BDES - Banco de Desenvolvimento do Extremo-Sul
BENELUX - Bélgica, Holanda e Luxemburgo
BIS - *Bank for International Settlements*
BNB - Banco do Nordeste do Brasil
CCF - Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos
CDC - Crédito Direto ao Consumidor
CDO - *Collateralized Debt Obligations*
CEE - Comunidade Econômica Européia
CEF - Caixa Econômica Federal
CET - Custo Efetivo Total
COPOM - Comitê de Política Monetária
CGFP - Coordenadoria-Geral de Folha de Pagamento
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DEPEC - Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas do Banco Central
FED - *Federal Reserve*
FGC - Fundo Garantidor de Crédito
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FOMC - *Federal Open Market Committee*
FMI - Fundo Monetário Internacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
MRC - Modelo de Racionamento de Crédito
NA - Nota do Autor

PCLD - Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa
PIB - Produto Interno Bruto
PJSB - Projeto Juros e Spread Bancário
PNB - Produto Nacional Bruto
SEBC - Sistema Europeu de Bancos Centrais
SEGAD - Secretaria de Estado da Gestão Estratégica e Administração
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima
SERASA - Centralização dos Serviços dos Bancos S/A
SFN - Sistema Financeiro Nacional
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SPC - Serviço de Proteção ao Crédito
TDP - Títulos da Dívida Pública
UE - União Européia
UF - Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 SISTEMAS ECONÔMICOS E FINANCEIROS.....	20
2.1 SISTEMAS ECONÔMICOS.....	20
2.2 UM NOVO SISTEMA ECONÔMICO VIA “CONCESSÃO DE CRÉDITO”.....	21
2.3 SISTEMA FINANCEIRO MUNDIAL.....	23
2.4 SISTEMA FINANCEIRO NORTE-AMERICANO.....	24
2.5 SISTEMA FINANCEIRO DA UNIÃO EUROPÉIA.....	25
2.6 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	28
2.7 SUBSISTEMA NORMATIVO.....	29
2.7.1 Conselho Monetário Nacional.....	30
2.7.2 Banco Central do Brasil.....	30
2.7.3 Comissão de Valores Mobiliários.....	33
2.8 SUBSISTEMAS DE INTERMEDIÇÃO.....	33
2.8.1 Instituições Bancárias.....	33
2.8.2 Instituições Não-bancárias.....	34
2.8.3 Instituições Bancárias Mistas.....	34
2.8.4 Cooperativas de Crédito.....	35
2.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
3 A MOEDA E O CRÉDITO.....	38
3.1 PARA QUE SERVE A MOEDA?.....	38
3.2 O SIGNIFICADO DO CRÉDITO.....	40
3.2.1 Crédito como estímulo a demanda solvável.....	42
3.2.2 Crédito como substituto da moeda.....	43
3.3 CONCEITO DE CRÉDITO NA MICROECONOMIA.....	44
3.4 O MODELO ECONÔMICO DE OFERTA E DEMANDA POR CRÉDITO.....	45
3.5 INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE CRÉDITO.....	55
3.6 O <i>SPREAD</i> BANCÁRIO.....	61
3.7 AS PRINCIPAIS MODALIDADES DE CRÉDITO À PESSOA FÍSICA.....	62
3.7.1 Cheque Especial.....	62
3.7.2 Cartão de Crédito.....	62

3.7.3 Crédito Pessoal.....	63
3.7.4 Crédito Consignado.....	65
3.8 O CRÉDITO CONSIGNADO NO BRASIL.....	66
3.8.1 Legislação e Regulamentos.....	66
3.8.2 Principais Pesquisas do Banco Central sobre Crédito Consignado.....	66
3.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
4 EVOLUÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA.....	72
4.1 LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS.....	72
4.2 SISTEMÁTICA DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA.....	75
4.3 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS QUE ATUAM NO MERCADO CRÉDITO.....	76
4.4 NÚMEROS RELATIVOS AO CRÉDITO CONSIGNADO.....	80
4.5 RELAÇÃO CRÉDITO/PIB NO ESTADO DE RORAIMA.....	83
4.6 SISTEMAS OPERACIONAIS.....	84
4.6.1 O controle inicial implementado pela SEGAD.....	84
4.6.2 O Primeiro Sistema de Controle da SEGAD.....	84
4.6.3 O Segundo Sistema de Controle da SEGAD.....	85
4.6.4 O Sistema e-Consig e a promessa de Qualidade Total.....	85
4.7 METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO.....	86
4.8 DADOS DA PESQUISA.....	88
4.8.1 Respostas aos Questionários.....	88
4.8.2 Análise dos Cruzamentos.....	95
4.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
5 RELAÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO COM O PODER JUDICIÁRIO NO ESTADO DE RORAIMA.....	104
5.1 CONTRATOS BANCÁRIOS E O CONTRATO DE CRÉDITO CONSIGNADO.....	104
5.2 A PROCURA PELO PODER JUDICIÁRIO (Regressão no Modelo <i>Probit</i>).....	108
5.3 NÚMEROS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA.....	112
5.4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DA CONSIGNAÇÃO EM FOLHA.....	116
5.5 A POLÊMICA DA LIMITAÇÃO DOS JUROS E SUA CAPITALIZAÇÃO.....	117
5.6 POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DA COMISSÃO DE PERMANÊNCIA.....	119

5.7 A CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO COMO ALTERNATIVA PARA O AUMENTO DOS EMPRÉSTIMOS.....	121
5.8 A TENTATIVA DE REDUÇÃO DAS DEMANDAS PELA EXIGÊNCIA DO CUSTO EFETIVO TOTAL.....	122
5.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
6 CONCLUSÃO.....	125
REFERÊNCIAS.....	132
ANEXO A – QUESTIONÁRIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS DE RORAIMA..	140
ANEXO B – LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990	142
ANEXO C - DECRETO Nº 6.386, DE 29 DE FEVEREIRO DE 2008.....	143
ANEXO D - LEI COMPLEMENTAR Nº 053 DE 31 DE DEZEMBRO DE 2001.....	153
ANEXO E - DECRETO N.º 4.279-E DE 06 DE JUNHO DE 2001.....	154
ANEXO F - DECRETO Nº 4.855-E de 02 de Julho de 2002.....	158
ANEXO G - DECRETO Nº 6.642-E DE 22 DE SETEMBRO DE 2005.....	163
ANEXO H - DECRETO Nº 9.897-E, DE 25 DE MARÇO DE 2009.....	164

1 INTRODUÇÃO

As economias mundiais medem o grau de desenvolvimento dos Estados Soberanos pela força de seu Sistema Financeiro, cuja estatura e solidez, são condições básicas para atrair investimentos nacionais e estrangeiros, com o intuito de aumentar a produção, o consumo e o bem estar da população.

O Sistema Financeiro Nacional foi re-estruturado com a Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, que revogou grande parte dos dispositivos de seu texto originário, constituindo-se num sistema mais conservador que liberal no tocante ao crédito, mas com o objetivo de buscar o desenvolvimento equilibrado do País.

Sua estrutura foi normatizada em dois subsistemas, o primeiro constituído por autoridades monetárias com poderes de regulação e fiscalização das operações financeiras (Sistema Normativo) e outro responsável pela intermediação da moeda de poupadores para investidores (Sistema de Intermediação), o último autorizado a multiplicar moeda-escritural via concessão de crédito.

A partir do controle da inflação nas duas últimas décadas e, apesar das dificuldades de acesso, não é exagero afirmar que o crescimento da economia brasileira, nos últimos quatro anos, pode ser atribuído ao crédito. Da década de noventa para cá, alteraram-se consideravelmente as relações mercantis no Brasil, antes só se comprava com dinheiro, hoje o consumo se potencializa nas várias modalidades de crédito bancário, cujas relações jurídicas passam pela avaliação do crédito de pessoas físicas e jurídicas e pelas normas expedidas dentro do Sistema Financeiro Nacional.

O Ministério da Fazenda divulgou números para o período de 2002 a 2005 explicitando que houve grande expansão no mercado de microcrédito no Brasil, ou seja, do crédito direcionado, com uma promoção governamental voltada a facilitar e ampliar o acesso de recursos às pessoas físicas de baixa renda. No mesmo sentido, estudos desenvolvidos pelo Banco Central e reunidos nos Relatórios de Economia Bancária e Crédito de 2005/2007, concluíram também pela expansão do crédito livre (empréstimo bancários), em patamares jamais observados no Brasil, tendo como principal instrumento de alavancagem, o crédito direto ao consumidor.

Entre os produtos ofertados para a expansão do volume de empréstimos no Brasil, destacou-se o crédito consignado em folha, especialmente após a entrada em vigor da Lei 10.820/03, que estendeu esta modalidade de operação financeira aos trabalhadores do setor privado, aposentados e pensionistas do INSS.

No Estado de Roraima, o avanço do crédito consignado se deu mais no âmbito dos servidores públicos (cuja regulamentação está vinculada à Lei Complementar n. 053/91), notadamente porque no Estado predomina o funcionalismo público, com poucos investimentos na iniciativa privada.

Com o fim de quantificar o aumento do volume do empréstimo consignado no Estado de Roraima, o foco da pesquisa foi direcionado aos servidores públicos estaduais, excluídos os do antigo Território Federal, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contratos, Assembléia Legislativa, Defensoria Pública e Ministério Público Estadual, que possuem órgão pagador diverso do central (CGFP/SEGAD).

A escolha dos servidores estaduais ligados à SEGAD ocorreu, pois representam o maior número de aderentes ao crédito consignado no Estado de Roraima, o que possibilita antever uma população com maiores características e peculiaridades a serem pesquisadas.

Em uma avaliação superficial sobre o número de contratos de empréstimo realizados no Estado e após contato com a Secretária de Estado da Gestão Estratégica e Administração (SEGAD), que administra a folha de pagamento da maioria expressiva de servidores estaduais, verificou-se “prima facie” que, nos últimos quatro anos, o crédito consignado em folha vem ultrapassando todas as outras modalidades de empréstimo ou financiamento, despontando como o principal instrumento de concessão de crédito às pessoas físicas em Roraima.

Importante destacar que este estudo não objetiva apenas levantar dados matemáticos sobre a evolução do crédito consignado nos últimos quatro anos, busca mais; quer avaliar em minúcias esta forma de negociação de crédito, pesquisando os problemas mais frequentes no âmbito contratual e determinando o perfil dos tomadores de empréstimo, além de outras questões que conduzirão os leitores a saber por que o crédito consignado representa hoje a primeira opção dos servidores públicos roraimenses quando necessitam consumir, investir ou pagar suas dívidas.

O Capítulo 2 debate a necessidade de se estabelecer mecanismos de regulação do mercado de crédito no âmbito do Sistema Financeiro Mundial e nos Sistemas Financeiros de cada Estado-Nação, explicando a dinâmica e as atribuições dos principais agentes financeiros envolvidos no processo de intermediação bancária.

No Capítulo 3 procurou-se diferenciar o papel na economia da moeda-nacional (dinheiro) e da moeda-escritural (crédito), esta última formada dentro do sistema financeiro de intermediação, de modo a compatibilizar a atuação dos Bancos Centrais com as políticas macroeconômicas de multiplicação da moeda.

Nesse sentido, serão discutidos temas relevantes como a importância do crédito para estimular o desenvolvimento endógeno do país; sua função de substituir a moeda como forma de conter a inflação; o modelo econômico de oferta e demanda por crédito; a composição do *spread* bancário; os instrumentos de análise de crédito e a responsabilidade dos bancos de manterem lastro suficiente ao sistema; bem assim a evolução do crédito consignado no Brasil e as vantagens comparativas com relação às demais modalidades de crédito.

O Capítulo 4 examina especificamente a evolução em números do crédito consignado no Estado de Roraima no período de 2005 a 2008, conforme dados divulgados pela Coordenadoria-Geral da Folha de Pagamento do Estado CGFP/SEGAD, com um histórico do surgimento do crédito em folha e sua trajetória legislativa até os dias atuais. Serão delineadas as principais peculiaridades do crédito consignado e sua forma de cálculo para apuração da margem consignável do servidor estadual, bem como a quantidade de instituições financeiras que atuam no mercado.

Ao final do Capítulo 4 serão apresentados os resultados da pesquisa de campo, que consistem nas respostas ao questionário encaminhado *via intranet* aos servidores e que responderão aos objetivos específicos da pesquisa, tais como: nível de endividamento dos servidores, necessidade de renegociação das dívidas, conhecimento sobre as taxas de juros e demais encargos, entre outros.

No último Capítulo, será demonstrada a relação do crédito consignado com o Poder Judiciário de Roraima, o que motivou a elevada procura por revisões contratuais e o volume de processos direcionados contra bancos. Neste contexto serão enfrentadas questões polêmicas como a possibilidade do desconto em folha; a limitação dos juros em 12% ao ano; a possibilidade de capitalização mensal; a validade da comissão de permanência; e a obrigatoriedade das instituições financeiras de divulgarem o valor total que será cobrado nas parcelas mensais do empréstimo.

2 SISTEMAS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

Este Capítulo diferencia os Sistemas Econômicos dos Sistemas Financeiros Mundiais, bem como sustenta a necessidade de mudança do paradigma monetário para o da regulação do mercado de crédito. Em seguida objetiva internalizar conhecimentos sobre o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional em suas divisões administrativas, explicando as formas de atuação dos órgãos que compõem o sistema de controle e o sistema de intermediação do crédito.

2.1 SISTEMAS ECONÔMICOS

Os Sistemas Econômicos podem ser definidos como programas adotados pelas Nações, individualmente consideradas, e que objetivam proporcionar a melhor distribuição da riqueza de um país aos seus habitantes. Além do aspecto econômico, referidos Sistemas representam verdadeiros projetos políticos, na medida em que formam a ideologia dos povos e regem a dinâmica da vida em sociedade.

No seu aspecto intrínseco, os Sistemas Econômicos se apresentam como: “Forma organizada que a estrutura econômica de uma sociedade assume. Engloba o tipo de propriedade, a gestão da economia, os processos de circulação das mercadorias, o consumo e os níveis de desenvolvimento tecnológico e de divisão do trabalho” (SANDRONI, 2005, p. 776).

Os Sistemas Econômicos mais modernos, baseados tanto no ideário capitalista como socialista, refletem a caminhada da evolução da moeda para o crédito até o momento atual, de sério contingenciamento, decorrente da “Crise do Crédito” que, em outras palavras, deriva da falta de controle e regulação dos mercados mundiais de criação da moeda-escritural. É que as preocupações dos Sistemas Econômicos, notadamente os que adotaram a doutrina liberal, sempre estiveram restritas ao controle do dinheiro em circulação na economia.

Nenhum deles se ocupou de estudar o problema da expansão do crédito no mundo, bem assim, em adotar instrumentos eficazes de proteção de seus mecanismos de sustentabilidade. O resultado foi a necessidade, neste início de século XXI, de superação dos ensinamentos adquiridos com os Sistemas Econômicos anteriores, considerados já no pós-crise obsoletos, para uma alteração do paradigma monetário para o paradigma da análise, concessão e controle do crédito.

2.2 UM NOVO SISTEMA ECONÔMICO VIA “CONCESSÃO DE CRÉDITO”

A necessidade de compreender-se a evolução do crédito na economia mundial restou evidente, porque o processo de globalização ultrapassou o simples poder de circulação da moeda. Não é exagero afirmar que, quase a totalidade das transações comerciais hoje, são movidas pelo crédito, nas várias concepções em que ele se apresenta como meio de troca.

A moeda passou a ter uma função acessória de lastrear o crédito por meio de reservas governamentais e bancárias. Qualquer riqueza privada ou ativo público pode servir de lastro para garantir e expandir o crédito, formando-se assim uma ciranda financeira que não pode mais ser calculada; de modo que se muitos investidores resolverem sacar em moeda seus ativos, a economia entrará em colapso, pois faltarão recursos para lastrear tanto crédito.

Esta preocupação foi externada publicamente em 2004, por Joseph Stiglitz¹, momento em que previu a necessidade urgente dos governos mundiais regulamentarem as políticas de concessão de crédito. Segundo sua análise, deveria ser alterado de forma prudente o paradigma monetário, pois “os mecanismos que levam o dinheiro a afetar a economia são a disponibilidade de crédito e os termos em que esse crédito é disponibilizado. É o crédito que detém a força econômica” (STIGLITZ apud FREITAS, N., Valor Econômico, 2004)².

A falta de regulação do mercado de crédito foi determinante para o estouro da “Crise Norte-Americana” dos derivativos (hedge funds)³. O crédito está ligado à possibilidade de multiplicação de moeda pelos bancos, os quais emprestam dinheiro a juros, obedecendo unicamente às *reservas obrigatórias* exigidas pelos Bancos Centrais e os *riscos* de cada operação. Não existem mecanismos de proteção confiáveis para caucionar o grande volume de crédito em circulação.

Stiglitz não foi o único a prever os problemas advindos da falta de controle do crédito, Nouriel Roubini⁴ em 2006, durante uma palestra realizada no FMI, chocou o mercado financeiro ao antever a crise do mercado de crédito imobiliário norte-americano. Nos EUA o problema do crédito imobiliário decorreu da forte queda dos preços dos imóveis a partir de 2006 e também porque os CDO's⁵ negociados no mercado aberto são considerados

¹ Economista-Chefe, Vice-Presidente do Banco Mundial de 1997 a 2000 e Prêmio Nobel de Economia em 2001.

² Daí a necessidade de se estudar melhor o papel das instituições financeiras na multiplicação da moeda via concessão de crédito, bem como avaliar os limites de sua expansão pelas imperfeições de mercado e as garantias mínimas que deveriam ser exigidas para evitar uma possível falta de liquidez no futuro (NA).

³ Modalidade de investimento que consiste em um condomínio de pessoas, que possuem interesses comuns, pois adquirem cotas de investimento em diversas carteiras de títulos, administrados por um agente financeiro (NA).

⁴ Economista, Consultor de Empresas e Professor da Universidade de Nova York.

⁵ *Collateralized Debt Obligations* ou CDO's é a sigla que identifica os empréstimos garantidos pelos seus próprios ativos, no caso, os imóveis (NA).

empréstimos de alto risco, pois efetivados em longos períodos, com valores muito expressivos e, sem uma avaliação confiável da capacidade financeira dos tomadores.

No crédito imobiliário a garantia do financiamento se concentra essencialmente no próprio imóvel, o qual tem a função de viabilizar o retorno do capital investido em caso de inadimplemento.⁶ Nos Estados Unidos o termo *Prime Mortgage* expressa o significado de que a dívida está garantida pelo próprio imóvel. Sua derivação para *subprime* designa que a garantia não é mais suficiente, sendo esta uma operação de alto risco.

A negociação dos ativos de alto risco mostrou-se perigosa em nível mundial, como também deixou claro Paul Krugman, Prêmio Nobel de Economia em 2008, que manifestou sua indignação com o descontrole e falta de regras na negociação de créditos: “*Hedge funds* e CDOs fazem negócios antes restritos aos bancos, mas não são regulados” (KRUGMAN, P.; COUPPEY-SOUBEYRAN, J., 2008, p. 3).

No mesmo rumo, a opinião do especialista em marcos regulatórios e professor de Economia em Sorbone, Jézabel Couppey-Soubeyran: "Entre especialistas, caminhamos para o consenso de que a crise foi originada pela externalização dos riscos bancários. Os reguladores não tomaram consciência dos riscos gigantescos que se formavam no seio das organizações" (*idem*).

Vale destacar que a crise se instalou também na suposição de não pagamento dos financiamentos pelos mutuários, porque a estruturação do mercado de crédito depende de um fator importantíssimo: *a credibilidade*. Sem credibilidade os ativos perdem valor em bolsa, transformando-se em prejuízos aos bancos, que têm como obrigação registrar nos balanços os preços dos negócios que mantêm em carteira, inclusive os “ativos podres”.

O exemplo norte-americano foi importante porque descortinou o problema advindo da criação de moeda sem lastro ou com garantias insuficientes, o que Stiglitz (2004) previu que aconteceria em escala mundial em “Rumo a um novo Paradigma em Economia Monetária” e de forma irreversível. Nesse contexto, defende a tese de migração dos estudos econômicos da moeda para o da *avaliação dos efeitos do crédito na economia mundial*, o qual se concentraria nas mãos dos Sistemas Financeiros, atualmente responsáveis por reformular as políticas de gestão da moeda via concessão de crédito.

⁶ Nos Estados Unidos para os derivativos “subprime”, não havia um sistema confiável de verificação de capacidade financeira dos clientes, concentrando-se o mercado exclusivamente na garantia hipotecária (NA).

2.3 SISTEMA FINANCEIRO MUNDIAL

O Sistema Financeiro compreende o “conjunto de unidades organizadas de determinada forma para alcançar um fim” (HOUAISS; VILLAR, 2006, p. 684). O fim almejado pelos Sistemas Financeiros no mundo é o de controlar a economia, assegurando o equilíbrio entre oferta e demanda monetárias de forma a incentivar o desenvolvimento endógeno dos países.

Consolidou-se como fato incontroverso nas economias mundiais, que o grau de desenvolvimento de qualquer região do planeta está intimamente ligado à força do seu sistema financeiro, cuja importância, diversidade e tamanho, representam condições necessárias para atrair poupanças nacionais e estrangeiras, meios de fomento do sistema produtivo local e, por conseqüência, de aumento do bem estar da população.

Os modelos financeiros de alta tecnologia e diversidade dos países desenvolvidos são comparados hoje a outros menos desenvolvidos (países periféricos ou semi-periféricos) e refletem as diferenças na qualidade de vida das pessoas. Assim, é possível afirmar que o crescimento econômico está intimamente ligado à possibilidade de acesso ao crédito, que corresponde a um dos instrumentos monetários regulados diretamente pelos sistemas financeiros do mundo todo.

No Brasil, tal como ocorre na maioria dos países em desenvolvimento, a concessão do crédito se concentrou no sistema financeiro de intermediação, com pouca ou nenhuma outra exceção, daí a importância fundamental de se estudar as relações de consumo, os serviços e o direito bancário.

A globalização⁷ ampliou a responsabilidade dos sistemas financeiros de cada Estado-Nação, para uma atuação coordenada no desenvolvimento da economia mundial, hoje formada por grandes blocos econômicos. É de se destacar, por oportuna, a expressão econômica que diz “o comércio pode ser bom para todos” (MANKIW, 2005, p. 09).

Em síntese:

O sistema financeiro engloba os mercados, os intermediários, as empresas, as empresas de serviços e outras instituições usadas para possibilitar decisões financeiras para famílias (indivíduos), empresas e governos. Às vezes, o mercado para um determinado instrumento financeiro possui uma localização geográfica específica, como a Bolsa de Valores de Nova York ou a Bolsa de Opções e Futuros de Osaka, que são instituições instaladas em edifícios de Nova York, nos EUA, e de

⁷ A globalização é um fenômeno de ampliação de mercados, que se iniciou no século XV com as grandes navegações e se intensificou no final do século XX com a criação dos grandes blocos econômicos e com as políticas de abertura dos mercados internacionais (NA).

Osaka, no Japão, respectivamente. Porém, muitas vezes, o mercado não tem qualquer localização específica. É o caso dos mercados de balcão – ou mercados extrabolsa – que operam com ações, debêntures e moeda estrangeira e que são essencialmente redes de telecomunicações computadorizadas globais, as quais ligam corretoras de valores e seus clientes. (BODIE, Z.; MERTON R.C., 2002, p. 51).

2.4 SISTEMA FINANCEIRO NORTE-AMERICANO

O Sistema Financeiro Norte-Americano, desde 1930, opera na forma *market oriented financial*, para um mercado de crédito sem interferências, lastreado em depósitos de moeda à vista, bem como em ações ordinárias e preferenciais, com pouca regulação, resultado das políticas monetárias implementadas pelo *Federal Reserve*, o Banco Central Norte-Americano.⁸

O *Fed* é o responsável pelo controle da moeda e do crédito nos Estados Unidos. Sua origem remonta ao *Federal Reserve System* ou reunião dos doze Bancos Centrais Regionais Americanos, que asseguravam a circulação da moeda de forma compatível com a atividade econômica, concediam empréstimos de última instância e fiscalizavam o mercado bancário. O *Federal Reserve* único foi criado após a crise de 1929, resultado da necessidade de se profissionalizar a política monetária americana, controlar a inflação e impor a obrigação de depósitos compulsórios, ou seja, o dever dos bancos comerciais manterem reservas.

A organização do *Fed* é complexa, conta com mais de 5.000 bancos membros, 12 bancos de reserva do Distrito Federal e com dois órgãos distintos: o Conselho Federal de Reserva, que possui a missão de elaborar a política monetária e a Comissão Federal do Mercado Aberto (FOMC), com 12 membros,⁹ principal órgão do *Fed*, responsável pela definição das taxas de juros, das políticas macroeconômicas de disponibilidade monetária e controle dos preços, como também das decisões quanto às operações de mercado aberto.

A regulação norte-americana teve quatro momentos distintos: o primeiro de 1930 a 1940 que se preocupou com políticas de viabilização da concorrência e superação da crise de 1929; o segundo de 1960 a 1980, direcionado à proteção dos consumidores e à segurança dos produtos; o terceiro a partir do século XXI, com a defesa do meio ambiente (criação do mercado de créditos de carbono); e a última a partir da crise americana do crédito em 2007, com a preocupação de gestão do mercado de capitais e de controle das operações bancárias¹⁰.

⁸ O *Fed* é uma agência reguladora, com poderes de regulação e fiscalização sobre a atividade financeira norte-americana. Os membros sete membros são escolhidos pelo Presidente da República, submetidos à aprovação do Congresso Norte-Americano, cumprem mandato fixo de 14 anos e possuem estabilidade no cargo (NA).

⁹ Sete integrantes do Conselho Federal e mais cinco presidentes de Bancos Regionais ligados ao *Fed* (NA).

¹⁰ O Secretário do Tesouro Norte-Americano, Henry Paulson, anunciou em 31 de março de 2008, um plano contendo 218 páginas, que objetivou tornar o sistema americano mais forte frente às crises do crédito, dentre as

São ativos participantes do sistema de crédito norte-americano as instituições bancárias, responsáveis pelos empréstimos às empresas e consumidores; e, também, as instituições não-bancárias, responsáveis pela negociação de ações e de títulos de longo prazo no mercado de capitais. De forma coordenada comandam um sistema financeiro internacional, baseado na institucionalização da poupança, securitização e negociação de riscos (mercado de derivativos)¹¹.

Atualmente os Estados Unidos possuem o maior mercado de capitais do mundo, o que lhe dá uma vantagem comparativa em relação aos outros países, fazendo predominar mundialmente o capital mobiliário (mesmo que especulativo) sobre o capital imobiliário, com a característica especial de buscar a ampliação dos mercados, acumulando cada vez mais riquezas.

Em 1995, enquanto a União Européia negociava em bolsa (títulos públicos, privados e ações) no valor de 3,8 trilhões de dólares, no mesmo período o Japão negociava 3,7 trilhões e os Estados Unidos quase o dobro, ou seja, 6,9 trilhões de dólares.¹²

2.5 SISTEMA FINANCEIRO DA UNIÃO EUROPÉIA

Várias formas de integração foram utilizadas no mundo, umas menos profundas que outras. As Zonas de Livre Comércio são formas de integração superficiais, onde cada Estado-Membro assume a responsabilidade pela redução das tarifas aduaneiras em troca da integração de seus produtos em mercados protecionistas. Entretanto, mantém cada Estado-Membro seu Banco Central e o poder sobre as políticas comerciais, podendo deliberar sobre a circulação de determinados produtos.

A União Européia, por outro lado, representa a forma mais profunda de integração que o mundo contemporâneo assistiu. Conseguiu estruturar uma federação de Estados Soberanos com a centralização das decisões econômicas e monetárias nas mãos do Banco Central Europeu (BCE), órgão encarregado de executar o que se convencionou chamar de *pacto de estabilidade*.¹³

metas estaria à atribuição de maior poder ao *Fed* para proteger a estabilidade do sistema e a criação de uma nova agência reguladora, com a atribuição exclusiva de supervisão bancária (NA).

¹¹ Mercado de Derivativos corresponde à negociação de ativos financeiros que derivam de outros ativos, ou seja, seus ganhos dependem do desempenho de outros produtos (NA).

¹² Conforme informações colhidas de Prati & Schinasi, 1997.

¹³ Os instrumentos jurídicos que tratam do *pacto de estabilidade* são: Resolução do Conselho Europeu de Amsterdã, de 17.06.1997; Regulamento (CE) n. 1466/97 e Regulamento (CE) 1467/97 (NA).

A integração regional, com a ampliação dos mercados, é hoje o principal objetivo da União Européia,¹⁴ que possui como metas específicas a união política, econômica e monetária, em torno de um texto único, a Constituição Européia.

A história da integração européia começou em 1944, com a criação da BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), que objetivava a eliminação de barreiras alfandegárias entre os três países integrantes. Em 1950 foi criada a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, em um sistema mais aperfeiçoado de integração, onde se admitiu a criação de entidades supra-nacionais e a adoção de um sistema jurídico único para os seus integrantes. Em seguida França, Alemanha e Itália se aliaram aos países da Benelux, formando a “Europa dos seis”.

Na década de 70, mais três países somaram-se à Comunidade Econômica Européia, Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, constituindo assim a “Europa dos nove”. Ainda em 1979 foi criado o Sistema Monetário Europeu, com o escopo de auxiliar a integração entre as economias nacionais.

Em 1992, formou-se a União Européia por intermédio do Tratado de Maastricht, que substituiu a Comunidade Econômica Européia (CEE) e teve por objetivos congregar soberanias e federalizar economias para o crescimento econômico e desenvolvimento social desses países.

A continuidade do processo de integração ocorreu em 1997, com o Tratado de Amsterdam, onde se formulou o *pacto de estabilidade* entre os integrantes da União Européia e definiram-se os 11 países que adotariam a moeda única, o Euro. Em 1998, foi instituído o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e em 1999, iniciou-se o procedimento de substituição das moedas, com a entrada em funcionamento do Banco Central Europeu (BCE).

Somente em 2002, é que o Euro passou a circular validamente como moeda. Em 2004, aderiram ao *pacto de estabilidade* mais dez países, formando-se a “Europa dos vinte e cinco”. Atualmente, em 2007, a União Européia cresceu para 27 membros, com a adesão de Bulgária e Romênia.

A teoria econômica, utilizada pela União Européia, segue a linha Monetarista, pois centrada no controle da inflação, nas políticas fiscais e na moeda única.¹⁵ O segundo objetivo a ser alcançado pela UE é o de possibilitar crescimento econômico num contexto de bem estar social.

¹⁴ A União Européia é formada atualmente por 27 países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Itália, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, Grécia, Portugal, Espanha, Finlândia, Suécia, República Tcheca, Estônia, Chipre, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária e Romênia (NA).

¹⁵ Atualmente apenas 12 países fazem parte da Euro-zona; o Reino Unido, a Dinamarca e a Suécia, bem como os doze últimos membros estão fora da moeda única (NA).

Nesta conjuntura:

O Pacto de Estabilidade pretende constituir-se num mecanismo de coordenação política cujo objetivo é intermediar o desenvolvimento sustentável, principalmente com uma política regional desenvolvimentista, por meio de trocas internacionais, promoção de investimentos, modernização da infra-estrutura dos países, alocações de capital privado e público etc. (AQUINO, D. C.; FRAHM, C. 2005, p. 248).

O Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), criado em 1998, congregou todos os Bancos Centrais Nacionais (BCN) dos Estados membros da União Européia e o Banco Central Europeu (BCE). A política de controle da inflação foi levada a efeito pela subordinação das taxas de juros, num sistema parecido com o regime de metas de inflação adotado pelo Brasil.

Foram definidas, ainda, as atribuições de cada um dos Bancos Centrais, cabendo ao BCE fixar e controlar as taxas de juros e aos BCN's atuarem como agências reguladoras internas, conforme orientação do BCE. Continuaram soberanos em sua política monetária o Reino Unido, a Dinamarca e a Suécia, comprometidos, contudo, com as metas do *pacto de estabilidade*. Essas metas correspondem basicamente à limitação dos déficits do governo em menos de 3% do PNB e a dívida pública em torno de 60% do PNB.

Segundo dados da Euro Indicators (2005), os países da Euro-zona, ou seja, aqueles que adotaram a moeda única somados a Reino Unido, Dinamarca e Suécia, conseguiram alcançar nos anos de 2001 a 2004 números próximos às referidas metas, com déficits superiores a 3% encontrados somente na Alemanha e França. O problema concentrou-se em quase todos os países, no aumento da dívida pública, em torno de 10% (dez por cento) acima da meta.

Tabela 1: (UE) RESULTADO DO GOVERNO E DÍVIDA PÚBLICA

Períodos	2001	2002	2003	2004
Déficits do Governo	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Dívida Pública	69,6	69,5	70,8	71,3

Fonte: Euro Indicators, n. 37, março/2005.

No que se refere ao crédito, houve grande expansão de investimentos nos países integrantes da União Européia, especialmente nos menos desenvolvidos, num sistema de crédito aberto e globalizado, tal como utilizado pela economia dos Estados Unidos da América.

Apesar do esforço dos 27 países integrantes do bloco, a verdade é que a crise econômica do *subprime* provou que as políticas econômicas da União Européia são dependentes das políticas do Banco Central Norte-Americano, pois os ativos formados nos Estados Unidos são negociados e “contaminam” rapidamente o mercado europeu.

Para reavaliar a política de regulação do mercado de capitais, a Cúpula da União Européia se reuniu em Bruxelas, no mês de outubro de 2008, para discutir as obrigações de bancos e financeiras, especialmente sobre as operações de *hedge funds* e de *CDO's*, ativos que se encontram no epicentro da crise. Porém, não foi alcançada uma posição segura de como agir para conter a crise, o que evidenciou o despreparo europeu no assunto “crédito”.

2.6 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

No Brasil existe uma forte regulação do mercado financeiro¹⁶ fator determinante da retração do crédito em nosso país. Esta parte regulatória foi estruturada pela Constituição Federal desde 1988 e reavivada com a Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, que revogou grande parte dos dispositivos do texto originário, constituindo hoje uma espécie de sistema misto (liberal/social), ou nas palavras de Kuttner (1998): “uma economia mista”.

A sua completa emancipação depende ainda de lei complementar, que deverá dispor inclusive “sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras” (CF, art. 192). A espinha dorsal do sistema está apoiada na Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que prevê diretrizes para as instituições monetárias, bancárias e creditícias brasileiras, com o costume já cultural de emprestar somente aos que têm condições de honrar suas dívidas.

A gênese do Sistema Financeiro Nacional (SFN) está na criação dos bancos comerciais. O primeiro foi o Banco do Brasil, criado em 1808, por autorização de D. João VI. Na esfera privada foi o Banco do Ceará em 1836, seguido do Banco Comercial do Rio de Janeiro em 1838. Na mesma época os EUA mantinham mais de 200 bancos comerciais operando em diversas atividades econômicas, o que explica, em parte, a grande diferença da evolução econômica dos americanos se comparada com a nossa.

O livro de Jorge Caldeira (1995) ilustra bem a história do surgimento dos bancos na América do Sul “Mauá: Empresário do Império”, explica a vida de Irineu Evangelista de Souza, um brasileiro que foi capaz de influenciar grandes projetos de infra-estrutura na América do Sul e de reabrir o Banco do Brasil, em 1851.

¹⁶ A intervenção brasileira no mercado passou a ser regra, como pode ser observado na atuação das Agências Reguladoras, especialmente nos reajustes de tarifas de energia elétrica e serviços de telecomunicações (NA).

A moeda corrente e os depósitos à vista mantidos no Banco do Brasil correspondiam à totalidade da economia brasileira no final do século XIX, mas o desenvolvimento crescente e a necessidade de aumento da produção interna, que demandavam cada vez mais recursos, possibilitaram a criação de instituições monetárias com a finalidade de estruturar, regulamentar e fiscalizar o crescimento econômico.

Foi assim que, quase um século depois, em meados de 1960, foi implantado o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB), entidades que possibilitaram a normatização administrativa do Sistema Financeiro Nacional, e foram fundamentais ao fomentar o desenvolvimento local, regional e nacional da produção.

O SFN, como leciona Rosseti (2006), foi estruturado em dois subsistemas, um constituído por autoridades monetárias com poderes de regulação e fiscalização das operações financeiras (Sistema Normativo) e outro responsável pela transferência da moeda das mãos de poupadores para investidores (Sistema de Intermediação).

Atualmente, diante dos inegáveis avanços dos serviços bancários e ampla diversidade da captação de recursos, o SFN é considerado compatível com o de países desenvolvidos, concentrando atuação maior nas políticas macroeconômicas. Na relação microeconômica entre cliente banco, o CMN está mais para o liberalismo do que para o intervencionismo, contudo, ampliou sua atuação a partir de 2002, traçando o perfil do mercado de crédito por meio de pesquisas e relatórios, com forte regulação da atividade bancária.

O mercado interno, fiscalizado pelo Banco Central do Brasil, abrange tanto pessoas físicas como jurídicas, com a característica especial de só admitir empréstimos garantidos, dentro de um mercado de baixa competitividade entre os bancos, o que não significa a formação de oligopólios, pelo menos é o que indicam pesquisas efetivadas pelo BACEN¹⁷. Como esclarecido linhas atrás, o SFN é subdividido em dois subsistemas: o *normativo* e o de *intermediação*:

2.7 SUBSISTEMA NORMATIVO

Está constituído por três autoridades monetárias: o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, criou o CMN e o BACEN e a Lei 6.385, de 07 de dezembro de 1976, deu vida à CVM, os dois últimos órgãos na condição de autarquias¹⁸.

¹⁷“Um Exame da Concorrência em Três Produtos Bancários” (2005, p. 103-114).

¹⁸ Pessoas jurídicas de Direito Público Interno com capacidade de auto-governo (NA).

2.7.1 Conselho Monetário Nacional

Órgão de cúpula do Sistema Financeiro Nacional ligado ao Ministério da Fazenda, responsável pelas diretrizes básicas de atuação nos setores monetários, de mercado de capitais, de mercado cambial e de crédito. Atua como órgão eminentemente normativo e consultivo, sem executar diretamente (por mão própria) as atividades que coordena.

Algumas de suas principais atribuições são: a) regular o valor interno da moeda diante de situações de desequilíbrio interno e externo; b) promover a aplicação de recursos de forma homogênea no território nacional, possibilitando o desenvolvimento de todas as regiões do País; c) propiciar o aperfeiçoamento das instituições financeiras, no sentido de alcançar a maior eficiência possível em suas atividades; d) coordenar políticas tendentes a controlar a dívida pública interna e externa; e f) fomentar as políticas monetária, fiscal, e de crédito e câmbio.

2.7.2 Banco Central do Brasil

Conhecido como o Banco dos Bancos, é o principal órgão de execução das políticas implementadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Sua Diretoria é escolhida pelo CMN e nomeada pelo Presidente da República, o qual poderá promover demissões a qualquer tempo e diante das conveniências do Governo Federal (Decreto n. 91.961/85, art. 1º).

O próprio Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre a atuação do Banco Central, definindo-o como “uma autarquia de direito público, que exerce serviço público, desempenhando parcela do poder de polícia da União no setor financeiro” (STF, ADI 449, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ dia 22.11.1996).

Ao BACEN compete cumprir as normas expedidas pelo CMN e as disposições previstas nos artigos 9 e 10 da Lei 4.595/64, que em síntese delimitam suas atribuições no sentido de: a) receber os depósitos compulsórios dos bancos; b) fornecer empréstimos para atender necessidades imediatas das instituições financeiras; c) regulamentar os serviços de compensação de cheques; d) normatizar e fiscalizar as atividades dos bancos; e) decretar intervenção ou liquidação extrajudicial; f) emitir papel-moeda e moeda metálica; g) controlar a liquidez de toda a economia; h) definir a taxa básica de juros; i) administrar os títulos públicos e as dívidas interna e externa, dentre outras.

A intervenção do Banco Central no mercado de crédito é realizada de três formas:

1^a. *Concessão de Empréstimos aos Bancos por meio da taxa de redesconto*¹⁹, especialmente para operações de curto prazo e descasamentos. Neste caso: “se a taxa de redesconto for inferior à adotada no mercado, as instituições financeiras são incentivadas a elevar o crédito e vice-versa”. (ANRESSO; LIMA. 2007, p. 10).

2^a. *Depósitos Compulsórios*: Quando as instituições financeiras recebem depósitos de poupadores, não podem emprestar 100% desses recursos, devem separar uma parcela como reservas obrigatórias que são exigidas pelo Banco Central. Assim, quanto maior for a porcentagem de depósitos compulsórios, menor será a oferta de crédito na economia, dada a obrigação dos bancos de enviarem os recursos para o BCB.

3^a. *Operações de Mercado Aberto ou Open Market*: São operações promovidas pelo BCB de compra e venda de títulos públicos no mercado, encontrando-se o crédito lastreado em títulos da dívida pública. Quando o BACEN necessita restringir a circulação de moeda na economia, como forma de controlar a inflação, ele emite títulos e os negocia no mercado aberto, reservando a moeda. Quando quer ampliar a circulação de moeda fará a operação inversa, comprará os títulos, irrigando o mercado e ampliando a liquidez da economia.

Aproveitando o modelo proposto pelo *Federal Reserve*, o BACEN, no final da década de 90, criou o Comitê de Política Monetária (COPOM), órgão administrativo formado pelos Ministros da Fazenda e Planejamento, além do Presidente e Diretores do Banco Central. A principal atribuição do COPOM é tomar decisões quanto aos rumos da política monetária de curto prazo, quanto à fixação da taxa básica de juros (OVER-SELIC) e formulação de análise situacional brasileira (ATA DO COPOM), que sinaliza, em determinados períodos ao mercado, sobre as possibilidades futuras de alta ou de baixa da taxa de juros.

A Diretoria do Banco Central atua sem mandato e com possibilidade de demissão *ad nutum*, o que obriga a uma atuação *paripassu* com as determinações do Ministério da Fazenda, ou seja, sob a influência política do Governo Federal. Isto ocorre em virtude da falta de estabilidade nos cargos e autonomia nas decisões administrativas.

Com efeito, encontra-se na pauta de reivindicação de economistas de *escol*, a equiparação do Banco Central ao *Fed* (Federal Reserve), agência reguladora responsável pela política monetária norte-americana, para que sejam implementadas em definitivo no Brasil as garantias de independência funcional aos Dirigentes do BACEN, que passariam a cumprir um mandato e deter o poder absoluto de decidir os rumos da economia.

¹⁹ Utilizada para conceder empréstimos de curto prazo aos Bancos com problemas de liquidez temporária (NA).

Sobre o tema:

No Brasil, o Banco Central não é independente. Ele está vinculado ao Poder Executivo, e é o presidente da República que nomeia o presidente do Banco. Quando se fala em independência do Banco Central, na verdade, busca-se autonomia para o mandato da sua diretoria. (MONTELA, 2005, p. 98).

A criação do COPOM e sua atuação no mercado se demonstraram positivas dentro do cenário financeiro nacional. Ajustado nos moldes do FOMC (*Federal Open Market Committee*), apesar das críticas quanto à ortodoxia de suas decisões, o Comitê de Política Monetária conseguiu adotar medidas de controle da hiperinflação, presente na vida dos brasileiros há mais de cem anos, e também contribuir para a diminuição da dívida externa a partir da década de 90, considerada por muitos economistas uma dívida consolidada, isto é, impagável.

O COPOM administra atualmente mais de US\$ 200 bilhões em reservas, valor suficiente para resgatar todos os títulos públicos do Brasil no mercado internacional, avaliados no auge da “Crise Financeira” em US\$ 130 bilhões (SALOMÃO; NEVES; LEAL. p. 28, 2007). Nesse sentido, sinalizou ao mercado que poderia pagar suas dívidas, refreando o pessimismo dos negócios efetivados pelo Brasil.

A importância da profissionalização do sistema restou evidente para Gustavo Franco desde 2000, que advertiu que se fazia necessária uma reforma legislativa de todo Sistema Monetário Brasileiro, que implicaria: a) na ampliação dos poderes dos Diretores do Banco Central, a exemplo das agências reguladoras; b) na previsão legal do COPOM com sua composição, objetivos e finalidades; c) na atribuição de mandatos temporários aos responsáveis pelas políticas monetárias no Brasil; e, principalmente, d) em medidas de afastamento de possíveis influências políticas na gestão do Banco Central.

A profundidade do seu pensamento pode ser avaliada em apenas um parágrafo:

No Brasil não se consegue avançar em independência do BC. O Artigo 192 da nossa Constituição permanece sem regulamentação desde 1988, e a única iniciativa do Executivo durante todos esses anos para avançar nesse terreno foi em 1998, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou à Câmara um Projeto de Lei Complementar dispendo sobre mandatos e quarentena de dirigentes do BC. Este projeto bem que poderia sair do esquecimento onde se encontra, pois poderíamos estar agora discutindo a inclusão do COPOM nesta lei, assim avançando de verdade em afastar os políticos da gestão da moeda. (FRANCO, 2000).

2.7.3 Comissão de Valores Mobiliários

A CVM foi instituída pela Lei 6.385/76 como autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, sua diretoria é nomeada e demissível a exemplo do BACEN. Sua função precípua é de fiscalizar e disciplinar as atividades do mercado de capitais, segundo as determinações do Conselho Monetário Nacional.

Compete assim a CVM assegurar o bom funcionamento da bolsa de valores, protegendo os titulares de valores mobiliários. Nesse sentido, fiscaliza e coordena as negociações de títulos emitidos por empresas, autorizadas a operar no mercado aberto. Sua atuação é importante no sentido de ampliar as possibilidades de investimento em empresas de médio e grande porte, responsáveis pelo incremento da produção em nosso País.

2.8 SUBSISTEMA DE INTERMEDIÇÃO

Tem por escopo a intermediação financeira que se estabelece entre a captação de recursos na economia (poupança) e o repasse desses valores para formação de bens de capital (investimento), mediante a cobrança de uma taxa de juros que estimule a captação e o empréstimo (*spread*). As instituições que compõem este micro-sistema são os bancos comerciais públicos e privados (instituições bancárias), bem como os bancos de desenvolvimento e investimento (instituições não-bancárias).

2.8.1 Instituições Bancárias

São formadas pelos bancos comerciais e caixas econômicas. As operações bancárias típicas podem ser relacionadas como operações de mútuo, depósito, antecipação, desconto, abertura de crédito, conta-corrente, conta-poupança etc. Os bancos, salvo determinação judicial, são obrigados a guardar sigilo das informações bancárias de seus clientes.

A principal diferença, entre as instituições bancárias e não-bancárias, está na possibilidade de captação de depósitos à vista (ativos monetários), que são feitos exclusivamente pelas primeiras.

As caixas econômicas se diferenciam dos bancos comerciais, pois são instituições governamentais, que promovem tanto operações normais de mercado como a execução de programas de interesse público. Atualmente a Caixa Econômica Federal (Lei 4.380/64, art. 24) é o banco responsável pelo financiamento das políticas de habitação.

A característica principal da instituição bancária é, portanto, a possibilidade de utilização dos recursos depositados por terceiros em suas operações. A circulação desses depósitos, por meio de empréstimos, faz com que os bancos criem moeda a partir da moeda-escritural, o que se convencionou chamar de *multiplicador de moeda*.

No mundo, a função de fomentar o crédito é comum, como esclarece Nelson Abrão:

“A função de intermediação no crédito, essencial do ponto de vista econômico, à noção do banco moderno, é assumida na lei bancária de 1938, para sujeitar a uma disciplina particular os estabelecimentos de crédito que, qualquer que seja sua natureza (pública ou privada) ou dimensão, recolhem do público a poupança a curto prazo e exercitam o crédito assim chamado ordinário” (ABRAÃO, 2007, p. 20).

Adverte ainda Fran Martins que:

“(...) chamados de intermediários do crédito, na realidade os bancos são mobilizadores do crédito, agindo sempre como sujeito das operações e dos contratos que realizam”. (MARTINS, 2000, p. 497).

2.8.2 Instituições Não-Bancárias

São instituições que possuem uma atividade ligada a crédito, financiamento ou investimento, sem exercer a atividade tipicamente bancária, ou seja, receber do público depósitos em dinheiro. As funções exercidas pelas instituições não-bancárias são vitais para a economia, pois trabalham com operações de circulação de ativos mobiliários, como a bolsa de valores ou de ampliação do crédito, como as cooperativas de crédito.

No âmbito das instituições que buscam promover o desenvolvimento nacional e regional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o principal representante do Governo Federal (Lei 1.628/52 e Lei 2.973/56). No ramo do desenvolvimento regional foram criadas instituições financeiras com recursos públicos direcionados, como é o caso do Banco de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BDES), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA).

2.8.3 Instituições Bancárias Mistas

As instituições mistas formaram os Bancos Múltiplos, que podem ser definidos como aqueles que operam tanto com atividades tipicamente bancárias quanto com atividades não-bancárias, especialmente as de negociação de títulos. No Brasil, este tipo de instituição dominou o mercado.

Os Bancos Múltiplos, também conhecidos como *banco universal do tipo alemão*, têm a peculiaridade de atuar em vários segmentos do mercado financeiro ao mesmo tempo, especialmente nas atividades de captação de depósitos, concessão de crédito e intermediação de títulos.

A implementação dos Bancos Múltiplos remonta ao final da década de 90 e foi autorizada pela Resolução BACEN n. 1542. Atualmente 90% (noventa por cento) das empresas bancárias do país operam com carteiras múltiplas e representam o principal instrumento de intermediação e investimentos. Nesse sentido, os Bancos Múltiplos contribuem para a dinâmica do mercado no curto prazo, bem como para o aumento da produção e desenvolvimento nacional no longo prazo.

2.8.4 Cooperativas de Crédito

As cooperativas de crédito são instituições não-bancárias constituídas para prestar serviços financeiros e atender ao interesse de seus associados. Seu regime jurídico foi instituído pela Lei 5.764/71 e a autorização para funcionamento esteve por muito tempo restrita ao cooperativismo²⁰, isto é, atendimento de pessoas que se encontrem dentro de uma área específica de atuação (médica, educacional, odontológica, jurídica, previdenciária, etc.).

Sua expansão decorreu dos resultados dos países do leste-europeu, para o quais as cooperativas representam mais de 50% das intermediações creditícias. A origem do cooperativismo remonta ao século XIX na Inglaterra, a “Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale” que emergiu da revolta de tecelões contra o sistema desigual de obtenção de crédito bancário.

A evolução desse ente associativo no mundo é inegável e deriva das seguintes vantagens comparativas com o sistema bancário tradicional: 1. Formação de capital a partir de contribuição dos filiados; 2. Autonomia das decisões na concessão de crédito; 3. Livre associação de pessoas pertencentes a um mesmo ramo de atividade; e, 4. Controle dos resultados diretamente pelos interessados.

²⁰ Atualmente são permitidas cooperativas de livre admissão de associados. Para constituir uma cooperativa é necessária autorização do BACEN, com no mínimo vinte pessoas físicas interessadas a constituir um empreendimento, onde cada pessoa tenha um voto e haja distribuição dos benefícios aos cooperados (NA).

Por constituírem uma forma de cooperação mútua à semelhança das associações, não podem ter fins lucrativos, o que na prática se traduz em taxas de juros mais baixas em comparação às praticadas pelos bancos comerciais. Os serviços oferecidos ao público alvo envolvem operações de empréstimo pessoal, financiamento de veículos, financiamento de imóveis, consultoria financeira, obtenção de planos securitários, dentre outros do mesmo gênero. Seu caráter altruísta, no entanto, merece grande fiscalização por parte do Banco Central, porque em grande parte as cooperativas se transformaram em bancos irregulares, cobrando altas taxas de juros e, em alguns casos, até obrigando à filiação para a concessão de empréstimos.

O ponto positivo para a economia, quanto à atuação das cooperativas, foi o de diversificar o mercado financeiro de crédito, com ampliação das cestas de produtos ao alcance dos seus cooperados. Aumentou assim o poder de compra de parcela significativa da população brasileira que, de outra forma, não teria acesso ao crédito bancário, contribuindo para a existência de uma concorrência saudável e desenvolvimento das relações creditícias.

A magnitude que foi dada à participação das cooperativas, no contexto do Sistema Financeiro Nacional, foi muito grande. A Emenda Constitucional n. 40/93 suprimiu todos os incisos e parágrafos do artigo 192 da Constituição Federal, mas manteve no “caput” as cooperativas de crédito, senão vejamos:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (CF, art. 192)

Segundo dados da pesquisa: “Cooperativas de Crédito: História da evolução normativa no Brasil” (PINHEIRO, 2008), o sistema de cooperativismo brasileiro, em junho de 2008, já havia conseguido formar uma importante estrutura composta pelas seguintes instituições de crédito:

(...) Dois bancos cooperativos, sendo um múltiplo e outro comercial, cinco confederações, uma federação, 38 cooperativas centrais e 1423 cooperativas singulares, com 4.044 pontos de atendimento, somando mais de três milhões de associados. Das singulares, 152 eram de livre admissão de associados, 74 eram de empresários, 386 eram de crédito rural e 881 dos demais tipos. (PINHEIRO, 2008, p. 13).

2.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após discorrer sobre cada um dos pontos elencados neste segundo Capítulo, é possível concluir que os Sistemas Econômicos não foram capazes de antever a crise do crédito, o que aconteceu com alguns especialistas no tema, que passaram a sustentar a necessidade de elaboração de um novo Sistema Econômico, especialmente preocupado com as medidas de acesso, expansão e regulação do mercado de crédito mundial.

O sucesso do Sistema Financeiro Norte-Americano foi colocado em discussão em seu modelo liberal, porque a democracia da informação, que deveria respaldar todo o sistema, demonstrou ter limites em interesses particulares de sociedades, corporações e investidores; o que evidencia que a economia de crédito livre e sem barreiras, no modelo “*laissez faire*” como proposto pelos EUA, não pode subsistir sem controle.

Nesse contexto e nas devidas proporções, podem ser verificadas algumas vantagens do mercado brasileiro de crédito, que exige extremo rigor e responsabilidade das instituições financeiras para que promovam processos de análise quanto aos critérios de concessão de crédito para pessoas físicas e jurídicas.

Entretanto, não há como negar que o modelo financeiro norte-americano é o mais eficaz, mesmo com suas imperfeições, daí a necessidade do Brasil aproveitar os acertos do sistema, como ocorreu com a criação do Comitê de Políticas Monetárias (COPOM) nos moldes da Comitê Federal do Mercado Aberto (FOMC).

Outra conduta positiva em nosso país foi à manutenção do atual texto do artigo 192 da Constituição Federal, que procura fomentar as atividades de cooperativas de crédito, modelo de sucesso na Europa e Estados Unidos e que está ampliando o acesso responsável ao crédito também no Brasil, servindo de incentivo para a redução do *spread* bancário.

3 A MOEDA E O CRÉDITO

O Capítulo 3 pretende aprofundar os conceitos de moeda e crédito, adentrando nas peculiaridades do modelo de demanda e oferta por empréstimos; da relação crédito/PIB no Brasil; dos instrumentos de controle; da classificação dos riscos; do conteúdo e finalidade do *spread* bancário; e, das principais modalidades de crédito e suas características em comparação com o crédito consignado em folha.

3.1 PARA QUE SERVE A MOEDA?

A primeira moeda que se tem notícia foram os próprios produtos agrícolas, as chamadas “commodities”, moeda formada da simples troca de um produto por outro. Algumas mercadorias, como o açúcar e a mandioca, já foram trocadas no Brasil como se moeda fossem e permanecem presentes até os dias atuais em algumas comunidades indígenas da Amazônia, como é o caso da tribo Ingarikó, localizada aos pés do Monte Roraima, no extremo norte do país (FURLAN, 2008, p.11).

Ocorre que, mesmo antes de Cristo, já se sabia da necessidade de substituição de produtos “in natura”, por um ativo de maior liquidez, que pudesse ser trocado pelos mercadores durante suas viagens. Surgiram assim na Grécia, em 630 a.C., as primeiras moedas, ou pedaços de metal que podiam ser trocados por mercadorias. Nesse contexto, surgiu a idéia de se vincular o dinheiro às reservas de ouro de um país (padrão-ouro).

Moeda é, assim, todo ativo aceito de imediato para compra e venda de mercadorias. No sistema monetário, no entanto, a moeda possui várias significações: *moeda-nacional*: v.g. no caso brasileiro o Real; *moeda-escritural*: moeda bancária ou crédito; *moeda-papel ou dinheiro*: que são às notas com valor intrínseco dado pelo governo; *moeda-metálica*: ou as moedas propriamente ditas, etc.

Para este estudo, o que é relevante está relacionado à *moeda-escritural ou bancária* (crédito), a qual deriva da intermediação dos bancos; e de forma indireta a *moeda-nacional*, emitida e controlada pelo governo, que funciona como garantia do crédito e que também possui relação íntima com vários agregados macroeconômicos, especialmente a inflação.

Um dos princípios básicos de como funciona a economia é que: “os preços sobem quando o governo emite moeda demais” (MANKIWI, 2007, p. 33).

Apesar da inflação representar o desequilíbrio entre oferta e demanda, especialmente, quando a demanda supera em muito a oferta de produtos, o fato é que a teoria Monetarista deu outro enfoque à inflação, encontrando seu fundamento na emissão descontrolada de moeda pelo governo. Nesse sentido, o dinheiro que circula em um país guarda estrita relação com sua capacidade de produção.

Para se equilibrar os fatores macroeconômicos, o Sistema Financeiro norte-americano foi o modelo adotado pela maioria dos países capitalistas, inclusive o Brasil. O *Federal Reserve (Fed)* tem as funções de supervisionar o sistema bancário e regular a quantidade de moeda emitida na economia dos Estados Unidos. Nesse contexto, atua em socorro às instituições financeiras em crise, como ocorreu recentemente no caso do *Subprime*. A política monetária é decidida pela Comissão Federal do Mercado Aberto (FOMC), órgão semelhante ao COPOM no Brasil, e que se reúne a cada período de 45 dias em Washington D.C., para estudar as mudanças e direcionar a política monetária.

Para ilustrar a atuação do *Fed* na economia norte-americana, é preciso entender como se estabelece a dinâmica do controle monetário nos Estados Unidos, que serve de exemplo para os países que adotaram as diretrizes estabelecidas no “Consenso de Washington”, como é o caso do Brasil.

Em primeiro lugar, são emitidos títulos da dívida pública dos EUA no mercado aberto, logo após:

Se a FOMC decide aumentar a oferta de moeda, o Fed emite dólares e os usa para comprar títulos do governo que estão nas mãos do público nos mercados de títulos do país. Após a compra, os dólares passam para as mãos do público. Portanto, uma compra de títulos no mercado aberto realizada pelo Fed aumenta a oferta de moeda. Inversamente, se a FOMC decide diminuir a oferta de moeda, o Fed vende títulos do governo de sua carteira nos mercados de títulos. Após a venda, os dólares recebidos pelos títulos saem das mãos do público. Portanto, uma venda de títulos no mercado aberto realizada pelo Fed reduz a oferta de moeda. (MANKIWI, 2007, p. 635).

Com o controle na emissão de moeda corrente²¹, lastreada no Produto Interno Bruto de um país, ganhou cada vez mais força a *política de concessão de crédito* nos mercados capitalistas. O crédito é viabilizado através da intermediação bancária, ou seja, empresas autorizadas pelo Banco Central a “criar moeda” no Sistema de Reservas Fracionárias²².

²¹ Meio de troca mais aceito na economia, representa as notas e moedas de metal em poder do público (NA).

²² Por este sistema os bancos podem “criar moeda” nas intermediações financeiras. Devem, contudo, manter reservas conforme as determinações do Banco Central do Brasil (Circular 3408/08), para possibilitar o pagamento no caso de saques dos investidores. Com a dinâmica estabelecida por este sistema é possível obter uma economia mais líquida, com mais meios de troca e sem alterar a quantidade de moeda corrente (NA).

A moeda é fundamental na formação da economia, mas o crédito a potencializa, permitindo o aumento da produção, reduzindo custos de circulação e antecipando o consumo. O volume de crédito depende da quantidade de moeda disponível na economia e fica lastreado nas garantias hipotecárias, fidejussórias ou no próprio salário, como é o caso do empréstimo consignado em folha de pagamento. As garantias representam o suporte de criação de moedas pelos Bancos e constituem seu maior fator de sustentabilidade.

3.2 O SIGNIFICADO DO CRÉDITO

A etimologia da palavra “crédito” provém do latim “creditus” que significa “confiança”. A origem do termo possui uma subjetividade intrínseca, de forma que confiar em alguém é dar um crédito a esta pessoa. No sentido econômico, conceder um crédito é acreditar nas qualidades da pessoa tomadora do empréstimo, ou seja, de que honrará os compromissos assumidos como acordado antes de sua concessão.

Do ponto de vista do tomador do empréstimo, o crédito pode ser observado como a operação que possibilita o aumento do consumo presente em percentual superior à sua restrição orçamentária, que encontra limites naturais na remuneração. O crédito apesar de se situar neste estudo ao lado da microeconomia (empréstimos bancários), possui fundamentos macroeconômicos, ligados à emissão e controle da moeda pelo Sistema Financeiro, na forma idealizada por *Keynes (1936)*.

Em primeiro plano, é necessário diferenciar o crédito público do crédito privado.

O primeiro decorre da necessidade do governo de obter dinheiro na economia e é viabilizado por meio da emissão de Títulos da Dívida Pública. Negociados os títulos o governo amplia suas reservas e obtém crédito da confiança que os investidores depositam na economia do país.

O crédito privado, por sua vez, deriva da necessidade de financiamentos à produção e ampliação do consumo e sofre a regulação do Banco Central, por meio de posturas macroeconômicas (aumento ou diminuição da taxa de juros), interferindo no maior ou menor volume de crédito à disposição.

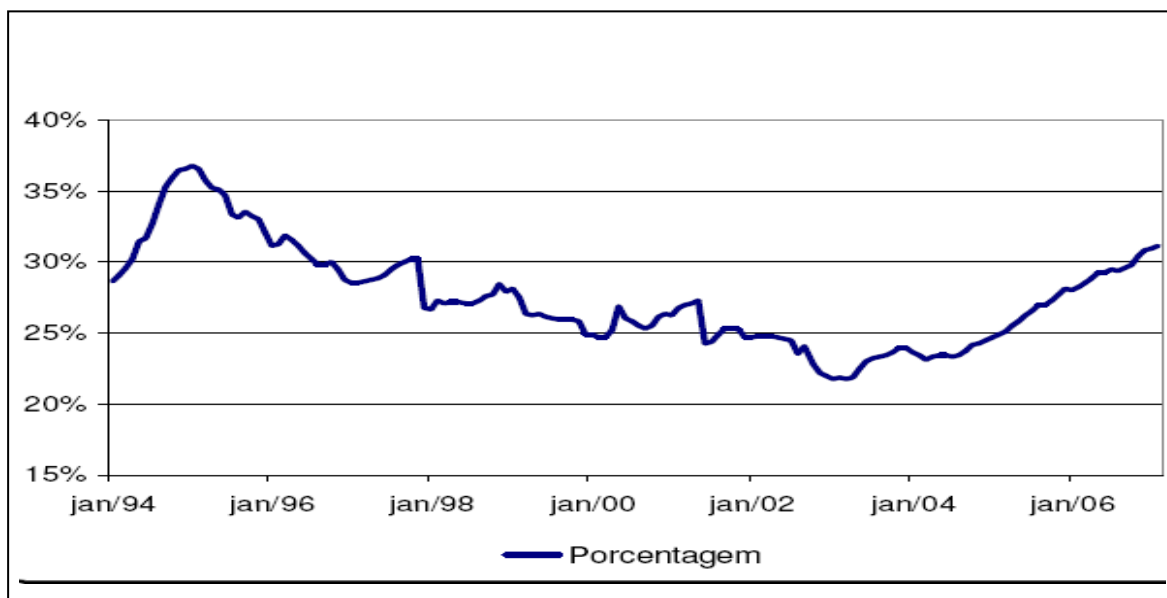
O crédito assim, tanto pode ser utilizado para aquecer uma demanda sobre certos produtos em estoque, participando como mecanismo de impulsão do comércio (crédito privado), como se mostra viável para substituir a emissão descontrolada de moeda na economia (crédito público).

Sua ascendência decorre da necessidade de crescimento da economia e funciona como uma via alternativa para as empresas tomarem recursos para investimentos. Facilita as relações comerciais cotidianas que incentivam setores da economia formal que, de outra forma, não se expandiriam. Não é por outro motivo que: “O crédito bancário deve ser apreciado como negócio alavancador do crescimento econômico, o caminho seguro para o aumento da renda *per capita*”. (FREITAS, 2004 b).

Em uma definição mais simples, o crédito pode ser visto como a poupança de algumas pessoas transferida a outras, por intermédio das instituições financeiras. São pessoas físicas e jurídicas que necessitam de recursos para antecipar o consumo e/ou investimento e os detêm por intermédio do sistema bancário.

No Brasil, observa-se ainda uma tímida expansão do crédito²³. Como pode ser visto no Gráfico 1 (1995/2006), após um declínio de aproximadamente oito anos contados de janeiro de 1995 até 2003, houve uma recuperação das operações somente de janeiro de 2004 em diante, com a expectativa de se alcançar o topo do gráfico no final de 2008, o que de fato ocorreu, apesar dos problemas advindos com a “Crise do Crédito”.

Gráfico 1: Relação Crédito/PIB no Brasil (jan. 1994/ jan. 2006)



Fonte: Departamento Econômico do BCB (Depec)

²³ Se comparado com outros países como é o caso do Chile (62%), Espanha (106,4), EUA (134,2%) e Japão (293%) do PIB. Fonte de dados World Bank, pesquisa de 1994 a 1997.

Nesse contexto assinala Alberto Borges Matias que:

O crédito no Brasil tem ainda muito espaço para ser desenvolvido. Se forem relacionados os volumes de crédito bancário dos países desenvolvidos e em desenvolvimento com o PIB de cada país, observa-se que o Brasil está em último lugar, em um ranking internacional, com cerca de um quinto da média internacional, o que significa que o Brasil poderá ter uma expansão fenomenal do crédito. (MATIAS, 2007, p. 61).

Pela primeira vez, o volume do crédito em relação ao PIB superou a barreira histórica dos 40% (quarenta por cento), o que ocorreu nos meses de novembro e dezembro de 2008²⁴. Este número evidencia, por um lado, a forte regulação do Banco Central sobre o volume de crédito produzido pelo Sistema de Intermediação bancária brasileiro, principalmente, se considerado que o crédito possui relação direta com a capacidade de produção do país.

Nos Estados Unidos, esta relação entre volume de crédito e PIB em 2004 estava para 150% (cento e cinquenta por cento), e chegou em 2008 ao patamar de 180% (cento e oitenta por cento)²⁵, evidenciando que a concessão de crédito nos Estados Unidos, supera em muito o que é produzido no país, tendo lastro somente nas garantias contratuais, nem sempre confiáveis.

3.2.1 Crédito como estímulo a demanda solvável

Por demanda solvável entende-se o conjunto de consumidores que possuem renda suficiente para a aquisição da cesta de produtos de sua preferência, ou, como na concepção de Maria Rollemberg Mollo: “demanda da parte de pessoas que contam com renda monetária suficiente para adquirir as mercadorias desejadas”. (MOLLO, 2008).

Quando se contrai a demanda para absorver a produção de determinados produtos, toda a economia sofre, pois há uma reação em cadeia, com a diminuição dos lucros; arrefecimento da produção; redução da procura por insumos; e também desemprego, caracterizando uma situação que dependerá da intervenção pública para regularizar a demanda solvável.

²⁴ “Como reflexo da expansão do crédito a relação entre esse agregado e o PIB alcançou seu maior nível histórico e atingiu 41,3% em dezembro de 2008, versus 40,4% em novembro de 2008”. (BANCO Daycoval, In: Fator Brasil, 19 fev. 2009).

²⁵ RELAÇÃO Crédito-PIB. In: Revista da Semana, 26 ago. 2008.

Os incentivos mais comuns, para aumentar o consumo, provêm de políticas macroeconômicas ligadas ao crédito. Como exemplos mais correntes, temos: a diminuição da taxa básica de juros (SELIC); a concessão de subsídios para acesso ao crédito (como foi o caso dos aposentados e pensionistas do INSS); incentivos fiscais para diminuir o preço de alguns produtos que não estão sendo consumidos (IPI para veículos); além da facilitação de todas as modalidades de crédito, como acontece no crédito consignado quando há elevação da margem consignável para possibilitar um maior consumo.

Do ponto de vista da iniciativa privada, o crescimento da demanda pode ser impulsionado pela mudança dos mecanismos da oferta de crédito, de modo que:

A função crédito não é exclusiva do sistema bancário, o qual se constitui no principal objetivo do negócio. Na indústria, no comércio e em serviços assume o papel de alavancador (ou facilitador) das vendas. Um bom exemplo de investimento em recebíveis no Brasil é o da Casas Bahia, com um faturamento de R\$ 8 bilhões no ano de 2004, mais de 15 milhões de clientes cadastrados, com 85% das vendas feitas por carnê e 11% via cartão de crédito, atuando junto ao público de alto risco e com grandes possibilidades de rentabilidade nas vendas a crédito. (MATIAS, 2007, p. 62).

3.2.2 Crédito como substituto da moeda

O crédito decorre da necessidade de ampliação do volume de moeda na economia, sem que seja necessária a emissão de mais moeda pelo Banco Central. De fato, se for necessário emitir moeda extra, sem aumento proporcional da produção de bens e serviços, o país ficará sujeito à inflação, que funciona como uma forma de socializar as perdas.

Na microeconomia, quem faz o papel de emissor de moeda extra são os bancos privados e também os públicos que atuam no mercado de crédito. Ao receberem depósitos à vista ou a prazo dos poupadores, passam imediatamente parcela²⁶ desses depósitos a terceiros, vinculando-os a garantias e prazos de retorno do capital, multiplicando assim a moeda em circulação.

Diante dessa dinâmica, o dinheiro poupado por uns se multiplica nas mãos daqueles que necessitam fazer investimentos na produção e que, em determinado prazo, terão condições de obter renda para honrar os empréstimos, dando sustentabilidade a todo o sistema de intermediação financeira.

²⁶ Os bancos não podem emprestar 100% dos depósitos captados dos poupadores, em razão do controle do Banco Central sobre a criação de moeda bancária e a necessidade de formação de lastro. Se, porventura forem obrigados a repassar a totalidade dos depósitos, ficam impedidos de multiplicar a moeda (NA).

Necessário destacar, contudo, que a criação monetária privada poderá ser perigosa, se os investimentos não obtiverem o retorno esperado e as consequências serão maléficas para toda a economia (*default*). O maior custo do crédito, portanto, é o risco de inadimplemento.

Para se entender como os bancos privados criam moeda, deve-se verificar o *iter* dos depósitos bancários à vista, os quais são repassados a terceiros por meio dos empréstimos (operações de crédito). O banco sempre manterá um mínimo de reservas exigidas pelo Banco Central, com o objetivo de proteger a poupança popular das agruras do mercado, mas o restante do dinheiro será emprestado.

Formulando um exemplo simples, se for depositado à vista o valor de R\$ 100,00 (cem reais) em um determinado banco, ele emprestará a um terceiro pelo menos R\$ 95,00 (noventa e cinco reais), multiplicando a moeda para R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais) e ampliando a liquidez do mercado via circulação do crédito. Multiplicados depósitos e empréstimos sucessivos, decorrentes deste capital, teremos o crédito como complemento da emissão de moeda e instrumento de alavancagem da economia.

Tais valores são calculados seguindo as determinações do Banco Central quanto à necessidade de manutenção de reservas estratégicas, constantes das Circulares ns. 3.405/08 e 3.408/08, que implicam na obrigação dos bancos de depositarem junto ao Banco Central o valor equivalente a 5% (cinco por cento) dos depósitos à vista e a prazo, e o valor de 10% (dez por cento) para os depósitos em caderneta de poupança.

3.3 CONCEITO DE CRÉDITO NA MICROECONOMIA

Diante de todos os elementos macroeconômicos que justificam a criação de um ativo com função adjacente ao dinheiro, o *crédito* pode ser conceituado como o contrato de empréstimo (mútuo), estabelecido entre uma pessoa (física ou jurídica) e uma instituição financeira (autorizada a funcionar pelo Banco Central), em que é repassado um valor em dinheiro, para ser restituído em certo prazo e mediante certas garantias, com acréscimo de juros, encargos administrativos e tributários.

Para Jairo Saddi três elementos devem estar presentes no conceito de crédito:

1. A **escolha intertemporal** entre o futuro e o presente, entre quem tem e quem precisa; 2. A **prestação e contraprestação** entre as partes, cuja obrigação se reveste de direitos por um lado, mas de exigibilidade por outro; e, 3. A **existência de um mercado** e a constatação de que impacta o desenvolvimento econômico. (SADDI, 2007, p. 39).

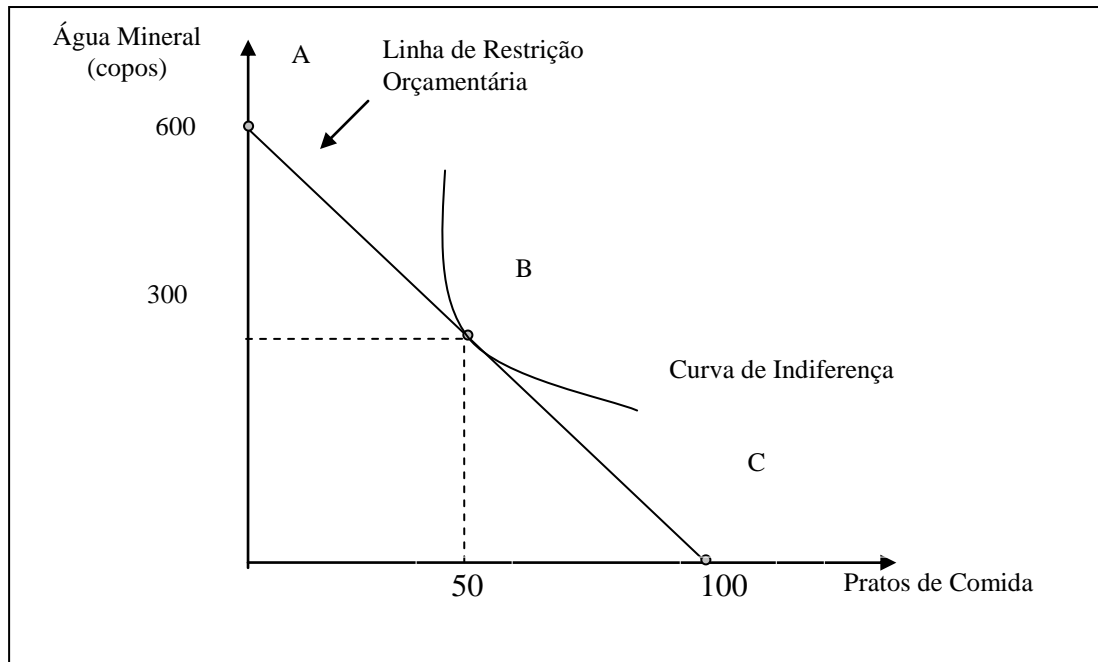
Nesta linha de argumentação, revela a necessidade de subsunção do crédito às ciências jurídicas, em complementação ao exame de sua função econômica, já que a preservação da segurança na relação creditícia é imanente ao conceito de crédito. Afirma desse modo que: “As percepções de crédito, confiança e desenvolvimento econômico estão intimamente relacionadas e dependem de um sistema legal de direitos e obrigações”. (SADDI, idem).

3.4 O MODELO ECONÔMICO DE OFERTA E DEMANDA POR CRÉDITO

A dinâmica do crédito pode ser explicada por intermédio dos estudos de Fisher (1930) e de Mankiw (2005). Não existe, porém, um modelo perfeito que possa ser utilizado como elemento de verificação da realidade do mercado de crédito, porque os modelos como advertem os economistas apenas “simplificam a realidade para que possamos compreendê-la melhor” (MANKIW, 2005, p. 23).

A Teoria da Escolha do Consumidor, que deriva do Modelo de Escolhas Intertemporal de Fisher, dentre outros objetivos, procura responder à seguinte indagação: Como as taxas de juros afetam a poupança das famílias?

As pessoas procuram maximizar o seu bem-estar por meio de escolhas que representem sua satisfação, mas apesar de almejarem obter diversos bens não podem adquiri-los todos de uma vez, porque possuem restrições que lhes impõem escolhas daqueles mais essenciais. Nesse contexto é correto afirmar que, o consumidor procura gastar no limite de sua renda ou conforme sua restrição orçamentária.

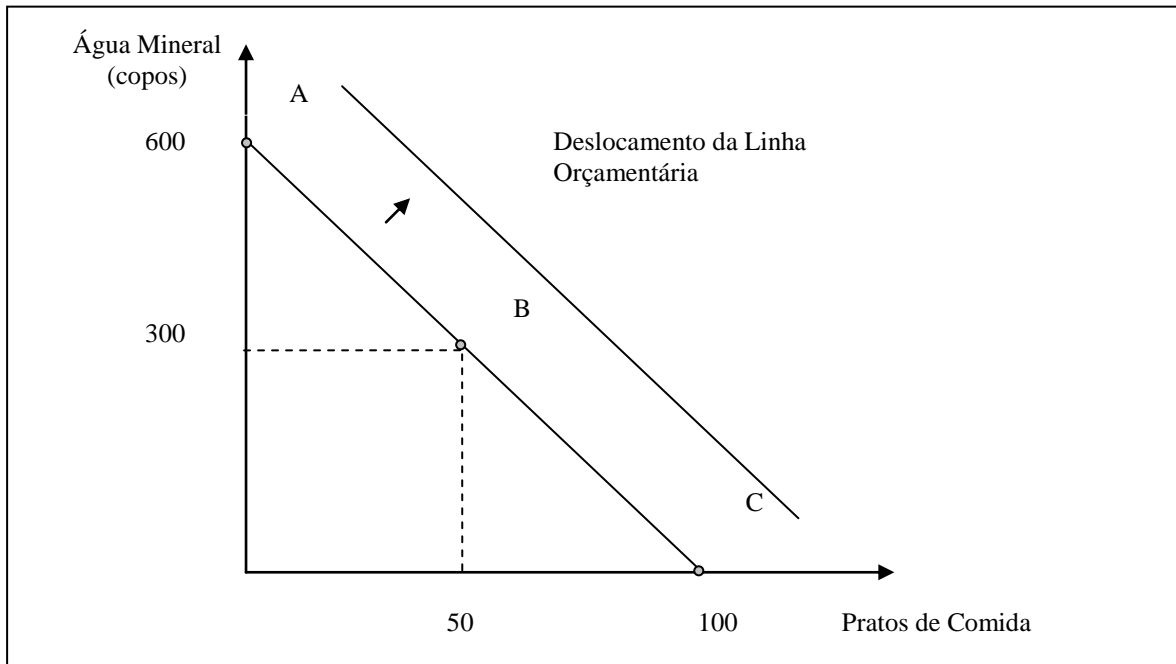
Gráfico 2: Teoria da Escolha do Consumidor

Fonte: Conclusões a partir de Mankiw (2005, p.472).

No exemplo acima, é possível verificar que a pessoa pode escolher entre ter 600 copos de água mineral ou 100 pratos de comida, e que o equilíbrio ótimo verificado na restrição orçamentária está localizado no ponto B, intercepto da restrição orçamentária com a mais alta curva de indiferença, onde se admite que o consumidor compre 300 copos de água e 50 pratos de comida, *ceteris paribus*.

O problema ocorre quando o consumidor pretende consumir outros bens acima da sua restrição orçamentária. Neste caso, deverá recorrer a uma das modalidades de crédito, objetivando deslocar para a direita a linha de restrição orçamentária, ampliando suas possibilidades de acesso a outros bens de consumo.

No Gráfico 3 mostramos o que se pretende, um deslocamento da restrição orçamentária para cima e para a direita, de forma a incluir novas cestas de consumo, com ampliação do conjunto orçamentário:

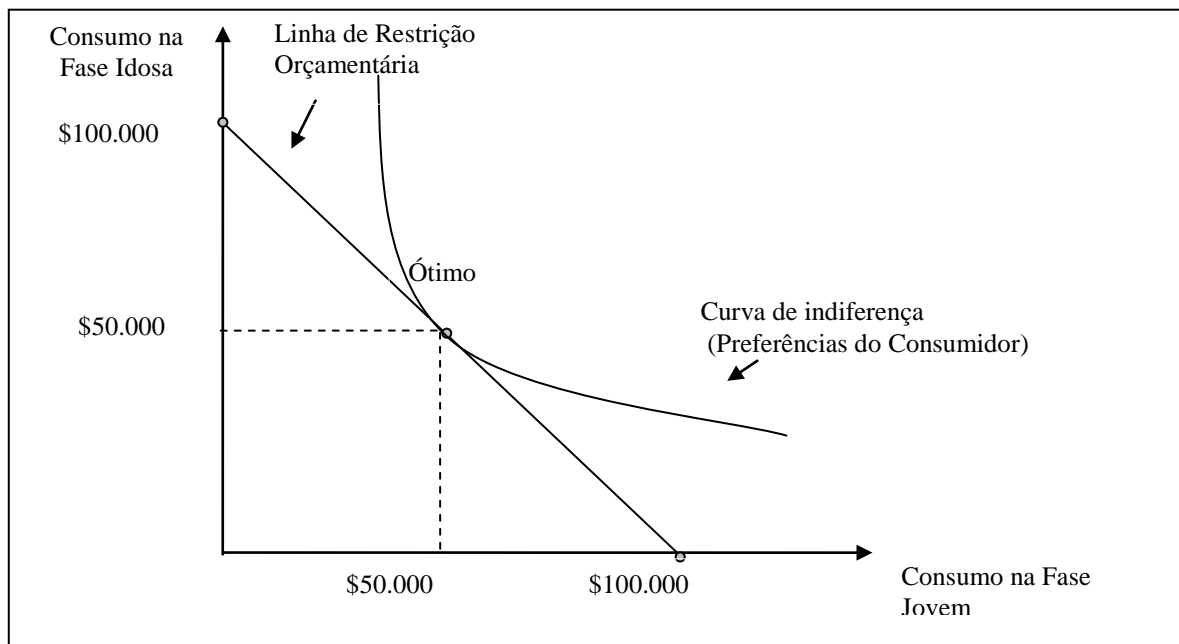
Gráfico 3: Deslocamento da Linha Orçamentária

Fonte: Conclusões a partir de Mankiw (2005, p. 472).

As teorias de Mankiw e de Fisher explicam como as pessoas tomam decisões para resolver o *trade off* entre consumir hoje ou poupar para o futuro, a partir das taxas de juros praticadas no mercado.

Para esta análise, levam em consideração dois extremos da vida de uma pessoa, a juventude e a velhice, tendo que decidir se poupa hoje para gastar amanhã ou gasta hoje e se abstém de consumir na velhice.

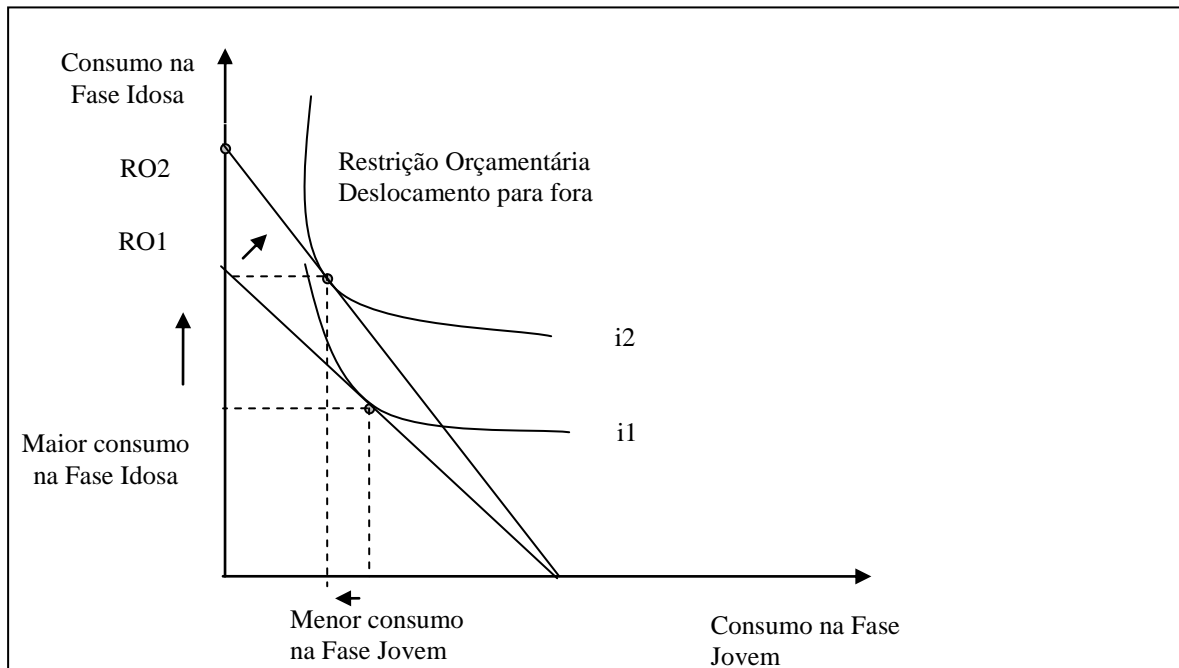
Gráfico 4: Escolha Ótima do Consumidor



Fonte: Conclusões a partir de Mankiw (2005, p. 473).

Considerando, exemplificativamente, que a pessoa recebe \$100.000 de salário e que foi aplicada a taxa de juros de 10% (dez por cento), se ele não poupar nada agora, consumirá os \$100.000 na Fase Jovem e nada na Fase Idosa. Se poupar tudo, não consome nada agora e consumirá o montante de \$110.000 na Fase Idosa.

Um aumento das taxas de juros, no entanto, pode influenciar a escolha do consumidor:

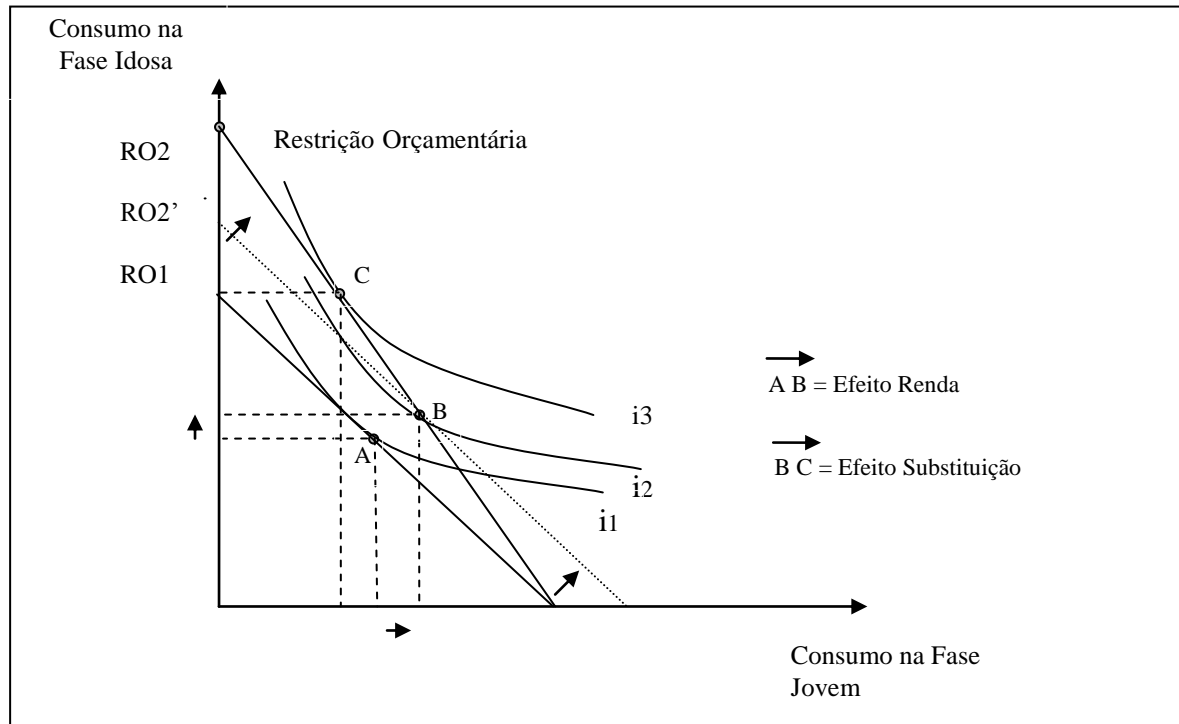
Gráfico 5: Aumento das Taxas de Juros

Fonte: Conclusões a partir de Mankiw (2005, p. 474).

No Gráfico 5, o consumidor opta por poupar seus recursos, dada a elevação na taxa de juros, p. ex: para 20% (vinte por cento) que, desloca a linha de restrição orçamentária para fora, ampliando o consumo na Fase Idosa e elevando a poupança na Fase Jovem.

Pode-se concluir assim que, a maior taxa de juros aumenta a poupança corrente e favorece o consumidor a optar pela cesta de bens localizada na curva de indiferença (i2), mais próxima da Fase Idosa.

Gráfico 6: Aumento das Taxas de Juros – Efeitos Renda e Substituição



Fonte: Conclusões a partir de Mankiw (2005, p. 474).

No Gráfico 6, a pessoa responde ao aumento na taxa de juros consumindo mais na fase jovem, diminuindo assim a poupança corrente. As possibilidades de consumo aumentam com o deslocamento da linha orçamentária, fazendo com que o consumidor passe da cesta de bens (i1) para (i2), dividindo o consumo entre as duas fases.

Apesar de parecer estranho, tal comportamento pode ser explicado a partir da análise do *efeito substituição* e do *efeito renda*. No *efeito substituição* ($\overrightarrow{B C}$), quando a taxa de juros se eleva, o consumo na fase idosa fica mais barato em relação ao consumo na fase jovem, de modo que o efeito substituição favorece a pessoa a poupar hoje para gastar amanhã. No *efeito renda* ($\overrightarrow{A B}$), quando a taxa de juros sobe, ela desloca o consumidor para uma curva de indiferença mais elevada, ficando ele em melhor situação para consumir nos dois períodos, isto é, poupando menos recursos.

Assim:

“Se o efeito substituição de uma taxa de juros mais alta for maior do que o efeito renda, [a pessoa] poupará mais. Se o efeito renda for maior do que o efeito substituição, [a pessoa] poupará menos. Assim, a teoria da escolha do consumidor diz que um aumento da taxa de juros pode encorajar ou desencorajar a poupança”. (MANKIW, 2006, p. 475).

Para responder outras questões, v.g., baixa na taxa de juros, se faz necessário analisar os estudos de Fisher (1930), mais especificamente seu Modelo de Escolha Intertemporal. O Prof. Balbinotto (2006) analisa o mesmo tema de preferências dos indivíduos, com o conteúdo direcionado para a análise do crédito, e esclarece que Fisher admite que o empréstimo funcione como uma forma de privação do consumo futuro por meio da antecipação do consumo presente.

Segundo ele, é possível verificar no Modelo de Fisher as escolhas dos indivíduos para efetivar empréstimos, levando em consideração a *restrição orçamentária intertemporal*, a partir da descrição de todas as possibilidades máximas de consumo (C_1 , C_2), ao longo do tempo, dada à taxa de juros (r) e a renda do consumidor em cada período (Y_1 , Y_2).

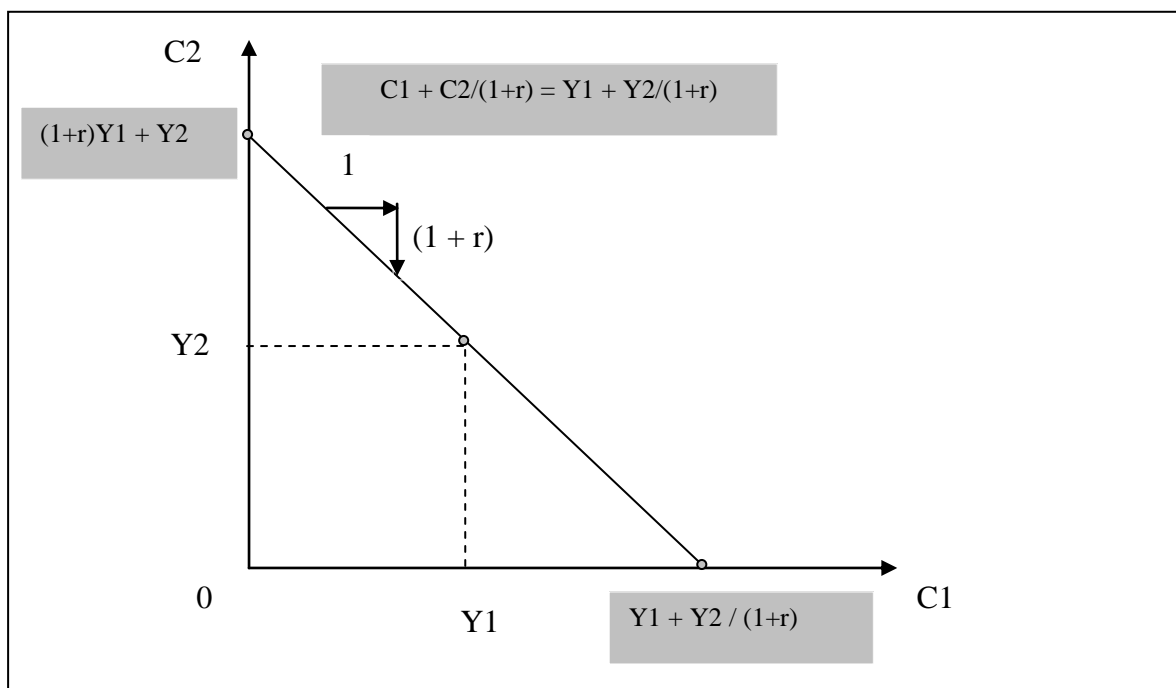
$$C_1 + C_2/(1+r) = Y_1 + Y_2/(1+r)$$

↙
↘

Valor presente do consumo durante o ciclo da vida Valor presente da renda durante o ciclo da vida

A inclinação da restrição orçamentária é igual a $[-1(1+r)]$ e é também conhecida por *razão intertemporal*:

Gráfico 7: Razão Intertemporal



Esta *razão intertemporal* demonstra o preço do consumo hoje, ou seja, o preço que as pessoas cobram para poupar hoje e consumir mais no futuro, que pode ser representada pela seguinte equação:

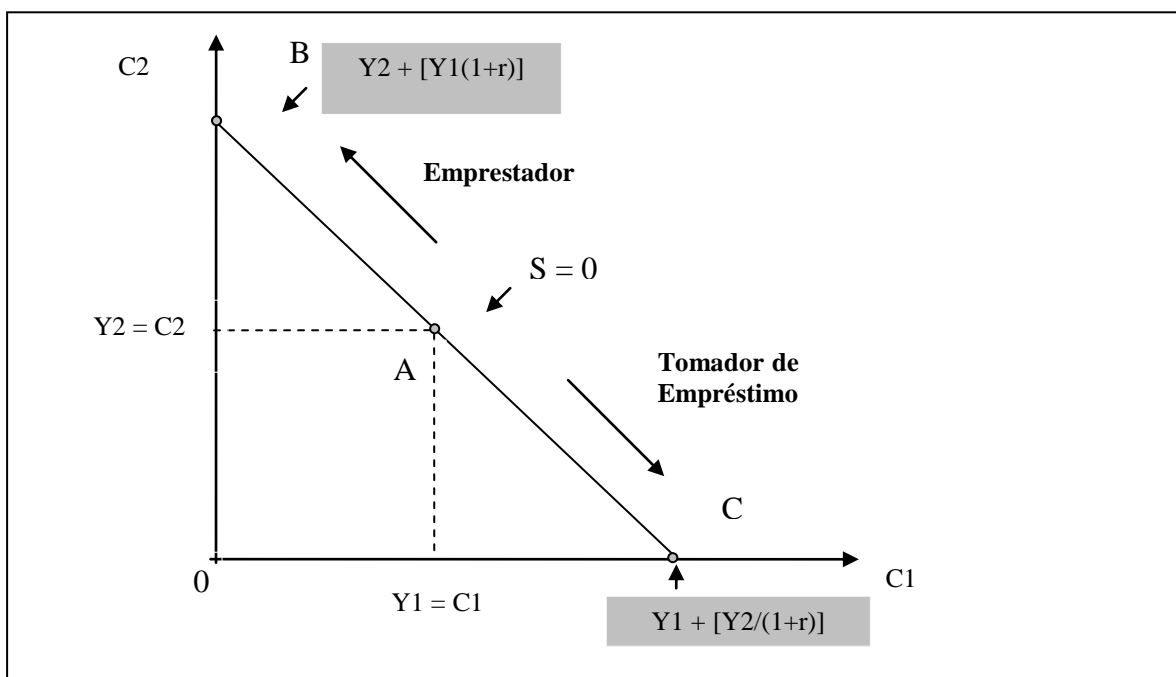
$$\begin{aligned} S &= Y_1 - C_1 \\ C_2 &= Y_2 + S + rS \\ C_2 &= Y_2 + (1+r)S \\ \mathbf{C_2} &= \mathbf{Y_2 + (1+r)Y_1 - C_1(1+r)} \end{aligned}$$

também expressa como:

$$\begin{aligned} C_2 + (1+r)C_1 &= Y_2 + (1+r)Y_1 \\ [dC_2/dC_1] &= - [Y_2 + (1+r)Y_1] / [Y_1 + Y_2/(1+r)] \\ \mathbf{[dC_2/dC_1]} &= \mathbf{- (1+r)} \end{aligned}$$

As escolhas do indivíduo para figurar como prestador ou tomador de empréstimo estão representadas no seguinte exemplo:

Gráfico 8: Demonstração das Escolhas para Emprestadores e Tomadores de Empréstimo



Fonte: Balbinotto (2006, p.16).

Ponto A: $C_1 = Y_1$
 $C_2 = Y_2$
 $S = 0$

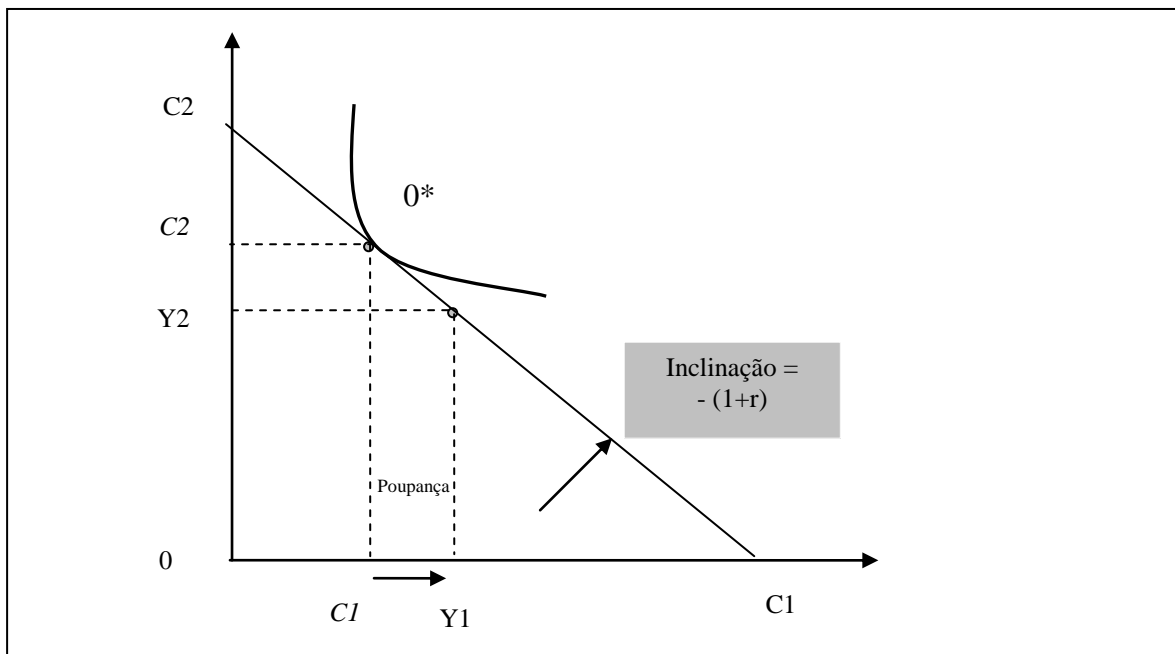
Ponto B: $C_1 = 0$
 $C_2 = Y_1(1+r) + Y_2$
 $S = Y_1$

Ponto C: $C_2 = 0$
 $C_1 = Y_1 + Y_2/(1+r)$

Assim, no **Ponto A** não há poupança nem empréstimo, a pessoa gasta toda sua renda presente (Y_1) em consumo (C_1). No **Ponto B** a pessoa não consome nada no primeiro período e poupa tudo para consumir no segundo período. No **Ponto C** a pessoa não consome nada no segundo período e tem de realizar um empréstimo para cobrir o consumo realizado no primeiro período.

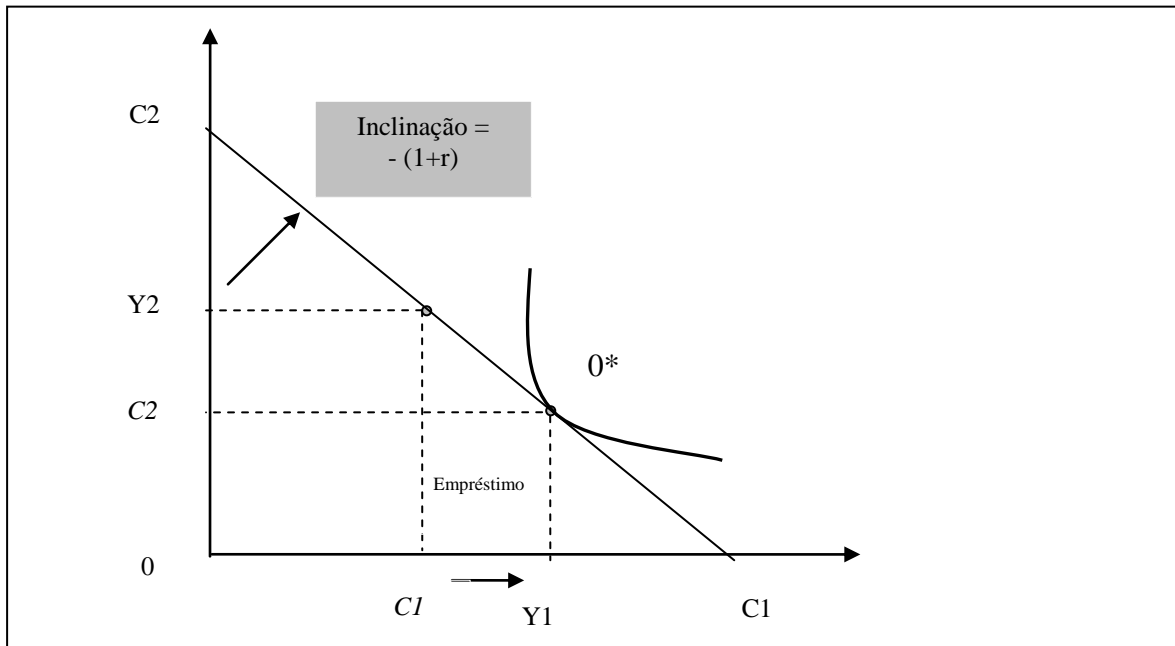
Destaca ainda Balbinotto (2006) que, uma curva de indiferença mostra todas as combinações de C_1 e C_2 que tornam o consumidor igualmente satisfeito. Se a pessoa escolher um ponto onde $C_1 < Y_1$, ele será um prestador líquido. Se a pessoa escolher um ponto onde $C_1 > Y_1$, ele será um tomador líquido de empréstimos.

Gráfico 9: Emprestador Líquido ($C_1 < Y_1$):



Fonte: Balbinotto (2006, p. 20).

Gráfico 10: Tomador Líquido de Empréstimo ($C1 > Y1$):



Fonte: Balbinotto (2006, p.20).

Para o caso de ocorrer uma diminuição na taxa de juros, a preferência do consumidor deve também ser avaliada a partir dos *efeitos renda e substituição*. Assumindo que no exemplo estamos tratando de um bem normal²⁷, uma queda na taxa de juros faz com que o poupador pelo *Efeito Renda*, aumente a poupança e, pelo *Efeito Substituição*, diminua. Assim, a poupança poderá aumentar ou diminuir. Por outro lado, se o indivíduo for um tomador de empréstimos tanto o *Efeito Renda* como o *Efeito Substituição* serão direcionados a uma diminuição na poupança.

Advertem, porém, Stiglitz & Greenwald (2003), que o mercado de crédito não pode se basear unicamente no Modelo de Escolhas Intertemporal, porque nos empréstimos bancários a taxa de juros não funciona como fator preponderante para a concessão de empréstimos, tendo em vista que o fator risco (assimetria de informação) é mais importante até que a expectativa de lucro. Nesta apreciação, denominada de Modelo de Racionamento de Crédito (MRC), os bancos estariam sempre em desvantagem para com o tomador do empréstimo, em virtude da *álea* quanto ao cumprimento do contrato, de modo que a oferta de crédito não se limitaria ao retorno esperado pelo banco, mas ao retorno ajustado ao risco da demora no cumprimento da obrigação.

²⁷ Bem normal é o bem para o qual um aumento na renda provoca um aumento na quantidade demandada (NA).

Destarte, no caso de aumento das taxas de juros o efeito seria contrário ao que demonstra o modelo intertemporal e não demandaria o interesse dos bancos, pois no mercado bancário, os bons pagadores poucas vezes se submetem ao pagamento de taxas de juros muito altas; o que converge a tomadores de empréstimos indesejáveis, que não se importam em concordar com taxas elevadas, porque na realidade (não revelada), não pretendem pagar.

Denardin (2007) demonstra, com paciência ímpar, que está correta a visão de Stiglitz & Greenwald quanto ao mercado de crédito, concluindo em sua Tese de Doutorado que:

A assimetria de informação e os problemas que dela derivam (seleção adversa e risco moral) são identificados como fatores determinantes das imperfeições apresentadas pelo mercado financeiro [e de crédito]. (DENARDIN, 2007, p. 18).

3.5 INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DE CRÉDITO

Observado o tema concessão de crédito bancário, sob a ótica do emprestador, dois problemas surgem: a *seleção adversa* e o *risco moral*.

Os bancos, naturalmente, pretendem emprestar os recursos aos tomadores com melhor perfil de crédito, ou seja, os bons pagadores, mas como adverte Hillbrecht (1999) isso não é possível, pois as intenções de cada cliente não podem ser medidas, se não conhecidas previamente. Neste mercado, quanto maior a assimetria da informação, maior a taxa de juros que será cobrada dos consumidores, o que, por consequência, afasta bons pagadores, restando aos bancos o ônus de administrar um grupo de tomadores de crédito de médio e alto risco.

A *seleção adversa* ocorre quando o banco empresta dinheiro para a pessoa que, previamente, não tem intenção de honrar o compromisso assumido, desestabilizando o sistema de concessão de crédito, gerando inadimplência e influenciando mal a taxa de juros para a concessão de novos empréstimos. O *risco moral* ou *moral hazard*, de outra parte, é o risco que o banco assume de emprestar a um bom pagador, mas este, por motivos desconhecidos, adote uma postura inversa, não honrando sua obrigação como fazia outrora.

Para contornar o problema, os bancos criaram sistemas de análise de crédito, que objetivam reduzir a assimetria de informação, sempre presente na relação jurídica de instituições financeiras e tomadores de empréstimo. Com efeito, dificulta-se a ocorrência de casos de *seleção adversa* e *risco moral*, atuando os bancos de forma a dar confiança ao sistema de concessão de crédito.

No plano internacional, esta preocupação existe desde 1974, quando da criação do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, com sede no *Bank for International Settlements (BIS)* na Suíça. Esta reunião teve por escopo adotar regras para que os negócios bancários se desenvolvessem, dentro de parâmetros mínimos de solidez. Em 1988, o Comitê aprovou um acordo sobre exigências de capital mínimo dos bancos, conhecido como “Acordo da Basileia”, que regulamentou a expectativa de ganhos e a administração dos riscos de todo Sistema Financeiro Mundial.

Na concepção dos economistas:

Em linhas gerais, o Acordo da Basileia estabeleceu que o capital mínimo necessário para cobrir os riscos e preservar a capacidade de pagamento das instituições financeiras deveria corresponder a 8% da soma de seus ativos, cada um ponderado com um peso de 0% a 100% dependendo do risco do tipo do ativo. Assim, por exemplo, foi atribuído peso de 0% para títulos públicos e de 100% para empréstimos ao consumidor. (ANDREZZO, A. F.; LIMA, I. S., 2007, p. 206).

Nesse contexto, o Banco Central do Brasil passou a supervisionar as atividades bancárias, por meio da Central de Risco de Crédito (CRC), de modo que as instituições financeiras, que mantêm carteiras de crédito, foram obrigadas a informar os valores emprestados²⁸ e a classificação dos riscos dos negócios efetivados.

O órgão regulador definiu por intermédio da Resolução n. 2.682/99, os critérios para cálculo da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD), com uma classificação a ser observada pelos bancos emprestadores, de acordo com o risco de cada operação:

Tabela 2: Cálculo da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD)

RISCO	PROVISÃO
AA	0,0%
A	0,5%
B	1,0%
C	3,0%
D	10,0%
E	30,0%
F	50,0%
G	70,0%
H	100,0%

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB)

²⁸ CIRCULAR BACEN n. 2957/99.

No final do ano de 2005, foi revisado o acordo anterior, efetivado entre os presidentes dos Bancos Centrais das dez maiores economias do mundo, batizado de Basiléia II, que intensificou, ainda mais, a necessidade dos bancos adotarem práticas adequadas à administração dos riscos.

O Banco Central monitora a atuação dos bancos brasileiros, de acordo com as recomendações do Comitê da Basiléia por meio do Índice da Basiléia²⁹, de forma considerada eficaz, tanto que o Brasil passou a ser cotado como novo membro do Comitê a partir de 2009.

O lastro do sistema de crédito brasileiro está apoiado no Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que avaliza integralmente os depósitos de 99,1% dos participantes do Sistema Financeiro Nacional e que, em dezembro de 2007, perfazia o montante de R\$ 301,8 bilhões.³⁰

A análise de crédito no Brasil passa por duas avaliações importantes uma *qualitativa* e outra *quantitativa*, que seguem parâmetros internacionais (Weston, J. F.; Brigham, E. F., 1985).

Na avaliação *qualitativa* são conferidas informações subjetivas que caracterizam o perfil do tomador de empréstimo, tais como: *conceito*, *condições*, *capacidade*, *capital e colateral*, elementos que devem estar presentes no contrato de mútuo (SECURATO, 2006).

O *conceito* parte da análise do comportamento anterior do prestador, seu passado com outras instituições financeiras, suas anotações no SERASA, CCF, SCPC ou outros cadastros restritivos, que revelarão um grau de fidelidade. As *condições* do negócio são avaliadas pelo volume do empréstimo e prazo de pagamento, em confronto com o perfil do prestador e sua capacidade financeira. O item *capacidade* verifica os aspectos ligados à profissão, estado civil, número de dependentes, valor da remuneração, percentual de comprometimento de renda, dentre outros. O *capital* diz respeito à situação econômica do devedor, seus bens e ativos que possam servir de garantia do contrato. O *colateral*, por fim, são os ativos que funcionam como garantias, no caso do crédito consignado está representado pela vinculação do pagamento aos vencimentos do servidor público.

O procedimento para análise *qualitativa* do consumidor bancário varia de instituição financeira, cada qual possui o seu critério, convergindo apenas quanto à necessidade de preenchimento de uma ficha cadastral que deverá conter pelo menos as seguintes informações (SECURATO, 2002, p. 33):

²⁹ Obtido pela relação entre o Patrimônio de Referência (PR) e o Patrimônio de Referência Exigido (PRE) das instituições financeiras, que devem manter o valor do PR compatível com o grau de risco da estrutura dos ativos, conforme Resolução n. 3.444/2007 e Resolução n. 2.099/94 (NA).

³⁰ Segundo dados do Relatório de Estabilidade Financeira, publicado em maio de 2008, pelo Banco Central. Disponível em: www.bcb.gov.br/?relestab2008_05/ref20085inp.pdf. Acesso em: 29.10.2008 (NA).

- Nome, CPF, RG do solicitante de crédito e do cônjuge, quando casado. Esses dados são utilizados para verificação de eventual existência de homônimo e para apuração de restrições cadastrais, como atrasos por falta de pagamento, apontamentos, protestos, cheques devolvidos, ações judiciais etc;
- Endereço atual e, eventualmente, o anterior, quando o solicitante residir há pouco tempo no endereço indicado. Na ficha cadastral, esse campo também reserva espaço para informações complementares, por exemplo, relativas à moradia;
- Discriminação de rendimentos com as respectivas origens, bem como das despesas mensais de caráter fixo, tais como aluguel da moradia e/ou do escritório, no caso de autônomos e outras;
- Relação de bens com o valor de aquisição/mercado e ainda os ônus existentes sobre eles mesmos. Informações sobre prestações mensais, em bens onerados, poderão ser cruzadas com aquelas constantes no campo reservado para a apuração da renda líquida, para que se possa verificar a consistência das informações que estão sendo fornecidas;
- Fonte de referências comerciais e bancárias, que podem ser utilizadas para investigação pela própria instituição credora.

A análise *quantitativa*, na maioria das vezes, se faz por intermédio do Modelo *Credit Score*, onde predomina o método estatístico como instrumento de decisão para a realização do empréstimo.

A vantagem desse modelo está na praticidade e rapidez com que são analisadas as informações dos tomadores de empréstimo, cujas variáveis e pesos encontram-se previamente definidos no modelo, bastando ao analista de crédito atribuir uma nota que pode variar entre 1 e 10, como pode ser visto na performance de três diferentes clientes:

Tabela 3: Modelo *Credit Score*

Itens a analisar	Peso	Cliente 1		Cliente 2		Cliente 3	
		Nota	Peso x Nota	Nota	Peso x Nota	Nota	Peso x Nota
Atua em ONG?	4%	8	0,320	8	0,320	0	0,000
Categoria profissional	6%	7	0,420	4	0,240	6	0,360
Dados cadastrais básicos	5%	8	0,400	8	0,400	4	0,200
Histórico de relacionamento	9%	8	0,720	8	0,720	8	0,720
Idade	4%	7	0,280	4	0,160	4	0,160
Nível de formação	5%	5	0,250	5	0,250	5	0,250
Prazo do financiamento	3%	5	0,150	5	0,150	5	0,150
Compras nos últimos 12 meses	8%	5	0,400	5	0,400	5	0,400
Referências comerciais	7%	9	0,630	9	0,630	9	0,630
Referências pessoais	7%	7	0,490	7	0,490	7	0,490
Renda familiar	5%	10	0,500	5	0,250	9	0,450
Renda pessoal	2%	9	0,180	9	0,180	8	0,160
Residência própria	8%	10	0,800	7	0,560	1	0,080
Restritivos (SPC, SERASA CCF entre outros)	6%	10	0,600	5	0,300	8	0,480
Tem dependentes?	2%	9	0,180	9	0,180	0	0,000
Tempo de residência	10%	10	1,000	10	1,000	1	0,100
Tempo na cidade	4%	10	0,400	5	0,200	1	0,040
Tempo na mesma empresa	5%	10	0,500	2	0,100	1	0,050
Score	100%		8,22		6,53		4,72

Fonte: MATIAS, 2007, p. 71.

Peso: obtido por meio de estudo estatístico.

Na Tabela 3 exemplifica-se o *score* atribuído a cada um dos pretendentes ao crédito. A Tabela 4 avalia a faixa de *score* para saber qual decisão o banco deve tomar, e quais cautelas deve manter para a concessão do empréstimo.

Tabela 4: Modelo de Pontuação

Faixa de score	Decisão
Score de 0 a 4,999	Venda somente à vista – operação com risco máximo
Score de 5 a 7,999	Prazos e limites pequenos/Exigência de garantias/Taxa normal + adicional de risco
Score de 8 a 10	Prazo e limites maiores/Não exigência de garantias Taxa normal

Fonte: MATIAS, 2007, p. 72.

Para se auferir os riscos dos contratos, retorna-se ao *score* constante da Tabela 3 para cada um dos tomadores e aplica-se o referido valor na Tabela 5, de modo que se o *score* for inferior a 3 pontos, o banco não emprestará os valores ao pretendente, porque os riscos assumidos por ele se limitam à faixa de 3 a 5 pontos, ou seja, um risco calculado de até 10%.

Tabela 5: Modelo de Análise de Risco

Probabilidades de perda	PONTUAÇÃO				
		1ª. faixa	2ª. faixa	3ª. faixa	4ª. Faixa
	0-3	3-5	5-7	7-9	9-10
15%	X				
10%		X			
5%			X		
3%				X	
1%					X
0%					

Fonte: MATIAS, 2007, p. 72.

Em outras palavras, o Banco Central do Brasil exige que os bancos observem os requisitos da *seletividade, garantia, liquidez e diversificação dos riscos*, transferindo às instituições financeiras a responsabilidade de decisão sobre a efetivação ou não dos empréstimos, que são tomadas após a aplicação dos instrumentos de análise de risco.

No caso do crédito consignado, porém, a maioria dos bancos não aplicam os instrumentos de análise de crédito, concedendo empréstimos até para clientes com restrições, pois consideram que “a garantia do próprio salário” dispensa a exigência de outras garantias, em virtude da baixa probabilidade de inadimplemento decorrente do *risco moral* ou *seleção adversa*.

3.6 O SPREAD BANCÁRIO

O *spread*³¹ bancário no Brasil é um dos mais altos do mundo, motivo pelo qual o Banco Central em 1999, implantou o Projeto Juros e *Spread* Bancário (PJSB), procurando verificar as causas do elevado custo e baixo volume de crédito no país, se comparado com outros países da América Latina.

Entre as pesquisas que passaram a observar os métodos de quantificação do *spread* bancário nacional destacou-se o estudo intitulado “A Decomposição do *Spread* Bancário no Brasil” (Costa e Nakane, 2004), que partiu de duas amostras diferentes, decompondo os valores que formam o *spread* em dois elementos de custo: de um lado os *tributários* e *operacionais* (50,98%) e de outro o *risco* e o *retorno almejado pelos Bancos* (49,02%):

Tabela 6: Decomposição do Spread Bancário no Brasil

Proporções sobre o <i>Spread</i>	Amostra Antiga ³²	Nova Amostra ³³
Custo do FGC	0,20%	0,24%
Custo Total do Compulsório	6,38%	5,04%
Custo do Compulsório DV	6,72%	5,46%
Custo do Compulsório DP	-0,34%	-0,42%
Custo Administrativo	23,64%	26,37%
Cunha Tributária	20,77%	20,81%
Impostos Indiretos	7,58%	7,85%
Impostos Diretos	13,19%	12,96%
Inadimplência	17,85%	19,98%
Resíduo (lucro)	31,17%	27,56%

Fonte: Dados obtidos junto ao BACEN - Relatório de Economia Bancária e Crédito 2004

Em linhas gerais, pode-se aferir do quadro acima que, em média, os custos operacionais são responsáveis por 30% do *spread*, os tributários 20%, a inadimplência 20% e o lucro dos bancos cerca de 30% do valor total.

A relevância de se decompor os fatores, que influenciam a formação do *spread*, está na possibilidade de alteração de posturas para minimizar os custos da captação do dinheiro no mercado.

³¹ Valor cobrado pelas instituições financeiras e que compreende a diferença entre a taxa de captação e de aplicação do dinheiro no mercado de crédito (NA).

³² Amostra colhida pelo Banco Central de 17 bancos para empréstimo pessoas físicas (cheque especial, crédito pessoal e aquisição de bens) e pessoas jurídicas (hot money, conta garantida, desconto de duplicatas, desconto de notas promissórias, capital de giro, aquisição de bens e vendor).

³³ Ampliação da amostra anterior para 77 bancos (NA).

O crédito consignado, por exemplo, minimiza os valores que compõem a inadimplência e, por isso, os custos operacionais decorrentes da busca de informações sobre o perfil dos pretendentes ao crédito, o que culmina na redução significativa do *spread*.

3.7 AS PRINCIPAIS MODALIDADES DE CRÉDITO À PESSOA FÍSICA

No Brasil entre os tipos ordinários de contratos de crédito bancário destacam-se:

3.7.1 Cheque Especial

Corresponde ao contrato de crédito em conta corrente, que funciona como reforço dos depósitos ordinários, na forma de crédito rotativo e automático. Sua concessão caracteriza o cliente como especial e pressupõe uma avaliação de credibilidade até o limite do crédito concedido³⁴.

Pode ser considerada a principal forma de concessão de crédito pessoal às pessoas físicas, pela facilidade de controle, pelos bancos, das informações relativas aos seus clientes, o que diminui a possibilidade de *seleção adversa*. As taxas de juros incidem somente sobre os valores utilizados e estão entre as mais altas do mercado, especialmente em decorrência do *risco moral*. O prazo do cheque especial é de até 360 dias, renováveis pelo banco sucessivamente, dependendo da qualidade do cliente.

Duas modalidades de crédito às *pessoas jurídicas* se assemelham ao cheque especial e devem ser analisadas em conjunto: *o crédito rotativo e a conta garantida*. Por *crédito rotativo* entende-se a operação contratual de crédito, que é movimentada mediante crédito em conta corrente e caucionada por cheques pré-datados, títulos ou outras garantias. A *conta garantida* é um limite de crédito, em conta corrente, com a finalidade de dar cobertura aos saldos devedores (fluxo de caixa), mediante certo prazo, com incidência de juros e IOF.

3.7.2 Cartão de Crédito

Após a II Guerra Mundial dois blocos de países se rivalizaram em disputas ideológicas, onde as forças se mediam pela potencialidade dos danos recíprocos, em uma possível guerra nuclear que envolveria, de um lado, os países capitalistas e, de outro, os

³⁴ O limite do cheque especial é calculado sobre as movimentações financeiras ou renda líquida do cliente, podendo variar de 0,75 a 1,1 vezes a renda comprovada (NA).

socialistas. O período em que ocorreram estas ameaças recíprocas, entre as duas superpotências mundiais do século XX³⁵ foi denominado Guerra Fria.

Nesta triste fase da história, ocorreram investimentos astronômicos na indústria bélica e aeroespacial. O surgimento da informática ampliou os mercados para uma globalização sem precedentes. A indústria e o comércio tiveram de aperfeiçoar os mecanismos de comunicação mundiais, exercendo verdadeiro fascínio sobre os consumidores.

O crédito se expandiu de forma surpreendente por intermédio dos “cartões de crédito” ou moedas de plástico. Na década de 50, o advogado Frank MacNamara lançou o Diners Club Card, para ser utilizado nos restaurantes de Nova York. Em 1951, surgiu o primeiro cartão de crédito bancário, emitido pelo European American Bank.

A American Express entrou no negócio em 1958 e em 1964 seu cartão já era utilizado por mais de um milhão de associados no mundo todo, chegando ao Brasil na década de 80. A bandeira VISA é detentora do maior número de cartões de crédito (estimados em 1 bilhão de unidades) e é o cartão mais aceito no mundo³⁶. Os cartões com a possibilidade de saque no caixa eletrônico e com as funções crédito/débito conjugadas, surgiram a partir de 1974, também nos Estados Unidos.

No Brasil, os cartões de crédito podem ser considerados a forma mais popular de crédito ao consumo, pois viabilizam compras diretamente em lojas, a aquisição de produtos *via internet*, além de pagamentos de contas com datas posteriores ao vencimento. A relação contratual envolve três partes distintas, o consumidor ou titular do cartão; o banco comercial ou múltiplo (emprestador) e a administradora do cartão (VISA, AMERICAN, MASTERCARD etc), que apenas age como intermediária das operações entre consumidores e bancos.

Apesar da facilidade de obtenção do crédito, é a modalidade com juros mais altos, decorrentes da soma de ambos os fatores de inadimplência: o *risco moral* e a *seleção adversa*.

3.7.3 Crédito Pessoal

O Crédito Pessoal ou Crédito Direto ao Consumidor (CDC) possui várias significações, dependendo do banco ou financeira com que se está negociando. Geralmente o

³⁵ Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

³⁶ Aceito em mais de 14 milhões de estabelecimentos filiados Visa (restaurantes, hotéis, etc.) e 840 mil caixas eletrônicos Visa Plus distribuídos por 150 países. Disponível em: http://www.going.com.br/?conteudo=canal&id=3&canal_id=12. Acesso em: 12 dez. 2008.

Crédito Pessoal engloba três carteiras distintas de crédito: o *empréstimo em dinheiro*, o *financiamento de veículos* e o *financiamento de imóveis*.

No caso do empréstimo em dinheiro, a operação se assemelha ao cheque especial, em virtude da facilidade de obtenção de informações sobre o cliente. Nos financiamentos existe uma redução dos juros, determinada pela garantia do bem financiado, que no Brasil a legislação nominou de alienação fiduciária (Decreto-Lei n. 911/69 e Lei 9.514/97).

Os juros são mais leves (5,90) em comparação com o cheque especial (8,58) e também com o cartão de crédito (11%), porquanto existe um bem móvel ou imóvel que permanece na posse indireta do banco até a quitação total do financiamento; como pode ser verificado na tabela abaixo, que demonstra a variação das taxas de juros, segundo a modalidade da operação de crédito:

Tabela 7: Representativa dos Juros para Cheque Especial, Crédito Pessoal e Cartão de Crédito

Cheque Especial, Crédito Pessoal e Cartão de Crédito Taxas apuradas em 25.07.2008	Taxa Mensal %
Cheque Especial	8,58
Crédito Pessoal	5,90
Cartão de Crédito – Crédito Rotativo	
Válido somente no Brasil	12,99
Internacional	12,70
Gold	10,40
Cartões Visa Fácil Convencional, Prata e Dourado	12,99
Infinite/Platinum/Black	4,40
Mora	12,00
Saque	11,50

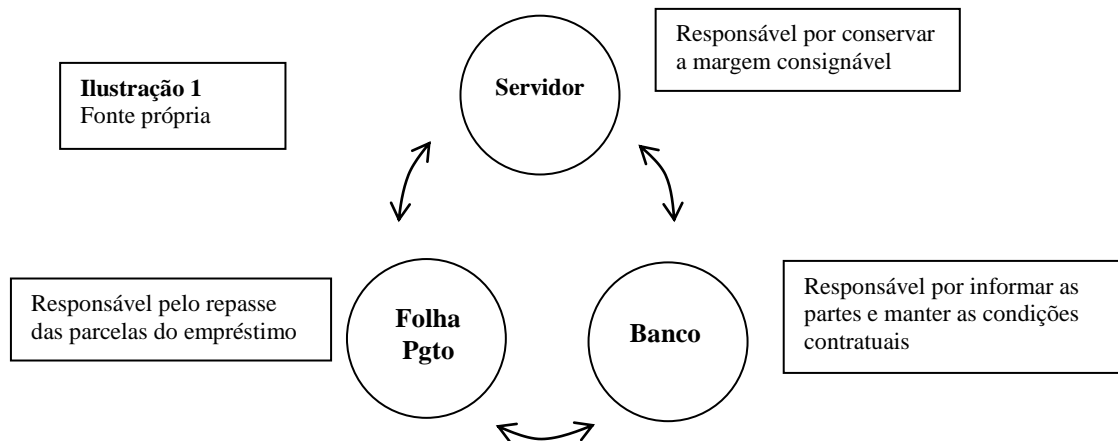
Fonte Banco Bradesco

No entanto, a garantia vinculada a ativos de baixa liquidez (como é o caso dos bens móveis e imóveis), não é capaz de baixar os custos do dinheiro de forma considerável e, isto ocorre, porque existem custos de transação para viabilizar a transformação desses ativos em outros de maior liquidez, ainda mais no caso de propositura de ações judiciais, o que acaba por encarecer os empréstimos.

3.7.4 Crédito consignado

Apontado nas pesquisas do Banco Central como o maior responsável pelo aumento do crédito no Brasil, nos últimos quatro anos, o Crédito consignado é um contrato de crédito pessoal, de prestações sucessivas, em que o devedor (no caso o servidor público) admite que as prestações sejam descontadas diretamente dos seus subsídios (pelo órgão administrativo pagador que esteja vinculado) e remetidas diretamente à instituição financeira credora (bancos, cooperativas ou financeiras).

Existem, tal como ocorre no cartão de crédito, três partes distintas na relação jurídica de crédito consignado, com direitos e obrigações recíprocas, e o dever de obediência às regras legais e regulamentos específicos sobre esta modalidade de empréstimo ao consumidor. A relação econômica e jurídica existente entre os contratantes pode ser ilustrada da seguinte forma:



Vale destacar que as cautelas normais constantes dos Instrumentos de Análise de Crédito (cf. item 2.5 supra), na maioria das vezes, não são utilizadas para a concessão do crédito consignado. Tal fato ocorre porque a existência de *margem consignável* na folha de pagamento do servidor, representa a maior “garantia” que o banco pode vincular ao contrato, é uma “garantia de altíssima liquidez”, ou seja, o próprio dinheiro.

Apesar do *ativo colateral* atuar como uma garantia, é bom realçar que não estão os financiadores livres de qualquer risco de inadimplemento. As taxas de juros do empréstimo consignado, apesar de mais baixas, não são irrisórias, pois servem ao mesmo tempo para remunerar o capital investido e assumir o risco, devidamente calculado, de ocorrerem situações imprevistas no contrato, tais como: *diminuição da margem consignável, exoneração do servidor, decisões judiciais suspensivas ou impeditivas do desconto em folha, etc.*

3.8 O CRÉDITO CONSIGNADO NO BRASIL

3.8.1 Legislação e Regulamentos

A origem do crédito consignado no país remonta à década de 50, quando a Lei n. 1.046, de 02 de janeiro de 1950, dispôs sobre a consignação em folha de vencimentos aos funcionários públicos, Militares, Juízes, membros do Ministério Público, Senadores, Deputados, entre outros. Em seu artigo 21, com redação modificada pela Lei n. 2853/56, determinou que:

A soma das consignações não excederá de 30% (trinta por cento) do vencimento, remuneração, salário, provento, subsídio, pensão, montepio, meio-soldo e gratificação adicional por tempo de serviço”. E no seu parágrafo único previu: “Esse limite será elevado até 70% (setenta por cento) para prestação alimentícia, educação, aluguel de casa ou aquisição de imóvel destinados a moradia própria.

Os dados relativos à aplicação da legislação federal não foram significativos no que diz respeito aos empréstimos bancários durante a vigência da Lei n. 1.046/50. Atualmente, a autorização para consignação em folha está inserida na Lei n. 8112, de 11 de dezembro de 1990 (Anexo B), mais precisamente no parágrafo único, do artigo 45, que remete a matéria à regulamentação via Decreto Federal:

Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

O artigo 45, da Lei n. 8112/90, foi regulamentado pelo Decreto n. 6.386, de 29 de fevereiro de 2008 (Anexo C), que submeteu o processamento dos descontos obrigatórios e facultativos ao SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal).

No artigo 2º, diferencia os sujeitos que fazem parte da relação jurídica em:

I - **consignatário**: pessoa física ou jurídica de direito público ou privado destinatária dos créditos resultantes das consignações compulsória ou facultativa, em decorrência de relação jurídica estabelecida por contrato com o consignado;

II – **consignante**: órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, que procede, por intermédio do SIAPE, descontos relativos às consignações compulsória e facultativa na ficha financeira do servidor público ativo, do aposentado ou do beneficiário de pensão, em favor do consignatário; e,

III – **consignado**: servidor público integrante da administração pública federal direta ou indireta, ativo, aposentado, ou beneficiário de pensão, cuja folha de pagamento seja processada pelo SIAPE, e que por contrato tenha estabelecido com o consignatário relação jurídica que autorize o desconto da consignação.

Define ainda as modalidades de consignação:

IV - **consignação compulsória**: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento efetuado por força de lei ou mandado judicial; e,

V - **consignação facultativa**: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado, na forma deste Decreto.

E prevê penalidades:

VI - **suspensão da consignação**: sobrestamento pelo período de até doze meses de uma consignação individual efetuada na ficha financeira de um consignado;

VII - **exclusão da consignação**: cancelamento definitivo de uma consignação individual efetuada na ficha financeira de um consignado;

VIII - **desativação temporária do consignatário**: inabilitação do consignatário pelo período de até doze meses, vedada inclusão de novas consignações no SIAPE e alterações das já efetuadas;

IX - **descredenciamento do consignatário**: inabilitação do consignado, com rescisão do convênio firmado com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a desativação de sua rubrica e perda da condição de cadastrada no SIAPE, ficando vedada qualquer operação de consignação no SIAPE pelo período de sessenta meses; e,

X - **inabilitação permanente do consignatário**: impedimento permanente de cadastramento do consignatário e da celebração de novo convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para operações de consignação.

No artigo 8º, limita a soma mensal das consignações facultativas³⁷ em “**trinta por cento da respectiva remuneração**”.

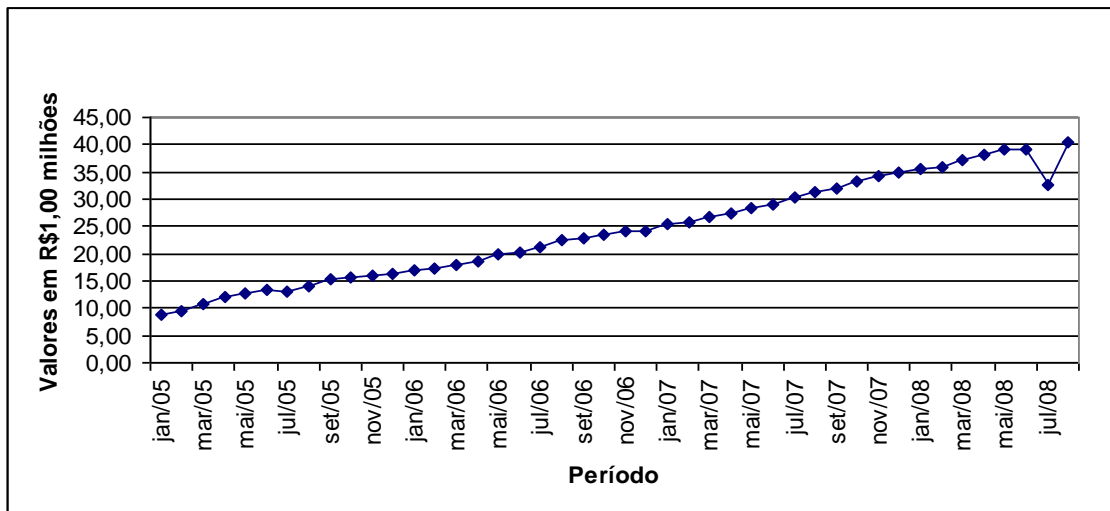
O grande volume de servidores públicos que aderiram ao empréstimo consignado, o fizeram a partir de 2003, após a entrada em vigor da Lei n. 10.820, que autorizou a consignação em folha para trabalhadores, aposentados e pensionistas do INSS. A margem consignável foi definida posteriormente pela Lei n. 10.953/04, no mesmo patamar de 30% (trinta por cento).

Em 2005, tendo em vista o elevado grau de endividamento observado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, no exíguo prazo de vigência da Lei 10.820/03, se fez necessária a edição da Instrução Normativa n. 1, de 22 de novembro de 2005, que limitou em 36 o número de parcelas do empréstimo consignado e impediu a utilização do cartão de crédito integrado aos contratos.

³⁷ São facultativas segundo o artigo 4º, do Decreto n. 6.386/2008, as contribuições para serviços de saúde e associação dos servidores, mensalidades de seguro de vida e em favor de cooperativa, pensão alimentícia voluntária, contribuições para a previdência complementar, empréstimos ou financiamentos concedidos por cooperativas de crédito, entidades bancárias e de previdência privada (NA).

Mesmo assim a evolução do crédito consignado no Brasil continuou expressiva a partir de 2005, totalizando nos últimos quatro anos um aumento de 445% (quatrocentos e quarenta e cinco por cento), considerando-se tanto as operações de crédito efetuadas por servidores públicos como as concedidas a trabalhadores da CLT, como pode ser observado nos dados divulgados pelo Banco Central:

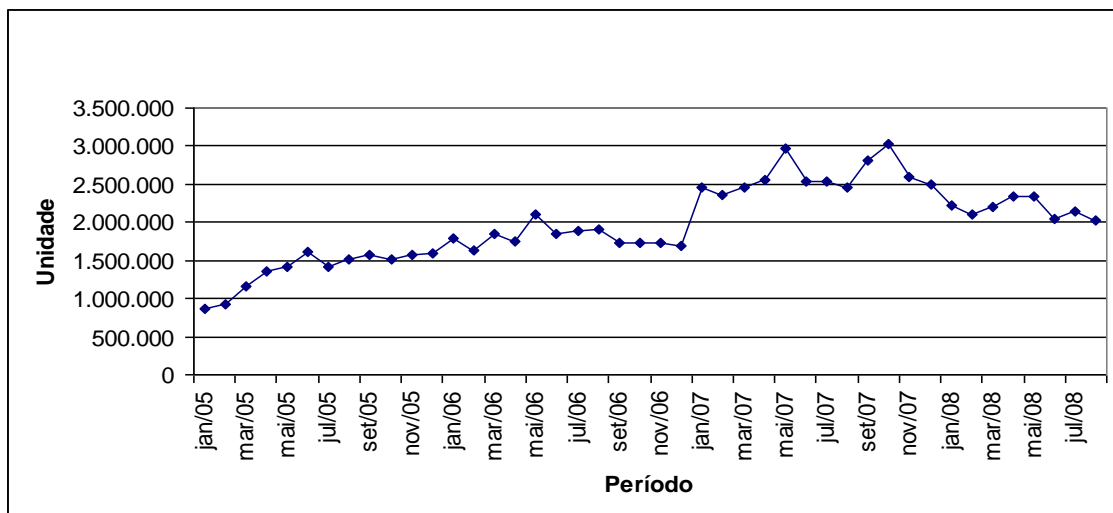
Gráfico 11: Evolução do Crédito Consignado no Brasil (2005/2008)



Fonte: Departamento Econômico do BCB (Depec)

Se observado o número total de contratos de crédito consignado também é visível esta evolução a partir de 2005, com uma tendência de janeiro de 2008 para cá, de estabilização em torno de dois milhões de contratos mês.

Gráfico 12: Evolução da Quantidade de Contratos no Brasil (2005/2008)



Fonte: Departamento Econômico do BCB (Depec)

3.8.2 Principais Pesquisas do Banco Central sobre crédito consignado

Segundo informações constantes do Relatório de Economia Bancária de 2005, o Banco Central, desde outubro de 1999, atua em conjunto com o Governo Federal para garantir políticas de ampliação da oferta de crédito. O ponto crucial que motivou o estudo do crédito foi o elevado custo dos serviços e *spread* bancários, que foram mantidos em patamares considerados altos, mesmo após a estabilização da economia alcançada pelo Plano Real.

Os Relatórios do Banco Central desde 2005, passaram a incluir entre seus estudos artigos de Técnicos do Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central (DEPEC) sobre a oferta e demanda do crédito, inclusive informações acerca do visível crescimento do crédito consignado.

A pesquisa de Tony Takeda e Fani Lea C. Bader denominada “Consignação em Folha – Fatores de Impulsão do Crédito”; e outra sobre “O Efeito da Consignação em Folha nas Taxas de Juros dos Empréstimos Pessoais” de Eduardo A. S. Rodrigues, Victorio Chu, Leonardo S. Alencar e Tony Takeda, foram pioneiras ao abordarem importantes resultados das operações consignadas.

A primeira “Consignação em Folha – Fatores de Impulsão do Crédito” reuniu dados divulgados pelo SCR (Sistema de Informações de Crédito), no período de janeiro de 2003 a julho de 2005 e atestou o aumento significativo do mercado de crédito consignado em comparação com o crédito pessoal não consignado.

Nesta análise concluiu-se que o aumento foi motivado especialmente pela entrada em vigor da Lei 10.820/2003, que assegurou acesso ao crédito consignado também aos trabalhadores da iniciativa privada, influenciando o aumento do mercado como um todo, como forma de estímulo para a ampliação da tomada de crédito consignado pelos próprios servidores públicos.

As conclusões acerca dos possíveis fatores explicativos da impulsão do crédito consignado, a partir de 2004, foram às seguintes:

- a) redução dos recolhimentos obrigatórios sobre os recursos a prazo; b) melhor classificação do risco de crédito, implicando menos exigência de capital próprio do banco; c) acordos para cessão de crédito consignado do INSS; d) menos exigência de capital próprio para provisões de cessão de créditos com coobrigação; entrada de bancos autorizados a operar nesse mercado de consignação do INSS; e f) levantamento de recursos no mercado externo. (TAKEDA, T.; BADER, F. L. C., 2005).

O segundo estudo “O Efeito da Consignação em Folha nas Taxas de Juros dos Empréstimos Pessoais” avaliou a característica da “garantia do desconto em folha” como fator de diminuição das taxas de juros, decorrente do menor risco de *default* nesta modalidade de crédito.

Após comparar o *Spread* cobrado nas operações consignadas com o dos contratos de crédito pessoal comum, levando-se em consideração as mesmas condições para ambos os contratos, concluiu a pesquisa que houve um percentual de 12,73% em favor do Crédito Consignado (considerados os valores no período de doze meses) atribuída aos baixos riscos de inadimplência.

Por fim, diante da constatação pelo Banco Central da grande elevação do volume do crédito consignado concedidos aos servidores públicos (em 2007), se comparados aos trabalhadores da iniciativa privada, nova pesquisa constou no Relatório de Economia Bancária de 2007: “Porque o volume de empréstimo consignado no setor privado é baixo? Qual a solução?”, concluindo os pesquisadores que:

Segundo levantamento realizado pelo Departamento Econômico (DEPEC) do Banco Central do Brasil, o saldo do crédito consignado atingiu 63,9 bilhões (2,5% do PIB em novembro de 2007), correspondendo a 57,0% do total da modalidade (crédito consignado e demais operações de empréstimo pessoal) e 20,4% do total do crédito livre concedido a pessoas físicas. Apesar do sucesso e da aceitação do crédito consignado no país, observa-se uma grande concentração de tomadores assalariados do governo, como funcionários públicos, aposentados e pensionistas. Segundo o mesmo levantamento do Depec, o montante dessas operações contratadas por assalariados do setor privado tem permanecido na faixa de 13% do total dessas operações. (CHU, V. Y. T.; LUNDBERG, E. L.; TAKEDA, T., 2007).

Após estudarem os elementos que compõem cada um dos contratos, observaram os técnicos do Banco Central que a determinante verificada - entre a expansão do volume de crédito concedido para servidores públicos e os baixos níveis dos tomadores da iniciativa privada - se encontra na estabilidade dos servidores públicos, o que possibilita a diminuição dos riscos das operações consignadas públicas se comparadas com as privadas.

3.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste terceiro Capítulo, verifica-se que conquanto se afigure fundamental o significado da moeda para a compreensão do sistema financeiro mundial, subsiste a necessidade imperiosa de seu controle, especialmente como mecanismo de contenção da inflação nos países em desenvolvimento.

O crédito tem função análoga à moeda e a auxilia na expansão do consumo e dos investimentos, não possuindo laços estritos com a produção interna de um país. Sua base de sustentação está nas garantias vinculadas aos contratos e nas formas de análise dos riscos de cada operação, sendo estes os fatores determinantes da multiplicação da moeda via sistema bancário.

Observamos ainda que o Modelo Econômico de Oferta e Demanda por Crédito, não estará completo, se não observar as variáveis decorrentes da assimetria de informação, nem sempre fáceis de se mensurar, pois a *seleção adversa* e o *risco moral* apresentam-se como fatores determinantes das imperfeições do mercado de crédito.

Os instrumentos de análise dos riscos, são a cada dia mais indispensáveis e objetivam minimizar a ocorrência dos fatores que desorientam a estabilidade na concessão do crédito, com a expectativa do retorno do capital investido, porque é capaz de antever as qualidades econômico-financeiras dos tomadores de empréstimo.

Ao final do Capítulo, estudaram-se os fatores que impõem à superioridade do crédito consignado em relação às demais modalidades de crédito, o que resta claro na comparação das taxas de juros.

Nota-se, assim, que referido benefício, somado a facilidade na obtenção do crédito, representam os principais motivos de expansão desta forma de empréstimo ao consumidor no Brasil, conforme demonstrado no Gráfico 11 (BCB/DEPEC), com elevação de 445% (quatrocentos e quarenta e cinco por cento), nos últimos quatro anos.

Por fim, foram confirmados os resultados de evolução do crédito consignado nos Relatórios de Economia Bancária e Crédito de 2005 e 2007, em que vários artigos de técnicos do governo, subscrevem o avanço do crédito em folha e sua maior expansão no setor públicos em comparação com os trabalhadores da iniciativa privada, o que decorre da estabilidade nos cargos e nos vencimentos.

4 A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA

O Capítulo 4 concentra-se especificamente no tema “Evolução do Crédito no Estado de Roraima”, com uma análise do direito de consignar em folha dos servidores públicos estaduais a partir de sua origem legislativa. Procurou-se demonstrar a forma de cálculo da margem consignável em Roraima; o número de instituições financeiras que atuam no mercado regional; a relação crédito/PIB para o Estado e o volume total de contratos e de recursos pagos pela SEGAD, órgão responsável pelo controle dos pagamentos.

Finalmente, foram avaliados os resultados da pesquisa de campo, que objetivou delinear características pessoais e situacionais, bem como reunir opiniões e impressões dos tomadores de empréstimo.

4.1 LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS

No Estado de Roraima, o histórico do crédito consignado começa com a Lei Complementar n. 010, de 30 de dezembro de 1994, que no artigo 62, repete *ipsis litteris* a redação do artigo 45 e parágrafo único da Lei Federal n. 8.112/90, remetendo a matéria à regulamentação via Decreto Estadual.

Os Decretos ns. 1.633-E, de 28 de julho de 1997 e 3.699-E, de 27 de dezembro de 1999, foram os primeiros atos normativos a autorizar a consignação em folha. O Decreto n. 4.279-E, de 06 de junho de 2001 (Anexo E), classificou as modalidades de consignação em compulsórias e facultativas, de forma idêntica ao Decreto Federal, que na época regulamentava a Lei 8.112/90. Acontece que o limite para consignação, inserido no artigo 8º, do Decreto n. 4.279-E, foi feito de forma distinta da orientação federal de limitação em 30% (trinta por cento), senão vejamos:

Art. 8º. Incluídos os descontos obrigatórios previstos em lei, a soma das consignações em folha de pagamento terão como limite máximo **quarenta por cento** dos rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis, ativos ou inativos, assim considerados a totalidade dos pagamentos que ordinariamente lhe são feitos, excluindo-se os de caráter extraordinário ou eventual.

Nesse contexto, observa-se que a opção do Estado de Roraima foi por aumentar para 40% (quarenta por cento) a margem consignável incidente sobre a remuneração do servidor, mas, compensá-la, com a inclusão das consignações compulsórias dentro da margem (IRRF e INSS).

Assim, para se alcançar a margem dos empréstimos bancários do servidor estadual, *ab initio*, fazia-se necessário levar em consideração todos os descontos compulsórios incidentes na folha, cujo saldo, se favorável, formaria a margem consignável disponível para empréstimos.

Em 31 de dezembro de 2001, a Lei Complementar n. 053 (Anexo D), revogou a Lei 010/94, mas manteve a possibilidade de consignação em folha dos empréstimos pessoais como se vê no seu texto:

Art. 41. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

Parágrafo único: Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Nova regulamentação foi publicada em 02 de julho de 2002, por meio do Decreto n. 4.855-E (Anexo F), mantendo o limite das consignações compulsórias e facultativas em 40% (quarenta por cento) sobre os rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos (art. 9º).

Em seguida, o Decreto n. 6.642-E, de 22 de setembro de 2005 (Anexo G), alterou o artigo 9º, do Decreto n. 4.855-E/2002, e ampliou o limite de consignação para 50% (cinquenta por cento) sobre os rendimentos brutos mensais do servidor, sendo 10% (dez por cento) destinado ao pagamento de despesas com cartão de crédito ou débito de instituições financeiras autorizadas³⁸ e 40% (quarenta por cento) reservado para pagamento do empréstimo pessoal.

Nesse contexto a redação do artigo 2º, do Decreto n. 6.642-E/2005 (sic):

Art. 2º. Face à inclusão no elenco das consignações facultativas a amortização de despesas e empréstimos relativos de cartões de crédito e/ou débito o disposto no art. 9º do Decreto n. 4.855-E, de 02 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 9º. Incluídas as consignações compulsórias, a soma das consignações em folha de pagamento terão como limite máximo cinquenta por cento dos rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos, sendo que até dez por cento são destinados exclusivamente ao inciso X do artigo 1º deste Decreto. São considerados como rendimentos brutos a totalidade dos pagamentos que ordinariamente são feitos aos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos, excluindo-se aquelas remunerações de caráter extraordinário ou eventual.

³⁸O convênio da SEGAD, para a concessão de cartão de crédito aos servidores, foi estabelecido com apenas duas instituições financeiras, o Unibanco e o Banco Cruzeiro do Sul, os quais detêm o direito de explorar 10% dos rendimentos brutos dos servidores estaduais, caso optem os servidores por utilizar um cartão de crédito ou débito (NA).

As consignações compulsórias constam do artigo 3º do Decreto n. 4.855-E/2002 e podem ser resumidas: na contribuição previdenciária, pensão alimentícia judicial, imposto de renda, decisões administrativas e judiciais, além de outras previstas no regulamento.

As consignações facultativas foram relacionadas no artigo 4º, do Decreto n. 4.855-E/2002, e correspondem aos descontos incidentes sobre a remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e com anuência da administração. As mais comuns, são as mensalidades para custeio de entidades de classe, associações e clube dos servidores; as contribuições para planos de saúde; a prestação para compra de imóvel residencial; a amortização de empréstimos bancários e a pensão alimentícia voluntária.

A relação jurídica contratual do crédito consignado no Estado de Roraima se estabelece, tal como no âmbito federal, entre três partes distintas (Decreto n. 4.855-E, art. 6º e ss): o servidor público (consignante); os bancos, cooperativas de crédito e financeiras (consignatárias); além da folha de pagamento (órgão da administração pública responsável pelos descontos SEGAD).

As verbas de custeio da atividade da Secretaria de Estado da Gestão Estratégica e Administração (SEGAD) para o processamento das consignações estão previstas no artigo 13, que determina: “As entidades consignatárias deverão recolher ao Tesouro Estadual a quantia de R\$ 1,50 por linha impressa no contracheque de cada servidor, referente aos custos de geração de arquivos magnéticos e impressos”.

Para que sejam processadas as consignações, se faz necessário que as consignatárias encaminhem ao SEGAD, em meio magnético, os dados relativos aos descontos até o dia 05 de cada mês.

Ultrapassado esse prazo, as consignações somente serão processadas no mês posterior (art. 16). O artigo 12, com nova redação dada pelo Decreto n. 6.642-E/2005, possibilita o cancelamento da consignação, mas desde que o pedido assinado pelo servidor e pela consignatária.

Por fim, determina o artigo 18 do Decreto n. 4.855-E, que compete ao Secretário de Estado da Administração autorizar as inclusões e exclusões de consignações, credenciar e revalidar entidades como consignatária, aplicar sanções por fraudes e simulações na utilização do processo de consignação e decidir sobre os casos omissos.

4.2 SISTEMÁTICA DO CRÉDITO CONSIGNADO NO ESTADO DE RORAIMA

Para entender o que ocorre com a margem consignável de um tomador de empréstimo, no Estado de Roraima, importante visualizar o seguinte exemplo: Um médico estadual que atue no regime de dedicação exclusiva, recebe subsídios no importe de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), segundo dados informados pela SEGAD.

Sua margem consignável, portanto, conforme estabeleceu o Decreto n. 6.642-E, de 22 de setembro de 2005, é de no máximo 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos brutos mensais, ou seja, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Incidem nestes 50% (cinquenta por cento) de margem consignável, todos os descontos compulsórios e facultativos e o valor de até 10% (dez por cento), destinado exclusivamente para pagamento de despesas com “empréstimos rotativos de cartões de crédito e/ou débito”.

Com efeito, a margem para consignações facultativas e compulsórias será de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), enquanto o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), resta excluído inicialmente da margem, já que dedicado ao pagamento de despesas com cartão bancário (no exemplo inexistente).

As consignações obrigatórias em folha são as relativas ao Imposto de Renda (IRRF), ao Instituto de Previdência Estadual (IPER) e ao pagamento de pensão alimentícia. Considerando-se que o médico é solteiro e não possui filhos, temos que da margem de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) devem ser descontados ainda o IPER (11%), no valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) e o Imposto de Renda na fonte, no total de R\$ 1.898,68 (mil oitocentos e noventa e oito reais e sessenta e oito centavos); de modo que a margem consignável para este profissional se limitará, nos termos do Decreto Estadual n. 6.642/05, a somente R\$ 1.001,32 (mil e um reais e trinta e dois centavos).³⁹

Mutatis mutandis, se forem aplicados os termos da legislação federal ao caso presente (Decreto n. 6.386/08, art. 8º), ver-se-á que a margem consignável será mais favorável ao servidor, apesar de limitada em 30% (trinta por cento), já que incide no cálculo somente “a soma mensal das consignações facultativas”.

Assim, o salário do servidor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) passaria a ser calculado diretamente sobre “o valor equivalente a trinta por cento da respectiva remuneração”, perfazendo a margem consignável do médico, caso aplicada a legislação federal, o valor de R\$ 3.000,00, pois não se calcula dentro da margem os descontos obrigatórios de INSS e IR.

³⁹Excluído o valor de até R\$ 1.000,00 (mil reais) para despesas com o cartão de crédito ou débito (NA).

De forma a equiparar os benefícios entre os servidores públicos estaduais e federais, está em trâmite no âmbito da CGFP uma proposta para que um Decreto estabeleça igualdade na composição da margem consignável, reduzindo à dos servidores estaduais para o patamar de 30% (trinta por cento), excluídos os descontos com IR e IPER⁴⁰.

4.3 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS QUE ATUAM NO MERCADO DE CRÉDITO

No Estado de Roraima existem apenas uma Agência de Fomento e uma Cooperativa de Crédito formalmente autorizadas a funcionar no mercado pelo Banco Central, consistindo o menor índice da Região Norte, conforme demonstra a Tabela 8:

Tabela 8: Quantitativo de Instituições por Tipo, UF e Região Geográfica (2006)

Unidade da Federação	BM	BC	BD	CE	BI	SCFI	SCTVM	SCC	SCI e APE	CH	Ag Fom	Sub-Total 1	Coop	SCM	Sub-Total 2	Cons	Total
Acre													6		6		6
Amapá											1	1			1		1
Amazonas							1	1	1		1	4	6	2	12		12
Pará	1	1										2	36		38	2	40
Rondônia													26		26	1	27
Roraima											1	1	1		2		2
Tocantins											1	1	3		4		4
Norte	1	1					1	1	1		4	9	78	2	89	3	92

Fonte: Unicad

O mercado local se desenvolve por intermédio de agências bancárias, ligadas a bancos comerciais, sediados em outros Estados da federação, e com auxílio de “falsas financeiras”, que na realidade são pessoas jurídicas privadas, que fazem o serviço de aproximação dos clientes com os bancos e cooperativas de crédito.

Segundo dados de 31.12.2006, o Estado de Roraima possui o total de 19 (dezenove) agências bancárias, sendo 14 (quatorze) na Capital Boa Vista e 5 (cinco) nas Cidades do Interior, como pode ser visualizado abaixo:

⁴⁰ Durante a conclusão deste trabalho de pesquisa, entrou em vigor o Decreto n. 9.897-E, de 25 de março de 2009 (Anexo H), que estabeleceu a equiparação da margem consignável entre os servidores públicos estaduais e federais (NA).

Tabela 9: Agências Bancárias no País – Capital e Interior (2006)

UF e Região	Total de Agências	Capital	Agências na Capital	% do Total de Agências da UF	Agências em outras Cidades	% do Total de Agências da UF	Total de Municípios na UF
Acre	35	Rio Branco	18	51,43	17	48,57	22
Amapá	27	Macapá	19	70,37	8	29,63	16
Amazonas	148	Manaus	88	59,46	60	40,54	62
Pará	299	Belém	94	31,44	205	68,56	143
Rondônia	89	Porto Velho	23	25,84	66	74,16	52
Roraima	19	Boa Vista	14	73,68	5	26,32	15
Tocantins	87	Palmas	20	22,99	67	77,01	139
Norte	704		276		428		449

Fonte: Unicad

Dados mais recentes, divulgados pelo Anuário Estatístico de Roraima 2009 (Fecomércio, 2009), revelaram tímida elevação da rede bancária do ano de 2006 para 2008, chegando a 21 (vinte e uma) agências, sendo 15 na Capital Boa Vista e 6 (seis) no Interior (Caracarái [2], Mucajaí, Pacaraima, Rorainópolis e São João da Baliza).

Abriu-se assim a oportunidade para as chamadas “financeiras” atuarem no mercado de crédito local. Estas “financeiras” são pessoas jurídicas responsáveis pela captação de clientes no mercado de crédito, mas não são instituições bancárias, nem possuem autorização para funcionar como tal. Seu trabalho resume-se a “indicar” possíveis tomadores de empréstimo aos bancos, financeiras (reais) e cooperativas de crédito, percebendo gratificações expressivas nos contratos formalizados sob sua indicação.

Após a entrada em vigor da Lei 10.820/03, que instituiu a possibilidade de concessão do crédito consignado aos aposentados e pensionistas do INSS, se proliferou em todo o país a atuação dessas “financeiras”. No Estado de Roraima não foi diferente, como pode ser constatado na lista abaixo:

Tabela 10: Demonstrativo de Financeiras em atuação no Estado de Roraima (2008)

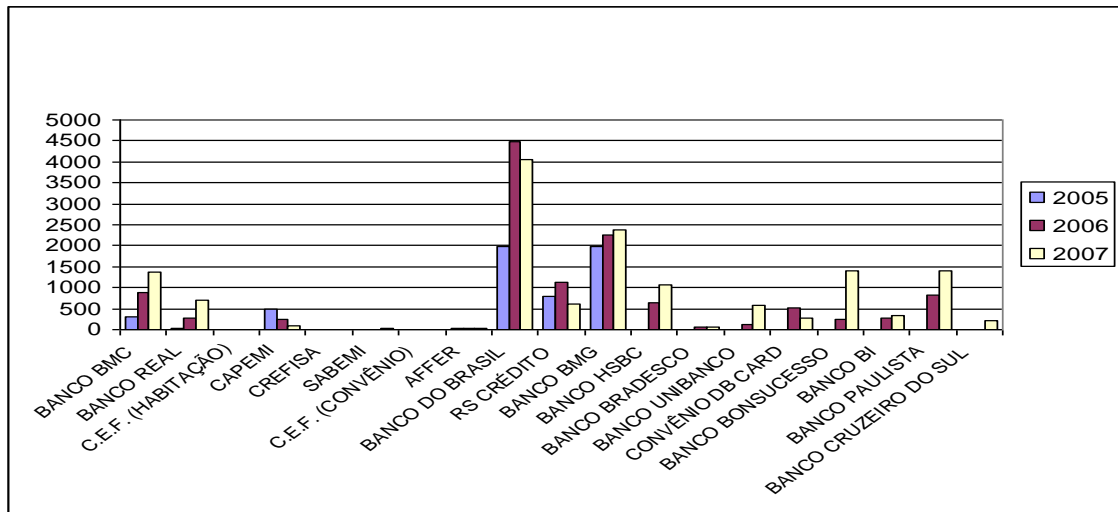
FINANCEIRAS	CNPJ	Cidade	Estado	Situação Ativa	Data da Inclusão
ANAU CORRETORA DE SEGURO DE VIDA	13512470001-15	Boa Vista	RR	SIM	23.09.2005
BANCARY CORRETORA DE SEGUROS LTDA	62248320001-78	Boa Vista	RR	SIM	22.11.2004
CAMESP CONVÊNIO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA	75930820001-74	Boa Vista	RR	SIM	14.10.2005
CHARLES BRAL C SAMPAIO	89780110001-52	Boa Vista	RR	SIM	20.12.2007
CONSUPRECAP VIDA – CONSULTORIA	40073540001-19	Boa Vista	RR	SIM	23.09.2005
FRAXE PROMOTORA E INTERMEDIADORA	86666020001-94	Boa Vista	RR	NÃO	16.04.2007
KEFRISA PROMOTORA DE VENDAS LTDA	70200520001-79	Boa Vista	RR	NÃO	14.12.2004
MEGA ADM CORRET SEG	221268660001-86	Boa Vista	RR	NÃO	30.10.2006
N R MARTINS BANDEIRA	72724370001-23	Boa Vista	RR	NÃO	14.06.2006
RA CARVALHO PROM REP	638172170001-09	Boa Vista	RR	SIM	29.08.2005
REMBRANDT PROM DE VENDAS LTDA	60371120001-01	Boa Vista	RR	SIM	06.04.2004
SOLUS PROMOTORA E INTERMEDIADORA	82282390001-25	Boa Vista	RR	SIM	03.10.2006
SULISTA BOA VISTA RR	2196070001-67	Boa Vista	RR	NÃO	20.07.2006
TAFRA CORR SEG DE VIDA	48907330001-08	Boa Vista	RR	SIM	23.09.2005
TAURUS ASSISTÊNCIA FINANCEIRA	70232490001-61	Boa Vista	RR	SIM	20.04.2006
WASLUZ CORR SEG VIDA E REP LTDA	69406510001-60	Boa Vista	RR	SIM	19.09.2003

Fonte: Dados Fornecidos por Sabemi Previdência Privada em 30.09.2008.

Segundo informações da Junta Comercial do Estado de Roraima, entidade ligada ao Departamento Nacional de Registro do Comércio, encontram-se cadastradas no Estado mais de 60 Empresas na condição de Associações de Poupança e Empréstimo (Ref: 6435202); Sociedades de Fomento Mercantil (Ref: 6491300); e, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento - Financeiras (Ref: 6436100).

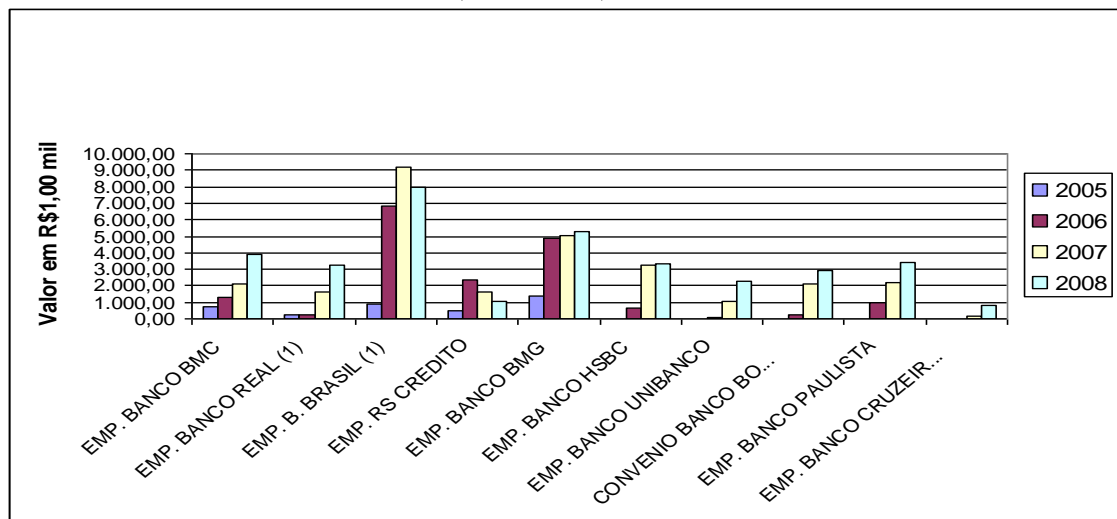
Sabe-se, entretanto, que bancos e financeiras conveniados ao SEGAD atualmente são apenas 18 (dezoito)⁴¹, cuja evolução de 2005/2007 no número de contratos consignados pode ser demonstrada no seguinte gráfico:

⁴¹ BMC, Real, CEF (habitação/convênio), Banco do Brasil, BMG, HSBC, Bradesco, Unibanco, Bonsucesso, Banco BI, B. Paulista, Cruzeiro do Sul, Capemi, Sabemi, Convênio AFERR, RS Crédito, Convênio DB Card.

Gráfico 13: Quantidade de Contratos por Instituição Financeira em Roraima (2005/2007)

FONTE: DEFP/SEGAD

Observa-se claramente que o Banco do Brasil e o BMG são as pessoas jurídicas bancárias que mais contratos mantêm com os servidores públicos do Estado, o Banco do Brasil com agências em Boa Vista e no interior do Estado e o BMG que atua por intermédio de agenciadores locais.

Gráfico 14: Dez Maiores Instituições Financeiras de Crédito com Valores Recebidos da SEGAD (2005/2008) – Estado de Roraima

FONTE: DEFP/SEGAD

Os pagamentos efetuados pela Secretaria de Administração do Estado (SEGAD) às instituições credoras, corroboram a liderança dessas duas instituições no mercado de crédito ao servidor público roraimense, se considerado o período entre 2005 e 2008, com clara sinalização de queda nas operações do Banco do Brasil e evolução contínua do BMG.

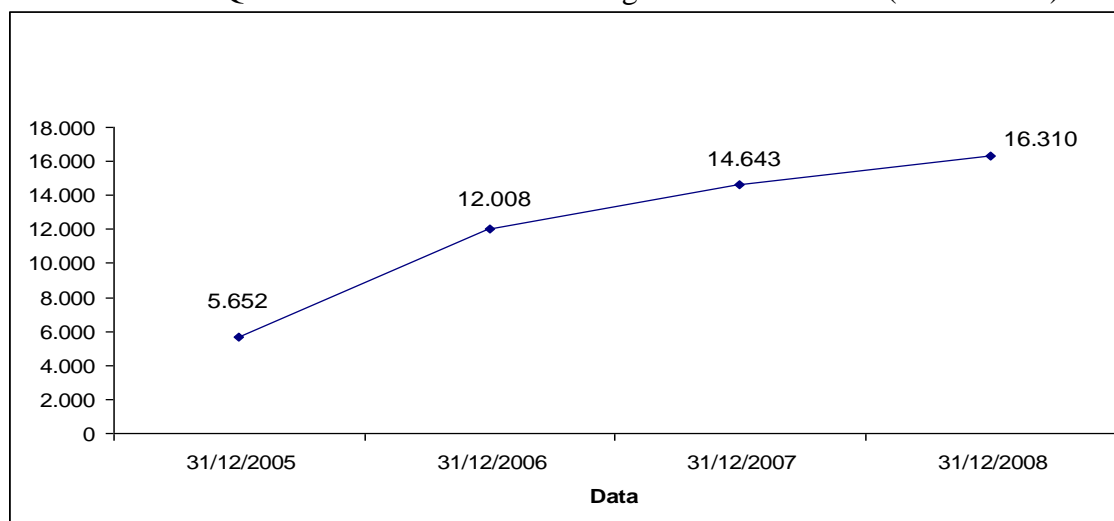
O controle sobre as consignatárias está sendo realizado por meio de um processo de credenciamento junto à administração pública estadual, que obedece aos procedimentos dos artigos 6º, 7º e 8º do Decreto n. 4.855-E/2002.

Ficam autorizadas a operar, no Estado de Roraima, as instituições financeiras que comprovarem regularidade formal, fiscal e financeira, mesmo que sediadas em outros Estados, diante da prova do registro, inscrição no CNPJ, alvará de autorização, inscrição no INSS, regularidade com o FGTS, certidões negativas de débitos fiscais federais, estaduais e municipais, além de outras exigências.

4.4 NÚMEROS RELATIVOS AO CRÉDITO CONSIGNADO EM RORAIMA

Com relação à evolução do crédito consignado para o Estado de Roraima, pode ela ser medida pela quantidade de contratos observada nos períodos de 31/12/2005, 31/12/2006, 31/12/2007 e 31/12/2008, pois o mês de dezembro, por reunir as principais festas do ano, representa a estação de maior procura por todas as modalidades de crédito.

Gráfico 15: Quantidade de Contratos Consignados em Roraima (2005/2008)

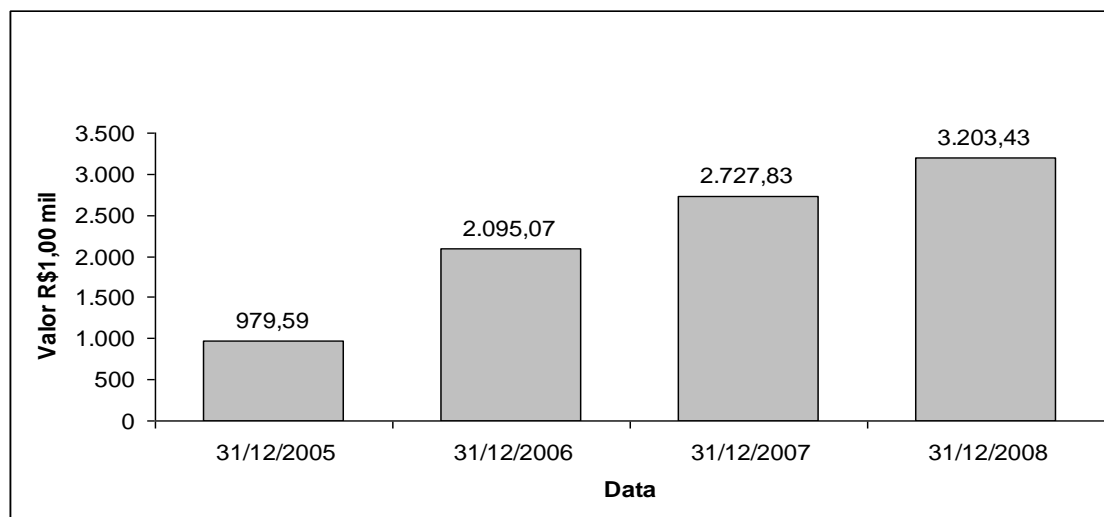


Fonte: DEFP/SEGAD

Com efeito, enquanto no mês de dezembro de 2005 foram firmados pelos servidores públicos 5.652 (cinco mil, seiscentos e cinqüenta e dois) contratos, no mês de dezembro de 2006 este número se ampliou consideravelmente para 12.008 (doze mil e oito contratos). Em dezembro 2007, foram finalizados 14.643 (quatorze mil, seiscentos e quarenta e três) contratos e, o mês de dezembro de 2008 alcançou a marca de 16.310 (dezesesseis mil, trezentos e dez) contratos, demonstrando uma evolução de 290% (duzentos e noventa por cento) no período de quatro anos, se considerado somente o mês de dezembro de cada ano.

Observada a evolução pelo conjunto das prestações pagas pela SEGAD nos meses de dezembro, demonstra o Gráfico 16 que houve ano a ano, uma evolução significativa.

Gráfico 16: Evolução Total das Prestações Pagas dos Créditos Consignados em Roraima (dez. 2005/2008)



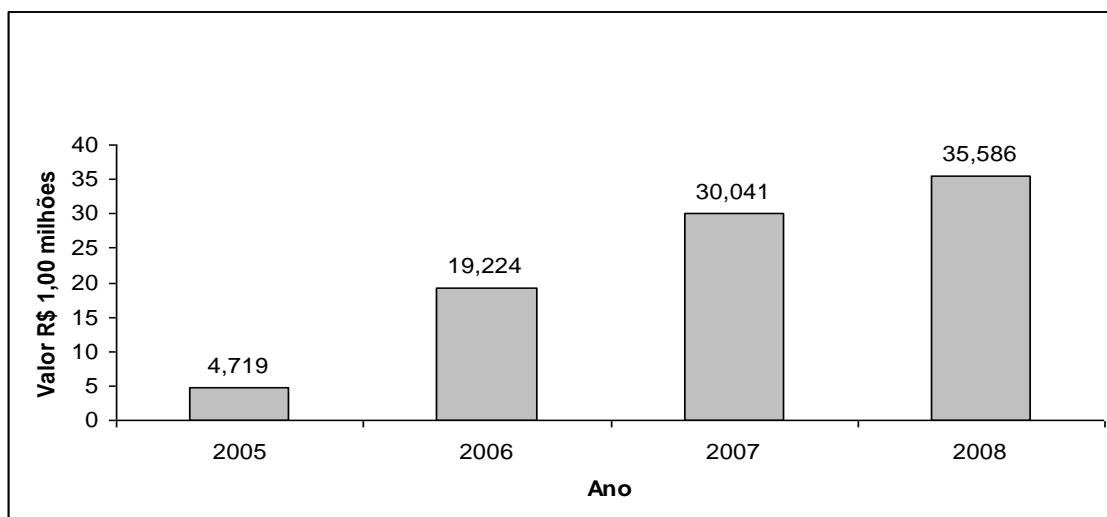
Fonte: DEFP/SEGAD

No mês de dezembro de 2005, foram pagos pela SEGAD, R\$ 979.590,00 (novecentos e setenta e nove mil, quinhentos e noventa reais) de parcelas vinculadas a contratos de consignação. Neste mesmo período, no ano de 2006, a quantia mais que dobrou, sendo pago o valor de R\$ 2.095.070,00 (dois milhões, noventa e cinco mil e setenta reais) aos bancos e demais entidades que operam com o crédito consignado em Roraima.

Em dezembro de 2007, foi registrado o pagamento do total de R\$ 2.727.830,00 (dois milhões, setecentos e vinte e sete mil, oitocentos e trinta reais) e, em dezembro de 2008 o valor de R\$ 3.203.430,00 (três milhões, duzentos e três mil, quatrocentos e trinta reais), evidenciando uma evolução equivalente a 327% (trezentos e vinte e sete por cento) no pagamento de valores relativos ao crédito consignado.

Aferindo-se a evolução do crédito agora pelo total das prestações pagas nos quatro últimos anos (2005/2008), observa-se um crescimento ainda maior (Gráfico 17) do que o observado no gráfico anterior, obedecendo aos seguintes números em milhões de reais:

Gráfico17: Evolução das Prestações Pagas dos Créditos Consignados em Roraima (todos os meses de 2005/2008)



Fonte: DEFP/SEGAD

Durante o ano de 2005, foram processadas em Roraima consignações em pagamento na ordem de R\$ 4.719.000,00 (quatro milhões, setecentos e dezenove mil reais), para 11 (onze) consignatárias cadastradas pela SEGAD⁴². Em 2006, os pagamentos somaram R\$ 19.224.000,00 (dezenove milhões, duzentos e vinte e quatro mil reais), elevação que decorreu do aumento para 18 (dezoito) no número de financeiras cadastradas⁴³.

Nos doze meses de 2007, foi repassado pela SEGAD aos 19 (dezenove) bancos conveniados⁴⁴, o valor de R\$ 30.041.000,00 (trinta milhões e quarenta e um mil reais) e, durante o ano de 2008, o total de R\$ 35.586.000,00 (trinta e cinco milhões, quinhentos e oitenta e seis reais), para 18 (dezoito) instituições financeiras⁴⁵.

Nesse contexto, se evidencia um aumento de 407,37% (quatrocentos e sete vírgula trinta e sete por cento) no período de 2005/2006; correspondendo 156,26% (cento e cinquenta e seis vírgula vinte e seis por cento) no período de 2006/2007; e 118,45% (cento e dezoito vírgula quarenta e cinco por cento) no período de 2007/2008.

⁴² Banco BMC, Banco Real, CEF (Habitação), Capemi, Crefisa, Sabemi, CEF (Convênio), AFFER, Banco do Brasil, RS Crédito e Banco BMG.

⁴³ Além das cadastradas em 2005 foram incluídos os Bancos HSBC, Bradesco, Unibanco, Bonsucesso, Banco BI e Paulista, além de Convênio DB Card (NA).

⁴⁴ Em 2007 foi incluída entre as instituições conveniadas o Banco Cruzeiro do Sul (NA).

⁴⁵ Em 2008 não foram pagos valores à Crefisa (NA).

Apurando-se o total do período (2005/2008) estima-se uma evolução em 754,10% (setecentos e cinquenta e quatro vírgula dez por cento)⁴⁶. Este número além de confirmar as informações do Banco Central de aumento do crédito consignado para as demais regiões do país, superam em muito a média de evolução nacional, que alcançou valores máximos em torno de 445% (quatrocentos e quarenta e cinco por cento).

4.5 RELAÇÃO CRÉDITO/PIB NO ESTADO DE RORAIMA

Na Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima (SEPLAN), que funciona como órgão administrativo estadual de controle do orçamento público e da tecnologia da informação, ainda não existe estudo específico sobre o volume de operações de crédito em relação ao PIB Estadual nos anos de 2005/2008.

Entretanto, nos foram fornecidos dados sobre o volume total de crédito no ano de 2005, conforme informações do Banco Central (BCB/Registros Administrativos) e o valor do Produto Interno Bruto de toda a Região Norte, divulgado pelo IBGE (CONAC/Coordenação de Contas Nacionais), o que possibilita estabelecer-se à relação existente entre estes dois índices macroeconômicos, pelo menos quanto ao ano de 2005.

Segundo o Banco Central, naquele ano, as operações de crédito em Roraima totalizaram R\$ 856.761.400,00 (oitocentos e cinquenta e seis milhões, setecentos e sessenta e um mil e quatrocentos reais). O PIB do Estado, para o mesmo período (2005) e segundo números divulgados pelo IBGE, foi de R\$ 3.179.300.000,00 (três bilhões, cento e setenta e nove milhões e trezentos mil reais).

Com efeito, é possível afirmar, por simples cálculos aritméticos, que a relação Crédito/PIB para o Estado de Roraima, em 2005, foi de 26,95% (vinte e seis vírgula noventa e cinco por cento), valor muito próximo à relação Crédito/PIB para o Brasil (em torno de 26%), conforme se observa no Gráfico 1, item 2.2 supra.

Considerando-se que para o ano de 2005 foram processadas pela SEGAD consignações no importe de R\$ 4.719.000,00 (quatro milhões, setecentos e dezenove mil reais), observa-se que o crédito consignado⁴⁷ representou em 2005 o equivalente a 0,55% (zero vírgula cinquenta e cinco por cento) do total das operações de crédito em Roraima e, ainda, o percentual de 0,15% (zero vírgula quinze por cento) em relação ao PIB Estadual.

⁴⁶ Forma de Cálculo no Programa Microsoft Office Excel 2006: $=35586000/4719000*100$.

⁴⁷ Servidores públicos estaduais vinculados à SEGAD, excluindo-se os servidores do Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Ministério Público, Assembléia Legislativa e servidores do ex-Território de Roraima (NA).

4.6 SISTEMAS OPERACIONAIS

Os Sistemas Operacionais podem ser conceituados como programas de computador (software) que estabelecem rotinas básicas para utilização dos usuários, no caso os servidores, bancos e a administração pública. No Estado de Roraima, foram utilizados quatro diferentes procedimentos/programas para a efetivação dos descontos em folha.

4.6.1 O controle inicial implementado pela SEGAD

Em 02 de julho de 2002, o Decreto n. 4855-E, regulamentou o artigo 41 da Lei Complementar n. 053/01 e determinou a operacionalização do sistema de consignação em folha, que foi realizado manualmente por servidores vinculados à Coordenadoria-Geral de Folha de Pagamento (CGFP).

Diante desta realidade, não havia propriamente um “sistema formal” para controle das consignações, o que ocorreu na época foi a adoção de um “modus operandi” que passava por três etapas: cálculo por servidor da Coordenadoria-Geral de Folha de Pagamento (CGFP), reserva de margem e liberação das consignações, sem a utilização de um sistema específico para operar consignações em folha.

4.6.2 O Primeiro Sistema de Controle da SEGAD

Aproximadamente no mês de março de 2006, iniciou-se o 1º. Módulo do Sistema de Controle de Consignações (SCC), que possibilitou a reserva e autorização da margem consignável. No final de cada mês eram conferidos os valores consignados e os respectivos contratos, de forma que não fosse liberado valor maior que a margem disponível do servidor.

As consignações decorrentes de empréstimos efetuados junto ao Banco do Brasil participavam de um sistema próprio, que calculava automaticamente a disponibilidade da margem. Como na realidade funcionavam simultaneamente dois sistemas de controle diferentes, tal sistema operacional funcionou somente até junho de 2007, quando então foi aperfeiçoado.

4.6.3 O Segundo Sistema de Controle da SEGAD

A partir de julho de 2007, entrou em operação o 2º. Módulo do Sistema (SCC), com a inclusão das operações referentes ao Banco do Brasil e uma maior autonomia das financeiras, que passaram a ter acesso às informações quanto à margem disponível dos servidores estaduais. Os descontos propriamente ditos continuaram sob controle e supervisão da CGFP, cuja obrigação principal se concentrava na conferência dos contratos e aprovação dos lançamentos em folha.

Em qualquer caso, devido a sua vinculação à Lei Complementar 053/2001 e regulamento (Decreto n. 4855-E/2002), a CGPF tinha autorização para impedir descontos superiores ao valor da margem consignável e monitorava a “cessão de créditos” de um banco para outro, que se intensificou cada vez mais no final de 2007, no sentido do servidor ter acesso a mais crédito. Tal sistema está em operação até os dias atuais, aguardando a implementação em 2009 do sistema *e-Consig*.

4.6.4 O Sistema *e- Consig* e a promessa de Qualidade Total

A Coordenadoria-Geral de Folha de Pagamento prevê para o início de 2009, a entrada em operação do *e-Consig*,⁴⁸ sistema desenvolvido pela Empresa *Zetrasoft*, que objetiva informatizar todo o processo operacional de consignação em folha de pagamento no Estado de Roraima e permitir que todos os usuários tenham acesso às informações de crédito consignado via sistema, que funcionará pelo número da matrícula ou CPF do usuário e com senhas específicas para o governo, bancos e servidores, de forma que possa ser monitorada a utilização do sistema e a verificação dos operadores.

Neste *site* que será disponibilizado *via intranet*, o servidor poderá: 1. Simular uma consignação; 2. Solicitar empréstimos;⁴⁹ 3. Consultar o saldo devedor ou imprimir extratos dos contratos; e, 4. Verificar a CET.⁵⁰ A SEGAD poderá bloquear as consignações nos casos

⁴⁸ O *eConsig* é o sistema utilizado pela Marinha e Aeronáutica no âmbito Federal, pelos Estados de Pernambuco, Bahia, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Paraíba, Acre, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Roraima, além de ter 800 entidades públicas vinculadas aos sistema nas três esferas de governo. Tem um público estimado em: 3.000.000 usuários (matrículas), ou seja, com o controle de aproximadamente 1/5 dos servidores públicos do Brasil que possuem empréstimo consignado (NA).

⁴⁹ Obedecendo ao limite das consignações de 40% e o limite de duração do contrato de empréstimo que será de 60 parcelas (NA).

⁵⁰ Todas as consignatárias deverão registrar sua taxa de juros e demais encargos. A Resolução n. 3.517, de 06 de dezembro de 2007, dispõe sobre a informação e a divulgação do custo efetivo total (CET), que correspondem a todos os encargos e despesas de operações de crédito, ofertadas ou contratadas com pessoas físicas (NA).

de falecimento, término de contrato, exoneração, licenças sem vencimento, com um código que informará o motivo do não desconto. O Banco poderá alterar o contrato, desde que com autorização do servidor (senha pessoal e intransferível), bem como iniciar e ultimar um processo de compra de dívidas *on line*.⁵¹

O próprio sistema pagará, de forma integral, os contratos, efetuando ele mesmo as etapas da consignação em folha. Caso a margem do servidor não comporte o valor do desconto a parcela será rejeitada pelo próprio *e-Consig*, sem interferência da SEGAD. A liberação da margem dependerá do cumprimento às exigências da Lei e do Decreto que a regulamenta, facilitando sobremaneira a atuação da Secretaria de Administração.

Os bancos permanecerão como fiéis depositários dos contratos de empréstimo, que podem ser solicitados a qualquer tempo pela SEGAD para verificação. Para facilitar a análise dos dados para futuras pesquisas, serão mantidos arquivos históricos com as movimentações, os contratos, as instituições participantes e o volume de empréstimos que poderão ser consultados, mês a mês ou ano a ano.⁵²

4.7 METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo foi realizada com a colaboração da Secretaria de Gestão e Administração do Estado de Roraima, por intermédio do Coordenador-Geral (em exercício) de Folha de Pagamento, Sr. Ézio de Jesus Gomes Lucas, o qual demonstrou em planilhas do setor que, em dezembro de 2008, o Estado de Roraima contava com 14.978 (quatorze mil, novecentos e setenta e oito) servidores, sendo 2.989 (dois mil, novecentos e oitenta e nove) comissionados, 11.102 (onze mil, cento e dois) efetivos e 887 (oitocentos e oitenta e sete) efetivos, detentores de funções comissionadas.

A população escolhida para a pesquisa concentrou-se nos 10.123 (dez mil, cento e vinte e três) servidores públicos estaduais que possuíam empréstimos consignados em folha até dezembro de 2008, dos quais foi obtida uma amostra com 619 entrevistados. Após uma apresentação breve do pesquisador e dos objetivos da pesquisa, o questionário foi respondido pelos servidores que desejaram participar voluntariamente.

⁵¹ Na compra de dívidas será necessário que o servidor tenha quitado no mínimo 04 parcelas, tendo o procedimento os seguintes prazos: 1. Prazo para resposta do saldo devedor (2 dias); 2. Prazo para pagamento do saldo devedor (3 dias); 3. Prazo para o sistema “desfazer” um pedido de compra (3 dias); 4. Prazo para informar o recebimento do pagamento do saldo devedor e liberação do contrato (2 dias). (NA).

⁵² O site provisório do sistema é www.econsig.com.br/roraima_desenv. (NA).

Esta parte da pesquisa consistiu nas respostas dos servidores estaduais *via intranet* no período de setembro a dezembro de 2008, aos seguintes questionamentos:

“1. Qual é a sua vinculação com o serviço público estadual? Respostas: Servidor Efetivo, Comissionado ou Efetivo/Comissionado; 2. Qual o seu estado civil? Respostas: Solteiro, Casado ou União Estável; 3. Quantos dependentes estão sob sua responsabilidade financeira? Respostas: 1, 2, 3, 4 ou mais de 4; 4. Qual foi o prazo (em meses) do empréstimo que você optou? Respostas: Até 12, Até 24, Até 36, Até 60 ou mais de 60; 5. A quantia em dinheiro que você emprestou foi utilizada para: Respostas: Consumo, Investimento (carro/casa/reforma), Saúde (tratamento/cirurgia) ou Dívidas (quitação); 6. Você tem conhecimento sobre a taxa de juros que está sendo cobrada? Respostas: Sim, Não ou Não sei informar; 7. Você tem conhecimento sobre os encargos incidentes sobre o empréstimo? Respostas: Sim, Não ou Não sei informar; 8. Considerando todos os empréstimos atuais que você tem, consignados ou não, qual é o percentual de comprometimento de sua renda? Respostas: Até 30%, Até 50% ou Mais de 50%; 9. Você já renegociou com a Instituição Financeira os valores de seu empréstimo consignado? Respostas: Sim ou Não; 10. Qual é a principal vantagem do crédito consignado em folha? Respostas: Taxa de juros reduzida ou Facilidade de obtenção do crédito; e, 11. Em sua opinião o Poder Judiciário deve revisar os contratos de empréstimo consignado em folha? Respostas: Sim, Não ou Não sei informar.”

Para verificar semelhanças entre categorias discretas e mutuamente exclusivas, utilizou-se o teste qui-quadrado com um nível de significância (α) de 0,05. Valores de p menores que alfa (α), indicam que as diferenças são estatisticamente significativas.

O teste qui-quadrado, é um teste de hipóteses que se destina a encontrar um valor da dispersão para duas variáveis [nominais](#), avaliando a associação existente entre variáveis qualitativas. É um teste *não paramétrico*, ou seja, não depende dos parâmetros populacionais, como [média](#) e [variância](#).

O objetivo do princípio básico do teste qui-quadrado é comparar proporções, isto é, as possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para um certo evento. Evidentemente, pode-se dizer que dois grupos se comportam de forma semelhante, se as diferenças entre as frequências observadas e as esperadas, em cada categoria, forem muito pequenas ou próximas à zero.

Foram testadas hipóteses nulas de igualdade nas proporções observadas contra hipóteses alternativas de desigualdades, com um grau de confiança de 95% e uma probabilidade do erro do tipo I de $\alpha = 0,05$. O erro tipo I ocorre quando rejeitamos a hipótese

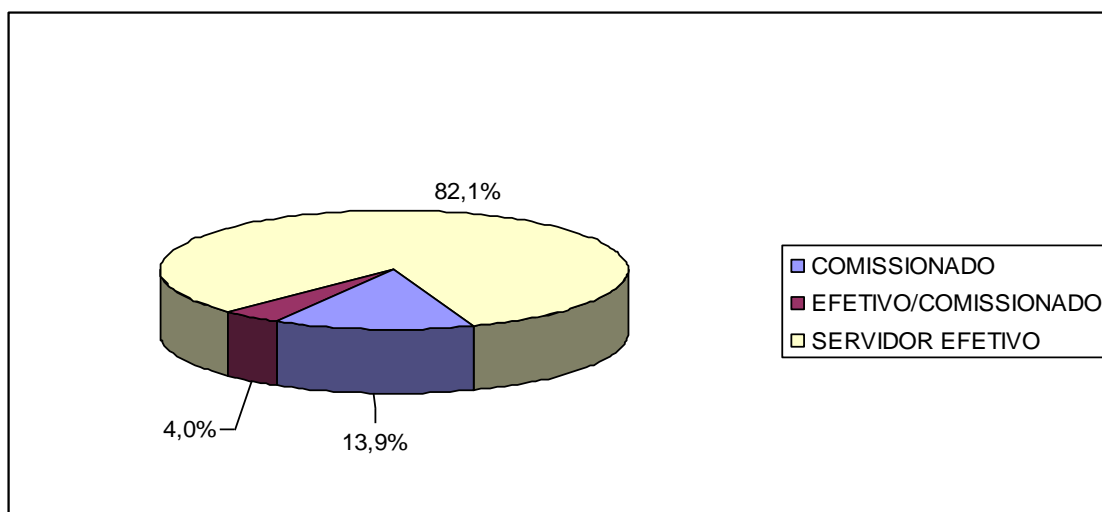
nula sendo a mesma correta, ou seja, aceita-se a hipótese de diferenças nas proporções observadas sendo as mesmas estatisticamente iguais.

Assim, os dados colhidos na amostra para $p < 0,05$ (o valor p representa a probabilidade do erro tipo I para cada um dos testes realizados), possuem grande probabilidade de evidenciar o que ocorre de forma global nos contratos de crédito consignado, mesmo entre a população, estimada em 10.123 servidores públicos estaduais.

4.8 DADOS DA PESQUISA

4.8.1 Respostas aos questionários

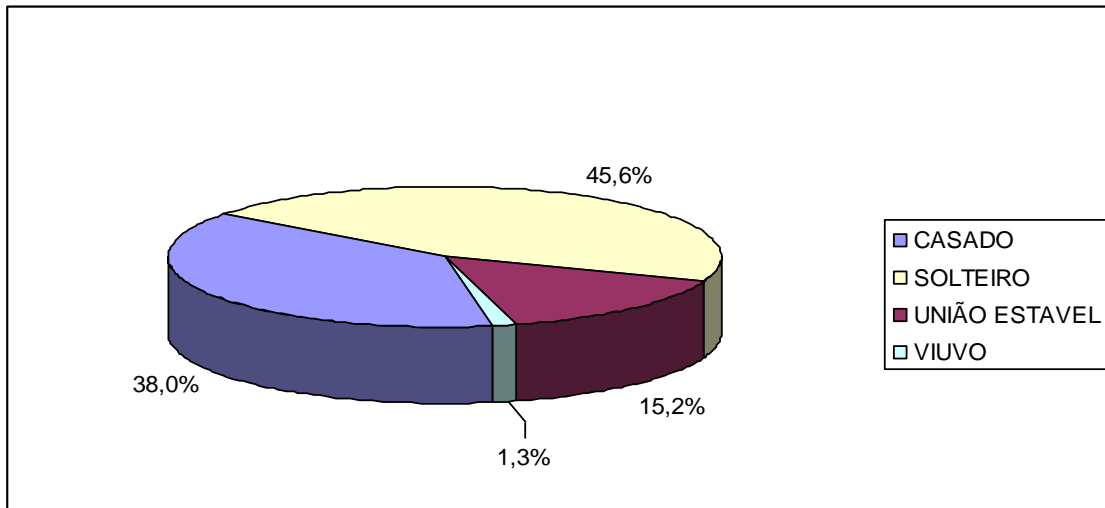
Gráfico 18: Atividade Principal do Servidor (%)



Fonte: Pesquisa Própria

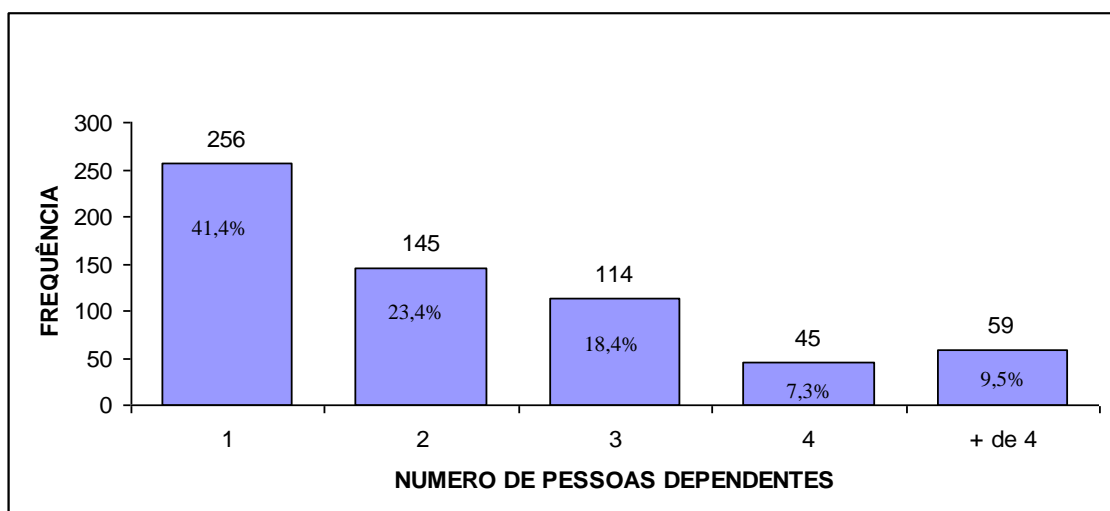
Os dados colhidos dos questionários responderam aos objetivos específicos constantes da pesquisa, tais como: verificação das categorias funcionais a que pertencem os consignantes; situação familiar dos emprestadores (estado civil e dependentes); percentual de endividamento a que foram submetidos; número de parcelas do empréstimo que optaram; conhecimento acerca das taxas de juros e encargos pagos; principais vantagens de se optar pelo crédito consignado; necessidade de renegociação das dívidas; destinação dos recursos emprestados e riscos de *default* no sistema.

Inicialmente foi identificada na amostra a categoria funcional a que pertencia o servidor. Como demonstra o Gráfico 18, dos 619 entrevistados, 82,1% (oitenta e dois vírgula um por cento) eram servidores efetivos, 13,9% (treze vírgula nove por cento) comissionados e 4% (quatro por cento) servidores efetivos e comissionados.

Gráfico 19: Estado Civil do Servidor (%)

Fonte: Pesquisa Própria

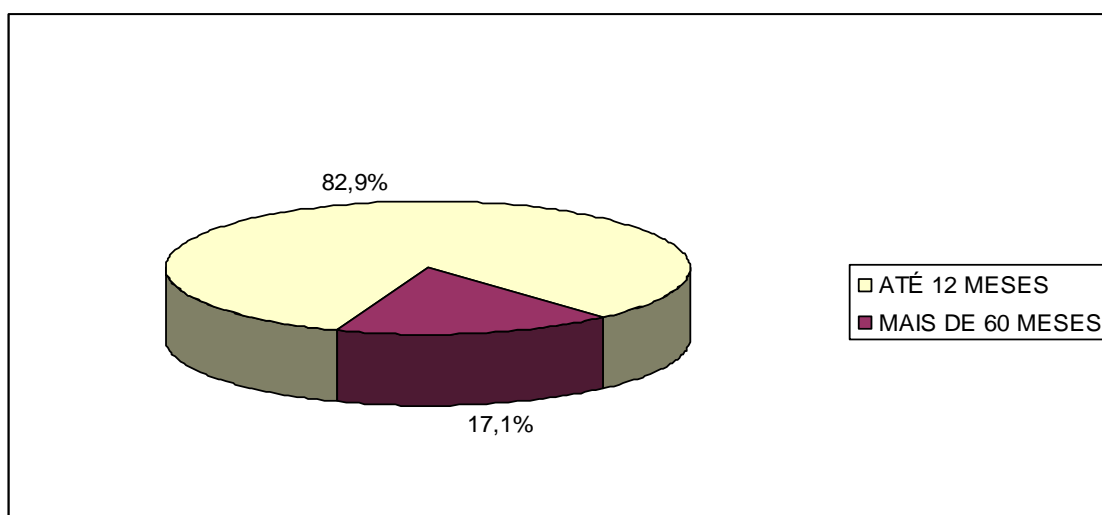
Em seguida, na questão 2, foram analisadas as condições pessoais, especialmente o estado civil dos entrevistados, revelando-se na amostra que 38% (trinta e oito por cento) são casados, 45,6% (quarenta e cinco vírgula seis por cento) solteiros, 15,2% (quinze vírgula dois por cento) vivem em união estável e 8% (oito por cento) são viúvos.

Gráfico 20: Total de Dependentes do Servidor (%)

Fonte: Pesquisa Própria

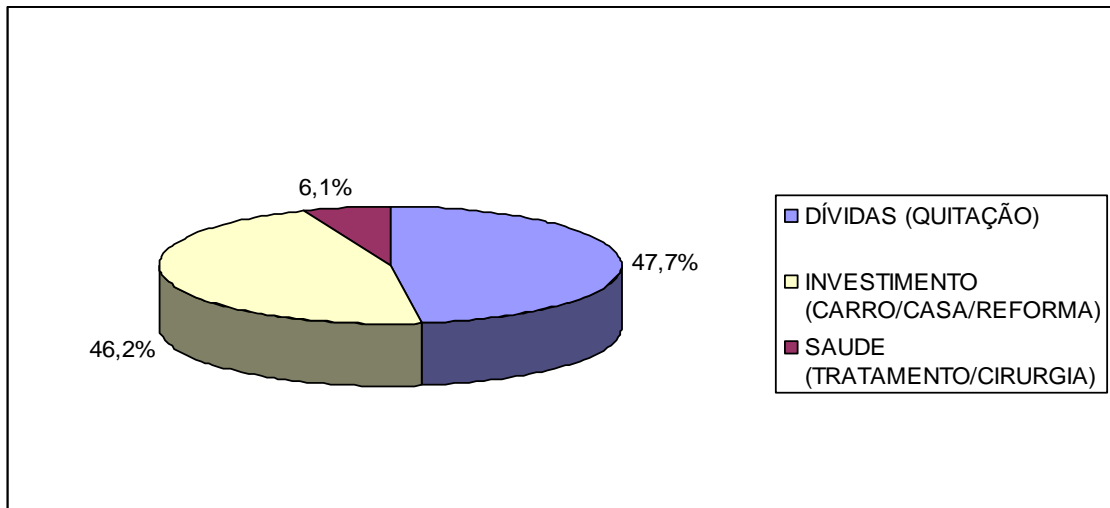
Na terceira questão observou-se o número de dependentes. Conforme consta no Gráfico 20, 41,4% (quarenta e um vírgula quatro por cento) declararam que possuem apenas um dependente; 23,4% (vinte e três vírgula quatro por cento) dois; 18,4% (dezoito vírgula quatro por cento) três; 7,3% (sete vírgula três por cento) quatro e 9,5% (nove vírgula cinco por cento) mais de quatro dependentes.

Gráfico 21: Número de Parcelas do Empréstimo



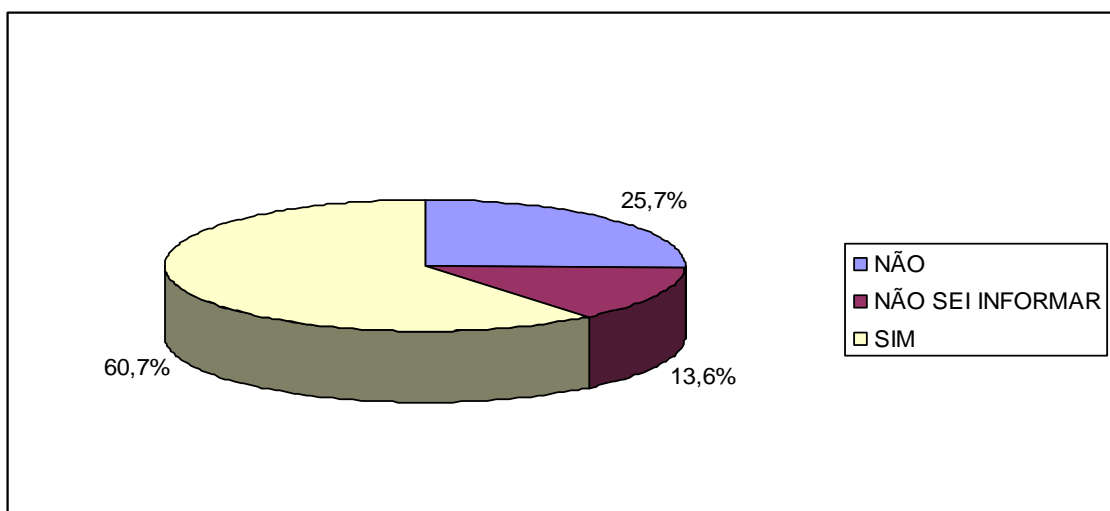
Fonte: Pesquisa Própria

Quanto ao prazo de pagamento, ou seja, a quantidade de parcelas do empréstimo (questão 4), apesar de terem sido dadas as opções até 12, até 24, até 36, até 60 ou mais de 60 meses: 513 entrevistados (82,9%) afirmaram que os empréstimos foram de no máximo 12 parcelas e 106 entrevistados (17,1%) que ajustaram em mais de 60 meses, não havendo nenhuma outra resposta.

Gráfico 22: Destinação dos Recursos do Empréstimo (%)

Fonte: Pesquisa Própria

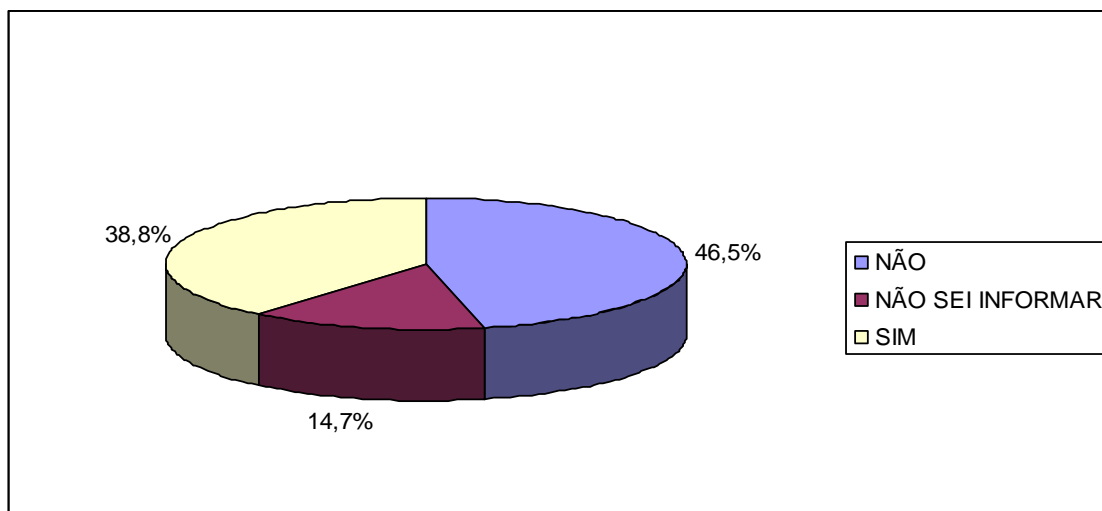
A quinta questão observou a destinação dos recursos emprestados pelos servidores, tendo 47,7% (quarenta e sete vírgula sete) dos ouvidos indicado que era para pagamento de dívidas, 46,2% (quarenta e seis vírgula dois) para investimentos em bens duráveis (compra ou reforma de residência e aquisição de veículo); e 6,1% (seis vírgula um) para tratamento de saúde ou cirurgia médica. Nenhum dos entrevistados respondeu que os recursos foram destinados para compra de bens não duráveis, ou seja, para consumo.

Gráfico 23: Conhecimento Sobre a Taxa de Juros (%)

Fonte: Pesquisa Própria

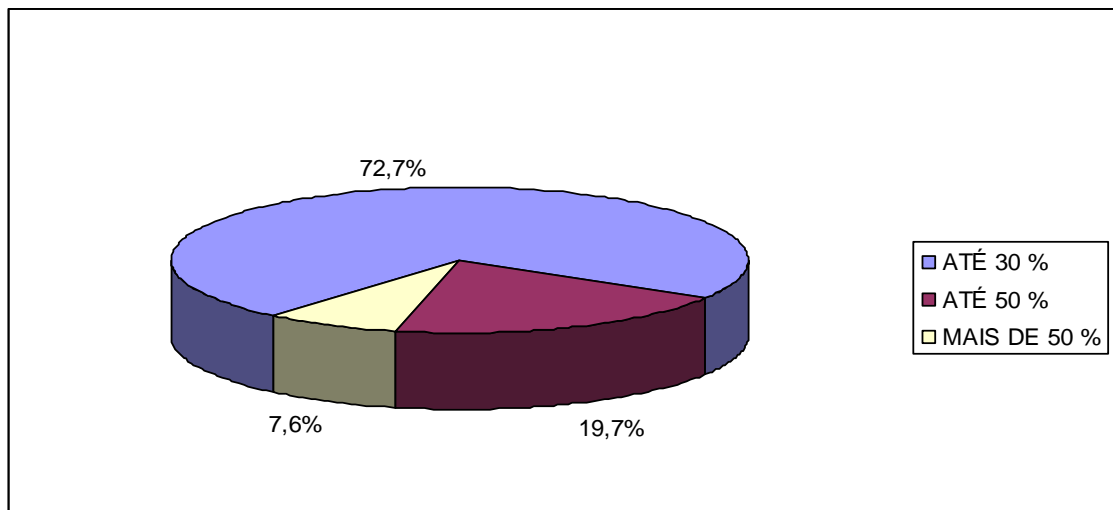
Com relação ao conhecimento sobre as taxas de juros incidentes sobre o empréstimo (questão 6), 60,7% (sessenta vírgula sete por cento) afirmaram que tinham conhecimento sobre os juros cobrados; 25,7% (vinte e cinco vírgula sete por cento) que não e 13,6% (treze vírgula seis por cento) não souberam informar.

Gráfico 24: Conhecimento Sobre os Demais Encargos (%)



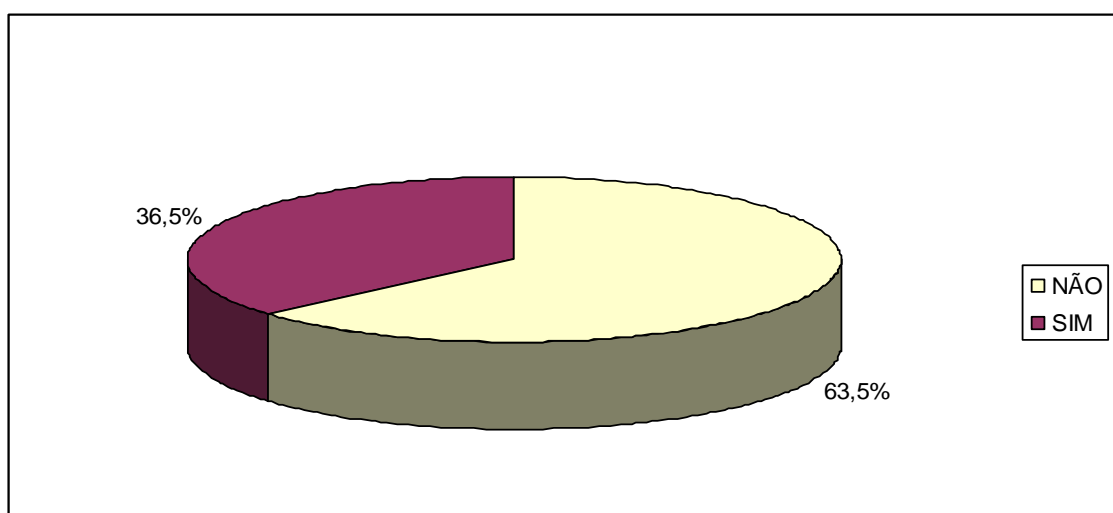
Fonte: Pesquisa Própria

No que se refere aos demais encargos cobrados pelas instituições financeiras (questão 7), excluía a taxa de juros, 38,8% (trinta e oito vírgula oito por cento) dos entrevistados disseram ter conhecimento sobre todos os encargos incidentes no empréstimo, 46,5% (quarenta e seis vírgula cinco por cento) afirmaram que não e o percentual de 14,7% (quatorze vírgula sete por cento) não soube informar.

Gráfico 25: Percentual de Endividamento do Servidor (%)

Fonte: Pesquisa Própria

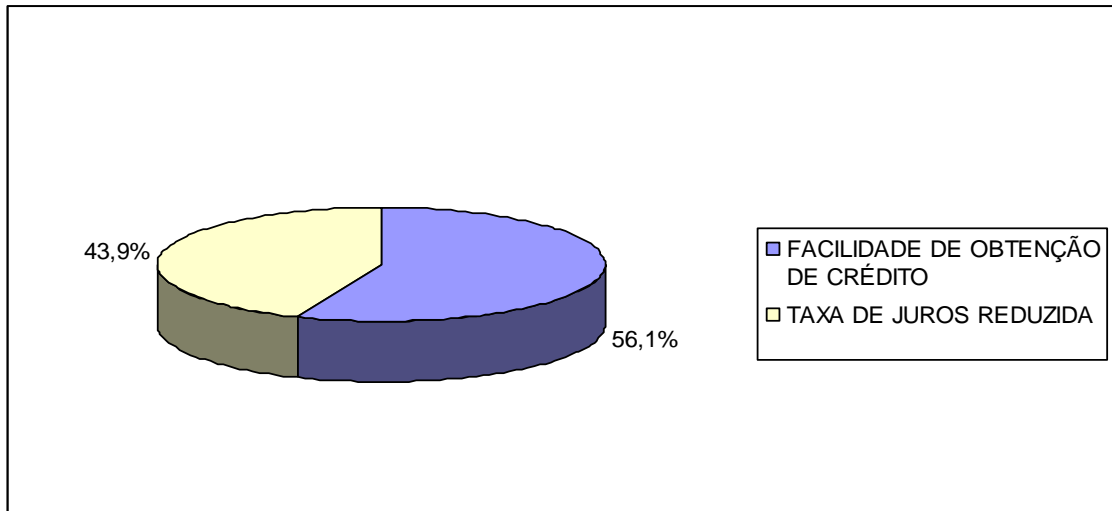
Em seguida (questão 8), procurou-se identificar o percentual de endividamento do servidor, tendo a amostra revelado que 72,7% (setenta e dois vírgula sete por cento) dos entrevistados estão com até 30% da renda total comprometida com empréstimos; 19,7% (dezenove vírgula sete por cento) com até 50%; e apenas 7,6% (sete vírgula seis) afirmaram que se encontram com mais de 50% dos subsídios comprometidos com o pagamento de dívidas.

Gráfico 26: Servidores que Renegociaram a Dívida (%)

Fonte: Pesquisa Própria

As respostas à pergunta número nove, verificou se foi necessário aos consignantes renegociarem a dívida, tendo 63,5% (sessenta vírgula cinco por cento) infirmado e 36,5% (trinta e seis vírgula cinco) confirmado a necessidade de renegociação das parcelas com o banco.

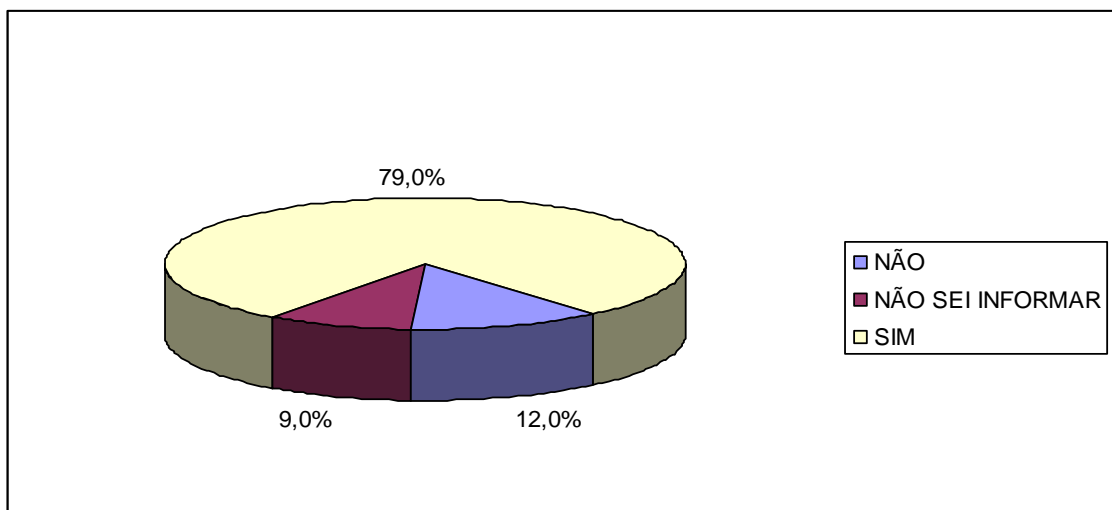
Gráfico 27: Vantagens do Crédito Consignado (%)



Fonte: Pesquisa Própria

Sobre a principal vantagem de se optar pelo crédito consignado (questão 10): 56,1% (cinquenta e seis vírgula um por cento) dos servidores afirmaram que corresponde à facilidade de obtenção do crédito, enquanto 43,9% (quarenta e três vírgula nove por cento) disseram que optaram por esta modalidade de empréstimo em razão das taxas de juros reduzidas.

Gráfico 28: Necessidade de Intervenção do Poder Judiciário (%)



Fonte: Pesquisa Própria

Ao final, para avaliar se os consumidores de empréstimo consideravam necessária a intervenção do Poder Judiciário nos contratos firmados com as instituições financeiras de crédito: 79% (setenta e nove por cento) afirmaram que sim; 12% (doze por cento) que não e 9% (nove por cento) não souberam informar.

4.8.2 Análise dos Cruzamentos

De forma a enriquecer os resultados da pesquisa e as respostas aos objetivos específicos, alguns confrontos de informações foram efetivados, utilizando-se o teste qui-quadrado.

TABELA 11: Atividade Principal Versus o Número de Parcelas do Empréstimo (%)

Atividade Principal	Número de Parcelas do Empréstimo		Total
	ATÉ 12	MAIS DE 12*	
COMISSIONADO	96,5	3,5	100,0
EFETIVO/COMISSIONADO	76,0	24,0	100,0
SERVIDOR EFETIVO	80,9	19,1	100,0
Total	82,9	17,1	100,0

FONTE: Pesquisa Própria.

* O resultado corresponde a resposta dos servidores que optaram por mais de 60 parcelas, pois não houveram respostas para as opções até 24, até 36 ou até 60 meses.

Obs.: Valor $p=0,001$ para o Teste Qui-Quadrado.

A Tabela 11 demonstra o cruzamento da Atividade Principal com o Número de Parcelas do Empréstimo, evidenciando que 96,5% (noventa e seis vírgula cinco por cento) dos servidores, com cargo comissionado, optaram por limitar o número de parcelas em até 12 meses.

Esta tendência, de preocupação com o baixo número de parcelas, se evidenciou também na amostra entre os servidores efetivos e efetivos/comissionados, em que 80,9% (oitenta vírgula nove por cento) dos efetivos e 76% (setenta e seis por cento) dos efetivos com cargos comissionados, optaram por contratos de curto prazo, assim entendidos os de até um ano.

Observa-se, por outro lado, que a opção por empréstimos de longo prazo, ou seja, contratos com mais de 60 parcelas foi superior no caso de servidores efetivos/comissionados (24%) e efetivos (19,1%), revelando uma tendência, com alto grau de certeza entre a

população, que se endivida mais, no crédito consignado, o servidor que possui maior estabilidade.

O valor $p = 0,001$, no teste qui-quadrado, revela que as proporções encontradas na amostra são estatisticamente significantes para aceitar as diferenças na população ao nível de confiança de 95% (noventa e cinco por cento). De fato, as diferenças nas proporções observadas para cada categoria (atividade) de servidores na amostra, podem ser consideradas como reveladoras do que efetivamente ocorre na população. Admite-se, assim, que no total dos tomadores de crédito as proporções do número de parcelas do empréstimo que optaram, são diferentes para cada atividade do servidor.

TABELA 12: Atividade Principal Versus Destinação dos Recursos do Empréstimo (%)

Atividade Principal	Destinação dos Recursos			Total
	DÍVIDAS (QUITACÃO)	INVESTIMENTO (CARRO/CASA /REFORMA)	SAÚDE (TRATAMENTO /CIRURGIA)	
COMISSIONADO	48,8	45,3	5,8	100,0
EFETIVO/COMISSIONADO	52,0	44,0	4,0	100,0
SERVIDOR EFETIVO	47,2	46,5	6,3	100,0
Total	47,7	46,2	6,1	100,0

FONTE: Pesquisa Própria.

Obs.: Valor $p=0,982$ para o Teste Qui-Quadrado.

Na Tabela 12, o cruzamento das respostas objetivou verificar a relação existente entre a destinação dos recursos emprestados e a atividade desempenhada pelo tomador de empréstimo. Nesse contexto, pelo menos quanto aos elementos colhidos na amostra, os servidores demonstraram que estão administrando bem os empréstimos vinculados à folha de pagamento. Isto ocorre porque a maioria de 47,7% (quarenta e sete vírgula sete por cento) revela que está trocando dívidas mais caras por outra mais barata em termos de juros.

A outra grande fatia de 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento) disse estar investindo em bens duráveis (casa, reforma e carro), situação interpretada como positiva para o servidor e sua família. Por fim, o emprego de 6,1% (seis vírgula um por cento) dos emprestadores dos recursos na saúde é indicativo de ganho de bem estar futuro, o que possibilita a melhoria da qualidade de vida do servidor estadual.

O valor $p = 0,982$, revela que as proporções encontradas na amostra não são significativas, estatisticamente, para aceitar as diferenças na população, ou seja, as diferenças nas proporções observadas para cada categoria (atividade) de servidores na amostra, não podem ser consideradas de forma geral, de modo que, na população, as proporções da destinação dos recursos do empréstimo, não são diferentes estatisticamente.

TABELA 13: Atividade Principal Versus Percentual de Endividamento (%)

Atividade Principal	Percentual de Endividamento			Total
	ATÉ 30 %	ATÉ 50 %	MAIS DE 50 %	
COMISSIONADO	64,0	25,6	10,5	100,0
EFETIVO/COMISSIONADO	60,0	32,0	8,0	100,0
SERVIDOR EFETIVO	74,8	18,1	7,1	100,0
Total	72,7	19,7	7,6	100,0

FONTE: Pesquisa Própria.

Obs.: Valor $p=0,138$ para o Teste Qui-Quadrado.

O nível de endividamento de cada categoria de servidores públicos estaduais está expresso na Tabela 13, surgindo da amostra que: 64% (sessenta e quatro por cento) dos servidores comissionados comprometeram até 30% (trinta por cento) de sua remuneração com empréstimos; 25,60% (vinte e cinco vírgula sessenta por cento) até 50% (cinquenta por cento); e 10,5% (dez vírgula cinco por cento) mais de 50% (cinquenta por cento).

Quanto aos servidores efetivos o percentual de 74,8% (setenta e quatro vírgula oito por cento) comprometeu até 30% (trinta por cento) da renda com empréstimos; 18,1% (dezoito vírgula um por cento) até 50% (cinquenta por cento); e 7,1% (sete vírgula um por cento) mais de 50% (cinquenta por cento).

Os entrevistados que se encontram na categoria de efetivos/comissionados responderam que 60% (sessenta por cento) comprometeu até 30% (trinta por cento) da renda; 32% (trinta e dois por cento) até 50% (cinquenta por cento); e apenas 8% (oito por cento) com mais de 50% (cinquenta por cento) da renda.

Com efeito, utilizando-se uma técnica simples para se verificar o grau de endividamento, p. ex: *Baixo* (até 30%), *Médio* (até 50%) e *Alto* (mais de 50%), a pesquisa demonstra que o endividamento do servidor público estadual nas três categorias funcionais é ainda **Baixo**, com a ressalva de que a conclusão se revela apenas quanto aos dados da amostra, já que o valor $p = 0,138$, avançou sobre o nível de significância admitido em $\alpha = 0,05$.

O valor $p = 0,138$, no teste qui-quadrado, assegura que as proporções encontradas na amostra não são significativas. Assim, as diferenças nas proporções observadas para cada categoria (atividade) de servidores na amostra, não podem ser consideradas como reveladoras do percentual de endividamento da população.

TABELA 14: Atividade Principal Versus Efetuou Renegociação da Dívida (%)

Atividade Principal	Efetuou Renegociação		Total
	NÃO	SIM	
COMISSIONADO	76,7	23,3	100,0
EFETIVO/COMISSIONADO	48,0	52,0	100,0
SERVIDOR EFETIVO	62,0	38,0	100,0
Total	63,5	36,5	100,0

FONTE: Pesquisa Própria.

Obs.: Valor $p=0,008$ para o Teste Qui-Quadrado.

Outro elemento que refuta a idéia de *superendividamento* entre os servidores, foi colhido do confronto entre Atividade Principal x Renegociação da Dívida. Como pode ser visualizado na Tabela 14, na média, 63,5% (sessenta e três vírgula cinco por cento) dos servidores não tiveram a necessidade de renegociar suas dívidas, enquanto 36,5% (trinta e seis vírgula cinco por cento) renegociaram.

O valor $p = 0,008$, no teste qui-quadrado, expõe que as proporções encontradas na amostra são estatisticamente expressivas para reconhecer as diferenças entre a população, com nível de confiança de 95% (noventa e cinco por cento). Com efeito, as diferenças nas proporções observadas na amostra para cada categoria (atividade) de servidores, em relação aos servidores que renegociaram o empréstimo, podem ser consideradas confiáveis ao nível da população.

TABELA 15: Estado Civil Versus Percentual de Endividamento (%)

Estado Civil	Percentual de Endividamento			Total
	ATÉ 30 %	ATÉ 50 %	MAIS DE 50 %	
CASADO	76,2	17,0	6,8	100,0
SOLTEIRO	73,0	19,9	7,1	100,0
UNIÃO ESTAVEL	63,8	25,5	10,6	100,0
VIUVO	62,5	25,0	12,5	100,0
Total	72,7	19,7	7,6	100,0

FONTE: Pesquisa Própria

Obs.: Valor $p=0,445$ para o Teste Qui-Quadrado.

A Tabela 15 demonstra que o servidor em união estável se endivida mais que os casados e solteiros, isto considerando o percentual de servidores que possuem endividamento de até 50% ou mais de 50% (cinquenta por cento).

O valor $p = 0,445$, determina que as proporções encontradas na amostra não são significativas estatisticamente para aceitar-se as diferenças na população, com 95% (noventa e cinco por cento) de confiança. Destarte, as diferenças nas proporções observadas por estado civil de servidores na amostra, não podem ser consideradas como reveladoras do que ocorre entre os servidores que efetivaram empréstimos em folha. Conclui-se, assim, que na população as proporções do percentual de endividamento dos empréstimos que optaram os servidores, não são diferentes pelo estado civil dos servidores.

TABELA 16: Número de Dependentes Versus Percentual de Endividamento (%)

N. Dependentes	Percentual de Endividamento			Total
	ATÉ 30 %	ATÉ 50 %	MAIS DE 50 %	
1 PESSOA	77,3	16,8	5,9	100,0
2 PESSOAS	75,2	18,6	6,2	100,0
3 PESSOAS	78,9	14,9	6,1	100,0
4 PESSOAS	62,2	26,7	11,1	100,0
MAIS DE 4 PESSOAS	42,4	39,0	18,6	100,0
Total	72,7	19,7	7,6	100,0

FONTE: Pesquisa Própria.

Obs.: Valor $p=0,000$ para o Teste Qui-Quadrado.

Outrossim, interessante conclusão decorreu do confronto entre Número de Dependentes X Percentual de Endividamento, onde verificou-se que *quanto maior for o número de dependentes maior será o grau de endividamento do servidor* (Tabela 15).

Este resultado para $p = 0,00$ confirma, com 95% (noventa e cinco por cento) de confiança, que existe relação entre número de dependentes e o percentual de endividamento na população, sendo mais expressiva quando se alcança 4 ou mais dependentes.

TABELA 17: Prazo de Pagamento Versus Percentual de Endividamento (%)

Prazo (meses)	Percentual de Endividamento			Total
	ATÉ 30 %	ATÉ 50 %	MAIS DE 50 %	
ATÉ 12	74,9	17,9	7,2	100,0
MAIS DE 60	62,3	28,3	9,4	100,0
Total	72,7	19,7	7,6	100,0

FONTE: Pesquisa Própria.

Obs.: Valor $p=0,026$ para o Teste Qui-Quadrado.

A Tabela 17 expressa que o maior volume de endividamento 72,7% (setenta e dois vírgula sete por cento) não ultrapassa 30% (trinta por cento) da remuneração bruta, para $p = 0,026$. Assim, considerando-se que o art. 9º, do Decreto n. 4.855-E/2002, alterado pelo art. 2º, do Decreto n. 6.642-E/2005, autoriza ao servidor vincular na folha de pagamento até 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos, tal resultado se relaciona com o da Tabela 14 para confirmar que o percentual de endividamento do servidor é ainda *Baixo* no Estado de Roraima.

O valor $p = 0,026$, no teste qui-quadrado, estabelece que as proporções encontradas na amostra são significativas para aceitar-se as diferenças na população, com nível de confiança de 95% (noventa e cinco por cento). De modo que, as diferenças nas proporções observadas por prazo de pagamento na amostra, podem ser admitidas para a população, confirmando que as proporções dos percentuais da variável endividamento dos servidores, são diferentes estatisticamente, se considerada em confronto com o prazo de pagamento dos empréstimos.

TABELA 18: Percentual de Endividamento Versus Renegociação da Dívida (%)

Percentual de Endividamento	Renegociação da Dívida		Total
	NÃO	SIM	
ATÉ 30 %	65,1	34,9	100,0
ATÉ 50 %	55,7	44,3	100,0
MAIS DE 50 %	68,1	31,9	100,0
Total	63,5	36,5	100,0

FONTE: Pesquisa Própria

Obs.: Valor $p=0,129$ para o Teste Qui-Quadrado.

De forma complementar, a Tabela 18 afasta, para os dados colhidos exclusivamente na amostra, a existência de riscos de *default* no sistema, pois a média de 63,5% (sessenta e três vírgula cinco por cento) dos entrevistados, afirmou que não se fez necessária a renegociação da dívida, enquanto 36,5% (trinta e seis vírgula cinco por cento) disse ter renegociado.

Assim, entre os indivíduos com alto grau de endividamento (mais que 50%), a necessidade de renegociação foi inferior à média, tendo 68,1% (sessenta e oito vírgula um por cento) afirmado que não renegociou e 31,9% que foi necessária a renegociação, o que é indicativo de controle dos gastos e possibilidade de quitação do valor originalmente convencionado.

Este resultado para $p = 0,129$, no entanto, não admite uma relação entre o percentual de servidores que renegociaram as dívidas e o percentual de endividamento dos tomadores de empréstimo, com um grau de acerto equivalente a 95% (noventa e cinco por cento).

TABELA 19: Percentual de Endividamento Versus Necessidade de Intervenção (%)

Percentual de Endividamento	Necessidade de Intervenção do Judiciário			Total
	NÃO	NÃO SEI INFORMAR	SIM	
ATÉ 30 %	13,3	8,7	78,0	100,0
ATÉ 50 %	4,9	11,5	83,6	100,0
MAIS DE 50 %	17,0	6,4	76,6	100,0
Total	12,0	9,0	79,0	100,0

FONTE: Pesquisa Própria

Obs.: Valor $p=0,077$ para o Teste Qui-Quadrado.

Por fim, a Tabela 19 traçou um paralelo entre Percentual de Endividamento X Necessidade de Intervenção do Poder Judiciário, desvendando de forma surpreendente que *na amostra: quanto mais endividado está o servidor, menos considera necessária à intervenção do Juiz na relação contratual com a instituição financeira.*

Revelou, ainda, que 79% (setenta e nove por cento) dos entrevistados *entendem necessária a intervenção do Poder Judiciário nos contratos de crédito consignado*, ao passo que 12% (doze por cento), disseram que não e os 9% (nove por cento) restantes, não souberam informar.

O valor de $p = 0,077$, para o teste qui-quadrado, mostra que as proporções encontradas na amostra não são significativas para a população ao nível de confiança de 95% (noventa e cinco por cento). Com efeito, as diferenças nas proporções observadas para a necessidade de intervenção do Judiciário e o percentual de endividamento, não podem ser consideradas como reveladoras do que ocorre na população de servidores. As informações, contudo, podem ser analisadas dentro do domínio restrito da amostra de 612 tomadores de empréstimo.

4.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Capítulo 4, foi contemplada a evolução do crédito consignado em Roraima desde seu surgimento com a Lei Complementar n. 010, de 30 de dezembro de 1994, até sua normativa atual prevista na Lei Complementar n. 053, de 31 de dezembro de 2001 e respectivos regulamentos.

Vale destacar, que o objetivo central contemplava a análise do crédito consignado, no período de 2005/2008, momento em que vigorava o Decreto n. 4.855-E, de 02 de julho de 2002, com as alterações implementadas pelo Decreto n. 6.642-E, de 22 de setembro de 2005.

Acontece que, antes do fechamento da Dissertação, entrou em vigor o Decreto n. 9.897-E, de 25 de março de 2009, que pela relevância de seu texto foi referenciado na obra (nota de rodapé n. 41), porque equiparou a margem consignável dos servidores públicos estaduais à margem consignável dos servidores públicos federais, prevista no Decreto Federal n. 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, em 30% (trinta por cento) sobre o subsídio global excluídos os descontos com IRRF e IPER (INSS).

Em seguida, fora divulgado o número de instituições financeiras que operam no mercado de crédito consignado em Roraima, chegando-se a uma conclusão segura somente quanto àquelas vinculadas à SEGAD, que no final de 2008 totalizavam 18 (dezoito). O Banco do Brasil e o BMG são as instituições com maior número de contratos e de parcelas repassadas pela SEGAD, nos últimos quatro anos.

Quanto à evolução do crédito consignado, no período de 2005/2008, observou-se um crescimento surpreendente na ordem de 754,10% (setecentos e cinquenta e quatro vírgula dez por cento), muito superior a média normal, representando 407,37% (quatrocentos e sete vírgula trinta e sete por cento) para 2005/2006; 156,26% (cento e cinquenta e seis vírgula vinte e seis por cento) para 2006/2007; e 118,45% (cento e dezoito vírgula quarenta e cinco por cento) para 2007/2008.

A relação Crédito/PIB, para o Estado de Roraima, foi estabelecida somente para o ano de 2005, com dados fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima (SEPLAN), a qual admitiu ter como fontes o Banco Central do Brasil quanto ao volume de crédito, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto ao PIB. Calculados os valores foi possível verificar uma relação Crédito/PIB em 2005 de 26,95% (vinte e seis vírgula noventa e cinco por cento), número muito próximo da relação Crédito/PIB do Brasil, estimada em 26% (vinte e seis por cento).

Quanto à relação *Crédito Consignado/PIB*, a pesquisa demonstrou que representava apenas 0,15% (zero vírgula quinze por cento) do PIB Estadual em 2005, o que evidenciava a possibilidade de expansão do seu volume, fato que realmente ocorreu posteriormente, no período de 2005 a 2008.

Os dados da pesquisa de campo e os cruzamentos das questões mais importantes, por representarem os principais objetivos desta pesquisa, serão avaliados por ocasião da conclusão final do trabalho.

5 RELAÇÃO DO CRÉDITO CONSIGNADO COM O PODER JUDICIÁRIO DE RORAIMA

O Capítulo 5 destina-se a investigar os motivos de 79,1% dos servidores afirmarem que havia necessidade de intervenção do Poder Judiciário, nos contratos de crédito consignado. Para tanto, foram traçados contornos jurídicos ao contrato bancário de empréstimo e avaliada a importância da garantia contratual de “penhora no vencimento”.

Paralelamente, foram observados os motivos que levam os servidores a pedirem a revisão dos contratos (Regressão no Modelo *Probit*); e, ainda, o levantamento de dados do Judiciário roraimense, para se quantificar os processos contra bancos e o número de julgamentos favoráveis aos consumidores.

5.1 CONTRATOS BANCÁRIOS E O CONTRATO DE CRÉDITO CONSIGNADO

Contratos bancários são aqueles em que, pelo menos num dos pólos da relação jurídica (credor ou devedor), se encontra um banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central (WALD, 2006, p. 661). Segundo disciplina o Direito Econômico, a intervenção do Poder Judiciário nos contratos deve ser mínima, pois, na concepção liberal, os ajustes devem ser cumpridos, para não resultarem em custos de transação, seja quanto a questão tempo, seja com relação às mudanças nas regras do jogo.

Assim, depreende-se que a melhor situação para a economia ocorre quando não há intervenção judicial nos contratos de crédito, porque as decisões dos juízes conduzem a impactos para além das partes, influenciando negativamente nas operações de crédito subsequentes. No entanto, as demandas judiciais estão cada vez mais frequentes, especificamente devido à falta de transparência na cobrança de juros e demais encargos pelas instituições financeiras.

O contrato de crédito consignado é um contrato bancário e também de consumo (STF, ADI 2591 e MARQUES, 2002, p. 58), conforme prevê o artigo 3º, §2º, do Código do Consumidor. O prestador será sempre uma instituição financeira (consignatária), o servidor público é o tomador do empréstimo (consignado) e a SEGAD, no Estado de Roraima, representa o órgão de administração da folha de pagamento (consignante), responsável pela transferência das parcelas dos tomadores às consignatárias.

Segundo a definição jurídica civil dos contratos, podemos classificar o empréstimo consignado como um contrato típico (previsto em lei); formal (que exige a pactuação por escrito); oneroso (com obrigações recíprocas entre as partes); pluralista (com pelo menos três partes distintas); de adesão (em que não há possibilidade do tomador de empréstimo discutir ou alterar as cláusulas contratuais); e de trato sucessivo (com prestações que se vencem no tempo e que são descontadas mês a mês em folha de pagamento).

O crédito consignado se destaca em relação às outras modalidades de empréstimo pessoal, especialmente pelas baixas taxas de juros que decorrem de sua *garantia*.

No direito contratual, as garantias se subdividem em reais e pessoais. As reais são individualizadas por bens (imóveis/hipoteca e móveis/penhor) e a responsabilidade do garantidor recai somente sobre o bem ofertado. A garantia fidejussória ou pessoal é uma espécie de obrigação solidária, na qual o credor pode exigir o pagamento do empréstimo do garante (coobrigado/fiador) e que recai sobre todo o patrimônio do devedor.

A garantia, assim, é uma sinalização de que a obrigação vai ser cumprida pelo devedor, de forma direta ou indiretamente. No caso do crédito consignado, não existe propriamente garantia formal, o que ocorre é a presença de uma garantia incomum denominada de *ativo colateral*, mas que funciona como uma garantia formal, já que tem a função de viabilizar o pagamento.

Conforme a melhor doutrina jurídica:

O termo *collateral* pode equivaler à função garantia, uma vez que o credor, no caso do não-pagamento do empréstimo, poderá executar o ativo que foi dado. No entanto, sua noção é mais estreita: literalmente, um ativo “colateral” é aquele que está situado lado a lado com uma obrigação principal. É um bem paralelo que foi colocado de lado do negócio principal, mas que a ele se relaciona de modo subordinado e indireto em situações específicas. Trata-se de uma típica obrigação adicional e acessória à principal. **Por exemplo, o crédito consignado se caracteriza como um típico crédito não garantido (não dispõe de garantias, nem pessoais nem reais, num sentido estrito), porém há, sim, um certo “ativo colateral”, que é a folha de pagamento na qual o credor poderá descontar o valor da prestação mensal, determinado por lei.** O colateral não é uma garantia em si – já que não existe um compromisso formal, inequívoco e irretroatável, mas ao mesmo tempo é uma obrigação. Explica assim por que é correta a noção de “obrigação paralela” à principal. (SADDI, 2007, p. 111/112).

Segundo dados do Banco Central, comparadas as taxas médias de juros do crédito consignado com as taxas mais baixas cobradas no crédito pessoal, verifica-se que o elevado crescimento nos últimos anos desta modalidade de crédito decorre, substancialmente, da “*garantia do próprio salário*”.

A vinculação ao salário, no caso do servidor público o subsídio, é fundamental para o crédito consignado, porque reduz consideravelmente os riscos de inadimplimento (assimetria de informação), com incentivos diretos à oferta de crédito e diminuição do *spread* bancário, como pode ser observado na Tabela 20:

Tabela 20: Comparativo das Taxas de Juros
(set./04 a set./05)

Período	Taxas de juros (% a.a.)	
	Operações Consignadas	Crédito Pessoal (mercado)
Set/04	38,5	73,9
Out/04	39,1	73,8
Nov/04	38,0	73,8
Dez/04	39,2	70,8
Jan/05	38,6	74,5
Fev/05	38,2	75,3
Mar/05	38,0	74,4
Abr/05	37,8	75,0
Mai/05	36,9	77,2
Jun/05	36,8	76,2
Jul/05	36,8	76,6
Ago/05	36,5	77,1
Set/05	36,5	76,9

Fonte: DEPEC/BCB

Em 2007, o Banco Central divulgou um novo estudo comparativo das taxas bancárias do crédito pessoal e do crédito consignado, demonstrando a continuidade da queda nas taxas de juros nas duas modalidades de empréstimo, com diferenças comparativas favoráveis ao crédito consignado, senão vejamos o que demonstra a tabela 21:

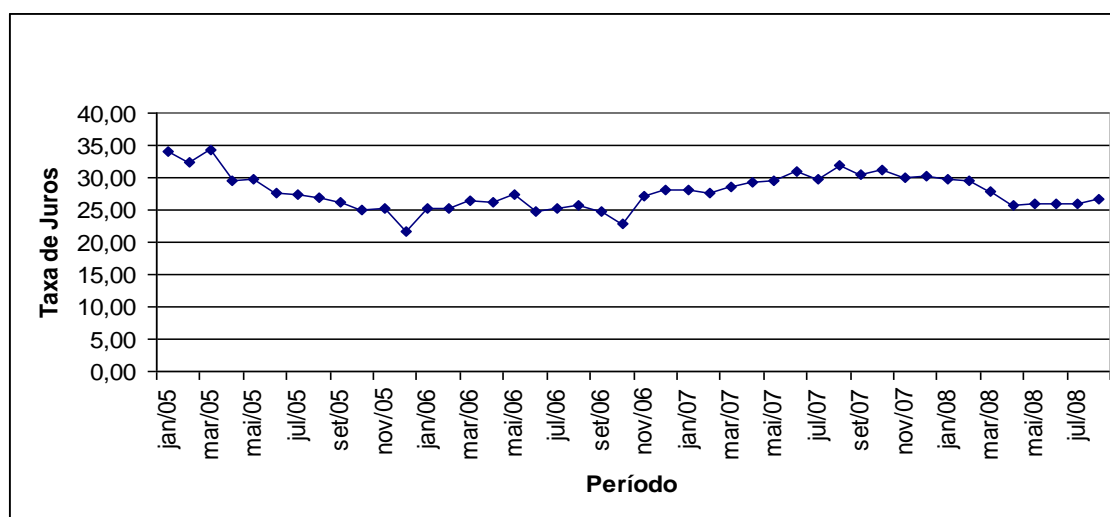
Tabela 21: Comparativo das Taxas de Juros
(dez./06 a nov./07)

Período	Taxas de juros (% a.a.)	
	Operações Consignadas	Crédito Pessoal (mercado)
Dezembro 2006	33,3	73,3
Março 2007	32,3	68,1
Junho 2007	31,5	64,7
Setembro 2007	30,0	63,8
Novembro 2007	28,7	61,7

Fonte: DEPEC/BCB

Nesse contexto, verifica-se a tendência de queda contínua nas taxas de juros do crédito consignado de janeiro de 2005 até julho de 2008, até sua estabilização no patamar de 26% ao ano, como pode ser comprovado pelo Gráfico 29:

Gráfico 29: Média Mensal das Taxas de Juros no Brasil (jan. 2005/ jul. 2008)



Fonte: Departamento Econômico do BCB (Depec)

5.2 A PROCURA PELO PODER JUDICIÁRIO (Regressão no Modelo *Probit*)

A falta de transparência dos bancos na cobrança dos juros e demais encargos, como esclarecido, faz transbordar ao Poder Judiciário um elevado número de demandas onde se discutem o limite de 12% dos juros moratórios e remuneratórios; os cálculos de capitalização (anatocismo); a legalidade da cobrança da comissão de permanência; a aplicação dos preceitos do Código de Defesa do Consumidor; entre outros assuntos relevantes e que merecem parcimoniosa análise dos juízes.

Neste estudo, para se verificar qual variável da relação contratual influenciou mais nas respostas dos servidores à questão n. 11 (Gráfico 28 - item 3.7 supra), na qual 79% (setenta e nove por cento) dos entrevistados respondeu ser necessária à intervenção do Poder Judiciário nos contratos de crédito consignado - foi utilizado o modelo *Probit* de Regressão.

Assim, buscando entender os motivos que levaram os servidores a se posicionarem no sentido da necessidade de intervenção judicial nos contratos, foi feito uso desta abordagem para formular um modelo probabilístico para uma variável dependente de escolha binária. Após rodar as regressões utilizando várias variáveis independentes, destacaram-se três Regressões:

A primeira, com o uso de duas variáveis explicativas, quando utilizado o conhecimento do servidor sobre *a taxa de juros* e sobre *os demais encargos incidentes* que estão sendo cobrados; a segunda aproveitando apenas o conhecimento sobre *a taxa de juros*; e, por fim, uma terceira Regressão empregando como variável explicativa somente o conhecimento do servidor sobre *os demais encargos*.

Tabela 22: Regressão Método Binário *Probit* (Perguntas 6 e 7 em conjunto)

		Estimativa	Erro-padrão	Wald	Valor <i>p</i>	Intervalo de Confiança de 95%	
						Limite Inferior	Limite Superior
Constante	[P11_11 = 0]	-0,575	0,086	44,400	0,000	-0,744	-0,406
Taxa de juros	[P6_6=0]	0,291	0,148	3,846	0,050	0,000	0,581
	[P6_6=1]	0 ^a	.	.	.	.	.
Demais Encargos	[P7_7=0]	0,224	0,140	2,562	0,109	-0,050	0,499
	[P7_7=1]	0 ^a	.	.	.	.	.

a. Este parâmetro é fixado para zerar porque é redundante.

Variável Dependente: (1) o Poder Judiciário deve revisar os contratos.

Variáveis Independentes: (0) não tem conhecimento ou não sabe informar sobre a taxa de juros (P6) ou demais encargos que estão sendo cobrados (P7).

O resultado da primeira Regressão demonstra que a variável *demais encargos* não é expressiva ao nível de significância de 0,05, quando observada em conjunto com a variável *taxa de juros*, pois o valor *p* observado foi igual a 0,109 constante da Tabela 21. O valor *p* indica a probabilidade do erro tipo I aceitar que a variável é significativa, quando a mesma não é significativa.

Entretanto, nesta mesma Regressão, no caso do conhecimento sobre a *taxa de juros*, o valor $p = 0,05$ apoiou-se dentro do nível de significância.

A probabilidade do servidor que desconhece a *taxa de juros* procurar o Poder Judiciário é de 29,1% (vinte nove vírgula um por cento).

Porém, existe relativa coincidência entre os que afirmam desconhecer a *taxa de juros* e aqueles que desconhecem os *encargos incidentes* sobre o crédito, ou seja, uma alta associação entre as duas, indicando que as duas variáveis são no fundo uma só: *o desconhecimento sobre as condições do contrato*.

Dessa forma, foram rodadas as duas regressões seguintes cada uma com uma das variáveis explicativas citadas anteriormente, buscando avaliar o efeito do *desconhecimento sobre as condições do contrato*.

Tabela 23: Regressão Método Binário *Probit* (P6 – Desconhecimento sobre a taxa de juros)

		Estimativa	Erro-padrão	Wald	Valor <i>p</i>	Intervalo de Confiança de 95%	
						Limite Inferior	Limite Superior
Constante	[P11_11 = 0]	-0,658	0,070	88,360	0,000	-0,795	-0,521
Taxa de juros	[P6_6=0]	0,423	0,122	11,998	0,001	0,184	0,662
	[P6_6=1]	0 ^a	.	.	.	.	.

a. Este parâmetro é fixado para zerar porque é redundante.

Variável Dependente: (1) o Poder Judiciário deve revisar os contratos.

Variável Independente: (0) não tem conhecimento ou não sabe informar sobre a taxa de juros (P6).

Ao utilizar como variável explicativa o desconhecimento sobre *a taxa de juros*, a regressão da Tabela 23 demonstra que a variável é significativa para $p = 0,001$ e estimativa da probabilidade igual a 42,3% (quarenta e dois vírgula três por cento), ou seja, o servidor que desconhece a taxa de juros tem uma probabilidade de 42,3% (quarenta e dois vírgula três por cento) de propor medidas junto ao Poder Judiciário para revisão do seu contrato.

É importante frisar que esta Regressão revela o que na prática os juízes já constataram de seus gabinetes, ou seja, que a falha na prestação dos serviços bancários, especialmente quanto ao dever de informação ao consumidor sobre *a taxa de juros que será cobrada*, é fator determinante para o grande volume de demandas de servidores contra as instituições financeiras.

Na mesma linha de raciocínio, ao utilizar como variável explicativa o desconhecimento sobre *os demais encargos incidentes* sobre o empréstimo, *i.e.*, não informar aos servidores sobre os valores cobrados além da taxa de juros, verificou-se na regressão constante da Tabela 24 que a variável é significativa para $p = 0,001$ e estimativa da probabilidade igual a 38,4% (trinta e oito vírgula quatro por cento).

Tabela 24: Regressão Método Binário *Probit* (P7 – Desconhecimento sobre os demais encargos)

		Estimativa	Erro-padrão	Wald	Valor <i>p</i>	Intervalo de Confiança de 95%	
						Limite Inferior	Limite Superior
Constante	[P11_11 = 0]	-0,585	0,086	46,167	0,000	-0,754	-0,416
Demais Encargos	[P7_7=0]	0,384	0,115	11,080	0,001	0,158	0,610
	[P7_7=1]	0 ^a	.	.	.	.	.

a. Este parâmetro é fixado para zerar porque é redundante.

Variável Dependente: (1) o Poder Judiciário deve revisar os contratos.

Variável Independente: demais encargos que estão sendo cobrados (P7).

Assim, entre os servidores que desconhecem ou não sabem informar sobre os demais encargos incidentes nas parcelas do empréstimo, há uma probabilidade de 38,4% (trinta e oito vírgula quatro por cento) deles moverem ações contra os bancos.

A primeira Regressão, entretanto, sugere que as duas variáveis independentes são na verdade uma só: *o desconhecimento do servidor sobre as regras de cobrança contratuais*. Quando inclusas na mesma Regressão as duas variáveis explicativas citadas anteriormente, uma delas, a relativa aos demais encargos, passa a ser considerada não significativa.

Considerando isoladamente as Regressões relativas às perguntas 6 e 7 do questionário, verificamos uma probabilidade em torno de 42% para a taxa de juros e de 38% para os demais encargos, de admitirem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, o que sugere que para a variável única, a primeira Regressão corresponde *ao desconhecimento do servidor sobre as regras de cobrança contratuais* e implica uma probabilidade, em torno de 40%, para que este servidor realmente promova ação tendente a discutir as regras de cobrança incidentes no seu contrato.

Tal valor é significativo, pois existe estimativa que aponte para menos de 20% (vinte por cento) dos clientes bancários, efetivamente ajuizarem ações contra os bancos (cf. LEAL, 2009).

Nos testes com as demais variáveis constantes do questionário (Anexo A), as estimativas não se apresentaram significativas.

5.3 NÚMEROS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA

Diante do resultado das Regressões, que indicam a propensão do cliente bancário de socorrer-se do Poder Judiciário, foi necessário estender a pesquisa também aos dados do PROJUDI, Sistema de Informação do Conselho Nacional de Justiça, implantado no ano de 2007 e, a partir de 2008, em operação em todos Juizados Especiais de Boa Vista/RR.

Nesse sentido, procurou-se verificar o número total de processos distribuídos em 2008 aos Juizados Especiais Cíveis da Capital e destacar aqueles que representam demandas do sistema de intermediação bancária, bem como, comparativamente com os que discutem de forma exclusiva questões jurídicas ligadas ao crédito consignado.

O número total de processos distribuídos na Capital foi de 6.098 (seis mil e noventa e oito), sendo 1523 (mil quinhentos e vinte e três) para o 1º Juizado; 1537 (mil quinhentos e trinta e sete) para o 2º Juizado; 1534 (mil quinhentos e trinta e quatro) para o 3º Juizado; e, 1504 (mil quinhentos e quatro) para o 4º Juizado⁵³.

A Tabela 24 demonstra que no ano de 2008, nos quatro Juizados Especiais Cíveis de Boa Vista, foram ajuizadas 612 (seiscentos e doze) demandas contra bancos e financeiras, onde se discute direta ou indiretamente a questão dos juros contratuais, sendo 431 (quatrocentos e trinta e um) nesse sentido e, 181 (cento e oitenta e um), exclusivas de problemas oriundos do crédito consignado.

Tabela 25: Relação dos Processos Ajuizados Contra Bancos nos Juizados Especiais de Boa Vista, Estado de Roraima (2008)

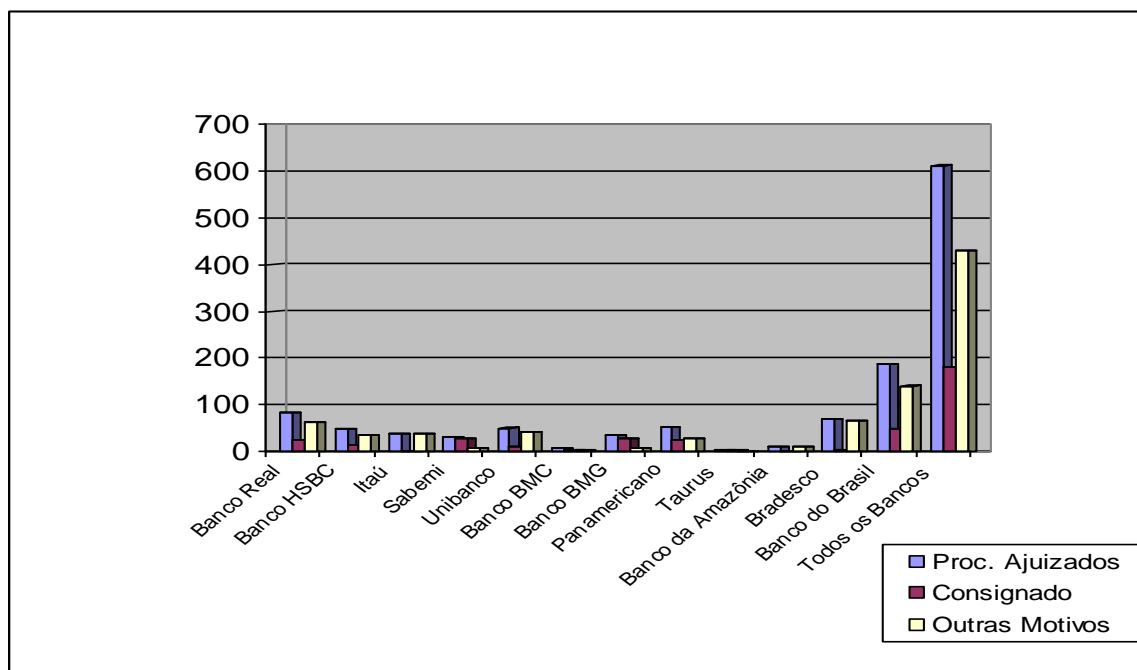
Instituição Financeira	Processos ajuizados	Crédito Consignado	Outros Motivos
Banco Real	84	23	61
Banco HSBC	49	14	35
Itaú	38	0	38
Sabemi	32	27	5
Unibanco	50	9	41
Banco BMC	5	3	2
Banco BMG	33	28	5
Panamericano	51	25	26
Taurus	3	2	1
Banco da Amazônia	10	0	10
Bradesco	69	2	67
Banco do Brasil	188	48	140
Todos os Bancos	612	181	431

Fonte: TJRR/PROJUDI

⁵³ Dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, no Sistema CNJ/PROJUDI (NA).

Desse modo, pode-se afirmar que os processos contra bancos representam 10,03% (dez vírgula três por cento) do total dos processos distribuídos em 2008. Entre esses, 29,6% (vinte nove vírgula seis por cento) pontuavam questões relativas ao empréstimo consignado em folha, número expressivo se consideradas todas as modalidades de crédito ao consumidor e as peculiaridades do serviço bancário que podem ensejar conflitos judiciais.

Gráfico 30: Relação dos Processos Ajuizados Contra Bancos (2008)

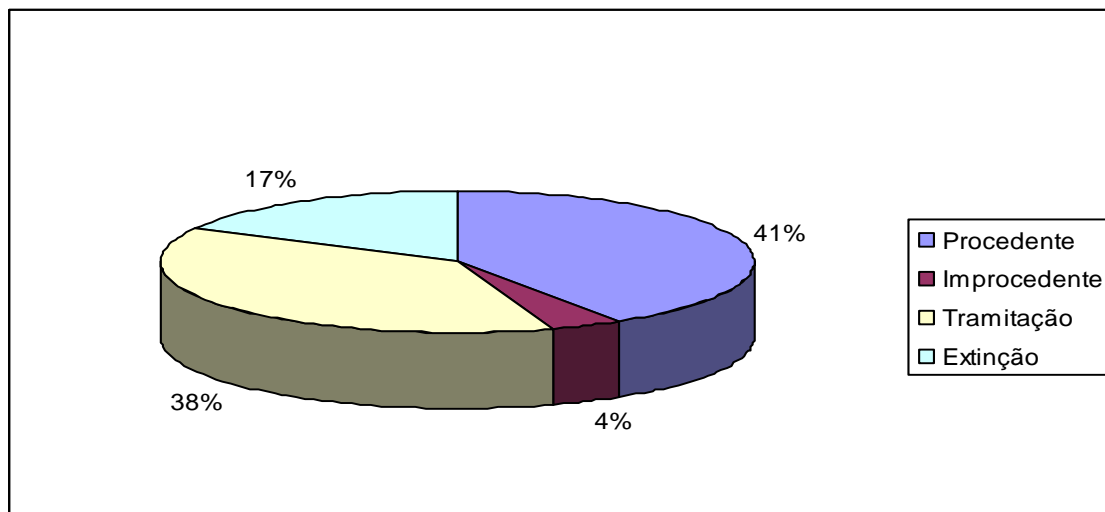


Fonte: TJRR/PROJUDI

O Banco do Brasil lidera o ranking de instituições financeiras com o maior número de processos distribuídos nos Juizados Especiais em 2008 (Gráfico 30), com o total de 188 demandas, sendo 48 exclusivas de crédito consignado, o que equivale dizer que 26,3% (vinte e seis vírgula três por cento) das reclamações, contra si formuladas, são relativas ao empréstimo em folha.

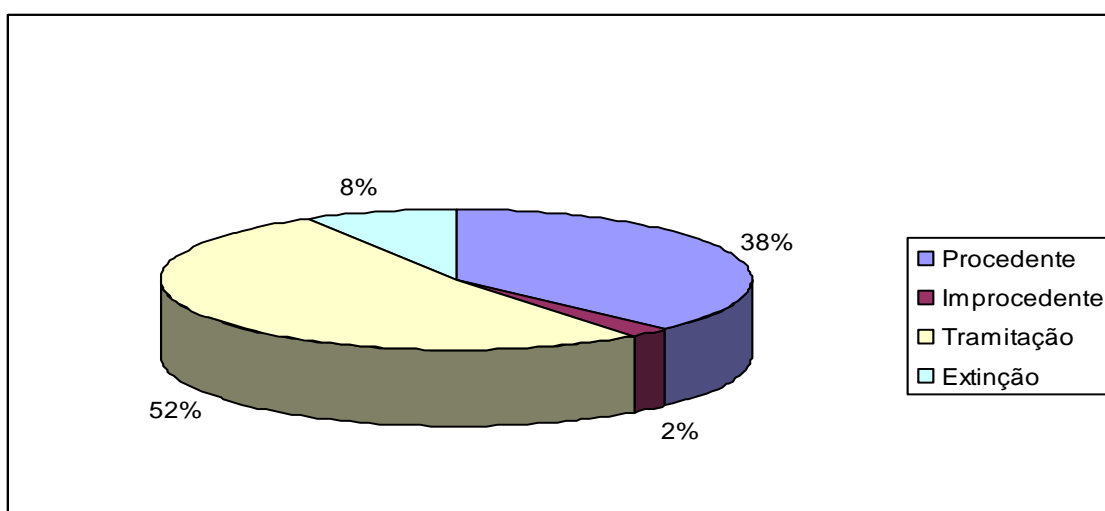
Em pontos percentuais, no entanto, o ranking das demandas específicas do crédito consignado é comandado pela Empresa Sabemi e pelo Banco BMG, ambos com percentual superior a 80% (oitenta por cento). Como demonstrado no Gráfico 13, item 3.3, o Banco BMG desponta como o segundo maior intermediário financeiro cadastrado pela SEGAD⁵⁴, com volume de empréstimos anual superior a cinco milhões de reais, porém é o número um, em reclamações judiciais.

⁵⁴ O primeiro é o Banco do Brasil (NA).

Gráfico 31: Resultados dos Julgamentos Contra Bancos (2008)

Fonte: TJRR/PROJUDI

Os dados relativos a processos julgados em 2008 revelam que os bancos e financeiras foram condenados em 41% (quarenta e um por cento) deles. Somente 4% (quatro por cento) das ações foram consideradas improcedentes, no sentido de que o cliente bancário não tinha razão na reclamação formulada perante o Poder Judiciário.

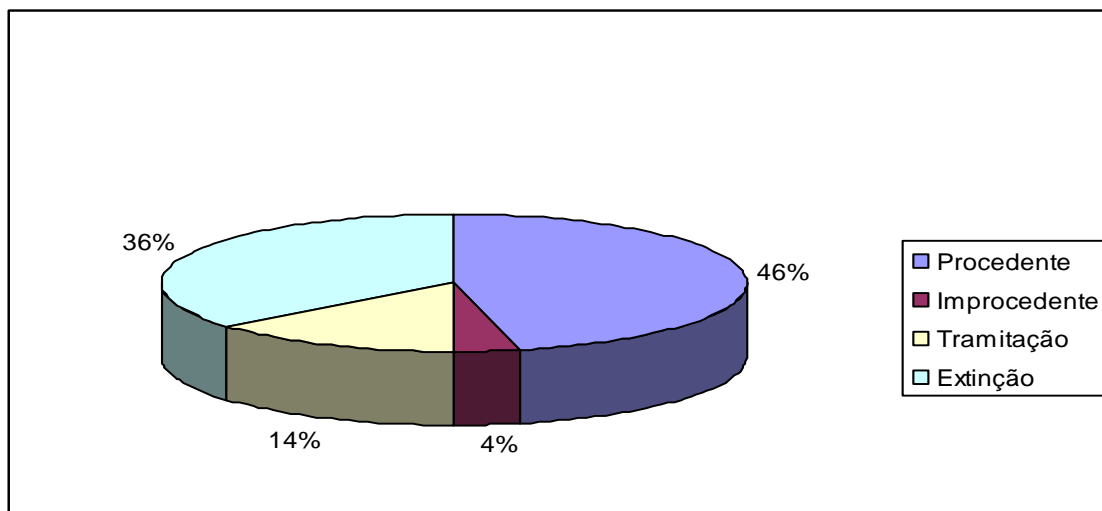
Gráfico 32: Resultados dos Julgamentos para o Banco do Brasil (2008)

Fonte: TJRR/PROJUDI

O Banco do Brasil, como maior demandado, foi condenado em 38% (trinta e oito por cento) dos processos, tendo vencido somente em 2% (dois por cento) dos casos⁵⁵.

Os números revelam ainda, que apenas 8% (oito por cento) das demandas foram extintas, o que evidencia o baixíssimo número de acordos judiciais que o Banco do Brasil está conseguindo realizar com seus clientes.

Gráfico 33: Resultados dos Julgamentos para o Banco BMG (2008)



Fonte: TJRR/PROJUDI

No caso do Banco BMG, na condição de maior demandado em litígios que envolvem o tema *empréstimo consignado*, apesar de 46% (quarenta e seis por cento) dos processos ajuizados em 2008, terem sido julgados em seu desfavor, apresentou grande número de processos extintos, igual, a 36% (trinta e seis por cento), o que evidencia um expressivo volume de acordos, ao contrário do que ocorre com o Banco do Brasil.

Devido ao grande número de causas julgadas procedentes aos consumidores, este estudo evidencia que existe grande probabilidade de ter se formado em Roraima uma espécie de “confiança” dos litigantes quando o assunto envolve processos contra bancos. Assim, além do fator *desconhecimento das taxas de juros*, revelado na Regressão como decisivo ao estabelecimento do litígio, a iniciativa dos tomadores de empréstimo de promover a intervenção do Poder Judiciário nos contratos⁵⁶ pode estar relacionado também com o *elevado número de julgamentos favoráveis ao consumidor* como evidenciam os dados do PROJUDI.

⁵⁵ Na maioria dos casos de improcedência, os processos tratam da impossibilidade do Departamento de Folha de Pagamento realizar o repasse para os bancos, tendo em vista que o servidor comprometeu a margem, além do limite fixado na lei. Neste caso, a culpa pelo inadimplemento é atribuída pela Justiça ao servidor (NA).

⁵⁶ Mesmo em lides temerárias ou sem fundamento jurídico (NA).

5.4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DA CONSIGNAÇÃO EM FOLHA

Um dos motivos, que levam o consumidor a requerer a revisão do seu contrato, está na discussão sobre a possibilidade jurídica de constrição salarial, formalizada no contrato de adesão, entre o servidor e a instituição financeira, e isto decorre da vedação legal da penhora dos vencimentos, prevista no artigo 649, inciso IV, do Código de Processo Civil.

De fato, o ordenamento jurídico nacional protege os rendimentos dos funcionários públicos e dos demais trabalhadores, impedindo que o Poder Judiciário (Estado Juiz) determine atos que inviabilizem o servidor de ter acesso à sua remuneração mensal, salvo em casos restritíssimos, como é o caso do pagamento de prestação alimentícia.

Entretanto, como decidiu a 2ª Seção do STJ no Recurso Especial n. 728563/RS, a possibilidade de constrição de parte do subsídio no contrato, para pagamento de empréstimos pessoais, não é vedada em lei, não incidindo a regra do artigo 649, VI, do CPC.

Assim, para o caso dos contratos de crédito consignado, são aplicáveis as regras normais dos contratos em geral, constantes do Código Civil e do Código do Consumidor, além das leis e regulamentos específicos, que possibilitam a destinação de parte do subsídio para o pagamento de empréstimos bancárias.

Nesse sentido:

“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”. (REsp 728563/RS, 2ª. Seção, Relator Min. Aldir Passarinho Junior, Julg. 08/06/2005, DJ 22/08/2005, p. 125).

Conclusão diversa decorre de cláusula, comumente inserida nos contratos de crédito consignado, quanto à possibilidade da instituição financeira de reter os saldos em conta-corrente, como garantia adicional ao contrato de crédito consignado, especificamente quando da impossibilidade de desconto da parcela do empréstimo diretamente na folha de pagamento.

Neste caso, com as devidas adaptações ao caso vertente, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a retenção dos valores em conta-corrente, pois viola o artigo 649, inciso IV, do CPC, não sendo possível a sua previsão contratual, senão vejamos:

DANO MORAL. RETENÇÃO. SALÁRIO. BANCO. É cabível a indenização por danos morais contra instituição bancária pela retenção integral de salário do correntista para cobrir saldo devedor da conta-corrente, mormente por ser confiado o salário ao banco em depósito pelo empregador, já que o pagamento de dívida de empréstimo obtém-se via ação judicial (CPC, art. 649, IV). Precedentes citados: REsp 831.774-RS, DJ 29/10/2007; Ag no Ag 353.291-RS, DJ 19/11/2001; REsp 492.777-RS, DJ 1º/9/2003, e REsp 595.006-RS, DJ 18/9/2006. REsp 1.021.578-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 16/12/2008.

5.5 A POLÊMICA DA LIMITAÇÃO DOS JUROS E SUA CAPITALIZAÇÃO

Dentre os motivos mais correntes de revisão contratual está à insurgência dos investidores contra os valores cobrados e, logo após o inadimplemento de qualquer das parcelas do empréstimo. Sobre o tema, importante destacar que a igualdade contratual passou nos últimos anos a desmistificar o romantismo revolucionário francês e ganhar os contornos do liberalismo social, mais consentâneo, segundo a maioria dos juristas, com a voracidade do mercado de crédito. O princípio da igualdade formal cedeu terreno diante da padronização das contratações em massa, alicerçadas no contrato de adesão.

Nesse contexto, cresceram as doutrinas que impunham uma vinculação do contrato à Constituição, com os postulados da defesa do consumidor e da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III e art. 5º, XXXII), objetivando a relativização dos direitos do predisponente⁵⁷ em relação ao aderente no contrato, em especial nos contratos bancários. Situação peculiar foi criada, possibilitando (aparentemente) ao Poder Judiciário negar vigência aos contratos que afrontassem os princípios constitucionais ou que durante sua execução, não guardassem reciprocidade com o princípio da boa-fé objetiva.

Desta reflexão nasceu o Código de Defesa do Consumidor, em 11 de setembro de 1990, definindo no seu artigo 57 o contrato de adesão e também a forma de interpretação de suas cláusulas: “Art. 47. As cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor”.⁵⁸

⁵⁷ Aquele que detém o poder contratual (NA).

⁵⁸ Disposição legal amplamente assegurada pela Justiça, como se vê, no seguinte aresto: “SFH – TR – CDC – SERVIÇOS BANCÁRIOS – TABELA PRICE – Os bancos, por serem prestadores de serviços especificados no art. 3º, § 2º, estão submetidos às disposições do Código de Defesa do Consumidor. Se o crédito bancário é fornecido mediante remuneração, não há como não incluí-lo na abrangência do CDC. A incidência da TR nos contratos regidos pelo SFH não foi afastada pelo STF. O que o Supremo Tribunal decidiu, na ADIN 493-0/DF, é que a TR não pode ser imposta como índice de indexação em substituição a índices estipulados em contratos firmados anteriormente à Lei 8.177, de 01.03.91. A utilização da chamada Tabela Price para amortização de saldo devedor nos contratos de financiamento imobiliário, além de não ter previsão específica em Lei, mas apenas em Resolução do Banco Central, importa em oneração excessiva do contrato para o mutuário, podendo

O artigo 3º, §2º, do diploma consumerista contemplou os bancos como “fornecedores de serviços no mercado de consumo” e, apesar dos reclamos em sentido contrário, tal interpretação se tornou inconteste, após a decisão do STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2591/DF, julgada em 22 de fevereiro de 2006, e que teve como relator o Ministro Carlos Velloso⁵⁹.

O princípio da proteção das massas ganhou ainda maior evidência com a entrada em vigor do novo Código Civil, em 10 de janeiro de 2003, onde se pacificou, além da função social da posse e da propriedade, também a *função social do contrato*, com um aparente declínio do individualismo contratual e com acentuada proteção do hipossuficiente na concepção contratual do termo.

Diante do avanço das políticas de estrangulamento do mercado, as forças liberais do país reagiram com a possibilidade concreta de intervenção estatal na economia bancária, via Poder Judiciário, e venceram a batalha dos juros pré-fixados constitucionalmente, por meio da Emenda Constitucional n. 40/2003, que suprimiu o parágrafo 3º, do art. 192, da Constituição da República e liberou a cobrança de juros pelas instituições financeiras.

Apesar do artigo 406 c/c 591 do Código Civil Brasileiro limitar os juros à taxa Selic, ou como entendem a maioria dos juízes ao artigo 161, §1º, do Código Tributário Nacional, seguindo orientação do Conselho da Justiça Federal⁶⁰, a verdade é que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu que os juros remuneratórios podem ser livremente pactuados pelas instituições financeiras, em contrato aberto às determinações do Código Civil.

Contudo, deixou o Superior Tribunal de Justiça uma hipótese de limitação do juros pelo Poder Judiciário, que foi tratada como exceção, somente levada a efeito, nos casos de comprovado abuso, o que significa a cobrança de taxas superiores à taxa de média de mercado ou as taxas médias divulgada pelo Banco Central⁶¹.

ser afastada pelas regras dos artigos 6º, V e 47 do CDC. Além disso, adoção da Tabela Price, quando não detalhada sua sistemática no contrato, deve ser afastada, pois viola o artigo 54, § 3º, do CDC. (TJMG – APCV 000.273.590-0/00 – 8ª C.Cív. – Rel. Des. Roney Oliveira – J. 18.11.2002)”.

⁵⁹ O Supremo Tribunal Federal decidiu que os bancos estão sujeitos às regras do Código de Defesa do Consumidor na relação com seus clientes. Por maioria, os ministros julgaram improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o parágrafo 2º do artigo 3º do CDC. O dispositivo inclui no conceito de serviço abrangido pelas relações de consumo as atividades de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária. Fonte: <http://www.conjur.com.br> (NA).

⁶⁰ Enunciado n. 20 CJF: A taxa de juros moratórios a que se refere o art. 406 é a do art. 161, § 1º, do Código Tributário Nacional, ou seja, 1% (um por cento) ao mês (NA).

⁶¹ A média nacional dos juros para cada tipo de operação bancária não é de fácil constatação, mas pode ser obtida junto ao site do BACEN: <http://www.bcb.gov.br>. A Circular BACEN n. 2957/99 exige que as instituições financeiras que promovam operações de crédito, comuniquem mensalmente as taxas de juros cobradas dos clientes, objetivando formar uma média nacional, utilizada como parâmetro para aferição do abuso na pactuação

As interpretações atualmente acompanham o seguinte entendimento:

“DIREITO COMERCIAL. EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. JUROS REMUNERATÓRIOS. Os negócios bancários estão sujeitos ao Código de Defesa do Consumidor, inclusive quanto aos juros remuneratórios; a abusividade destes, todavia, só pode ser declarada, caso a caso, à vista de taxa que comprovadamente discrepe, de modo substancial, da média do mercado na praça do empréstimo, salvo se justificada pelo risco da operação”. (STJ, REsp. 407097/RS, Rel: Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 29.09.2003, p. 142).

Na mesma linha, foi permitida a cumulação de juros sobre juros, o que ocorreu com mais intensidade a partir da Lei 10.931/04, que criou a Cédula de Crédito Bancário, mas em flagrante confronto à Súmula 121 do STF⁶². Tais posições, apesar de discutíveis e não aceitas por grande parte dos juízes⁶³, têm o escopo de viabilizar as políticas públicas de ampliação do crédito, no modelo proposto pelo Banco Central.

Nesse sentido:

“A capitalização de juros já foi incluída em nosso ordenamento pátrio. Primeiro, a Medida Provisória n. 2.160-25, de 23 de agosto de 2001, dispôs sobre a cédula de crédito bancário, definindo-a no Artigo 1º como “título de crédito emitido, por pessoa física ou jurídica, em favor de instituição financeira ou de entidade a esta equiparada, representando promessa de pagamento em dinheiro, decorrente de operação de crédito, de qualquer modalidade”. Por meio desse dispositivo, permitiu-se o pacto de capitalização dos juros neste título executivo específico. A medida provisória acima mencionada foi convertida em lei, qual seja, o Artigo 26 da Lei n. 10.931, de 02 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, letra de crédito imobiliário, cédula de crédito imobiliário, cédula de crédito bancário, e altera o Decreto Lei n. 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, n. 4.728, de 14 de julho de 1965, e n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002”. (SADDI, p. 153).

5.6 POSSIBILIDADE DE COBRANÇA DA COMISSÃO DE PERMANÊNCIA

Esta modalidade de “tarifa bancária” é, sem dúvida, a mais contestada pelos consumidores de crédito e incomparável em contrariedade, quando se analisam os demais encargos normalmente incidentes sobre o empréstimo. Apesar de não ter previsão em lei⁶⁴, é admitida a cobrança de comissão de permanência pelos bancos no caso de atraso injustificado quanto ao pagamento das parcelas do empréstimo, postura que só encontra justificativa, como forma de estimular a economia bancária e a distribuição de riquezas.

dos juros (NA).

⁶² Súmula 121: É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionados.

⁶³ Porque negam vigência à parte final do artigo 591, do Código Civil, que autoriza somente a capitalização anual e não mensal (NA).

⁶⁴ Constituição Federal, art. 5º, II: Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Consoante determina a Súmula 294 do STJ⁶⁵, é permitida a cobrança de comissão de permanência a partir da configuração da mora, às taxas médias de mercado, limitadas à taxa do contrato, desde que não cumulada com correção monetária, juros remuneratórios, juros moratórios e multa moratória, ou seja, representa uma soma dos valores concernentes à correção monetária, multa e juros (sem valor pré-fixado).

O abuso fica caracterizado quando a instituição financeira cobra a comissão de permanência como mais um encargo incidente sobre o contrato, isto é, cumulada com correção monetária, juros ou multa, ou em valor superior aos juros máximos pactuados no contrato de empréstimo ou, das taxas médias para o mesmo produto, fixadas pelo Banco Central.

Segundo o artigo 395 do Código Civil: “responde o devedor pelos prejuízos a que sua mora der causa, mais juros, atualização dos valores monetários segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado”. Estabelece assim a lei, que incidem sobre os valores em atraso, apenas quatro tipos de cobrança: os juros (moratórios e remuneratórios); a correção monetária (admitida geralmente pelo IPCA); a multa moratória de 2% (CDC, art. 52, §1º), e os honorários advocatícios.

Não há qualquer previsão legal de inclusão da comissão de permanência neste cálculo, de modo que ela só poderá ser cobrada, se substituir os juros, multa ou correção monetária, em valores não superiores aos ajustados contratualmente ou desde que respeitem as taxas médias nacionais cobradas nesta mesma modalidade de operação, segundo dados divulgados no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Na prática, é desnecessária a previsão administrativa de possibilidade dos bancos cobrarem a comissão de permanência, porque o Juiz sempre afastará sua incidência, se for cumulada com juros, multa e correção monetária.

⁶⁵ Súmula 294 do STJ: Não é potestativa a cláusula contratual que prevê a comissão de permanência, calculada pela taxa média de mercado apurada pelo Banco Central do Brasil, limitada à taxa do contrato.

5.7 A CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO COMO ALTERNATIVA PARA O AUMENTO DOS EMPRÉSTIMOS

Em vigor desde a edição da Medida Provisória n. 1.925, de 14.10.1999, que foi posteriormente restaurada pela Medida Provisória n. 2160-25, de 23.08.2001 e transformada em definitiva pela Lei n. 10.931/04, a Cédula de Crédito Bancário representa um novo título executivo extrajudicial em que é possível se compor, num documento, todas as dívidas bancárias do cliente, com a agravante de admitir a capitalização mensal dos juros⁶⁶.

Seu objetivo foi tornar mais simples e seguro o processo de concessão de crédito (do ponto de vista dos bancos), reduzindo os riscos de inadimplemento, incentivando a diminuição das taxas de juros e aumentando progressivamente a demanda dos empréstimos bancários.

A CCB é um título de crédito representativo de promessa de pagamento pelo tomador do crédito, estando presentes: a) os juros e sua forma de capitalização (o que afasta a incidência da Súmula 121 do STF); b) a moeda nacional ou estrangeira objeto da cédula e a forma de atualização monetária; c) a multa e a causa de vencimento antecipado da dívida; d) as despesas de cobrança das parcelas vencidas, com honorários advocatícios extrajudiciais (limitados a 10% do valor total); e) as garantias cedulares (reais ou fidejussórias); e, f) as obrigações do credor (como a impressão de planilhas com o saldo devedor).

A Cédula de Crédito Bancário representa uma dívida em dinheiro, líquida e exigível pelo valor nela indicado ou pelo *saldo devedor demonstrado em planilha* a ser elaborada pela própria instituição credora ou em simples *extratos de conta-corrente*.

Para o crédito consignado, vale observar, no entanto, que a instituição credora deverá respeitar a pactuação dos juros pré-fixados, pois os riscos incluídos nas taxas de juros foram calculados antes da formulação do contrato.

Tal esclarecimento faz-se necessário, pois, na prática, são abandonadas as taxas de juros pré-negociadas (no caso de inadimplemento do servidor), para se inserir na cártula a maior taxa de juros cobrada pela instituição financeira, muitas vezes cumulada com a cobrança da comissão de permanência, que possui esta mesma função, atitude considerada abusiva pelo Poder Judiciário, na forma do artigo 39, V, do Código de Defesa do Consumidor.

⁶⁶ Lei 10.931/04, art. 28, §1º “Na Cédula de Crédito Bancário poderão ser pactuados: I – os juros sobre a dívida, capitalizados ou não (...)”.

5.8 A TENTATIVA DE REDUÇÃO DAS DEMANDAS PELA EXIGÊNCIA DO CUSTO EFETIVO TOTAL

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central, apesar da iniciativa de ampliação do crédito, estão atentos aos abusos cometidos pelos bancos nas suas operações, especialmente quanto à falta de clareza na cobrança de juros e demais encargos incidentes sobre os contratos. Por esse motivo, elaborou em 06 de dezembro de 2007 a Resolução CMN n. 3.517/07, publicada em 03 de março de 2008, instituindo o Custo Efetivo Total (CET), com o objetivo de proporcionar maior transparência às informações bancárias de crédito.

Nesse sentido, determinou a divulgação pública das taxas anuais (de forma consolidada), permitindo uma concorrência bancária e a escolha pelos clientes dos melhores produtos bancários, com a certeza de todos os valores que serão cobrados pelas instituições financeiras ao concederem o crédito.

De acordo com a Resolução CMN n. 3517/07 as instituições financeiras, antes da contratação, devem informar ao consumidor sobre o Custo Efetivo Total da operação, que deve incluir juros, tributos, tarifas e todas as demais cobranças incidentes sobre o empréstimo, inclusive despesas relativas a serviços de terceiros.

Os cálculos devem ser apresentados ao consumidor **por meio de planilha** de fácil leitura e que obedecerá à seguinte fórmula:

$$VL = P \times (1 + em)^n - 1 (1 + em)^n \times em$$

Onde:

VL = Valor Líquido Financiado, deduzido o IOF e as taxas cobradas antecipadamente

P = Valor das prestações periódicas (mensais)

em = Custo efetivo mensal, equivalente ao CET anual, ou seja, CET = (1 + em)

n = Número de prestações

Na tabela 26 exemplifica-se a forma de calcular a CET, no caso de empréstimo no valor de R\$ 1.000,00.

Tabela 26: Cálculo do Custo Efetivo Total

Exemplo de forma de cálculo do Custo Efetivo Total (CET)				
Data do Contrato: 13 jun. 08	Valor Financiado: R\$ 1.000,00	Taxa de Juros: 2% ao mês	Número de Parcelas: 24	Data Vencimento da Parcela: 13 jul. 08
Valor da TAC = R\$ 200,00	Valor do IOF = R\$ 25,68	Valor Líquido do Crédito* = R\$ 774,32	*Forma de Cálculo: = $1000 - 200 - 25,68$	CET: $VL = P \times (1 + em)^{n-1} (1 + em)^n \times em$ 4,3969% a.m. 67,59% a.a.

Fonte: Banco FICSA. (2008)

Neste caso, os juros (consolidados) evidentes entre cada parcela do empréstimo, seriam de 4,39 a.m e 67,59 a.a.

Os juros de mercado e por consequência o valor do *spread* bancário, se transformaram em meros componentes do Custo Efetivo Total, que deverá abarcar todos os valores que serão cobrados do cliente. O não atendimento à Resolução n. 3.517/2007 ou a cobrança a maior do CET pode ensejar a intervenção do Poder Judiciário em favor do consumidor e, em sede administrativa, do Banco Central em desfavor da instituição financeira.

5.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste último Capítulo, o estudo se concentrou na relação do crédito consignado com o Poder Judiciário do Estado de Roraima, momento em que foi enquadrado o contrato como bancário e de consumo, nos termos do artigo 3º, §2º, do Código de Defesa do Consumidor. Em seguida, foi demonstrada a vantagem do crédito consignado ter o ativo colateral “consignação em folha”, em comparação com as garantias formais do crédito pessoal não consignado, evidenciando a supremacia do primeiro, em termos de juros.

A Regressão calculada para elucidar o resultado constante da questão 11 (cf. item 4.2), provou que o motivo da grande procura dos consumidores pela revisão judicial é o “desconhecimento sobre as condições do contrato”, ou o desconhecimento sobre os juros e demais encargos incidentes sobre o empréstimo.

Os dados do Poder Judiciário, referentes aos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Boa Vista, demonstraram que 10,03% (dez vírgula três por cento) dos processos ajuizados em 2008, foram de problemas decorrentes de contratos bancários. Desse número, 29,6% (vinte e nove vírgula seis por cento) foram oriundos de litígios que envolveram exclusivamente crédito consignado, ou seja, quase um terço das demandas judiciais contra bancos.

Com a finalidade de focar as maiores dúvidas dos tomadores de empréstimo quanto à revisão judicial dos contratos bancários, foram esclarecidos pontos importantes de temas polêmicos, concluindo-se ao final pela possibilidade jurídica da consignação em folha; inexistência de limites para pactuação dos juros remuneratórios, viabilidade de capitalização dos juros e cobrança da comissão de permanência, na forma estabelecida pela jurisprudência do STJ; e, a obrigação das instituições financeiras informarem aos consumidores, antes de qualquer negociação, sobre o Custo Efetivo Total dos empréstimos, conforme exigência da Resolução CMN n. 3517/07.

6 CONCLUSÃO

Os Sistemas Econômicos ou projetos mundiais para as economias das Nações preocuparam-se em estudar a relação do dinheiro com a sociedade, sua distribuição segundo a capacidade ou necessidade de cada cidadão. De maneira especial o capitalismo conduziu as políticas em torno da moeda, do controle da inflação e das taxas de desemprego, mas negligenciou quanto ao controle sobre a criação e circulação da moeda bancária, produzida no âmbito do Sistema de Intermediação.

Nesse contexto, diante da elevada expansão do crédito no mundo, que possibilitou o consumo e o investimento “sem necessidade de emissão de mais dinheiro pelo governo”, previu o economista Joseph Stiglitz em 2004, que a economia em pouco tempo enfrentaria uma “Crise”, decorrente da falta de regulação do mercado de crédito.

O desconhecimento sobre o volume total de crédito e sobre a existência de garantias suficientes para acompanhar a expansão da moeda-escritural, culminou na “Crise do *Subprime*” nos Estados Unidos, ativos que foram negociados de forma irresponsável nas bolsas de valores do mundo todo, sem que houvessem garantias capazes de sustentar a circulação do dinheiro.

Esses ativos representavam dívidas oriundas de contratos de financiamento imobiliário, firmados com tomadores de empréstimo de alto risco, tendo como única garantia os próprios imóveis a eles vinculados, mas lançados no mercado com “ares de credibilidade”. Em 2006 e 2007, o mercado imobiliário norte-americano sofreu séria desvalorização, fazendo com que os imóveis não mais garantissem o valor emprestado pelos mutuários, muitos deles já com várias parcelas do financiamento em atraso.

Ficou demonstrado assim que o sistema econômico capitalista falhou ao insistir no equilíbrio natural do mercado sem controle estatal, premiando os Neo-Keynesianos e evidenciando o acerto de Joseph Stiglitz ao propor uma mudança do paradigma monetário para o paradigma da formulação de políticas de regulação e controle do crédito.

A tarefa de administrar a “Crise” despencou sobre o Sistema Financeiro Mundial, pois a globalização dos ativos em bolsa culminou por contaminar todas as economias mundiais, cada qual administrada por seu Banco Central.

No Brasil, entretanto, a crise não foi sentida com a força que atingiu os Estados Unidos, os países do Leste-Europeu e a Ásia, acostumados ao sistema “*laissez faire*” e que, por impulsos especulativos, se tornaram reféns das novas políticas econômicas do Banco Central Norte-Americano (*Fed*).

O Sistema Financeiro Nacional também foi submetido a uma difícil prova, mas que acabou por conduzi-lo a uma situação de respeitabilidade internacional, tendo em vista sua postura de regulamentação e controle da intermediação financeira, impondo limites aos bancos privados e públicos na multiplicação de moeda à partir dos depósitos bancários dos correntistas, o que, por outro lado, retrata uma realidade de pouco crédito em circulação no país.

O Banco Central do Brasil, apesar de seguir à risca a cartilha estabelecida pelo Consenso de Washington - no que diz respeito ao controle monetário e inflacionário -, não admitiu as “boas práticas estadunidenses” de liberação da economia e da atividade bancária, insistindo na política de intervenção e fiscalização do Banco Central sobre a atividade privada dos bancos, exigindo, assim, o cumprimento das diretrizes traçadas pelo Acordo da Basiléia.

Mesmo diante da realidade regulatória, que desestimula a intermediação financeira, esta pesquisa observou que o crédito avançou significativamente no Brasil, conforme dados colhidos pelo Governo Federal (DEPEC/BCB), especialmente na modalidade de crédito consignado, revelando-se no período de 2005/2008 um aumento em torno de 445% (quatrocentos e quarenta e cinco por cento) nesta forma de empréstimo ao consumidor.

O crédito consignado surgiu no Brasil em 1950, por intermédio da Lei Federal n. 1.046, de 02 de janeiro de 1950, porém, dados significativos foram colhidos somente a partir da entrada em vigor da Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, atualmente regulamentada pelo Decreto n. 6.386, de 29 de fevereiro de 2008.

No Estado de Roraima, a vinculação das parcelas do empréstimo à folha de pagamento dos servidores, encontrou suporte na Lei Complementar n. 053, de 31 de dezembro de 2001, regulamentada posteriormente pelo Decreto Estadual n. 4.855-E, de 02 de julho de 2002 e Decreto Estadual n. 6.642-E, de 22 de setembro de 2005.

Vale salientar que, antes da conclusão deste trabalho, entrou em vigor o Decreto n. 9.897-E, de 25 de março de 2009, referenciado apenas em nota de rodapé (nota 40), porque válido somente após o termo final estipulado para o estudo, mas fundamental na equiparação da margem consignável dos servidores federais e estaduais.

Considerados os últimos quatro anos, a pesquisa demonstrou que a evolução do crédito consignado, no Estado de Roraima, foi ainda maior que no Brasil, registrando um aumento de 754% sobre o volume total de contratos pagos pela SEGAD, passando de R\$ 4.719.000,00 (quatro milhões, setecentos e dezenove reais), em dezembro de 2005; para R\$ 35.586.000,00 (trinta e cinco milhões, quinhentos e oitenta e seis de reais), no final de 2008.

Com relação aos objetivos específicos da Dissertação, a pesquisa de campo apurou os seguintes dados sobre o crédito consignado no Estado de Roraima, os quais merecem destaque:

1. A maioria absoluta dos clientes do empréstimo consignado (82,1%) são servidores públicos estaduais ocupantes de cargos efetivos (cf. Gráfico n. 18);
2. Entre os servidores, 45,6% são solteiros e 38% são casados (cf. Gráfico 19);
3. 41,4% declararam que possuem apenas um dependente e 16,8% quatro ou mais dependentes (cf. Gráfico 20);
4. Quanto ao prazo do empréstimo, 82,9% afirmaram que foram firmados contratos de até 12 meses e que somente 17,1% ajustaram o pagamento para mais de 60 meses;
5. Com relação aos recursos emprestados, 47,7% destinaram para pagamento de dívidas mais caras, 46,2% para investimentos e 6,1% para tratamento de saúde (cf. Gráfico 22);
6. No que se refere às regras contratuais, 60,7% dos servidores afirmaram que conheciam as taxas de juros e 25,7% que desconheciam (cf. Gráfico 23);
7. Neste mesmo tema, 46,5% disseram não ter conhecimento sobre os demais encargos incidente sobre as parcelas do empréstimo, enquanto 38,8% afirmaram que detinham conhecimento prévio sobre os demais encargos (cf. Gráfico 24);
8. Quanto ao percentual de endividamento, a maioria de 72,7% dos entrevistados disse que o comprometimento global da renda não ultrapassou o percentual de 30% da remuneração (cf. Gráfico 25);
9. Na questão nove, ficou demonstrado que apenas 36,5% dos servidores tiveram necessidade de renegociar as dívidas;
10. Sobre a principal vantagem do crédito consignado, 56,1% afirmaram que corresponde a facilidade de obtenção, enquanto 43,9% que são as taxas de juros reduzidas (cf. Gráfico 27);
11. Por fim, 79% dos entrevistados concordaram com a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para revisão dos contratos já firmados (cf. Gráfico 28).

Após ajustar os cruzamentos entre as questões mais relevantes, não puderam ser confirmadas algumas conclusões, pois avançaram sobre o nível de significância de 5% (cinco por cento) admitido para a pesquisa. No entanto, referidas informações podem servir de subsídio se consideradas no âmbito estrito da amostra (619 servidores), vejamos:

1. Os tomadores de empréstimo demonstram que estão administrando bem os recursos provenientes do Sistema Financeiro, porque 47,7% afirmaram estar trocando dívidas mais caras por outra mais conveniente em termos de juros; 46,2% que estão investindo em bens duráveis; e, 6,1% estão destinando os recursos para tratamento de saúde (cf. Tabela 11);
2. Não foi admitida qualquer relação entre o percentual de endividamento e o estado civil dos tomadores de empréstimo (cf. Tabela 14);
3. Entre os servidores com alto grau de endividamento (mais de 50% da remuneração total), foi pequeno o percentual daqueles que tiveram necessidade de renegociar as dívidas, revelando um controle do pagamento das parcelas pelos mais endividados, afastando assim os riscos de *default* no sistema (cf. Tabela 17); e,
4. A pesquisa revelou também que quanto mais endividado o servidor público, menos ele considera necessária a intervenção do Poder Judiciário (cf. Tabela 18).

Por outro lado, puderam ser confirmados como significativos, ao nível de confiança de 95%, os seguintes resultados, levados em consideração no comportamento do número total de tomadores de empréstimo no Estado de Roraima (cf. item 3.7 - 10.123 servidores):

1. Todas as categorias de servidores (efetivos, comissionados e efetivos/comissionados) optaram, preferencialmente, por manterem empréstimos de curto prazo, assim entendidos os de até 12 meses (cf. Tabela 10);
2. Não existe risco de *superendividamento* dos servidores públicos estaduais, pelo menos por enquanto, pois 63,5% de todas as categorias de servidores, afirmaram que não fora necessário renegociar as dívidas (cf. Tabela 13);
3. Quanto maior o número de dependentes, maior é o grau de endividamento do servidor público estadual, especialmente quando se alcança o número de quatro ou mais dependentes (cf. Tabela 15); e,
4. O grau de endividamento dos servidores participantes da pesquisa pode ser considerado ainda baixo, ou seja, a maioria absoluta dos servidores está comprometida com no máximo 30% da remuneração total (cf. Tabela 16).

Quanto ao contrato de crédito consignado em Roraima, foi possível constatar que é um contrato bancário submetido aos termos da Lei Complementar n. 053/01, art. 41, regulamentada atualmente pelo Decreto Estadual n. 9.897-E, de 25 de março de 2009. A relação jurídica contratual envolve três sujeitos distintos: o servidor público (consignante); os bancos, cooperativas de crédito e financeiras (consignatárias); e a folha de pagamento (órgão da administração pública responsável pelos descontos SEGAD).

A margem consignável evoluiu de 40% em 2001 (Decreto n. 4.279-E/2001, art. 8º) dos rendimentos brutos mensais do servidor para 50% em 2005 (Decreto n. 6.642-E/2005), porém para sua composição era necessário descontar as consignações compulsórias, principalmente as decorrentes do desconto previdenciário e do imposto de renda, o que reduzia substancialmente a margem para empréstimos.

Por este motivo, o Decreto Estadual n. 9.897-E/2009 equiparou os benefícios da margem para servidores públicos estaduais e federais, apontando para todos o limite percentual de 30% (trinta por cento), excluídos os descontos compulsórios.

O crédito consignado à pessoa física se destacou entre as modalidades de empréstimo bancário em Roraima, tendo em vista a facilidade de obtenção do crédito (mesmo que haja restrições cadastrais) e devido às baixas taxas de juros, especialmente se observadas comparativamente com as demais operações de crédito. Verificou-se que esses benefícios decorrem da “garantia do próprio vencimento”, que é considerado um “ativo colateral” com função similar às garantias formais.

Quanto à necessidade de intervenção do Poder Judiciário nos contratos de crédito consignado, 79% dos servidores entenderam como necessária motivo pelo qual foram realizadas Regressões para se saber quais dos questionamentos influenciaram mais nesta resposta. As Regressões no modelo *Probit*, demonstraram que *o desconhecimento sobre a taxa de juros* representa o principal fator de impulsão do consumidor às revisões judiciais.

O estudo comparativo revelou ainda que existia alta correspondência entre os servidores que afirmam *desconhecer as taxas de juros* e aqueles que *desconhecem os demais encargos cobrados*, de modo que as duas variáveis poderiam ser condensadas em apenas uma: *o desconhecimento sobre as condições do contrato*; com uma probabilidade em torno de 40% para que o servidor promova ação judicial tendente a discutir as regras de cobrança incidentes no contrato.

No que diz respeito à intervenção do Poder Judiciário no sistema de crédito consignado no Estado de Roraima, ficou demonstrado pela análise dos dados colhidos no Sistema PROJUDI que:

1. As demandas judiciais contra bancos representaram 10,03% do total dos processos distribuídos aos quatro Juizados Especiais de Boa Vista em 2008;
2. Considerado esse volume de 10,03% de processos, 29,6% foram exclusivos de problemas advindos do crédito consignado em folha;

3. O Banco do Brasil lidera o ranking das instituições financeiras com mais processos distribuídos em 2008 (em todas as modalidades de crédito), mas em pontos percentuais o Banco BMG é o maior demandado em lides exclusivas de crédito consignado;

4. Os números do Poder Judiciário favoreceram o Banco BMG em relação ao Banco do Brasil, quando se analisam os acordos judiciais;

5. A pesquisa revelou ainda que 41% dos processos julgados em 2008 foram favoráveis aos consumidores de crédito, e que apenas 4% beneficiaram os bancos;

6. Este número expressivo de processos julgados procedentes, sinalizaram aos consumidores de crédito que a interpretação judicial dos contratos bancários fora mais favorável aos seus interesses, o que pode estar influenciando de forma decisiva a tomada de decisão no sentido de promover a revisão judicial dos contratos.

Com efeito, as informações constantes desta pesquisa indicam que o Crédito Consignado pode ser considerado, nos últimos quatro anos, como o instrumento cardeal de ampliação do crédito no Estado de Roraima e o caminho mais seguro para manter o crescimento do consumo e investimentos, mesmo diante da retração atual do mercado de crédito.

Neste contexto, se faz necessário sejam mantidas as medidas de fiscalização da atividade bancária pelo Banco Central e o controle no Estado de Roraima do volume total de crédito disponibilizado aos servidores, mantendo uma regulação que permita o acesso ao crédito, com limites e responsabilidade.

A revelação mais preocupante da pesquisa, no entanto, decorre da falta de transparência das informações bancárias, fornecidas aos clientes do crédito consignado, especialmente, as relativas aos juros cobrados e os encargos incidentes sobre as parcelas mensais.

A Regressão no modelo *Probit* e os dados do Poder Judiciário do Estado de Roraima demonstraram que as informações bancárias são insuficientes para tranquilizar o tomador do crédito, que se vê estimulado a pedir a revisão do contrato em Juízo, causando prejuízos ao sistema como um todo e a elevação das taxas de juros, que se medem pelo custo de transação.

Para minimizar o problema, existe a expectativa de que o cumprimento da Resolução CMN n. 3.517/07 (CET), resolva as principais dúvidas dos servidores estaduais quanto às regras do crédito consignado, o que estimularia uma relação mais harmoniosa entre consumidores e bancos.

Entretanto, propõe este estudo que a Secretaria de Estado da Gestão Estratégica e Administração (SEGAD) adote uma conduta pró-ativa na condição de fiscalizadora das entidades financeiras de crédito conveniadas ao Estado, notadamente no sentido de encaminhar expediente aos Bancos, com a finalidade de determinar o cumprimento da Resolução CMN n. 3517/07.

De maneira especial, exigindo a inclusão nos contratos bancários dos servidores estaduais, de um cálculo discriminado, em que estejam contemplados os preços de cada parcela do empréstimo, com juros e demais encargos incidentes, tanto no curso normal do contrato quanto no caso de inadimplemento.

Desse modo, possibilitar-se-á ao servidor antecipar o “custo do dinheiro” de forma mais transparente, o que poderá reverter na diminuição das demandas judiciais oriundas do esclarecimento do consumidor e de sua confiança sobre as condições do contrato.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Nelson. **Direito Bancário**. 10ª ed, São Paulo: Saraiva, 2007.

ABRÃO, Carlos Henrique. **Cédula de Crédito Bancário**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: Do direito Nacional ao Direito Supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

ALCOFORADO, Fernando. **Globalização e Desenvolvimento**. São Paulo: Nobel, 2006.

ANDREZO, Andréa F; LIMA, Iran S. **Mercado Financeiro: Aspectos Conceituais e Históricos**. 3ª. Edição, São Paulo: Atlas, 2007.

AQUINO, Dayani Cris de; FRAHM, Carina. **Direito Constitucional Europeu: Rumos da Constituição**, Curitiba: Juruá, 2005.

BALBINOTTO NETO, Giacomo. **Teoria da Intermediação Financeira**. Notas de Aula 03, 2006. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/esp207/aula03.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2008.

BANCO Daycoval atingiu Lucro Líquido de R\$ 237,0 milhões em 2008, aumento de 2,6% em relação ao ano anterior. In: Fator Brasil, 19 fev. 2009. Disponível em: www.revistafator.com.br/ver_noticia.php?not=68080. Acesso em 21 fev. 2009.

BEIM, D; CALOMIRIS, C. *Financial Repression and Financial liberalization, in: Emerging Financial Markets*. Boston, Mc Graw-Hill, 2001.

BODIE, Zvi & MERTON, Robert C. **Finanças**. 1a. Edição. São Paulo: Bookman, 2001.

BONOMO, Marco. **Finanças aplicadas ao Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2004.

BORDA, Guillermo A. **Manual de Derecho Civil**. 20ª ed., Buenos Aires: A. Perrot, 2000.

BORGES, Robinson. **Stiglitz põe foco no crédito para a solução de crises**. Valor Econômico. 18 jun.2004. Disponível em: <http://www.qprocura.com.br/clip-noticias/2004/63652/Stiglitz-defende-o-credito-para-a-retomada.html>. Acesso em 30 abr. 2008.

BRASIL, Banco Central. **Um Exame da Concorrência em Três Produtos Bancários**. Relatório de Economia Bancária e Crédito, Brasília, 2005.

_____. **Relatório de Economia Bancária e Crédito 2005**. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pec/spread/port/rel_econ_ban_cred.pdf. Acesso em: 22 mai. 2008.

_____. **Relatório de Economia Bancária e Crédito 2006**. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/Pec/spread/port/relatorio_economia_bancaria_credito.pdf. Acesso em: 12 jun. 2008.

_____. **Relatório de Economia Bancária e Crédito 2007**. Disponível em: http://www.bc.gov.br/Pec/Depep/Spread/relatorio_economia_bancaria_credito2007.pdf. Acesso em: 03 ago. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.021.578-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 16/12/2008**. Disponível em: www.stj.gov.br/SCON/. Acesso em: 06 ago. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 728563/RS, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, 2ª. Seção, j. 08 jun. 2005, DJ 22 ago. 2005**. In: _____. Jurisprudência. Brasília/DF. Disponível em: www.stj.gov.br/SCON/. Acesso em: 18 set. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 856.987/RS, Rel. Min. Fernando Gonçalves, 4ª. Turma, j.18 set. 2007, DJ 01 out. 2007**. In: _____. Jurisprudência. Brasília/DF. Disponível em: www.stj.gov.br/SCON/. Acesso em: 02 dez. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. 407097/RS, Rel: Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 29.09.2003**. In: _____. Jurisprudência. Brasília/DF. Disponível em: www.stj.gov.br/SCON/. Acesso em: 02 dez. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 93: Cédulas de Crédito Comercial e Pacto de Capitalização de Juros; e Súmula 294: Cláusula Potestativa, Comissão de Permanência e Taxa Média de Mercado**. Brasília/DF. Disponível em: http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/sumulas_stj.htm. Acesso em: 02 dez. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 449, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 22 nov. 1996 e ADI n. 2591, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 29 set. 2006.** In: _____. *Jurisprudência*. Brasília/DF. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp. Acesso em 12 nov. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 121: É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.** Brasília/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula>. Acesso em 22 nov. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma nova gestão para um novo Estado: Liberal, Social e Republicano.** Revista do Serviço Público, n. 52, jan. 2001, p. 5-24.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro.** 24ª edição, Ijuí: Unijuí, 2005.

CALDEIRA, Jorge. **Mauá: Empresário do Império.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CANO, Wilson. **Introdução à Economia.** São Paulo, Editora UNESP, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: A economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: UNESP, 2002.

CASADO, Márcio Mello. **Proteção do Consumidor de Crédito Bancário e Financiamento.** 2ª edição, São Paulo: RT, 2007.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de Direito Comercial.** 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada.** São Paulo: Editora Unesp, 2003.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 23ª edição, São Paulo: Saraiva, 2002.

DEL MAR, Carlos Pinto. **Aspectos Jurídicos da Tabela Price.** São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2001.

DENARDIN, Anderson Antonio. **Assimetria de Informação, Intermediação Financeira e o Mecanismo de Transmissão da Política Monetária: Evidências Teóricas e Empíricas para o Canal do Empréstimo Bancário no Brasil (1995-2006)**. Tese de Doutorado em Economia, Orientador: Giacomino Balbinotto Neto, UFPEL, Rio Grande do Sul, 2007.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; BEGG, David. **Introdução à Economia**. Tradução Helga Hoffman, 2ª edição, Ed. Campus, 2003.

FERRARI FILHO, Fernando. **Política Comercial, Taxa de Câmbio e Moeda Internacional: uma análise a partir de Keynes**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

FERREIRA, Pinto. **Sociologia do Desenvolvimento**. 5ª edição, São Paulo: RT, 1993.

FIGUEIREDO, Alcio M. S. **Juros Bancários**. 2ª edição, Curitiba: Juruá, 2007.

FRANCO, Gustavo H. B. **O COPOM e Suas Manifestações**. PUC/Rio. Departamento de Economia. Publicação de 25 jun.2000. Disponível em www.econ.puc-rio.br/gfranco/a69.htm
Acesso em: 22 out. 2008.

FREITAS, Newton. **Crédito & Calote**. Valor Econômico. São Paulo, 18 jun. 2004. Disponível em: <http://www.newton.freitas.nom.br/artigos.asp?cod=62>. Acesso em 06 nov. 2008.

_____. **Teoria Geral do Crédito Bancário**. 20 ago. 2003. Disponível em: <http://www.newton.freitas.nom.br/artigos.asp?cod=203>. Acesso em 18 nov. 2008.

FURLAN, Rodrigo Cardoso. **A Terra Indígena Ingarikó e o Regime Jurídico de Dupla Afetação**. 2008, Manuscrito.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. **Curso sobre Impacto Econômico e Social das Decisões Judiciais**. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), Brasília/DF, 23 a 25 mar. 2009.

GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcísio Hardman. Coordenadores. **Direito Constitucional Europeu: Rumos da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2005.

GRUBER, Cláudia Mara. **Direito do Consumidor**. Volume V, Curitiba: Juruá, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro S. **Dicionário da Língua Portuguesa**, Objetiva, 2006.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936)**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

KRUGMAN, P. e COUPPEY-SOUBEYRAN, J. Agência Estado, 15 out. 2008, p. 3, “**UE Discute até amanhã aperto na fiscalização de Bancos**”. Disponível em: <http://www.economiaemdia.com.br/br/mostranoticias.aspx?id=330286>. Acesso em 26 fev. 2008.

KUTTNER, Robert. **Tudo à Venda: As Virtudes e os Limites do Mercado**. Tradução Cláudio Weber Abramo, São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual Elementar de Direito Civil: Obrigações e Responsabilidade Civil**. Volume 2, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MANIKI, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução da 3ª edição norte-americana, São Paulo: Thompson, 2005.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 4ª ed., São Paulo: RT, 2002.

_____. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: RT, 2003.

MARTINS, Fran. **Contratos e Obrigações Comerciais**. 7ª. edição, Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MATIAS, Alberto Borges. **Finanças Corporativas de Curto Prazo: A Gestão do Valor do Capital de Giro**. Volume 1, São Paulo: Atlas, 2007.

MELLAGI FILHO, Armando & ISHIKAWA, Sérgio. **Mercado Financeiro e de Capitais**. 2ª. Edição, 4ª. Tiragem, São Paulo: Atlas, 2003.

MERENIUK, Ruy Orlando. **Teoria da Imprevisão: A doutrina Keynesiana frente ao Código Civil**. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. **Contratos Bancários e o Impacto das Taxas de Juros**. Curitiba: Juruá, 2006.

MOLLO, Maria de Loudes Rollemberg. **Inflação: Notas introdutórias sobre diferentes interpretações.** Publicação destinada a divulgar os textos didáticos do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UNB). Disponível em: <http://www.unb.br/face/eco/textos/texto1.pdf>. Acesso em 23.10.2008.

MONTELLA, Maura. **Decifrando o Economês.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

NEVES, Leônidas Correia das. **Negócios Jurídicos Bancários: Enfoque Interdisciplinar.** Porto Alegre: HS Editora, 2007.

NETO, Andrei. **União Européia discute aperto na fiscalização do Sistema Financeiro.** Jornal O Estado de São Paulo, São Paulo, p. 15, 15 out. 2008.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Dívidas Bancárias: Programas Especiais de Renegociação.** 3ª ed, Curitiba: Juruá, 2007.

PINHEIRO, Armando Castelar & GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o Marasmo: A Retomada do Desenvolvimento no Brasil.** 2ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINHEIRO, Marcos Antonio Henriques. **Cooperativas de Crédito: História da evolução normativa no Brasil.** 6ª edição, 2008. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_cooperativas_credito.pdf. Acesso em: 11 nov. 2008.

PRATI, Alessandro; SCHINASI, Garry J. "European Monetary Union and International Capital Markets: Structural Implications and Risks," IMF Working Papers 97/62, International Monetary Fund, 1997.

RAMOS, Paulo Angelim & RAMOS, Miriam M. A. **Juros nos Contratos Bancários.** Curitiba: Juruá, 2006.

RELAÇÃO Crédito-PIB. In: **Revista da Semana**, 26 ago. 2008. Disponível em: http://revistadasemana.abril.com.br/conteudo/brasil/conteudo_brasil_297297.shtml. Acesso em: 19 nov.2008.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos de Crédito Bancário.** 7ª edição, São Paulo: RT, 2007.

RORAIMA. **Anuário Estatístico 2009**, Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, 2009.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 20ª ed., São Paulo: Atlas, 2006.

ROUBINI, Nouriel. “**Nouriel Roubini – O homem que previu o caos**”. Revista Época, 02 out. 2008. Disponível em: revistaepoca.globo.com/Revista/Época/1,,EMI13935-15295,00.html-154k- Acesso em: 12 dez. 2008.

SADDI, Jairo. **Crédito e Judiciário no Brasil: Uma análise de Direito & Economia**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

SALOMÃO, Alexa; NEVES, Maria L.; LEAL, Andréa. **E o Brasil com isso?** Revista Época, Rio de Janeiro, Edição n. 482, 13 ago. 2007.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito Bancário**. São Paulo: Atlas, 2007.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Adair J. **História da livre iniciativa no desenvolvimento socioeconômico do Estado de Roraima**. Boa Vista: FECOMÉRCIO, 2004.

SECURATO, José Roberto. **Crédito: Análise e Avaliação do Risco. Pessoas Físicas e Jurídicas**. São Paulo: *Saint Paul Institute of Finance*, 2002.

SHILLER, Robert J. **Good Financial Information Matters More Than Ever**. The Wall Street Journal, U. S. Edition, Digital Network, 09 oct. 2008. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB122351058182717399.html>. Acesso em: 15 mar. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**, 5ª edição, Ed. Malheiros, 2008.

SOUZA, Marcelo C. Mesquita de. **Taxa de Juros em operações de Microcrédito: taxas subsidiadas versus taxas de mercado**, 20 mar. 2006. Disponível em: www.met.gov.br/pnmpo/biblioteca/artigo_mesquita.pdf. Acesso em 26.06.2007.

STIGLITZ, Joseph. **Rumo a um Novo Paradigma em Economia Monetária**. São Paulo: Francis, 2004.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. & GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de Economia**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

VENTURA, Eloy Câmara. **A Evolução do Crédito da Antiguidade aos dias atuais**. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

VILELA, Roberto. **Impacto da taxa de juros para empreendimentos da economia popular**. Trabalho apresentado no Congresso de Microcrédito, Blumenau/SC, 2004. *Anais*, 20 ago. 2004.

WALD, Arnaldo. **Obrigações e Contratos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

WESSELS, Walter. **Microeconomia: Teoria e Aplicações**. São Paulo: Saraiva, 2002.

WESTON, J. Fred; BRIGHAM, E.F. **Management Finance**, New York: Rinhart & Winston, 1985.

YUNUS, Muhammad. **O Banqueiro dos Pobres**. Tradução Maria Cristina Guimarães Cupertino, São Paulo: Ática, 2006.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS DE RORAIMA
TEMA: EMPRÉSTIMO CONSIGNADO EM FOLHA DE PAGAMENTO

IMPORTANTE:

Esta é uma pesquisa do Professor da UFRR, Juiz de Direito do 3º. Juizado Especial Cível de Boa Vista e aluno do Curso de Mestrado em Economia Rodrigo Cardoso Furlan, que objetiva avaliar os impactos do crédito consignado na renda dos servidores públicos do Estado de Roraima. Esta pesquisa será desenvolvida em parceria com a SEGAD – Secretaria de Gestão Estratégica e Administração e será utilizada para fundamentar a Dissertação de Mestrado com o tema: A Evolução do Crédito Consignado no Estado de Roraima.

Assim, solicita-se aos servidores que tenham interesse em participar da pesquisa, que respondam o questionário em anexo.

1. Qual é a sua vinculação com o serviço público estadual?

Servidor Efetivo Comissionado Efetivo/Comissionado

2. Qual o seu estado civil?

Solteiro Casado Viúvo União Estável

3. Quantos dependentes estão sob sua responsabilidade financeira?

1 2 3 4 mais de 4

4. Qual foi o prazo (em meses) do empréstimo que você optou?

Até 12 Até 24 Até 36 Até 60 Mais de 60

5. A quantia em dinheiro que você emprestou foi utilizada para:

Consumo Investimento Saúde Dívidas
(carro/casa/reforma) (tratamento/cirurgia) (quitação)

6. Você tem conhecimento sobre a taxa de juros que está sendo cobrada?

Sim

Não

Não sei informar

7. Você tem conhecimento sobre os encargos incidentes sobre o empréstimo?

Sim

Não

Não sei informar

8. Considerando todos os empréstimos atuais que você tem, consignados ou não, qual é o percentual de comprometimento de sua renda?

Até 30%

Até 50%

Mais de 50%

9. Você já renegociou com a Instituição Financeira os valores de seu empréstimo consignado?

Sim

Não

10. Qual é a principal vantagem do crédito consignado em folha?

Taxa de juros reduzida

Facilidade de obtenção do crédito

11. Em sua opinião o Poder Judiciário deve revisar os contratos de empréstimo consignado em folha?

Sim

Não

Não sei informar

ANEXO B - LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

PUBLICAÇÃO CONSOLIDADA DA LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990, DETERMINADA PELO ART. 13 DA LEI Nº 9.527, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Título I

Capítulo Único

Das Disposições Preliminares

Art. 1º Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

(...)

Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento. [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único: Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

(...)

Art. 253. Ficam revogadas a [Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952](#), e respectiva legislação complementar, bem como as demais disposições em contrário.

Brasília, 11 de dezembro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR
Jarbas Passarinho

ANEXO C - [DECRETO Nº 6.386, DE 29 DE FEVEREIRO DE 2008.](#)

Regulamenta o art. 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 PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

DECRETA:

Art. 1º O processamento dos descontos obrigatórios e facultativos de que trata o [art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), em relação aos servidores do Poder Executivo e às consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, ficam regulamentados segundo as disposições deste Decreto.

Art. 2º Considera-se, para fins deste Decreto:

I - consignatário: pessoa física ou jurídica de direito público ou privado destinatária dos créditos resultantes das consignações compulsória ou facultativa, em decorrência de relação jurídica estabelecida por contrato com o consignado;

II - consignante: órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, que procede, por intermédio do SIAPE, descontos relativos às consignações compulsória e facultativa na ficha financeira do servidor público ativo, do aposentado ou do beneficiário de pensão, em favor do consignatário;

III - consignado: servidor público integrante da administração pública federal direta ou indireta, ativo, aposentado, ou beneficiário de pensão, cuja folha de pagamento seja processada pelo SIAPE, e que por contrato tenha estabelecido com o consignatário relação jurídica que autorize o desconto da consignação;

IV - consignação compulsória: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento efetuado por força de lei ou mandado judicial;

V - consignação facultativa: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado, na forma deste Decreto;

VI - suspensão da consignação: sobrestamento pelo período de até doze meses de uma consignação individual efetuada na ficha financeira de um consignado;

VII - exclusão da consignação: cancelamento definitivo de uma consignação individual efetuada na ficha financeira de um consignado;

VIII - desativação temporária do consignatário: inabilitação do consignatário pelo período de até doze meses, vedada inclusão de novas consignações no SIAPE e alterações das já efetuadas;

IX - descredenciamento do consignatário: inabilitação do consignatário, com rescisão do convênio firmado com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a desativação de sua rubrica e perda da condição de cadastrada no SIAPE, ficando vedada qualquer operação de consignação no SIAPE pelo período de sessenta meses; e

X - inabilitação permanente do consignatário: impedimento permanente de cadastramento do consignatário e da celebração de novo convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para operações de consignação.

Art. 3º São consignações compulsórias:

I - contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público;

II - contribuição para a Previdência Social;

III - obrigações decorrentes de decisão judicial ou administrativa;

IV - imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

V - reposição e indenização ao erário;

VI - custeio parcial de benefício e auxílios concedidos pela administração pública federal direta e indireta, cuja folha de pagamento seja processada pelo SIAPE;

VII - contribuição em favor de sindicato ou associação de caráter sindical ao qual o servidor seja filiado ou associado, na forma do art. 8º, inciso IV, da Constituição, e do [art. 240, alínea “c”, da Lei nº 8.112, de 1990](#);

VIII - contribuição para entidade fechada de previdência complementar a que se refere o [art. 40, § 15, da Constituição](#), durante o período pelo qual perdurar a adesão do servidor ao respectivo regime;

IX - contribuição efetuada por empregados da administração pública federal indireta, cuja folha de pagamento seja processada pelo SIAPE, para entidade fechada de previdência complementar;

X - taxa de ocupação de imóvel funcional em favor de órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

XI - taxa relativa a aluguel de imóvel residencial de que seja a União proprietária ou possuidora, nos termos do [Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946](#); e

XII - outras obrigações decorrentes de imposição legal.

Art. 4º São consignações facultativas, na seguinte ordem de prioridade:

I - contribuição para serviço de saúde prestado diretamente por órgão público federal, ou para plano de saúde prestado mediante celebração de convênio ou contrato com a União, por operadora ou entidade aberta ou fechada;

II - co-participação para plano de saúde de entidade aberta ou fechada ou de autogestão patrocinada;

III - mensalidade relativa a seguro de vida originária de empresa de seguro;

IV - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente indicado no assentamento funcional do servidor;

~~V - contribuição em favor de associação constituída exclusivamente por servidores públicos cuja folha de pagamento seja processada pelo SIAPE, que tenha por objeto social a representação ou prestação de serviços aos seus associados;~~

~~VI - mensalidade em favor de cooperativa, instituída pela [Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971](#), constituída exclusivamente por servidores públicos federais com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados;~~

V - contribuição em favor de fundação instituída com a finalidade de prestação de serviços a servidores públicos ou em favor de associação constituída exclusivamente por servidores públicos ativos, inativos ou pensionistas e que tenha por objeto social a representação ou prestação de serviços a seus membros; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008](#)).

VI - contribuição ou integralização de quota-parte em favor de cooperativas constituídas por servidores públicos, na forma da lei, com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008](#)).

VII - contribuição ou mensalidade para plano de previdência complementar, excetuados os casos previstos nos incisos VIII e IX do art. 3º;

~~VIII - prestação referente a empréstimo concedido por cooperativas instituídas pela [Lei nº 5.764, de 1971](#), constituída exclusivamente por servidores públicos federais com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados;~~

~~IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidades bancárias ou caixas econômicas; e~~

VIII - prestação referente a empréstimo concedido por cooperativas de crédito constituídas, na forma da lei, com a finalidade de prestar serviços financeiros a seus cooperados; ([Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008](#)).

IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidades bancárias, caixas econômicas ou entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação; e ([Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008](#)).

X - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedido por entidade aberta ou fechada de previdência privada.

Parágrafo único. Para os efeitos do inciso V do caput, considerar-se-á associação constituída exclusivamente por servidores públicos as que também mantenham, em seus quadros, membros que sejam dependentes de servidores públicos ativos, inativos ou pensionistas e as que possuam sócios a título honorífico, ainda que sem vínculo com o serviço público. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.574, de 2008\).](#)

Art. 5º Compete à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão efetuar o cadastramento dos consignatários de que trata este Decreto.

Art. 6º O processamento das consignações facultativas de que trata o art. 4º dependerá do ressarcimento dos custos administrativos de cadastramento, manutenção e utilização do sistema de pactuação contratual entre consignatários e consignados.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinar a forma de cobrança e recolhimento, os prazos e os valores dos custos de que trata o caput e definir os casos de eventuais isenções em razão da natureza das consignações.

~~Art. 7º A habilitação para processamento das consignações facultativas de que trata o art. 4º dependerá de prévio cadastramento e recadastramento dos consignatários, a ser realizado a cada doze meses contados da data do cadastramento.~~

Art. 7º A habilitação para o processamento de consignações dependerá de prévio cadastramento e recadastramento dos consignatários, a ser realizado anualmente de acordo com cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008\).](#)

§ 1º O cadastramento de que trata o caput será requerido pelo consignatário ou pelo consignado, no caso de pensão alimentícia voluntária, conforme exigências disciplinadas em ato da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Caso aprovado o requerimento de que trata o § 1º, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão firmará convênio com o consignatário, que disporá sobre os direitos e obrigações das partes e providenciará a criação de rubrica para aquelas modalidades de consignação ainda não cadastradas no SIAPE.

~~Art. 8º A soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá ao valor equivalente a trinta por cento da respectiva remuneração.~~

Art. 8º A soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá a trinta por cento da respectiva remuneração, excluído do cálculo o valor pago a título de contribuição para serviços de saúde patrocinados por órgãos ou entidades públicas, na forma prevista nos incisos I e II do art. 4º. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008\).](#)

§ 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, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no [art. 62-A da Lei nº 8.112, de 1990](#), ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas:

I - diárias;

II - ajuda-de-custo;

III - indenização da despesa do transporte quando o servidor, em caráter permanente, for mandado servir em nova sede;

IV - salário-família;

V - gratificação natalina;

VI - auxílio-natalidade;

VII - auxílio-funeral;

VIII - adicional de férias;

IX - adicional pela prestação de serviço extraordinário;

X - adicional noturno;

XI - adicional de insalubridade, de periculosidade ou de atividades penosas; e

XII - qualquer outro auxílio ou adicional estabelecido por lei e que tenha caráter indenizatório.

§ 2º As disposições deste artigo aplicam-se, no que couber, aos empregados públicos federais e demais servidores, cujas folhas de pagamento sejam processadas pelo SIAPE, observado o disciplinamento a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 9º As consignações compulsórias prevalecem sobre as facultativas.

§ 1º Não será permitido o desconto de consignações facultativas até o limite de trinta por cento, quando a sua soma com as compulsórias exceder a setenta por cento da remuneração do consignado.

§ 2º Na hipótese em que a soma das consignações compulsórias e facultativas venha a exceder o limite definido no § 1º, serão suspensas as facultativas até a adequação ao limite, observando-se para tanto, a ordem de prioridade definida no art. 4º.

§ 3º Somente será admitida a operação de consignações facultativas até o limite da margem consignável estabelecida no § 1º.

§ 4º Não será incluída ou processada no SIAPE a consignação que implique excesso do limite da margem consignável estabelecida no § 1º, independentemente da ordem de prioridade estabelecida no art. 4º.

~~§ 5º Somente poderão ser descontados em folha de pagamento os empréstimos ou financiamentos realizados pelas entidades a que se referem os incisos VIII, IX e X do art. 4º, amortizáveis até o limite máximo de sessenta meses.~~

§ 5º Ressalvado o financiamento de imóvel residencial, os empréstimos ou financiamentos realizados pelas entidades a que se referem os incisos VIII, IX e X do art. 4º deverão ser amortizáveis até o limite de sessenta meses. ([Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008](#)).

Art. 10. São requisitos exigidos para fins de cadastramento e recadastramento:

I - de todas as entidades:

- a) estar regularmente constituída;
- b) possuir escrituração e registros contábeis conforme legislação específica; e
- c) possuir regularidade fiscal comprovada;

II - das entidades referidas no inciso V do art. 4º:

- a) possuir autorização para funcionamento há pelo menos dois anos; e

~~b) possuir e manter número mínimo de setecentos associados, ou número de associados equivalente a noventa por cento do total de servidores da categoria, carreira ou do quadro de pessoal que representam;~~

b) possuir e manter número mínimo de quinhentos associados, ou número mínimo de associados equivalentes a oitenta por cento do total de servidores da categoria, carreira, quadro de pessoal ou base territorial ou geográfica que representam. ([Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008](#)).

III - das entidades referidas nos incisos VIII e IX do art. 4º:

- a) possuir autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil; e
- b) atender a outras exigências previstas na legislação federal aplicável à espécie;

IV - das entidades a que se refere o inciso X do art. 4º:

a) possuir autorização de funcionamento expedida pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; e

- b) atender a outras exigências previstas na legislação federal aplicável à espécie.

Art. 11. As entidades beneficiárias das consignações de que trata o art. 4º, exceto o consignatário daquela constante no inciso IV, deverão comprovar, periodicamente, na forma e prazos estabelecidos em portaria a ser expedida pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a manutenção do atendimento das condições exigidas neste Decreto, por intermédio do recadastramento anual, bem como

apresentar quadro demonstrativo de bens e serviços oferecidos aos consignados para divulgação.

Art. 12. Os consignatários de que tratam os incisos VIII, IX e X do art. 4º deverão, até o último dia de cada mês, lançar para divulgação em sítio próprio nos termos definidos em portaria da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informação quanto às taxas máximas de juros e todos os demais encargos inerentes à operação que serão praticados na concessão de empréstimo pessoal no mês subsequente.

§ 1º As taxas de juros praticadas deverão obedecer ao limite máximo estabelecido em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º O não-cumprimento da obrigação prevista no caput implicará desativação temporária do consignatário até a regularização da situação infracional.

§ 3º A reincidência no descumprimento do disposto no caput em período de doze meses implicará o descredenciamento do consignatário.

§ 4º A Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não será responsável pelos dados informados pelo consignatário, competindo-lhe, sempre que provocada na forma do art. 13, a adoção de providências nos casos em que as taxas e encargos praticados divergirem daquelas informadas.

Art. 13. 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 respectiva unidade de recursos humanos deverá notificar o consignatário em até cinco dias para comprovar a regularidade do desconto, no prazo de três dias.

§ 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. 14. 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.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput implica desativação temporária do consignatário, nos termos do inciso IV do art. 18.

Art. 15. A consignação em folha de pagamento não implica co-responsabilidade dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta e indireta, cuja folha de

pagamento seja processada pelo SIAPE, por dívidas ou compromissos de natureza pecuniária, assumidos pelo consignado junto ao consignatário.

Art. 16. As consignações em folha previstas no art. 4º poderão, por decisão motivada, a qualquer tempo ser:

I - suspensas, no todo ou em parte, por interesse da administração, observados os critérios de conveniência e oportunidade, após prévia comunicação à entidade consignatária, resguardados os efeitos jurídicos produzidos por atos pretéritos, ou por interesse do consignatário ou consignante, mediante solicitação expressa; e

II - excluídas por interesse da administração, observados os critérios de conveniência e oportunidade, após prévia comunicação ao consignatário, resguardados os efeitos jurídicos produzidos em atos pretéritos, ou por interesse do consignatário ou consignante, mediante solicitação expressa.

Parágrafo único. As consignações referidas nos incisos VIII, IX e X do art. 4º somente poderão ser excluídas a pedido do consignado mediante prévia aquiescência do consignatário e decisão motivada do consignante.

Art. 17. Ocorrerá, ainda, a exclusão da consignação nas seguintes hipóteses:

I - quando restar comprovada a irregularidade da operação, que implique vício insanável; e

II - pela não utilização da rubrica pela entidade durante o período de seis meses ininterruptos.

Art. 18. Além da hipótese prevista no § 2º do art. 12, ocorrerá a desativação temporária do consignatário:

I - quando constatada irregularidade no cadastramento, recadastramento, ou em processamento de consignação;

II - que deixar de prestar informações ou esclarecimentos nos prazos solicitados pela administração;

III - que deixar de apresentar o comprovante do recolhimento dos custos de que trata o art. 6º; e

IV - que deixar de efetuar o ressarcimento ao consignado nos termos previstos no art. 14.

Parágrafo único. A desativação temporária permanecerá até a regularização da situação infracional do consignatário, observada a hipótese prevista no inciso V do art. 19.

Art. 19. Ocorrerá o descredenciamento do consignatário quando:

I - ceder a terceiros, a qualquer título, rubricas de consignação;

II - permitir que terceiros procedam a consignações no SIAPE;

III - utilizar rubricas para descontos não previstas no art. 4º;

IV - reincidir em práticas que impliquem sua desativação temporária; e

V - não regularizar em seis meses a situação que ensejou sua desativação temporária.

Art. 20. Ocorrerá a inabilitação permanente do consignatário nas hipóteses de:

I - reincidência em práticas que impliquem seu descredenciamento;

II - comprovada prática de ato lesivo ao servidor ou à administração, mediante fraude, simulação, ou dolo; e

III - prática de taxas de juros e encargos diversos dos informados à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em atendimento à exigência do art. 12, na concessão de empréstimo pessoal.

Art. 21. O consignado ficará impedido, pelo período de até sessenta meses, de incluir novas consignações em seu contracheque quando constatado, em processo administrativo, prática de irregularidade, fraude, simulação ou dolo relativo ao sistema de consignações.

Art. 22. A competência para instauração de processo administrativo para cumprimento do disposto nos arts. 16 a 21 será definida em ato do Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assegurando-se a ampla defesa e o devido processo legal.

Art. 23. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará ato com normas complementares necessárias à execução deste Decreto, inclusive em relação aos membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e, no que couber, dos ex-Territórios.

Art. 24. O disposto neste Decreto se aplica, também, aos servidores ativos, inativos e pensionistas de que trata o [§ 3º do art. 1º da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002](#), e aos empregados públicos da administração pública federal indireta, cujas folhas de pagamento sejam processadas pelo SIAPE, excetuados os casos regidos pela Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.

~~Art. 25. Os consignatários que atualmente operam no SIAPE terão prazo de cento e oitenta dias contados da vigência deste Decreto para adequação às suas normas.~~

Art. 25. Os consignatários que atualmente operam no SIAPE terão prazo até 30 de novembro de 2008 para adequação às normas deste Decreto. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.574, de 2008\).](#)

§ 1º Os consignatários que não firmarem convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no prazo a que se refere o caput serão excluídos do SIAPE e ficarão impedidos de realizar novas operações de consignação.

§ 2º As consignações relativas à amortização de empréstimos e financiamentos firmados na vigência do [Decreto nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004](#), poderão permanecer no

ANEXO D - LEI COMPLEMENTAR Nº 053 DE 31 DE DEZEMBRO DE 2001.

“Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Roraima e dá outras providências.”

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, no uso de suas atribuições legais, faço saber que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

TÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar institui o regime jurídico dos servidores públicos cíveis do Estado de Roraima, excetuadas as categorias que, por disposição constitucional, são regidas por regime próprio.

(...)

Art. 41. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

(...)

Art. 200. Revogam-se as disposições em contrário e, em especial, as Leis Complementares n.º 10, de 30 de dezembro de 1994; n.º 016, de 19 de abril de 1996; n.º 024, de 22 de abril de 1998; e a Lei n.º 206, de 15 de junho de 1998, ficando assegurados os direitos adquiridos na forma da Lei.

Palácio Senador Hélio Campos, 31 de dezembro de 2001.

NEUDO RIBEIRO CAMPOS
Governador do Estado de Roraima

ANEXO E - DECRETO N.º 4.279-E DE 06 DE JUNHO DE 2001.
Publicado no D.O.E, n.º 107, de 06 de junho de 2001.

"Dá nova redação ao regulamento do art. 62 da Lei Complementar n.º 010, de 30 de dezembro de 1994, e dá outras providências."

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 62, inciso III, da Constituição Estadual, tendo em vista o disposto no art. 62 da Lei Complementar n.º 010, de 30 de dezembro de 1994.

DECRETA

Art. 1º Os órgãos de pessoal da Administração Pública Estadual devem observar, na elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos civis ativos ou inativos da administração direta, das autarquias e das fundações, as regras estabelecidas neste Decreto relativas às consignações em folha de pagamento.

Parágrafo único. O disposto neste Decreto aplica-se no que couber, aos militares ativos ou inativos, e aos pensionistas da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

Art. 2º Considere-se para fins deste Decreto as consignações em folha de pagamento, como sendo classificadas em:

- I - compulsórias;
- II - facultativas;

Art. 3º Consignação compulsória é desconto incidente sobre a remuneração dos servidores efetuado por força de lei ou judicial, assim compreendido.

- I - contribuição previdenciária;
- II - pensão alimentar judicial;
- III - imposto sobre rendimento do trabalho;
- IV - restituição e indenização ao erário;
- V - custeio parcial de benefício e auxílio concedidos pela Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional;
- VI - decisão judicial ou administrativa;
- VII - mensalidade e contribuição em favor de entidades sindicais, na forma do art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal e do art. 281, inciso, II da Lei Complementar nº 010/94.
- VIII - taxa de ocupação de imóveis em favor de órgãos da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional;
- IX - outros descontos compulsórios instituídos por Lei;

Art. 4º Consignação facultativa é o desconto incidente sobre a remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e formal, com anuência da administração, nas seguintes modalidades.

I - mensalidade instituída para o custeio de entidades de classe, associações e clubes de servidores;

II - mensalidades em favor de cooperativas constituída de acordo com a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, destinada a atender a servidor público estadual de um determinado órgão ou entidade da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional;

III - contribuição para planos de saúde patrocinados por entidade fechada ou aberta de previdência privada, que operem com planos de pecúlio, saúde, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como entidade administrativo de plano de saúde;

IV - prêmio de seguro de vida de servidor coberto por entidade fechada ou aberta de previdência privada que opere com plano de pecúlio, saúde, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como seguradora que opere com planos de seguro de vida e renda mensal.

V - mensalidade referente ao pagamento de prestação relativa a compra ou reforma de casa própria, ou título de empréstimo para tal finalidade, bem como a aquisição de equipamento de informática;

VI - amortização de empréstimo a título de crédito pessoal concedido por instituição bancária e por instituição federal oficial de crédito;

VII - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente que conste dos assentamentos funcionais;

Parágrafo único. O pedido de consignação de pensão alimentícia voluntária será instituído com a indicação do valor ou percentual de desconto sobre a remuneração, provento ou pensão, da conta bancária a que será destinado o crédito e aquiescência do consignatário ou representante legal.

Art. 5º Consideram-se consignatárias, para efeito deste Decreto.

I - órgãos da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional;

II - sindicatos dos servidores do Estado de Roraima;

III - associações representativas de classe dos servidores estaduais, inclusive clubes recreativos e instituições de assistência social;

IV - entidades de previdência privada, bem como seguradoras que operem com planos de seguro de vida e renda mensal e entidades administradoras de plano de saúde;

V - instituições bancárias e imobiliária;

VI - cooperativas constituída de acordo com a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, destinadas a atender os servidores públicos estaduais de um determinado órgão ou entidade da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional.

Art. 6º As entidades aludidas no art. 5º, exceto os órgãos da Administração Pública Estadual, deverão comprovar, quando do pedido de credenciamento, preenchimento dos seguintes requisitos:

I - prova de registro, arquivamento ou inscrição na Junta Comercial, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou em repartição competente do ato constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, bem como da ata de eleição e do termo de investidura dos representantes legais da pessoa jurídica;

- II - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- III - alvará de autorização com endereço completo;
- IV - cartão de inscrição no INSS;
- V - certificado de regularidade do FGTS;
- VI - certidões negativas de débitos fiscais Federais, estaduais e municipais e de quitação da seguridade social;
- VII - certidões dos distribuidores civis, federais, trabalhistas e de cartório de protesto em nome das aludidas entidades e associações.

Parágrafo único. As entidades previstas nos incisos II, III e VI do art. 5º deverão disponibilizar, quando solicitadas pela Secretaria de Estado da Administração, a qualquer tempo, seus cadastro de associados, para efeito de comprovação dos pré-requisitos de cadastramento no sistema de folha de pagamento.

Art. 7º A consignatária que agir em prejuízo dos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos, e dos pensionistas, bem como da consignante, transgredir as normas estabelecidas neste Decreto, bem como sem anuência da Administração Pública alterar a estrutura organizacional ou sua razão social, transferir, ceder, vender ou sublocar a terceiros a rubrica ou código de desconto, poderá sofrer as seguintes sanções:

- I - advertência por escrito;
- II - suspensão de qualquer consignações em folha de pagamento, e
- III - cancelamento de concessão de rubrica ou código de desconto.

Art. 8º Incluídos os descontos obrigatórios previstos em lei, a soma das consignações em folha de pagamento terão com limite máximo quarenta por cento dos rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis, ativos ou inativos, assim considerados a totalidade dos pagamentos que ordinariamente lhe são feitos, excluindo-se os caráter extraordinário ou eventual.

§ 1º Esse percentual poderá elevar-se até cinquenta por cento dos rendimentos brutos do servidor quando houver descontos de prestações de financiamentos imobiliários destinados exclusivamente a sua residência, ou desconto determinados por decisão judicial e cobrança compulsória de dívida à Fazenda Pública.

§ 2º Caso essa percentagem exceda aos limite definidos neste artigo, serão, suspensos, até ficar dentro daqueles percentuais, os descontos relativos a consignações de menores níveis de prioridade, conforme disposto a seguir:

- I - amortização de empréstimos pessoais;
- II - mensalidade para custeio de entidades de classe, associações e cooperativas;
- III - contribuição para previdência complementar ou renda nacional;
- IV - contribuição para seguro de vida;
- V - contribuição para plano de saúde;
- VI - contribuição para plano de pecúlio;
- VII - amortização de financiamento de imóveis residenciais.

§ 3º A Administração Estadual não responderá pela consignação nos caso de perda de cargo ou emprego ou insuficiência de limites da margem consignável os rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis, ativos ou inativos.

Art. 9º A consignação facultativa pode ser cancelada:

- I - por interesse de administração;
- II - por interesse da consignatária, expressa por meio de solicitação formal encaminhada ao Órgão Setorial de Recursos Humanos;

III - a pedido do servidor, mediante expediente endereçado ao Órgão Setorial de Recursos Humanos;

Art. 10. Independentemente de contrato entre a consignatária e o consignante, o pedido de cancelamento da consignação por parte deste deverá ser atendido, com a cessação do desconto na folha de pagamento no mês imediatamente seguinte, caso já tenha sido processada, observando ainda o seguinte:

I - a consignação de mensalidade em favor de entidade sindical somente pode ser cancelada após a desfiliação do consignado;

II - a consignação relativa a amortização de empréstimo ou financiamento imobiliário somente pode ser cancelada com a aquiescência do servidor e da consignatária.

Art. 11. As entidades consignatárias deverão recolher mensalmente ao Tesouro Estadual a quantia de R\$ 1,00 (um real) por linha impressa no cantracheque de cada servidor, referente aos custos de geração de arquivos magnéticos e impressão de relatório de consignações.

§ 1º O recolhimento dos valores previsto no caput deverá ser processado automaticamente sob a forma de desconto incidente sobre os valores brutos a serem creditados às entidades consignatárias;

§ 2º As entidades previstas no inciso I do art. 5º deste Decreto são isentas do recolhimento a que se refere o caput deste artigo.

Art. 12. Não será permitida na folha processada pelo Estado, a qualquer título, a materialização de ressarcimentos, compensações, encontros de contas e acertos financeiros entre entidades consignatárias e consignações na folha do mês.

Art. 13. O encaminhamento por meio magnéticos para processamento fora das especificações ou dos prazos definidos pela Secretária de Estado da Administração implicará recusa das respectivas consignações na folha do mês.

Art. 14. Compete ao Secretário de Estado da Administração autorizar as inclusões e exclusões de consignações, credenciar e revalidar entidades como consignatárias, aplicar as sanções previstas neste Decreto, bem como apreciar e decidir os casos omissos.

Art. 15. As atuais consignações existentes em folha de pagamento serão adequadas às disposições contidas neste Decreto.

Art. 16. Ficam revogados o Decreto n.º 1633-E, de 28 de julho de 1997, e o Decreto n.º 3699-E, de 27 de dezembro de 1999.

Art. 17. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Senador Hélio Campo-RR, 06 de junho de 2001.

NEUDO RIBEIRO CAMPOS
GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA

ANEXO F - DECRETO N° 4.855-E de 02 de Julho de 2002.

Regulamenta o artigo 41 da Lei Complementar n° 053, de 31 de dezembro de 2001, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 62, inciso III, da Constituição Estadual, tendo em vista o disposto no art. 41 da Lei Complementar n° 053, de 31 de dezembro de 2001.

DECRETA:

Art. 1° - Os órgãos de Pessoal Civil e Militar da Administração Pública do Estado de Roraima, devem observar, na elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos civis e militares ativos ou inativos da administração direta, autarquias e das fundações, as regras estabelecidas neste Decreto relativas às consignações em folha de pagamento.

Art 2° - Considera-se para fins deste Decreto as consignações em folha de pagamento, classificadas em:

- I - compulsórias;
- II - facultativas.

Art. 3° Consignação compulsória é o desconto incidente sobre a remuneração do servidor, efetuado por força de lei ou mandado judicial, assim compreendido:

- I - contribuição previdenciária;
- II - pensão alimentícia judicial;
- III - imposto sobre rendimento do trabalho;
- IV - restituição e indenização ao erário;
- V - custeio parcial de benefício e auxílio concedidos pela Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional;
- VI - decisão judicial ou administrativa;
- VII - mensalidade e contribuição em favor de entidades sindicais, na forma do art. 8°, inciso IV. da Constituição Federal e do art. 196, alínea "c" da Lei Complementar n° 053/01;
- VIII - taxa de ocupação de imóvel em favor de órgãos da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional;
- IX - outros descontos compulsórios instituídos por lei.

Art. 4° Consignação facultativa é o desconto incidente sobre a remuneração do servidor, mediante sua autorização prévia e formal, com anuência da administração nas seguintes modalidades:

- I - mensalidade instituída para o custeio de entidades de classe, associações e clubes de servidores;
- II - mensalidade em favor de cooperativa legalmente constituída, destinada a atender ao servidor público estadual;
- III - contribuição para planos de saúde, patrocinados por entidades fechadas ou abertas de previdência privada, que operem com planos de pecúlio, saúde, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como entidade administradora de plano de saúde;

IV - contribuição para operadoras de planos privados de assistência à saúde, que tenham autorização da Superintendência de Seguros Privados, mediante contraprestações pecuniárias com atendimento em serviços próprios ou de terceiros,

V - prêmio de seguro de vida de servidor coberto por entidade fechada ou aberta de previdência privada, que opere com planos de pecúlio saúde, seguro de vida, renda mensal e previdência complementar, bem como seguradora que opere com Planos de seguro de vida e renda mensal;

VI - prestação referente a imóvel residencial adquirido de entidade financiadora do imóvel residencial;

VII - mensalidade referente a empréstimo para a compra, construção, reforma de casa própria, bem como a aquisição de equipamento de informática,

VIII - amortização de empréstimo a título de crédito pessoal concedido por instituição bancária por instituição federal de crédito e entidade previdenciária, que tenha autorização da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP para operar com linha de crédito pessoa;

IX - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente que conste dos assentamentos funcionais.

Parágrafo único. As entidades de que tratam os incisos III, IV e V, deste artigo deverão comprovar regularidade do registro no órgão controlador competente de sua atividade e após verificação de regularidade e deferimento da solicitação, será firmado com o órgão da administração competente, contrato ou convênio para criação de rubrica.

Art. 5º Para consignação de pensão alimentícia voluntária, no requerimento do servidor deverá constar:

I - o valor ou percentual de desconto sobre a remuneração, provento ou pensão;

II - a agência bancária, o número da conta, onde deve ser depositado o crédito;

III o nome, CPP e teimo de aquiescência do consignatário ou do representante legal.

Art. 6º Consideram-se consignatárias, para efeito deste Decreto:

I - órgãos da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional;

II - sindicatos dos servidores do Estado de Roraima;

III - associações representativas de classe dos servidores estaduais, inclusive clubes recreativos e instituições de assistência social;

IV - entidades de previdência privada bem como seguradoras que operem com planos de seguro de vida e renda mensal e entidades administradoras de plano de saúde;

V - instituições bancárias e imobiliárias;

VI - cooperativas legalmente constituídas, destinadas a atender os servidores públicos estaduais,

Art 7º As entidades aludidas no art. 6º, exceto os órgãos da Administração Pública Estadual e o beneficiário de pensão alimentícia voluntária, deverão comprovar, quando do pedido de credenciamento e preenchimento dos seguintes requisitos.

I - prova do registro, arquivamento ou inscrição na Junta Comercial, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou em repartição competente do ato constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, bem como da ata de eleição e do termo de investidura dos representantes legais da pessoa jurídica;

II - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ),

III - alvará de autorização com endereço completo,

IV - cartão de inscrição no INSS;

V - certificado de regularidade do FGTS;

VI - certidões negativas de débitos fiscais federais, estaduais e municipais e de quitação da seguridade social;

VII - certidões dos cartórios distribuidores civis, trabalhistas e de protesto em nome das aludidas entidades e associações;

VIII - comprovante de endereço comercial ou escritório de representação do local.

Parágrafo único. As entidades previstas nos incisos II, III e VI do art. 6º deverão disponibilizar, quando solicitadas pela Secretaria de Estado da Administração, seus cadastros de associados para efeito de comprovação dos pré-requisitos de cadastramento no sistema da folha de pagamento.

Art. 8º A consignatária que agir em prejuízo dos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos, e dos pensionistas, bem como da consignante, transgredir as normas estabelecidas neste Decreto, bem como sem anuência da Administração Pública alterar a estrutura organizacional ou sua razão social, transferir, ceder, vender ou sublocar a terceiros a rubrica ou código de desconto, poderá sofrer as seguintes sanções:

I - advertência por escrito;

II - suspensão de quaisquer consignações em folha de pagamento;

III - cancelamento de concessão de rubrica ou código de desconto.

Art. 9º Incluídas as consignações compulsórias, a soma das consignações em folha de pagamento terão como limite máximo quarenta por cento dos rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos, assim considerados a totalidade dos pagamentos que ordinariamente lhe são feitos, excluindo-se os de caráter extraordinário ou eventual.

§1º Caso a soma das consignações compulsórias e facultativas exceda o limite definido no *caput* deste artigo, serão suspensos os descontos de consignações facultativas, até ficar dentro daquele limite, obedecendo-se os níveis de prioridade a seguir:

I - mensalidade para custeio de entidades de classe cooperativas;

II - contribuição para previdência complementar ou renda mensal;

III - contribuições para planos de saúde,

IV - contribuição para planos de pecúlio,

V - contribuição para seguro de vida;

VI - amortização de empréstimos pessoais;

VII - amortização de financiamento de imóveis residenciais;

VIII - pensão alimentícia voluntária.

§ 2º A Administração Estadual não responderá pela consignação nos casos de:

I - perda de cargo ou emprego;

II - insuficiência de limites da margem consignável sobre os rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos.

Art. 10. As solicitações de consignações relativas a empréstimo pessoal, plano de assistência a saúde e seguro de vida serão encaminhadas a Coordenadoria de Pessoal do Governo do Estado de Roraima, acompanhada de cópia do contrato celebrado entre as partes, especificando o valor e a prestação do serviço.

Art. 11. A consignação facultativa pode ser cancelada:

I - por interesse da administração;

II - por interesse da consignatária, expressa por meio de solicitação formal encaminhada ao Órgão Setorial de Recursos Humanos;

III - a pedido do servidor, mediante requerimento endereçado ao Órgão Setorial de Recursos Humanos;

IV - por descumprimento da cláusula de instrumento contratual, por parte da entidade consignatária;

V - quando a entidade consignatária condicionar o fornecimento de produto ou serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, ou seja, praticar a "venda casada", sem expressamente dar explicação ao consignante.

Art. 12. Independentemente de contrato ou convênio entre a consignatária e o consignante, o pedido de cancelamento da consignação por parte deste, deverá ser atendido com a cessação do desconto na folha de pagamento no mês em que foi formalizado o pleito, ou no mês imediatamente seguinte, caso já tenha sido processada, observado ainda o seguinte:

I - a consignação de mensalidade em favor de entidade sindical somente pode ser cancelada após a desfiliação do servidor;

II - a consignação relativa à amortização de empréstimo pessoal ou financiamento imobiliário somente pode ser cancelado com a aquiescência do servidor e da consignatária, exceto por imposição legal.

Art 13 - As entidades consignatárias deverão recolher mensalmente ao Tesouro Estadual a quantia de R\$1,50 por linha impressa no contracheque de cada servidor, referente aos custos de geração de arquivos magnéticos e impressão de relatórios de consignações.

§ 1º O recolhimento dos valores previstos no caput deverá ser processado automaticamente, sob a forma de desconto incidente sobre os valores brutos a serem creditados às entidades consignatárias;

§ 2º São isentos do recolhimento a que se refere o *caput* deste artigo, as consignações constantes dos incisos VII, VIII, do art. 3º; inciso IX, do art. 4º e as entidades previstas no inciso I, do art 6º deste Decreto.

Art. 14. Não serão permitidas na folha processada pelo Estado, a qualquer título, a materialização de ressarcimentos, compensações, encontros de contas e acertos financeiros entre entidades consignatárias e consignados, que impliquem quaisquer tipos de créditos aos servidores.

Art. 15. A consignação em folha de pagamento não implica corresponsabilidade do Órgão da Administração direta, indireta e militar por dívidas ou compromissos de natureza pecuniária assumidos pelo servidor junto ao consignatário.

Art. 16. Para fins de processamento de consignações, o consignatário deve encaminhar ao Órgão da Administração, em meio magnético, os dados relativos aos descontos até o dia 05 de cada mês.

Parágrafo único. O encaminhamento fora das especificações e do prazo definido no *caput* implicará recusa ou exclusão das respectivas consignações na folha do mês de competência.

Art. 17. A constatação de consignação processada em desacordo com o disposto neste Decreto, mediante fraude, simulação, dolo, conluio ou culpa, que caracterize a utilização ilegal, a folha de pagamento dos servidores públicos da administração pública direta, indireta e militar, impõe ao dirigente do Órgão da Administração o dever de determinar a imediata suspensão da consignação para apuração das irregularidades, por acaso existentes.

Parágrafo único. A omissão do dirigente do órgão setorial da folha de pagamento poderá caracterizar grave inobservância das normas legais e regulamentares, cuja responsabilidade civil-administrativa deve ser apurada pela autoridade competente, mediante processo administrativo disciplinar, sem prejuízo das sanções cíveis e penais cabíveis.

Art. 18. Compete ao Secretário de Estado da Administração autorizar as inclusões e exclusões de consignações, credenciar e revalidar entidades como consignatárias, aplicar as sanções previstas neste Decreto, expedir atos normativos para o fiel cumprimento do mesmo, bem como apreciar e decidir os casos omissos.

Art. 19. A continuidade das consignações facultativas que já vem sendo processadas em folha de pagamento, obedecidas as regras estabelecidas neste Decreto, será viabilizada através do recadastramento geral das consignatárias perante o Órgão da Administração competente.

Art. 20. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 21 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Senador Hélio Campos - RR, 02 de julho de 2002.

FLAMARION PORTELA
Governador do Estado de Roraima

ANEXO G - DECRETO N° 6.642-E DE 22 DE SETEMBRO DE 2005.

"Altera os artigos 4o. 9° e 12 do Decreto n° 4 855-E, de 02 de julho de 2002 que dispõe sobre consignação em folha de pagamento dos servidores públicos civis e militares da Administração Pública do Estado de Roraima, e dá outras providencias."

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 62, inciso III, da Constituição Estadual,

R E S O L V E :

Art. 1o Incluir no art. 4o do Decreto 4.855-E, de 02 de julho de 2002. o inciso X, com a seguinte redação:

X - amortizações de despesas e de empréstimos rotativos de cartões de crédito e/ou débito concedidos por instituição financeira autorizada pelo Banco Central.

Art. 2° Face à inclusão no elenco das consignações facultativas a amortização de despesas e empréstimos relativos de cartões de crédito e / ou débito o disposto no art. 9° do Decreto 4.855-E, de 2 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação.

Art. 9o - Incluídas as consignações compulsórias, a soma das consignações em folha de pagamento terão como limite máximo cinquenta por cento dos rendimentos brutos mensais dos servidores públicos civis e militares, ativos ou inativos, sendo que até dez por cento são destinados exclusivamente ao inciso X do artigo 1" deste Decreto. São considerados como rendimentos brutos a totalidade dos pagamentos que ordinariamente são feitos aos públicos civis e militares, ativos ou inativos, excluindo-se aquelas remunerações de caráter extraordinário ou eventual.

§ 1°-

VI - amortizações de empréstimos pessoais e de despesas e empréstimos rotativos de cartões de crédito e/ou débito;

Art. 3o O disposto no inciso II do artigo 12° do Decreto 4 855-E, de 02 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 12" –

II - a consignação facultativa relativa à amortização de empréstimo pessoal, ou financiamento imobiliário, ou de despesas e empréstimos rotativos de cartões de crédito e/ou débito, somente pode ser cancelada com a aquiescência do servidor e da consignatária, exceto por imposição legal.

Art. 4o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Senador Hélio Campos/RR, 22 de setembro de 2005.

OTTOMAR DE SOUSA PINTO
Governador do Estado de Roraima

ANEXO H - DECRETO Nº 9.897-E, DE 25 DE MARÇO DE 2009.

PUBLICADO NO D.O.E, Nº 1032, DE 27/03/09

“Regulamenta o artigo 41 da Lei Complementar nº 53, de 31 de dezembro de 2001, revogando o Decreto nº 4.855-E, de 2 de julho de 2002, e, suas alterações posteriores, e dá outras providências.”

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 62, inciso III, da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto no art. 41 da Lei Complementar no 053, de 31 de dezembro de 2001,

CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer novas regras a respeito das operações de consignação em folha de pagamento dos servidores públicos, compreendendo a Administração direta e indireta, deste Estado.

CONSIDERANDO a necessidade, sem deixar de observar as peculiaridades e a realidade local, de aproximar as regras estabelecidas para o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Governo Federal, em observância ao modelo federativo, e especialmente para que o servidor público estadual, na medida do possível, não seja tratado de forma desvantajosa em comparação com o Servidor Público Federal.

D E C R E T A:

Art. 1º O processamento dos descontos obrigatórios e facultativos de que trata o art. 41 da Lei Complementar nº 53, de 31 de dezembro de 2001, em relação às consignações em folha de pagamento dos servidores civis e militares dos servidores da Administração direta e indireta, ficam regulamentados segundo as disposições deste Decreto.

Art. 2º Considera-se, para fins deste Decreto:

I - consignatário: pessoa jurídica de direito público ou privado destinatária dos créditos resultantes das consignações compulsória ou facultativa, em decorrência de relação jurídica estabelecida por contrato com o consignado;

II - consignante: órgão ou entidade da administração pública estadual direta ou indireta, que proceda descontos relativos às consignações compulsória e facultativa na ficha financeira do servidor público ativo, do aposentado ou do beneficiário de pensão, em favor do consignatário;

III - consignado: servidor público integrante da administração pública estadual direta ou indireta, ativo, aposentado, ou beneficiário de pensão e que por contrato tenha estabelecido com o consignatário relação jurídica que autorize o desconto da consignação;

IV - consignação compulsória: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento efetuado por força de lei ou mandado judicial;

V - consignação facultativa: desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado, na forma deste Decreto;

VI - suspensão da consignação: sobrestamento pelo período de até doze meses de uma consignação individual efetuada na ficha financeira de um consignado;

VII - exclusão da consignação: cancelamento definitivo de uma consignação individual efetuada na ficha financeira de um consignado;

VIII - desativação temporária do consignatário: inabilitação do consignatário pelo período de até doze meses, vedada inclusão de novas consignações e alterações das já efetuadas;

IX - descredenciamento do consignatário: inabilitação do consignatário, com rescisão do convênio firmado, bem como a desativação de sua rubrica e perda da condição de cadastrada no respectivo Sistema,

ficando vedada qualquer operação de consignação pelo período de sessenta meses; e

X - inabilitação permanente do consignatário: impedimento permanente de cadastramento do consignatário e da celebração de novo convênio com os Órgãos e Poderes estabelecidos no artigo 1º.

Art. 3º São consignações compulsórias:

I - contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público;

II - contribuição para a Previdência Social;

III - obrigações decorrentes de decisão judicial ou administrativa;

IV - imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

V - reposição e indenização ao erário;

VI - custeio parcial de benefício e auxílios concedidos pelos Órgãos e Poderes previstos no artigo 1º;

VII - contribuição em favor de sindicato ou associação de caráter sindical ao qual o servidor seja filiado ou associado, na forma do art. 8º, inciso IV, da Constituição, e do art. 196, alínea “c”, da Lei Complementar nº 53, de 2001;

VIII - contribuição para entidade fechada de previdência complementar a que se refere o art. 40, § 15, da Constituição, durante o período pelo qual perdurar a adesão do servidor ao respectivo regime;

IX - contribuição efetuada pelos servidores dos Órgãos e Poderes arrolados no artigo 1º para entidade fechada de previdência complementar;

X - taxa de ocupação de imóvel funcional em favor de órgãos da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional;

XI - taxa relativa a aluguel de imóvel residencial de que seja o Estado de Roraima proprietário ou possuidor;

XII - outras obrigações decorrentes de imposição legal.

Art. 4º São consignações facultativas, na seguinte ordem de prioridade:

I - contribuição para serviço de saúde prestado diretamente por órgão público estadual, ou para plano de saúde prestado mediante celebração de convênio ou contrato com o Estado de Roraima, por operadora ou entidade aberta ou fechada;

II - co-participação para plano de saúde de entidade aberta ou fechada ou de autogestão patrocinada;

III - mensalidade relativa a seguro de vida originária de empresa de seguro;

IV - pensão alimentícia voluntária, consignada em favor de dependente indicado no assentamento funcional do servidor;

V - contribuição em favor de fundação instituída com a finalidade de prestação de serviços a servidores públicos ou em favor de associação constituída exclusivamente por servidores públicos ativos, inativos ou pensionistas e que tenha por objeto social a representação ou prestação de serviços a seus membros;

VI - contribuição ou integralização de quota-parte em favor de cooperativas constituídas por servidores públicos, na forma da lei, com a finalidade de prestar serviços a seus cooperados;

VII - contribuição ou mensalidade para plano de previdência complementar, excetuados os casos previstos nos incisos VIII e IX do art. 3º;

VIII - prestação referente a empréstimo concedido por cooperativas de crédito constituídas, na forma da lei, com a finalidade de prestar serviços financeiros a seus cooperados;

IX - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedidos por entidades bancárias, caixas econômicas ou entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação;

X - prestação referente a empréstimo ou financiamento concedido por entidade aberta ou fechada de previdência privada.

XI - amortizações de despesas e de empréstimos rotativos de cartões de crédito e/ou débitos concedidos por instituição financeira autorizada pelo Banco Central.

§ 1º Para os efeitos do inciso V do caput, considerar-se-á associação constituída exclusivamente por servidores públicos as que também mantenham, em seus quadros, membros que sejam dependentes de servidores públicos ativos, inativos ou pensionistas e as que possuam sócios a título honorífico, ainda que sem vínculo com o serviço público.

§ 2º Para os efeitos do inciso IX do caput, as entidades interessadas deverão comprovar atuação neste seguimento.

Art. 5º Compete à Secretária de Estado da Secretaria da Gestão Estratégica e Administração - SEGAD efetuar o cadastramento dos consignatários de que trata este Decreto.

Art. 6º O processamento das consignações facultativas de que trata o art. 4º dependerá do ressarcimento dos custos administrativos de cadastramento, manutenção e utilização do sistema de pactuação contratual entre consignatários e consignados.

Art. 7º As entidades consignatárias deverão recolher mensalmente ao Tesouro Estadual a quantia de R\$1,50 (um real e cinquenta centavos) por linha impressa no contracheque de cada servidor referente aos custos de geração de arquivos magnéticos e impressão de relatórios de consignações.

§ 1º O recolhimento dos valores previstos no caput deverá ser processado automaticamente, sob forma de desconto incidente sobre os valores brutos a serem creditados às entidades consignatárias.

§ 2º São isentos do recolhimento a que se refere o caput deste artigo, as consignações constantes nos artigos 3º; e as constantes no inciso IV, do artigo 4º.

Art. 8º A habilitação para o processamento de consignações dependerá de prévio cadastramento e recadastramento dos consignatários, a ser realizado anualmente de acordo com cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Estado da Gestão Estratégica e Administração – SEGAD.

§ 1º O cadastramento de que trata o caput será requerido pelo consignatário ou pelo consignado, no caso de pensão alimentícia voluntária, conforme exigências disciplinadas em ato da Secretária de Estado da Secretaria da Gestão Estratégica e Administração – SEGAD que firmará convênio com o consignatário, que disporá sobre os direitos e obrigações das partes e providenciará a criação de rubrica para aquelas modalidades de consignação ainda não cadastradas.

Art. 9º Não serão permitidas na folha processada pelo Estado, a qualquer título, a materialização de ressarcimentos, compensações, encontros de contas e acertos financeiros entre entidades consignatárias e consignados, que impliquem quaisquer tipos de créditos aos servidores.

Art. 10. Para fins de processamento de consignações, o consignatário deve encaminhar aos Órgãos da Administração, em meio magnético, os dados relativos aos descontos até o dia 05 de cada mês.

Parágrafo único. O encaminhamento fora das especificações e do prazo definido no caput implicará recusa ou exclusão das respectivas consignações na folha do mês de competência.

Art. 11. A constatação de consignação processada em desacordo com o disposto neste Decreto, mediante fraude, simulação ou dolo, conluio ou culpa, que caracterize a utilização ilegal, a folha de pagamento dos servidores públicos civis e militares da administração pública direta, indireta, impõe ao dirigente do Órgão da Administração o dever de determinar a imediata suspensão da consignação para apuração das irregularidades por acaso existentes.

Parágrafo único. A omissão do dirigente da folha de pagamento poderá caracterizar grave inobservância das normas legais e regulamentares, cuja responsabilidade civil-administrativa deve ser apurada pela autoridade competente, mediante processo administrativo disciplinar, sem prejuízo das sanções cíveis e penais cabíveis.

Art. 12. Compete ao Secretário de Estado da Secretaria da Gestão Estratégica e Administração – SEGAD autorizar as inclusões e exclusões de consignações, credenciar e revalidar entidades como consignatárias, aplicar sanções previstas neste Decreto, expedir atos normativos para fiel cumprimento do mesmo, bem como apreciar e decidir os casos omissos.

Art. 13. A soma mensal das consignações facultativas de cada consignado não excederá a trinta por cento da respectiva remuneração, excluído do cálculo o valor pago a título de contribuição para serviços de saúde patrocinados por órgãos ou entidades públicas, na forma prevista nos incisos I e II do art. 4º.

§ 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, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho, sendo excluídas:

- I - diárias;
- II - ajuda-de-custo;
- III - indenização da despesa do transporte quando o servidor, em caráter permanente, for mandado servir em nova sede;
- IV - salário-família;
- V - gratificação natalina;
- VI - auxílio-natalidade;
- VII - auxílio-funeral;
- VIII - adicional de férias;
- IX - adicional pela prestação de serviço extraordinário;
- X - adicional noturno;
- XI - adicional de insalubridade, de periculosidade ou de atividades penosas; e
- XII - qualquer outro auxílio ou adicional estabelecido por lei e que tenha caráter indenizatório.

§ 2º As disposições deste artigo aplicam-se, no que couber, aos empregados públicos estaduais e demais servidores estaduais.

Art. 14. As consignações compulsórias prevalecem sobre as facultativas.

§ 1º Não será permitido o desconto de consignações facultativas até o limite de trinta por cento, quando a sua soma com as compulsórias exceder a setenta por cento da remuneração do consignado.

§ 2º Na hipótese em que a soma das consignações compulsórias e facultativas venha a exceder o limite definido no § 1º, serão suspensas as facultativas até a adequação ao limite, observandose para tanto, a ordem de prioridade definida no art. 4º.

§ 3º Somente será admitida a operação de consignações facultativas até o limite da margem consignável estabelecida no § 1º.

§ 4º Não será incluída ou processada no Sistema de Folha de Pagamento estadual a consignação que implique excesso do limite da margem consignável estabelecida no § 1º, independentemente da ordem de prioridade estabelecida no art. 4º.

§ 5º Ressalvado o financiamento de imóvel residencial, os empréstimos ou financiamentos realizados pelas entidades a que se referem os incisos VIII, IX e X do art. 4º deverão ser amortizáveis até o limite de sessenta meses.

Art. 15. São requisitos exigidos para fins de cadastramento e recadastramento:

I - de todas as entidades:

a) prova de registro, arquivamento ou inscrição na Junta Comercial, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou em repartição competente do ato constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor, bem como da ata de eleição e do termo de investidura dos representantes legais da pessoa jurídica;

b) inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);

c) Alvará de Autorização de Funcionamento com endereço completo;

d) cartão de inscrição no INSS;

e) Certidão de Regularidade do FGTS;

f) certidões negativas de débitos fiscais federais, estaduais e municipais e de quitação da seguridade social;

g) certidões dos cartórios distribuidores civis, trabalhistas e de protesto em nome das aludidas entidades e associações;

h) comprovante de endereço comercial ou escritório de representação local;

i) possuir escrituração e registros contábeis, conforme legislação específica.

II - das entidades referidas no inciso V do art. 4º:

a) possuir autorização para funcionamento há pelo menos dois anos; e

b) possuir e manter número mínimo de cinquenta associados, desde que tal percentual corresponda no número mínimo de associados equivalentes a 70% (setenta por cento) do total de servidores da categoria, carreira, quadro de pessoal ou base territorial ou geográfica que representam.

III - das entidades referidas nos incisos VIII e IX do art. 4º:

a) possuir autorização de funcionamento expedida pelo Banco Central do Brasil; e

b) atender a outras exigências previstas na legislação federal aplicável à espécie;

IV - das entidades a que se refere o inciso X do art. 4º:

a) possuir autorização de funcionamento expedida pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; e

b) atender a outras exigências previstas na legislação federal e estadual aplicável à espécie.

Art. 16. As entidades beneficiárias das consignações de que trata o art. 4º, exceto o consignatário daquela constante no inciso IV, deverão comprovar, periodicamente, na forma e prazos estabelecidos em portaria a ser expedida pela SEGAD, a manutenção do atendimento

das condições exigidas neste Decreto, por intermédio do recadastramento anual, bem como apresentar quadro demonstrativo de bens e serviços oferecidos aos consignados para divulgação.

Art. 17. 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 respectiva unidade de recursos humanos deverá notificar o consignatário em até 10 (dez) dias para comprovar a regularidade do desconto, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 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. 18. 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.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput implica desativação temporária do consignatário, nos termos do inciso IV do art. 22.

Art. 19. A consignação em folha de pagamento não implica coresponsabilidade dos órgãos e das entidades da administração pública estadual direta e indireta, cuja folha de pagamento seja processada pelo Sistema de Folha de Pagamento do Estado, por dívidas ou compromissos de natureza pecuniária, assumidos pelo consignado junto ao consignatário.

Parágrafo único. Compete à Administração Pública Estadual direta e indireta, única e exclusivamente, o lançamento dos descontos autorizados pelo servidor em folha de pagamento e o repasse do valor à instituição consignatária, na forma e no prazo previstos no contrato.

Art. 20. As consignações em folha previstas no art. 4º poderão, por decisão motivada, a qualquer tempo ser:

I - suspensas, no todo ou em parte, por interesse da administração, observados os critérios de conveniência e oportunidade, após prévia comunicação à entidade consignatária, resguardados os efeitos jurídicos produzidos por atos pretéritos, ou por interesse do consignatário ou consignante, mediante solicitação expressa; e

II - excluídas por interesse da administração, observados os critérios de conveniência e oportunidade, após prévia comunicação ao consignatário, resguardados os efeitos jurídicos produzidos em atos pretéritos, ou por interesse do consignatário ou consignante, mediante solicitação expressa.

Parágrafo único. As consignações referidas nos incisos VIII, IX e X do art. 4º somente poderão ser excluídas a pedido do consignado mediante prévia aquiescência do consignatário e decisão motivada do consignante.

Art. 21. Ocorrerá, ainda, a exclusão da consignação nas seguintes hipóteses:

I - quando restar comprovada a irregularidade da operação, que implique vício insanável; e

II - pela não utilização da rubrica pela entidade durante o período de seis meses ininterruptos.

Art. 22. Ocorrerá a desativação temporária do consignatário:

I - quando constatada irregularidade no cadastramento, recadastramento, ou em processamento de consignação;

II - que deixar de prestar informações ou esclarecimentos nos prazos solicitados pela administração;

III - que deixar de apresentar o comprovante do recolhimento dos custos de que trata o art. 6º; e

IV - que deixar de efetuar o ressarcimento ao consignado nos termos previstos no art. 18.

Parágrafo único. A desativação temporária permanecerá até a regularização da situação infracional do consignatário, observada a hipótese prevista no inciso V do art. 23.

Art. 23. Ocorrerá o descredenciamento do consignatário quando:

I - ceder a terceiros, a qualquer título, rubricas de consignação;

II - permitir que terceiros procedam a consignações no Sistema de Folha de Pagamento estadual;

III - utilizar rubricas para descontos não previstas no art. 4º;

IV - reincidir em práticas que impliquem sua desativação temporária; e

V - não regularizar em seis meses a situação que ensejou sua desativação temporária.

Art. 24. Ocorrerá a inabilitação permanente do consignatário nas hipóteses de:

I - reincidência em práticas que impliquem seu descredenciamento;

II - comprovada prática de ato lesivo ao servidor ou à administração, mediante fraude, simulação, ou dolo; e

III - prática de taxas de juros e encargos diversos dos informados e fixado no respectivo convênio.

Art. 25. O consignado ficará impedido, pelo período de até sessenta meses, de incluir novas consignações em seu contracheque quando constatado, em processo administrativo, prática de irregularidade, fraude, simulação ou dolo relativo ao sistema de consignações.

Art. 26. A competência para instauração de processo administrativo para cumprimento do disposto nos arts. 20 a 25 será da Secretaria de Estado da Secretaria da Gestão Estratégica e Administração – SEGAD, assegurando-se a ampla defesa e o devido processo legal.

Art. 27. O disposto neste Decreto se aplica, também, aos servidores públicos civis e militares ativos, inativos e pensionistas compreendendo os servidores da Administração direta, indireta, Assembléia Legislativa, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública.

Art. 28. Os consignatários que atualmente já firmaram convênio com o Estado de Roraima, compreendendo a Administração direta e indireta, terão até 30 de novembro de 2009 para adequação às normas deste Decreto.

§ 1º Os consignatários que não firmarem convênio, na forma estabelecida neste Decreto, no prazo a que se refere o caput serão excluídos do Sistema de Folha de Pagamento estadual, de modo que deixará de haver a consignação em folha, e ficarão impedidos de realizar novas operações de consignação.

§ 2º As consignações relativas à amortização de empréstimos e financiamentos firmados na vigência do Decreto nº 4.855, de 02 de julho de 2002, poderão permanecer no sistema até o termo final de sua vigência, vedada nesta hipótese a promoção de alterações de qualquer natureza quanto às operações mantidas.

§ 3º As entidades interessadas somente poderão operar novas consignações no Sistema de Folha de Pagamento estadual quando cadastradas e habilitadas na forma do art. 8º, e mediante celebração de convênio, na forma disciplinada neste Decreto.

Art. 29. A partir da data de publicação deste Decreto, não serão firmados contratos ou convênios, ou admitidas novas consignações, que não atendam às exigências nele previstas.

Art. 30. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 31. Ficam revogados o Decreto nº 4.855, de 02 de julho de 2002 e suas alterações posteriores, especialmente o Decreto 6.462-E, de 22 de setembro de 2005.

Palácio Senador Hélio Campos/RR, 25 de março de 2009.

JOSÉ DE ANCHIETA JUNIOR
Governador do Estado de Roraima